

Doc. XXIII  
n. 2

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ  
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

*(istituita con legge 20 ottobre 2006, n. 271)*

*(composta dai senatori: Barbieri, Presidente; Piglionica, Segretario; Adduce, Asciutti, Banti, Bulgarelli, Caforio, Girfatti, Libè, Liotta, Matteoli, Mercatali, Morra, Negri, Piccioni, Pirovano, Pittelli, Scalera, Viespoli, Zanone e dai deputati: Franzoso, Vicepresidente; Piazza Camillo, Vicepresidente; Tucci, Segretario; Benvenuto, Cesario, De Angelis, De Luca Francesco, Di Gioia, Fedele, Giuditta, Grimaldi, Iacomino, Iannuzzi, Lomaglio, Martinelli, Misiti, Pedulli, Ruggia, Russo Paolo, Saglia)*

---

**RELAZIONE TERRITORIALE SULLA CAMPANIA**

**(Relatori: sen. Roberto BARBIERI e sen. Donato PIGLIONICA)**

*Approvata nella seduta del 13 giugno 2007*

---

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 13 giugno 2007  
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 2006, n. 271*

---



Roma, 13 giugno 2007

Prot. n. 630/Comm. Rif.

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 2006, n. 271, la Relazione territoriale stralcio sulla Campania approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta che ho l'onore di presiedere nella seduta del 13 giugno 2007.

Con i miei migliori saluti.

(Roberto Barbieri)



---

Sen. Franco Marini  
Presidente del  
Senato della Repubblica



Roma, 13 giugno 2007

Prot. n. 631/Comm. Rif.

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 2006, n. 271, la Relazione territoriale stralcio sulla Campania approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta che ho l'onore di presiedere nella seduta del 13 giugno 2007.

Con i miei migliori saluti.

(Roberto Barbieri)



---

On. Fausto Bertinotti  
Presidente della  
Camera dei Deputati



**INDICE**

1. Premessa . . . . .	<i>Pag.</i>	9
2. L'attività della Commissione . . . . .	»	10
3. Il quadro attuale dell'emergenza rifiuti in Campania . . . . .	»	13
4. L'allarme per l'ordine pubblico e le infiltrazioni della criminalità organizzata . . . . .	»	14
5. Lo stato dell'impiantistica . . . . .	»	17
6. Verso il ciclo integrato dei rifiuti . . . . .	»	21
7. Le risorse . . . . .	»	24
8. La recente evoluzione della normativa in tema di emergenza rifiuti in Campania . . . . .	»	26
9. Dopo il commissariamento: che fare . . . . .	»	30
10. Conclusioni . . . . .	»	33





## 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 testé 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 di 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 (DDA), 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);
- procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, dottor Adolfo Izzo (9 maggio 2007).

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).

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, ono-

revole 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 testé richiamate, emerge come la situazione relativa al ciclo dei rifiuti in Campania presenti segnali di una pericolosa involuzione, che ha determinato il collasso operativo del servizio in questione, con seri rischi per la salute della popolazione.

L'ingorgo di competenze istituzionali e le inadempienze di alcune istituzioni locali hanno 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.

In tale contesto la struttura commissariale, che ora si regge sull'apporto del dottor Bertolaso della protezione civile, si è dimostrata nel tempo 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 impedito che le scelte 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, che non è riuscita a garantire la temporaneità dei siti individuati per le discariche con la conseguente messa in sicurezza e bonifica.

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 (con scelte che hanno generato l'opposizione delle comunità interessate, con frequenti ricorsi alle autorità giudiziarie), 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 pressoché 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 DDA 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 sovra-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 presentata come il soggetto titolare di competenze decisionali e gestionali tali da governare 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 tutela del territorio e del mare 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 alla gestione del settore, 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 presenza di poteri in materia in capo alla regione, alle province e ai comuni. 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 le sovrapposizioni 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.

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 set-

tore; 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 quelle 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*; va, al contrario, supportata l'azione degli organi deputati alla prevenzione ed alla repressione delle condotte devianti, in particolare delle forze dell'ordine e della magistratura, la cui azione, tuttavia, è auspicabile si connoti di maggiore rapidità ed incisività di intervento.

Occorre, piuttosto, agire sulle cause, sulle condizioni che hanno favorito questo insano connubio tra segmenti delle istituzioni e apparato criminale 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 di 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.

L'aver rafforzato con il recente decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, le prerogative del Commissariato, raccordandole però con un più incisivo coinvolgimento delle comunità locali, attraverso la figura dei presidenti delle province-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 l'altro, di prosciugare 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 dei rifiuti solidi urbani (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 posti in essere nel 2005, veniva risolto il contratto di gestione, mentre permaneva l'obbligo, a carico della FIBE, di completare la costruzione degli impianti già cantierati<sup>1</sup>.

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 (località 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 decreto ministeriale 5 febbraio 1998 pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 16 aprile 1998, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3481 del 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'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3506 del 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.

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 gennaio 2006.

La gestione dei rifiuti trattati dagli impianti regionali campani, infatti, nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2006 e l'11 aprile 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 quantitativi 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 settembre 2006, dopo che la sua apertura era avvenuta appena l'11 aprile dello stesso anno) e soprattutto quella di Villaricca (dal 10 ottobre 2006) hanno consentito di evitare 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 Litterno - 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 adottati 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 S. 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 a 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, ed è tuttora pendente l'approvazione finale della compatibilità ambientale a cura della commissione per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

Per quanto, invece, riguarda l'impianto di Acerra, alla data del 22 maggio 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 prima e della seconda linea, quest'ultima con ritardo di quindici-venti giorni rispetto alla data prevista di inizio aprile.

All'avanzamento fisico dei lavori di costruzione del termovalorizzatore è indispensabile associare l'individuazione del nuovo gestore e la formalizzazione dell'affidamento, essendo intervenuta la risoluzione ex lege del contratto di gestione del servizio alla FIBE.

Sul punto, onde evitare, per un verso, situazioni di paralisi quanto all'immediato avvio dell'impianto e, per l'altro, scelte pregiudizievoli dei principi di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, appare opportuno distinguere la fase di transizione - circoscritta ai primi mesi di operatività della struttura - da quella a pieno regime.

Per la prima fase, e solo per essa, può essere considerata l'adozione di iniziative che, utilizzando il percorso di somma urgenza richiamato dall'articolo 2 del decreto-legge n. 61 del 2007, giungano all'individuazione di soggetti tecnicamente attrezzati e con specifiche esperienze gestionali, in grado di governare l'avvio dell'impianto.

Nel contempo, tuttavia, occorre mettere in moto le procedure di evidenza pubblica, anche con respiro europeo, che consentano la partecipazione dei più qualificati operatori internazionali, in condizioni di assoluta trasparenza ed imparzialità.

In attesa del nuovo gestore, il costruttore non può avviare le attività di *commissioning* dell'impianto, che consiste nell'acquisizione da parte dei futuri operatori della dettagliata conoscenza delle caratteristiche dei componenti dell'impianto, del loro singolo funzionamento e governo, del ruolo delle interfacce, del funzionamento dell'insieme dei componenti e di vari altri rilevanti aspetti operativi.

Per poter avviare le operazioni di *commissioning* è necessario interfacciare alla struttura tecnica del costruttore uno *staff* del gestore di comparabili competenze e consolidata operatività di settore.

La figura del gestore è assolutamente indispensabile ai fini dell'attivazione di tutte le non poche procedure *time consuming* per l'ottenimento delle autorizzazioni all'esercizio e per l'intitolazione dei contratti di servizio, in mancanza dei quali è preclusa l'accensione e l'avviamento dell'impianto.

Il CDR attualmente prodotto negli impianti della regione Campania ha un potere calorifero inferiore, mediamente intorno a 13.200 kJ/Kg. La sua utilizzazione nel costruendo termovalorizzatore non è compatibile con la prescrizione della VIA, pur disponendo l'impianto, con forno a griglia mobile, di grande flessibilità operativa, che consentirebbe, come si vedrà più avanti, la combustione a CDR da 12.000 a 18.000 kJ/Kg.

Il Commissariato di Governo deve perseguire con la massima determinazione l'obiettivo del *revamping* degli impianti CDR per ottenere prodotto a norma di VIA.

## 6. VERSO IL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.

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

Subito dopo, occorre promuovere efficacemente la raccolta differenziata. Infatti, quali che siano le soluzioni adottate per la gestione integrata del ciclo degli RSU, è di fondamentale importanza la riduzione a monte della massa, e dunque del volume, da trattare. È quindi 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. Inoltre, appare opportuna l'introduzione di più organiche misure destinate a ridurre l'incidenza degli imballaggi, prevedendo forme di disincentivazione per i prodotti imballati e, viceversa, adeguati meccanismi incentivanti per i produttori che utilizzino contenitori riusabili.

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 CDR, non può considerarsi, a norma del citato decreto ministeriale 5 febbraio 1998, 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, la migliore soluzione appare quella 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.

Sempre con riferimento allo smaltimento dei quantitativi di CDR già prodotti in passato, è da preferire la soluzione dello stoccaggio nelle cave rese disponibili anche attraverso sequestri giudiziari operati nei confronti di organizzazioni camorristiche, sino ad esaurimento della relativa capacità.

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 predetto decreto ministeriale 5 febbraio 1998 (in particolare,  $PCI \geq 15.000$  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;
- utilizzazione 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 12.000 a 18.000 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 decreto del Ministero dell'ambiente del 1998, è stata implementata 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 9 febbraio 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.

Utile per applicazioni di dimensioni medio-piccole potrà risultare, ad esempio, la tecnologia della gassificazione del CDR, con successiva combustione dei gas prodotti in una turbina a gas.

Sempre nell'ambito dei possibili 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).

Questa Commissione si riserva, al riguardo, di acquisire ogni opportuno contributo scientifico al fine di proporre – in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge istitutiva – le soluzioni che meglio coniughino progresso tecnologico, fattibilità gestionale e peculiarità di ciascuna comunità.

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 (massimo 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 per la Campania si è atte-



stata, negli ultimi dieci anni, intorno ai 780 milioni di euro l'anno (valore medio)<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup>.

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 e 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 i rifiuti (oltre all'acqua, alla qualità dell'istruzione e ai servizi di cura per i bambini e la popolazione anziana), 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.

---

<sup>2</sup> Fonte dei dati: sistema dei Conti pubblici territoriali – Ministero dello sviluppo economico.

<sup>3</sup> Secondo l'articolo 4, numero 4), del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le risorse finanziarie del Fondo possono essere utilizzate, dalle regioni che ricadono nell'obiettivo «Convergenza», per investimenti connessi alla gestione dei rifiuti e recupero dell'ambiente fisico inclusi i siti e terreni contaminati.

Di più, se la regione consegue i risultati previsti – verificabili e misurabili – entro il 2009 e successivamente entro il 2013 potrà contare su ben 170 milioni di euro in più (di «premio») per il settore rifiuti, già allocati sul Fondo per le aree sottoutilizzate dalla legge finanziaria 2006<sup>4</sup>.

Questo è motivo ulteriore perchè 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 al conseguimento degli obiettivi suddetti di elevare i livelli di raccolta differenziata, aumentare il recupero della frazione umida dei rifiuti e completare il ciclo integrato dei rifiuti con gli impianti necessari per diminuire il ricorso alla discarica.

Infine, in un contesto complessivo di ripensamento dei flussi delle risorse, appare indispensabile una rimodulazione della pressione fiscale in ambito locale, in modo da tenere conto della pressoché totale assenza di servizi patita dalle comunità campane durante gli anni dell'emergenza.

#### 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, sezione 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»<sup>5</sup>.

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 decreto-legge n. 14 del 2005, convertito dalla legge n. 53 del 2005, aveva dilatato l'ambito dei poteri commissariali anche nei riguardi di soggetti privati inadempienti ad obblighi contrattuali. Il successivo decreto-legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge 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

<sup>4</sup> Si veda Quadro strategico nazionale per la politica regionale aggiuntiva del 2007-2013 approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006.

<sup>5</sup> 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.

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»<sup>6</sup>.

Il decreto-legge n. 263 del 2006, convertito dalla legge 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» (articolo 1, comma 1).

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» (articolo 1, comma 2): il coinvolgimento delle amministrazioni figura così tra i preminenti compiti assegnati al Commissario.

In terzo luogo, la preposizione all'incarico in questione 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» (articolo 1, comma 2), 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» (articolo 3, comma 1), 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 (articolo 4, comma 1), 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 (articolo 5, commi 4 e 5).

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.

<sup>6</sup> Relazione territoriale sulla Campania, cit., rispettivamente pp. 47 e 50.

A queste misure se ne affiancano altre, quali l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti (articolo 3), la messa in sicurezza delle discariche e i relativi interventi di sistemazione (articolo 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 decreto-legge n. 61 del 2007, è stato adottato dalla regione Campania (legge regionale 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 esempio, 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 esempio, 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 appartenere più propriamente alla competenza degli enti locali (articolo 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: vedi articolo 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 esempio, tutela igienico-sanitaria, modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani: vedi articolo 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 (ATO), sulla base di quanto richiesto dal decreto legislativo 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 (articoli 15 e seguenti). Dovrebbe conseguire una riserva alla provincia di competenze più estese di quelle previste dall'articolo 8.

È opportuno aggiungere che l'individuazione nella circoscrizione provinciale degli ATO era stata già prevista dall'ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 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 (Consiglio di Stato, sezione 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 decreto-legge 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 (articolo 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 (articolo 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» (articolo 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» (articolo 6, comma 1).

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 «anche limitatamente a singoli ambiti provinciali che presentano sufficiente dotazione impiantistica per assicurare in via ordinaria il ciclo dei rifiuti» (articolo 6, comma 3).

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 nelle «priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento», nonché nell'indicazione «del numero e della rispettiva capacità produttiva degli impianti che dovranno operare per ciascuna provin-

cia, ovvero per ciascuno degli ambiti territoriali interprovinciali che potranno essere individuati d'intesa fra le province interessate» (articolo 9).

La connessione ravvisabile fra le disposizioni passate in rassegna consiste nel ruolo assegnato alle province. Ad esse si riservano implicitamente significative funzioni relativamente alla gestione ordinaria del settore, ma ben più incisivi dovranno essere i poteri che alle stesse è auspicabile vengano riconosciuti; sulle province, infatti, non può che fare leva la strategia, prevista al citato articolo 6 del decreto-legge n. 61 del 2007, di fuoriuscita a tappe dall'emergenza, idonea a circoscrivere 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 novantacinque comuni della Campania, dislocati prevalentemente nella provincia di Salerno, ma anche in quelle 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'articolo 118 della Costituzione.

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 che miri a ripristinare le condizioni minime del passaggio alla gestione ordinaria, gli interventi prefigurati dal decreto-legge 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'articolo 2, comma 203, lettere *b*) e *c*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'«Intesa istituzionale di programma» vi viene indicata (articolo 2, comma 203, lettera *b*)) 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 articolo 2, comma 203, della legge 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, entro il 31 ottobre 2007.

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.

Appare necessario che l'ambito temporale di efficacia degli strumenti programmatori testé richiamati non superi il 31 dicembre 2008, termine entro il quale dovrà aversi il ritorno all'ordinario riparto delle competenze fra lo Stato, la regione Campania, le province e i comuni interessati.

Per quanto riguarda invece l'individuazione, nell'accordo di programma quadro, del «soggetto cui competono i poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze» (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 legge regionale n. 4 del 2007 (articolo 7, comma 1, lettera s)).

Peraltro, indipendentemente dagli interventi che potranno prevedersi nell'accordo di programma quadro, è da ricordare l'attribuzione conferita al Governo dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione (nel testo adottato con la legge costituzionale 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.

Tale rimedio sarebbe suscettibile di essere preso in considerazione anche alla luce delle inadempienze e irregolarità registrate in passato dalle amministrazioni regionali e locali e dalla struttura del Commissario straordinario, che hanno generato l'attuale situazione di emergenza rifiuti in Campania e richiesto addirittura l'intervento della protezione civile.

È opportuno precisare che il potere sostitutivo – da esercitarsi, come vuole l'articolo 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e secondo procedure definite con legge (nel frattempo intervenuta: vedi la legge n. 131 del 2003) – può riguardare lo svolgimento di un'attività, ma anche l'adozione di atti puntuali, purchè ricorra al riguardo il presupposto dell'accertato inadempimento dell'ente competente. E appare evidente come il ricorso a una simile estrema mi-



sura 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, province 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 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 in tempo reale i dati del monitoraggio sugli impianti al camino, dovranno prevedere al loro interno adeguate forme di rappresentanza delle comunità locali.

Sempre sul versante dell'impiantistica, occorre avviare la realizzazione di impianti, di preferenza in ambito provinciale, tenendo conto anche delle disponibilità manifestate al riguardo dai presidenti delle province di Benevento e Salerno, utilizzando soluzioni tecnologiche (ormai giunte allo stadio di applicazione sperimentale, quali la massificazione 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.

I piani regionali e quelli provinciali di smaltimento dei rifiuti debbono fissare gli obiettivi da conseguire nell'arco di vigenza dei piani stessi, in conformità alla legislazione nazionale vigente, nonché le modalità più efficaci per raggiungerli, i controlli e le verifiche opportune.

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 direzione 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;

- 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 stesso;
- 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’articolo 5 del decreto-legge n. 61 del 2007, 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 ambientale. 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.*

Occorre, in primo luogo, prevedere tempestivi interventi di bonifica che assicurino priorità a quei territori che sono stati interessati in questi anni dall’apertura di discariche ovvero che presentino indici epidemiologici allarmanti.

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, d'intesa con le province e i comuni interessati.

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*<sup>7</sup>.

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'articolo 2, comma 203, lettere *b*) e *c*), della legge 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 (più sopra, come si è visto, si è auspicata l'adozione del termine del 31 ottobre 2007) 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.

<sup>7</sup> Si fa rinvio a quanto più diffusamente riportato nel paragrafo 9 di questa Relazione.

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 essere decisi, 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.

In proposito, va comunque ribadito come l'ambito temporale di efficacia degli strumenti programmatori sopra richiamati non debba superare il 31 dicembre 2008, termine entro il quale si dovrà avere il ritorno al regime ordinario delle competenze.





