

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 Commissariato⁷.

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.

⁷ 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.