

2. LE EMERGENZE TERRITORIALI

PAGINA BIANCA

2.1. CONSIDERAZIONI GENERALI.

La Commissione ha svolto specifici approfondimenti sulle realtà territoriali che, sia pure con differenti accenti, hanno attraversato e tuttora attraversano una condizione emergenziale. In tale contesto, articolati percorsi istruttori hanno riguardato la Campania e la Sicilia nonché, sia pure con un minore grado di approfondimento dovuto all'anticipata cessazione dell'attività dell'organismo bicamerale di inchiesta, il Lazio e la Calabria.

Con riferimento alle prime due regioni, inoltre, la Commissione ha ritenuto di avviare mirate attività di indagine, avvalendosi del *pool* investigativo istituito presso l'organismo bicamerale di inchiesta, acquisendo utili elementi informativi (riportati nell'appendice alla presente relazione) taluni dei quali sono stati trasmessi alle Autorità Giurisdizionali competenti.

In linea generale, tuttavia, è possibile ravvisare alcune costanti che hanno caratterizzato l'esperienza emergenziale di queste Regioni.

Innanzitutto, va annotata la *performance* complessivamente negativa dell'istituto commissariale, incapace di imprimere quella accelerazione necessaria per la fuoriuscita dall'emergenza, accelerazione, peraltro, che costituiva la ragione costitutiva dell'attribuzione al commissario straordinario della delega in materia di gestione dei rifiuti.

L'istituto commissariale, infatti, ha spesso funzionato da fattore non di semplificazione del quadro normativo e gestionale bensì di ulteriore complicazione, nei fatti dilatando i tempi di adozione dei piani e, conseguentemente, di attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti.

Vi è, poi, da considerare un ulteriore dato che ha pesato non poco sui tempi di realizzazione di una trama organica di interventi nelle Regioni in questione: la frequente rivisitazione che hanno subito i piani ad ogni mutamento degli indirizzi, soprattutto politici, di governo delle Regioni. Ciò ha determinato non solo un oggettivo rallentamento dei tempi ma spesso una rimodulazione di scelte talora non pienamente ancorate alle peculiarità delle realtà territoriali, spesso ponendosi obiettivi che, pur condivisibili in astratto, hanno trovato e trovano nel concreto dispiegarsi non poche difficoltà di realizzazione.

Tale ultimo contesto caratterizza, in particolare, la situazione delle regioni Lazio e Puglia, dove i prossimi mesi si presentano come snodo cruciale per stabilire il successo o il tracollo del piano; con il rischio di innescare fenomeni involutivi le cui conseguenze devastanti sono state già sperimentate in Campania.

2.2. IL LAZIO E LA PUGLIA.

È un quadro di transizione quello che accomuna il Lazio e la Puglia, tale da indurre questa Commissione a sospendere sostanzialmente il giudizio sulle scelte operate in materia di ciclo dei rifiuti, essendo l'efficacia di queste ultime condizionata dal conseguimento – nei prossimi mesi, come si è detto – dei tempi e degli obiettivi programmati.

Entrambe le Regioni, apprezzabilmente, hanno registrato l'abbandono del regime commissariale; entrambe hanno adottato, sia pure con ritardo, un organico Piano di interventi.

E tuttavia, per ciascuna di queste realtà va constatato come, al mutamento dell'indirizzo politico di governo, sia mutata, talora sensibilmente, la filosofia degli interventi, passando da una trama sostanzialmente centrata su una chiusura industriale del ciclo ad un'altra spostata sul potenziamento della raccolta differenziata e sull'investimento in tecnologie alternative.

Non è intenzione della Commissione soffermarsi, in questa sede, sui pregi dell'una o dell'altra filosofia; un apposito approfondimento viene dedicato, nel contesto della presente relazione, al capitolo delle tecnologie.

Quel che preme porre qui in evidenza è la sofferenza complessiva che può derivare alle comunità per effetto del mancato conseguimento di obiettivi talora piuttosto ambiziosi in considerazione delle condizioni di partenza.

Con riferimento, in particolare, alla situazione della Regione Lazio, è stato lo stesso Presidente della Giunta Regionale a rappresentare alla Commissione i profili di incertezza che connotano l'attuazione del piano nei tempi previsti. Ed infatti, il successo del piano presuppone, in estrema sintesi: a) il conseguimento, entro la fine del 2009, di una percentuale di raccolta differenziata pari al 50 per cento; b) la realizzazione di 12 impianti di selezione e trattamento del rimanente 50 per cento di rifiuto indifferenziato; c) l'attivazione di otto linee di valorizzazione energetica delle circa 700.000 tonnellate/anno di combustibile derivato da rifiuti (CDR).

La Commissione deve, tuttavia, registrare con preoccupazione come la realtà sia, purtroppo, ben altra.

La raccolta differenziata nel Lazio si è attestata, nel 2006, su una media dell'11,1 per cento²³, a fronte di un impegno di risorse pari a circa 160 milioni di euro.

Gli impianti di selezione attualmente in esercizio sono sette.

Le linee di valorizzazione sono solo quattro, non essendo state completate le due, impostate sulla gassificazione, pur previste per Malagrotta per la fine del 2007 e gli inizi di quest'anno.

²³ Fonte: APAT

Deve, inoltre, rilevarsi come non sia stata completata la localizzazione dell'impiantistica, sì da determinare il rischio del fiorire di iniziative isolate di realtà territoriali senza una bilanciata distribuzione del carico ambientale sull'intero territorio regionale.

Nel frattempo, la situazione delle discariche, che rimangono il fulcro di un ciclo non integrato, va peggiorando; è stato lo stesso Presidente della Giunta Regionale ad avvertire come, in difetto del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, occorrerà fare ricorso a nuove discariche, dal momento che quelle esistenti si esauriranno entro il 2009.

Situazione in qualche modo analoga è da registrare per la Puglia, dove, però, si è deciso di orientare maggiormente la gestione dei rifiuti sulla raccolta differenziata e sulla esclusione della realizzazione di termovalorizzatori, a vantaggio del recupero energetico dei rifiuti attraverso la produzione di CDR, da utilizzare in via privilegiata in impianti di produzione di energia esistenti e, solo in via subordinata, in impianti dedicati appositamente realizzati. Tali scelte, adottate con decreto commissariale 9 dicembre 2005, n. 187, costituiscono una radicale rivisitazione degli orientamenti di fondo contenuti nel piano originariamente adottato con decreto commissariale 6 marzo 2001, n. 41, che impostava la chiusura del ciclo sulla base di una decisa e articolata opzione impiantistica imperniata sulla realizzazione di tre termovalorizzatori a gestione pubblica.

Allo stato attuale, invece, il sistema pubblico di gestione del ciclo dei rifiuti urbani si ferma alla produzione di CDR e non più all'utilizzazione dello stesso in impianti pubblici di termovalorizzazione.

Nel nuovo piano, infatti, il destino finale del CDR è quello di essere utilizzato in impianti dedicati, centrali termoelettriche, cementifici, sansi-fici, inceneritori.

Centrale nell'economia del piano vigente è, poi, il conseguimento di elevati livelli di raccolta differenziata, fissati nell'obiettivo del 55 per cento entro il 2010.

L'attuazione del piano registra, tuttavia, preoccupanti rallentamenti.

È stato lo stesso Presidente della Giunta Regionale, nel corso dell'audizione intervenuta nel contesto della missione territoriale della Commissione, ad avvertire come il piano presenti, attualmente, *luci ed ombre*, in un rapporto del 70 al 30 per cento.

Probabilmente si tratta di percentuali ottimistiche.

Ed infatti, se è vero, come ribadito dal massimo vertice dell'amministrazione regionale, che il fulcro del piano è basato sulla riduzione dei quantitativi di rifiuto attraverso la differenziazione, va constatato come, al di là di isolate *performance*, la raccolta differenziata si attesti tuttora su livelli ampiamente insoddisfacenti, pari al 12 per cento circa.

Entro la fine di quest'anno, poi, dovrà essere avviata una parte consistente dell'impiantistica, destinata al compostaggio ed alla produzione del CDR, impianti in larga parte tuttora non realizzati o non in esercizio.

In un contesto che ha già dimostrato un'elevata conflittualità, sia per quanto attiene alla localizzazione dell'impiantistica che per la individua-

zione dei siti, vi è più di qualche preoccupazione sul tempestivo conseguimento degli obiettivi prefissati.

Va, poi, segnalata una interessante dicotomia pubblico-privato che contraddistingue l'esperienza pugliese.

Ed invero, a fronte delle precise scelte operate in sede di modifica del piano intervenuta nel 2005, sostanzialmente improntate, come si è visto, alla esclusione della termovalorizzazione come chiusura del ciclo dei rifiuti, deve registrarsi, tuttavia, che tale tecnologia non è affatto assente nel sistema complessivo di gestione. Attualmente, infatti, è operativo in Massafra un impianto di termovalorizzazione di proprietà ed a gestione privata; e di ulteriori quattro impianti, sempre privati, è prevista la realizzazione nel breve periodo.

Appare probabile, pertanto, in considerazione dei ritardi connessi alla realizzazione dell'impiantistica e del permanere di elevati quantitativi di rifiuto indifferenziato, che il ciclo dei rifiuti si regga, ancora per molto, soprattutto sulle discariche, le cui capacità di assorbimento vanno però progressivamente riducendosi; con la conseguenza di spingere, di fatto, verso l'ampliamento delle discariche esistenti ovvero alla apertura di nuovi siti, con il corredo – già sperimentato – di fenomeni più o meno diffusi di contestazione delle comunità locali.

Così come è verosimile che accada che, in difetto della chiusura del ciclo a gestione pubblica e dinanzi ad una capacità ricettiva esaurita delle discariche, il sistema finisca con il reggersi, questa volta in modo esclusivo ed al di là di qualsivoglia preferenza *ideologica*, sulla termovalorizzazione a gestione privata.

Ulteriori profili di criticità si sono aperti a seguito della promulgazione della legge regionale n. 29/2007 (recante la disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati ad impianti di smaltimento siti nella regione Puglia), sulla cui base viene impedito il trattamento e/o lo smaltimento di rifiuti speciali se provenienti da altre regioni ed, in particolare, da siti che non possano essere considerati prossimi alla regione Puglia. Ciò ha causato la reazione delle associazioni degli industriali del settore che è sfociata in specifici contenziosi innanzi al giudice amministrativo.

L'assenza, peraltro, di un adeguato sistema impiantistico per i rifiuti speciali, insieme con la particolare conformazione del territorio pugliese, ha verosimilmente contribuito a rendere pressoché endemico il fenomeno dell'abbandono incontrollato di rifiuti, soprattutto del materiale proveniente da demolizione di fabbricati. I dati che sul punto sono stati forniti dal Corpo Forestale dello Stato, davvero allarmanti, lungi dal costituire motivo di censura nei confronti degli organi deputati alla prevenzione ed al contrasto degli illeciti in materia di rifiuti – la cui incisività è testimoniata dalla abbondanza dei risultati conseguiti – deve rappresentare motivo di riflessione per meglio modulare le scelte impiantistiche in relazione alle peculiarità del tessuto produttivo del territorio.

2.3. LA CALABRIA.

Un altro contesto territoriale tutt'ora interessato da situazioni di grave criticità per ciò che attiene al settore dei rifiuti è quello della Regione Calabria.

Al riguardo, la Commissione ha avviato una ricognizione delle modalità di gestione del ciclo dei rifiuti in tale Regione, anche in vista del superamento della relativa gestione commissariale.²⁴

A tal fine, essa ha proceduto, nella seduta del 26 febbraio 2007, all'audizione dell'ex Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella regione Calabria, prefetto Antonio Ruggiero, dalla quale sono emersi gravi carenze nelle modalità di funzionamento della struttura commissariale quali rilevate dal Prefetto stesso nel pur breve periodo nel quale ne ebbe la titolarità (16 novembre 2006-31 gennaio 2007).

Ciò, in particolare, sotto il profilo della trasparenza, rispetto al quale l'audit ha evidenziato di aver riscontrato al momento della presa di possesso delle funzioni commissariali l'assenza di registrazioni contabili dotate di requisiti minimi di analiticità, pur a fronte di un flusso di risorse finanziarie di ingente entità, e l'esistenza di gravi ritardi nei pagamenti e nelle riscossioni di pertinenza. Egli ha inoltre ricordato di aver dovuto constatare la mancanza presso gli uffici affidatigli di un archivio, con la conseguenza che la ricerca delle pratiche era per lo più affidata alla memoria dei singoli funzionari. Forti criticità furono inoltre da lui riscontrate nelle modalità seguite dalle precedenti gestioni per il reclutamento del personale preposto alla struttura commissariale, con evidenti conseguenze sui relativi *standard* operativi. L'audit ha infine ricordato di aver presentato un rapporto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro per segnalare il caso di alcune ditte che erano risultate aggiudicatrici di una lunga serie di appalti con affidamento diretto o tramite gare aggiudicate anche sulla base di una sola offerta.

²⁴ Lo stato di emergenza nella Regione Calabria fu dichiarato per la prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 1997, in relazione ad una situazione di crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti, non gestibile con poteri di ordinaria amministrazione. A seguito della predetta dichiarazione di emergenza – decretata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 – veniva conferito al Presidente della Giunta Regionale l'incarico di Commissario delegato, dotato di poteri straordinari, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione di legge, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Per effetto di una serie di proroghe intervenute negli anni successivi, esso si è protratto – con intestazione dei relativi poteri ai vari soggetti che si sono avvicendati nell'Ufficio di Commissario – fino al 31 ottobre 2007. Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2008, è stato affidato al prefetto Salvatore Montanaro, commissario delegato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, dell'ordinanza di protezione civile n. 3585 del 2007, il compito di provvedere, *in regime ordinario ed in termini di urgenza*, al completamento, entro e non oltre il 30 giugno 2008, di tutte le iniziative ancora di propria competenza già programmate ed in corso di attuazione per il definitivo superamento del *contesto di criticità ambientale in atto nel territorio della regione Calabria*.

2.4. LA CAMPANIA.

La Campania ha occupato stabilmente il centro degli interessi della Commissione a causa del carattere di vero e proprio dramma che ha assunto l'emergenza rifiuti in tale regione.

La ricostruzione delle cause e soprattutto l'individuazione delle responsabilità è stata operata da questo organismo bicamerale in continuità con quanto già rilevato dalla analoga commissione istituita nel corso della precedente legislatura.

E tuttavia, al di là delle responsabilità, la Campania deve costituire oggetto di riflessione per il metodo che si è seguito nel gestire i fondi pubblici ovvero nell'organizzare significativi aspetti gestionali, quale ad esempio il trasferimento e lo smaltimento dei rifiuti in Germania.

Risorse utilizzate non per avviare tempestivamente un ciclo industriale integrato dei rifiuti, bensì per costruire apparati burocratici, formare consigli di amministrazione di società miste, assumere lavoratori da tenere in parcheggio: politiche di rassegnato sostegno dell'esistente, nell'illusione che l'esistente sostenesse indefinitamente la politica.

Si incomincia nel 1994: da allora, mentre in Lombardia si costruiscono tredici termovalorizzatori, in Campania si mette su un Commissariato che di straordinario ha solo i compensi e le consulenze, si aprono consorzi destinati spesso a realizzare vere e proprie *joint ventures* con la camorra, si realizzano impianti di CDR che in realtà non fanno altro che imballare tal quale, si aprono *call-center*, si differenzia la raccolta del denaro pubblico fra percettori improvvisati *manager* dei rifiuti, si discute sull'impatto sanitario di un termovalorizzatore che non è neppure ultimato.

Così, accanto al percolato che, nel frattempo, discariche mal gestite vomitano sui terreni, ammorbando l'aria e intossicando le acque, questo maneggio improprio di risorse pubbliche lascia trasudare ciò che pudicamente è stato definito magma: in realtà, un impasto melmoso di burocrazia inefficiente, politica clientelare, malaffare criminale.

In definitiva, non solo si è governato senza decidere; non solo si è governato senza rispettare gli scopi cui erano destinate le risorse; ma, soprattutto nella ricerca ideologica del consenso di tutti, preferendo la strada deresponsabilizzante dell'unanimità a quella ben più impegnativa delle scelte anche a maggioranza, confondendo il bene comune con gli interessi di ognuno. Quegli stessi interessi particolaristici che hanno condizionato molto spesso anche la gestione dei fondi europei; fondi che raramente sono stati impiegati per investimenti di lungo respiro, più frequentemente, invece, per accudire lavoratori socialmente utili ed imprese parassitarie senza futuro, trasformando tematicamente la spesa pubblica in conto capitale in spesa pubblica corrente.

Senza rendersi conto del peso, incomparabilmente diverso, delle conseguenze.

Aver trasformato strade e piazze in discariche ed inceneritori a cielo aperto, significa aver precluso l'accesso a quei naturali luoghi di incontro

che sono gli spazi pubblici di una città, condannando i cittadini a chiudersi in casa: un isolamento forzato che è la fotografia di un distacco oramai anche fisico fra comunità civile ed istituzioni.

Insomma, non si tratta qui di calcolare mancati guadagni; si tratta, al contrario, di profonde ferite sociali e di ancor più laceranti ricadute antropologiche, la cui portata è, questa sì, incalcolabile.

Il tutto, in un contesto, qual è quello della gestione dei rifiuti, nel quale il condizionamento della criminalità organizzata, come confermato anche dalle recentissime indagini della procura di Napoli nei confronti della camorra casertana, ha assunto connotazioni sistemiche.

Nel rimandare alle precedenti relazioni territoriali per una più dettagliata ricostruzione del quadro e per l'individuazione dei possibili rimedi, si ritiene opportuno richiamare, ancora una volta, l'attenzione su almeno tre profili che dovranno caratterizzare la fuoriuscita dall'emergenza.

In questo contesto, il giudizio sul quadro di interventi recentemente realizzati dal Governo non può che essere cautamente positivo e, soprattutto, condizionato.

Va detto, preliminarmente, che questa Commissione non può che registrare, con amarezza, il fatto che, pur avendo sollecitato un confronto con la Presidenza del Consiglio sui percorsi di fuoriuscita dall'emergenza – e ciò fin dal mese di giugno dello scorso anno – non vi sia stato, da parte del Capo dell'Esecutivo, alcun positivo riscontro in tal senso.

Sicché, se da un lato, non può che far piacere la circostanza che aspetti significativi delle proposte di questa Commissione siano stati accolti nelle determinazioni assunte da ultimo dal Governo per l'emergenza campana, dall'altro lato, però, aumenta il rammarico, giacché probabilmente molto altro ancora si sarebbe potuto e dovuto fare se si fosse avviato quell'utile confronto più volte sollecitato.

E tuttavia, tale difficile contesto relazionale, non impedisce a questo organismo bicamerale di esprimere, come è nelle prerogative e nello stile dei suoi componenti, un giudizio sereno e soprattutto argomentato sulle scelte compiute dal Governo.

Deve registrarsi, innanzitutto, una significativa inversione di rotta rispetto al passato: la decisione di smantellare il commissariato e consorzi è di per sé un segnale di edificante novità. Tuttavia, l'aver intrapreso un percorso all'apparenza più ragionevole – se non altro perché non ripetitivo degli errori del passato – non significa che si è destinati ineluttabilmente a risolvere la questione, soprattutto in modo definitivo.

E qui emergono le condizioni alle quali, nel giudizio della Commissione, viene ad essere subordinato il successo del percorso intrapreso.

Occorre innanzitutto dare chiarezza e precisione di contenuti a formule tanto affascinanti quanto pericolosamente generiche. Innanzitutto, il *raccordo istituzionale* fra Governo ed enti locali, che dovrà caratterizzare il progressivo rientro nel regime ordinario delle competenze.

Questo organismo bicamerale ha più volte suggerito la strada dell'«Intesa istituzionale di programma» e del connesso «Accordo di pro-

gramma quadro» di cui all'articolo 2, comma 203, lettere b) e c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Al di là della veste formale, quel che è davvero decisivo è che non si creino ulteriori sovrastrutture e che Governo, Regione, Province e Comuni capoluogo vengano chiamati ad individuare la strategia necessaria per assicurare alla Campania una gestione dei rifiuti efficiente e rispettosa della salute dei cittadini. Interventi che, una volta decisi collegialmente, potranno e dovranno trovare nel prefetto De Gennaro il soggetto attuatore in grado di assicurarne la tempestiva ed indefettibile realizzazione. Il tutto, nella previsione, pur essa apprezzabile, di incisivi poteri sostitutivi nei confronti di tutti quegli enti locali che non avranno saputo far fronte alle loro responsabilità.

Vi è, inoltre, un ulteriore profilo che merita di essere considerato in relazione alla necessità dell'intesa istituzionale.

Come segnalato nella seconda relazione territoriale sulla Campania, accanto alla credibilità degli organi di governo del territorio, un ulteriore profilo istituzionale è stato in qualche modo aggredito dalla vicenda emergenziale: quello relativo alla affidabilità degli organi di valutazione tecnica, necessaria per conferire autorevolezza scientifica agli interventi legislativi e di amministrazione attiva. Casi come quelli della discarica di Lo Uttaro o, più recentemente, la rivisitazione operata dal Commissario De Gennaro con riferimento a taluni siti pure oggetto di pareri tecnici non ostativi forniti in precedenza (come, ad esempio, per Villaricca o Difesa Grande), testimoniano la necessità di addivenire a forme di raccordo istituzionale in condizione di affidare, in un contesto di trasparenza, le verifiche di sostenibilità ambientale ad organismi tecnici distinti ed esterni rispetto alle amministrazioni attive coinvolte.

In secondo luogo, deve essere finalmente aperto il capitolo delle bonifiche.

Ancora una volta vi è una questione di metodo.

Le risorse destinate alle bonifiche risultano essere state in larga parte dirottate verso l'emergenza rifiuti, cioè verso quel groviglio di assistenzialismo clientelare e burocrazia vorace che è la vera causa del dramma campano.

Con la conseguenza che neppure minimi interventi di bonifica, come quelli rappresentati dal sindaco di Acerra in sede di audizione innanzi a questa Commissione, risultano essere stati compiuti.

Fin dalla Relazione territoriale stralcio sulla Campania, approvata nella seduta del 13 giugno 2007, questa Commissione ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione di Governo e Parlamento e, in modo particolare, dell'organo commissariale competente e di tutte le istituzioni locali, sulla necessità di *«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».

L'aver posto troppo spesso in cima alle priorità l'emergenza-rifiuti, talora, come si è detto, dirottando verso la soluzione di quest'ultima parte dei fondi destinati viceversa alle bonifiche, ha, nei fatti, mortificato il volto di un territorio già odiosamente sfregiato dalle incursioni della criminalità organizzata.

E non è di aiuto neppure l'aver attribuito a soggetti diversi – peraltro entrambi di delega governativa – le competenze in materia di gestione del ciclo dei rifiuti e di bonifiche.

Se si sceglierà, come sopra auspicato, di attivare il meccanismo dell'«Intesa istituzionale di programma» e del connesso «Accordo di programma quadro», Governo, Regione Campania, Province campane e i relativi Comuni capoluogo verranno chiamati ad adottare entro tempi certi e con evidenza delle rispettive responsabilità, le decisioni fondamentali concernenti sia il ciclo integrato dei rifiuti sia il relativo piano regionale delle bonifiche sia le correlate occasioni di sviluppo per le aree interessate.

In questo scenario nuovo, tuttavia, anche gli attori non istituzionali, e fra questi in modo particolare le imprese, sono chiamati a svolgere un ruolo primario.

E ciò, per la necessità, mai abbastanza sottolineata, di inserire il recupero ambientale in programmi di sviluppo economico, che siano finalmente centrati su criteri di premialità per tutti quei soggetti che, in particolare, intendano avviare attività imprenditoriali fondate sul ricorso di tecnologie rispettose dell'ambiente, della salute dei lavoratori e delle popolazioni campane.

2.5. LA SICILIA.

2.5.1. *Lo stato di attuazione del ciclo industriale integrato dei rifiuti.*

Anche l'esperienza siciliana, al pari di quella campana conferma il giudizio negativo nei confronti dell'istituto del commissariamento straordinario.

Appare indicativo, in primo luogo, richiamare il dato messo in evidenza dalla Corte dei Conti con riferimento all'impiego dei flussi di spesa da parte del Commissariato: orbene, su un totale di risorse spese, nel periodo 1999-2005, pari a 209 milioni di euro, ben 40 milioni di euro, pari ad un quinto circa dell'intero ammontare delle risorse, sono stati destinati al mero mantenimento burocratico della struttura.

Chiamato ad imprimere una sostanziosa accelerazione alla fuoriuscita dall'emergenza, il Commissariato non solo ha fatto registrare, anche in questa regione, una consistente dilatazione dei tempi di attuazione del

piano, ma sovente è stato all'origine dei ritardi, soprattutto a causa di scelte procedurali oggetto di censura giurisdizionale, anche in ambito comunitario.

Non può, pertanto, che condividersi il giudizio estremamente critico formulato dalla Corte dei Conti in relazione alle modalità seguite dal Commissariato per dare attuazione agli obiettivi del piano, per essersi queste ultime rivelate foriere di controversie e critiche di opacità amministrativa, senza peraltro incidere significativamente sui tempi di realizzazione.

Il dato illustrato dal giudice contabile è emblematico: a giugno 2006, risultavano ben 18 ricorsi amministrativi; di questi, 10 erano stati proposti da Comuni. Degli altri, 2 erano stati promossi da imprese, 2 da privati e 4 da associazioni ambientaliste.

Il contenzioso senza dubbio più rilevante è quello che ha opposto il Commissario delegato alla Commissione europea, che ha presentato ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee contro la Repubblica italiana per violazione della direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi, per avere, in particolare, il Commissario stipulato le convenzioni senza la idonea pubblicazione dei bandi di gara.

Al riguardo, già la Corte dei Conti ha constatato, non senza riprovazione, l'ostinazione dell'Amministrazione a non osservare i principi di concorrenza e trasparenza, atteggiamento che, oltre a produrre un contenzioso pluriennale con la Commissione europea che data dal 15 novembre 2002, ha finito con l'impegnare risorse umane e temporali ingenti, con un'oggettiva dilatazione dei tempi di attuazione del piano; ostinazione che, pare, non arrestarsi neppure dinanzi alla bocciatura sancita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

A ciò deve aggiungersi, per completezza di ricostruzione, l'evoluzione intervenuta con riferimento alle determinazioni assunte, con riferimento al piano, dai Ministri dell'ambiente che si sono succeduti.

Con Ordinanza commissariale 18 dicembre 2002, n. 1166, veniva adottato il piano regionale per la gestione dei rifiuti in Sicilia; esso prevede la realizzazione di quattro sistemi integrati – ciascuno costituito da stazioni di trasferimento, impianti di pretrattamento, termovalorizzatore e discarica per sovvalli – nelle aree di Casteltermini, Augusta, Palermo (Bellolampo) e Paternò. Ai sensi dell'articolo 2, comma 4, dell'Ordinanza commissariale 23 gennaio 2004, n.3334, i progetti relativi ai sistemi integrati sopra menzionati venivano notificati al Ministero dell'ambiente ai fini della valutazione di impatto ambientale. La Commissione valutazione di impatto ambientale (VIA) del Ministero dell'Ambiente, in data 10 giugno 2004, esprimeva parere di compatibilità ambientale condizionato all'osservanza di talune prescrizioni. Successivamente, tuttavia, con provvedimenti adottati nel febbraio 2007, il Ministro dell'Ambiente ha sospeso gli effetti dei precedenti atti autorizzativi, fino alla conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. In tale contesto di criticità procedurali, che ha visto anche l'intervento del giudice penale con il sequestro preventivo dell'area di Bellolampo, sul presupposto del difetto di un efficace titolo autorizzativo, lo stato di attuazione del

piano ha finito con il registrare l'assenza di un effettivo avvio del nucleo centrale degli interventi programmati.

Nel Piano, in particolare, sono previste, poi, 25 discariche per rifiuti solidi urbani che avrebbero dovuto essere destinate, a partire dal 16 luglio 2005, esclusivamente ai sovvalli provenienti dalle lavorazioni della raccolta differenziata ed a quelli provenienti dalla termovalorizzazione.

È accaduto, però, che, in assenza di impiantistica, le discariche abbiano finito con il rappresentare la chiusura del ciclo.

Anche dal punto di vista finanziario, del resto, le discariche hanno un ruolo sempre più centrale nella gestione della spesa per l'emergenza rifiuti.

Dalla relazione della Corte dei Conti, infatti, emerge che, nel periodo 1999-2005, le spese per discariche sono state pari a 60 milioni di euro, pari a circa un terzo dell'intero ammontare delle risorse spese.

Sulla scorta, poi, di quanto riferito dal Presidente della Giunta Regionale, attualmente sono operative venti discariche, tutte a gestione pubblica, tranne tre. Non tutte le discariche, tuttavia, sono distribuite in modo omogeneo sul territorio siciliano, sì da comportare, come emerso in sede di audizioni dei prefetti e dei rappresentanti degli amministratori locali, notevoli difficoltà – e conseguente incremento dei costi relativi – nel trasporto e nel conferimento.

Altro punto dolente è quello relativo alla raccolta differenziata.

Va riportato, al riguardo, ancora una volta, il dato negativo messo in evidenza dalla Corte dei Conti che ha sottolineato come, a fronte di un totale di risorse spese pari a 209 milioni di euro, il Commissariato risulta aver speso per iniziative connesse alla raccolta differenziata (campagne di sensibilizzazione, raccolta, spese per progetti, isole ecologiche) circa 44 milioni di euro, con risultati sconcertanti.

La percentuale di raccolta differenziata, del 5,5 per cento nel 2005, è passata al 7 per cento nel 2006 e all'8 per cento circa nel 2007.

2.5.1.1. *Le risorse correnti*

Nel 2006, 121 Comuni su 390 sono passati alla tariffa²⁵.

La Sicilia continua ad avere, fra le Regioni italiane, la più bassa percentuale di copertura dei costi totali del servizio di igiene urbana con i proventi da tassa e/o tariffa²⁶, attestandosi sulla percentuale del 64 per cento (anno 2004),²⁷ addirittura in diminuzione rispetto al 2001 (66,4 per cento)²⁸.

²⁵ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006, 2007*, vol. I, pag. 203.

²⁶ Tale situazione risulta stigmatizzata da tempo dalla Corte dei conti: «Va notato che, specie in Sicilia, i livelli impositivi sono diffusamente bassi» (Corte dei conti, Sezione autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, vol. I, pag. 45).

²⁷ Altri significativi dati si rinvencono in: Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 243; *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 223; *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 325.

²⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 304.

A ciò si aggiunge la piaga dell'evasione. Per gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) Trapani 2, Enna 1, Messina 1 e Messina 2 si è verificata una morosità generalizzata nel pagamento, totale o parziale, della tassa sui rifiuti da parte dei cittadini²⁹.

La tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU) è applicata a Palermo e in oltre due terzi della Sicilia.

La tariffa – applicata nel resto dell'Isola – ha comportato un ingente incremento della spesa da parte degli utenti, ma in molti casi ha virtualmente eliminato il problema dell'evasione, scesa a livelli fisiologici (5 per cento), in quanto l'intero costo della gestione del ciclo (dal servizio di raccolta allo smaltimento) è ripartito sugli utenti/clienti.

2.5.1.2. *I costi della gestione dei rifiuti urbani.*

Appare utile, anche per comprendere la portata complessiva del piano di gestione siciliano, confrontare i costi di quest'ultimo con quelli medi nazionali.

Il costo complessivo del servizio in Sicilia nel 2005 è di 400.752.000 euro (153,3 euro per tonnellata, 79,9 euro per abitante)³⁰. I dati per tonnellata e per abitante collocano la Sicilia leggermente al di sotto della media nazionale. Il costo complessivo risulta pressoché raddoppiato rispetto al dato 2003 (200,7 milioni di euro), a fronte di una dinamica nazionale molto meno marcata (+ 38,9 per cento)

In ambito nazionale, infatti, nel 2005, complessivamente, il costo totale diretto di gestione dei rifiuti urbani è stato di 5.071 milioni di euro con una crescita del 3 per cento rispetto all'anno precedente. Negli anni sta inoltre cambiando l'incidenza dei diversi fattori di costo sul costo totale. Il costo della raccolta differenziata nel 2005 rappresenta il 18 per cento del costo totale, la raccolta indifferenziata il 32 per cento, il costo della discarica il 26 per cento (con un leggero calo rispetto all'anno precedente), il costo di biostabilizzazione il 13 per cento, il costo di compostaggio il 5 per cento e il costo di incenerimento il 6 per cento.

2.5.1.3. *L'adempimento della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee con particolare riferimento alle determinazioni assunte dalla Presidenza della Giunta Regionale e dall'Autorità Regionale Acque e Rifiuti.*

Uno dei fattori che ha determinato un oggettivo rallentamento nell'attuazione del piano è stata la lunga controversia che ha opposto la struttura commissariale alla Commissione Europea. All'origine del contenzioso vi è il fatto che il Commissariato ha ritenuto di qualificare il rapporto con le ATI individuate quale soggetti aggiudicatari per la realizzazione delle con-

²⁹ Cfr. Corte dei Conti, *cit.*, p. 140.

³⁰ Fonte: Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, pagg. 50-58.

venzioni come concessioni di servizi, in quanto tali escluse dalle procedure di evidenza pubblica previste dalla direttiva 92/50/CEE.

La sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 luglio 2007 (causa C382/05) ha stabilito l'illegittimità di tale procedura per violazione della suddetta direttiva.

Questo, in sintesi, il ragionamento seguito dalla Corte di Giustizia:

la definizione di appalto pubblico di servizi ovvero di concessione di servizi rientra nella sfera del diritto comunitario; di conseguenza il riferimento all'ordinamento interno non è pertinente al fine di accertare se le convenzioni controverse rientrino nell'ambito d'applicazione della direttiva 92/50.

In particolare, la convenzione per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata, che preveda il versamento, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di una tariffa il cui importo è fissato in euro per tonnellata di rifiuti, è da qualificarsi contratto a titolo oneroso ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva 92/50/CEE, e quindi un appalto pubblico.

La sola circostanza che l'operatore, oltre alla remunerazione percepita a titolo oneroso dall'amministrazione aggiudicatrice, sia in grado (per effetto, nella fattispecie, della vendita di energia elettrica prodotta dalla termovalorizzazione dei rifiuti) di ricavare accessoriamente determinati proventi da terzi come corrispettivo della sua prestazione di servizi non può essere sufficiente a privare le convenzioni controverse della loro qualifica di appalti pubblici.

Ne consegue che, qualificate le convenzioni come appalti pubblici di servizi ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 92/50/CEE, la loro aggiudicazione può intervenire soltanto in osservanza delle disposizioni della predetta direttiva, in particolare dei suoi artt. 11, 15 e 17, che prevedono la pubblicazione di un avviso di bando di gara d'appalto conforme al modello previsto dall'allegato III della suddetta direttiva.

La censura del giudice comunitario, in definitiva, fulmina le modalità scelte dalla pubblica amministrazione per garantire trasparenza alla individuazione del contraente privato, considerandole non adeguate al programma contrattuale individuato.

Orbene, al di là di recriminazioni di tenore giuridico – pure più volte sollevate in sede di audizioni, in particolare dal direttore generale dell'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque, e, tuttavia, di scarsa utilità tenuto conto del carattere irrevocabile della pronunzia del giudice comunitario-, quel che maggiormente colpisce è proprio l'oggetto della censura, e cioè l'aver seguito la pubblica amministrazione una strada dai livelli di trasparenza insoddisfacenti. Cosa che dovrebbe vieppiù preoccupare in un contesto, qual è quello siciliano, di accertata infiltrazione della criminalità organizzata nelle procedure concorsuali, in genere, ed in quelle relative al ciclo dei rifiuti, in specie.

Allo stato, tuttavia, quel che deve registrarsi e stigmatizzarsi è una preoccupante incertezza, tuttora perdurante, in ordine alle modalità di attuazione della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Non sembra, infatti, coltivata l'ipotesi di procedere a nuova gara mediante le modalità di evidenza pubblica richieste dalla qualificazione operata dal giudice comunitario; paiono, viceversa, considerate altre strade che si presentano più come tentativi di eludere quanto statuito dalla Corte di Giustizia che come comportamenti lealmente ossequiosi dei principi di diritto scolpiti nella sentenza.

Il tutto – come si è detto – con inevitabile ripercussione sui tempi di attuazione del piano ed avvio di un ciclo finalmente integrato ed industriale dei rifiuti.

2.5.1.4. Le criticità amministrative e gestionali del ciclo dei rifiuti.

Va, innanzitutto, apprezzato il fatto che, pur se con ritardo, la Sicilia si è dotata di un piano che prevede un ciclo integrato industriale dei rifiuti, la cui efficienza complessiva potrà giudicarsi solo con il completamento di una parte significativa dell'impiantistica.

Allo stato, ed in assenza della chiusura del ciclo, vanno poste in evidenza alcune criticità – che di seguito vengono esposte – nella prospettiva di una adeguata rimodulazione del piano stesso.

Ed invero, alla luce delle sofferenze conseguenti alla pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità europee e, soprattutto, in considerazione della necessità di considerare i tempi di realizzazione dell'impiantistica, appare opportuno – a giudizio di questa Commissione – introdurre degli aggiustamenti al piano che – pur senza stravolgerne la filosofia di fondo – lo adeguino alle peculiarità della situazione territoriale.

In primo luogo, appare opportuno – nel riavviare i procedimenti concorsuali relativi alla realizzazione dell'impiantistica secondo i parametri forniti dal giudice comunitario – prevedere un ridimensionamento degli impianti di termovalorizzazione, sia per adeguare tali impianti agli effettivi quantitativi di rifiuti prodotti e sia per evitare che un sovradimensionamento degli stessi induca, di fatto, ad abbandonare qualsivoglia strada che conduca ad una riduzione dei volumi di rifiuto indifferenziato.

Per quanto, poi, attiene alla localizzazione dell'impiantistica, va rilevata la opportunità di evitare che vengano rimesse ai privati le scelte relative alla individuazione dei siti ove realizzare impianti e discariche di servizio; ciò per evitare che in un contesto, qual è quello siciliano, in cui la criminalità organizzata mantiene il proprio controllo sulle attività produttive grazie principalmente all'egemonia territoriale, venga sostanzialmente agevolata nel perseguimento delle proprie finalità criminali.

Ulteriori snodi critici del piano sono rappresentati dagli ambiti territoriali ottimali e dalle società miste.

2.5.1.5. Gli ambiti territoriali ottimali (ATO) della Sicilia.

Se, dal punto di vista tecnico, il piano si incentra sui quattro sistemi integrati, caratterizzati da una precisa scelta impiantistica quanto alla chiu-

sura del ciclo, dal punto di vista amministrativo-gestionale il piano vede quali protagonisti indiscussi gli Ambiti Territoriali Ottimali.

Vi è da prendere atto, a tale riguardo, del coro pressoché unanime di critiche che sono state raccolte dalla Commissione, soprattutto in occasione della missione territoriale, con riferimento alle *performance* finora fornite dagli ATO siciliani.

Da più parti, infatti, gli ATO sono stati individuati come il maggiore centro di imputazione delle responsabilità relative sia alla lievitazione dei costi del non-ciclo dei rifiuti in Sicilia che ad una generale de-responsabilizzazione dei Comuni.

Del resto, secondo quanto emerso nel corso delle audizioni svoltesi nel capoluogo siciliano, il debito maturato fino ad oggi dagli ATO ammonta a circa 430 milioni di euro, cui vanno aggiunti i costi che dovranno essere sostenuti per la stabilizzazione dei lavoratori di pubblica utilità e dei lavoratori socialmente utili assunti in larga parte dai Comuni e poi trasferiti sui bilanci degli ATO.

Certo è che le difficoltà degli ATO sono pure riconducibili al mancato completamento del piano e, in particolare, alla mancata chiusura del ciclo dei rifiuti che avrebbe consentito verosimilmente di far apprezzare i vantaggi, anche economici, del sistema piuttosto che unicamente disconomie e ingolfamenti burocratici.

Tuttavia, tali criticità, nel loro complesso, assumono oggi portata davvero assorbente e giustificano, non solo, una sensibile riduzione del numero degli ATO (già peraltro prevista, da 27 a non più di 14 unità), ma anche una radicale rivisitazione del ruolo stesso degli ambiti, a favore di una maggiore centralità delle responsabilità gestionali dei comuni; cosa, peraltro, condivisa dallo stesso legislatore nazionale che, in sede di legge finanziaria per il 2008, è pervenuto ad una radicale rivisitazione del ruolo degli ambiti territoriali ottimali.

L'inefficienza costosa degli ambiti territoriali risulta, peraltro, sanzionata anche dai cittadini siciliani che hanno avviato, come si è sopra accennato, procedure dirette a contestare la pretesa impositiva di tali enti.

Accanto a considerazioni di tipo economico, vanno inoltre svolte delle riflessioni che attengono alla affidabilità dell'intero sistema, così come si è venuto evolvendo in questi ultimi anni.

Va, a tale riguardo, constatato come da più parti – sia in ambito giudiziario che amministrativo – sia stato denunciato il fatto che gli ATO sono all'origine di imbarazzanti conflitti di interesse; situazioni conflittuali che fanno capo spesso allo stesso ente pubblico, per il fatto che si trova ad essere, da un lato, titolare, attraverso partecipazioni di maggioranza, di società miste aggiudicatarie di appalti relativi ai rifiuti solidi urbani, e, dall'altro, in quanto componente dell'ATO, in posizione concorrenziale verso le stesse società miste e quindi, in buona sostanza, verso se stesso.

Altra criticità concerne la lamentata scarsa trasparenza nell'assegnazione dei lavori, molto spesso affidati senza procedure di evidenza pubblica, a cooperative (sovente costituite ad hoc, con assunzioni clientelari

ed a volte di persone con pregiudizi penali) dalla scarsa affidabilità professionale.

Nessun incentivo viene, quindi, fornito alla ricerca delle migliori tecnologie disponibili sul mercato; nessun incentivo, in definitiva, viene dato per l'innovazione tecnologica, con conseguenti ricadute sulla sostenibilità ambientale delle soluzioni tecniche adottate.

2.5.1.6. *Le società miste.*

Altro snodo qualificante dell'intero sistema è individuabile nelle società miste che in questi anni si sono affacciate numerose nella gestione del ciclo dei rifiuti urbani in Sicilia.

Esperienze, anche queste, oltre che spesso fallimentari sotto il profilo gestionale, ampiamente dimostrative della collusione e, talora, della piena compenetrazione fra strutture amministrative e tessuto criminale nel settore dei rifiuti.

Assieme agli ATO, le società miste hanno rappresentato, infatti, il terreno di infiltrazione privilegiato dalla criminalità organizzata, giacché esse consentono il pieno dispiegarsi di quel patto fra mafia, mala gestione e cattiva politica che spesso caratterizza i settori della pubblica amministrazione interessati da cospicui flussi di erogazione di denaro pubblico; e l'emergenza rifiuti ha rappresentato, in tale prospettiva, per la Sicilia, e per le regioni commissariate in generale, il nuovo filone d'oro *per eccellenza*.

2.5.1.7. *Il sistema dei controlli.*

Da più parti è stata denunciata l'assenza di un efficace sistema di controlli, dovuto sia alla impreparazione dei dirigenti, sia a quel continuo intrecciarsi fra pubblico e privato che rende, come si è visto, pressoché immanente al sistema una situazione di conflitto di interessi.

Già si è detto degli ATO, dove dovrebbero essere gli stessi soggetti che vi partecipano ad attivare i controlli verso sé stessi.

Vi è poi da registrare la pressoché totale assenza di controlli, non solo sulle modalità di svolgimento delle attività connesse al ciclo dei rifiuti, ma sugli stessi costi di gestione delle principali attività.

È stato, infatti, più volte segnalato, nel corso delle audizioni svoltesi nel contesto della missione territoriale svoltasi in Sicilia, il fatto che da parte degli enti pubblici non vi sia un'adeguata conoscenza circa l'effettivo ammontare dei costi relativi alle fasi più significative della gestione del servizio relativo ai rifiuti solidi urbani.

Tale situazione spiega, per un verso, l'incapacità degli enti pubblici di tenere sotto controllo la spesa, con la conseguente lievitazione dei costi scaricati sui cittadini e, per altro, la dipendenza degli stessi soggetti pubblici dalle società private che finiscono con l'imporre i prezzi, in un regime di sostanziale monopolio.