

Doc. XXIII
n. 4

**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*)

SECONDA RELAZIONE TERRITORIALE SULLA CAMPANIA

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

Approvata nella seduta del 19 dicembre 2007

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

INDICE

PREMESSA	Pag.	3
1. PORRE FINE ALLE INEFFICIENZE DELLA STRUTTURA COMMISSARIALE ED ORGANIZZARE LA TRANSIZIONE	»	3
2. DOPO IL COMMISSARIATO: CHE FARE	»	6
2.1 <i>Porre fine alla de-responsabilizzazione delle ammini- strazioni locali</i>	»	6
2.2 <i>Aprire il ciclo dei rifiuti alle bonifiche ed allo sviluppo economico</i>	»	7
2.3 <i>Alleggerire il ciclo dei rifiuti dal peso dei consorzi ..</i>	»	7
2.4 <i>Ridurre e razionalizzare la movimentazione dei rifiuti, anche introducendo una nuova logistica dei trasporti .</i>	»	8
2.5 <i>Rimodulare il piano, ripensando talune scelte impianti- stiche ed affiancando al piano regionale coerenti piani provinciali</i>	»	9
2.6 <i>Introdurre strumenti più incisivi di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata stimolando la collaborazione delle imprese: i protocolli di traspa- renza ambientale</i>	»	9

SECONDA RELAZIONE TERRITORIALE SULLA CAMPANIA

PREMESSA.

A pochi giorni dalla scadenza della gestione commissariale per l'emergenza rifiuti in Campania, fissata al 31 dicembre di quest'anno, la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ritiene doveroso svolgere ulteriori riflessioni ad integrazione e sviluppo di quanto già osservato nella Relazione territoriale sulla Campania approvata nel giugno scorso.

E ciò perché, come è sotto gli occhi di tutti, si è ancora ben lontani dall'avvio di un ciclo industriale integrato dei rifiuti, nonostante l'indubbia accelerazione impressa dall'attuale Commissario, soprattutto con riferimento al completamento ed alla messa in funzione del termovalorizzatore di Acerra e della connessa impiantistica, oggetto della gara bandita il 21 novembre scorso ed in corso di svolgimento.

Nel contempo, tuttavia, buona parte del territorio rimane tuttora imbrattato da cumuli di immondizia non rimossi, la disponibilità delle comunità locali all'apertura di nuovi siti da adibire a discarica o all'insediamento di strutture di servizio è sempre più ridotta, la fiducia nella capacità delle istituzioni centrali di avviare programmi di bonifica e di sviluppo dei territori più colpiti dal degrado ambientale si è praticamente azzerata.

Senza trascurare l'esiziale combinarsi di un radicamento, oramai pressoché stabile, della criminalità organizzata nel circuito dei rifiuti e, di contro, di un apparato amministrativo di controllo largamente inefficiente.

La sensazione è che l'emergenza abbia lasciato il posto al dramma.

Tutto ciò impone assunzioni precise di responsabilità, nel rispetto delle competenze di ciascuno: questo è, appunto, il senso del presente documento che la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti sottopone all'attenzione dei cittadini campani, delle istituzioni locali, del Parlamento e del Governo.

1. PORRE FINE ALLE INEFFICIENZE DELLA STRUTTURA COMMISSARIALE ED ORGANIZZARE LA TRANSIZIONE.

Occorre, in primo luogo, ribadire il giudizio incondizionatamente negativo sull'apparato commissariale, le cui inefficienze strutturali si sono rivelate, lungo questi anni, di entità tale da pregiudicarne, in modo irreversibile, operatività ed efficacia.

La struttura del Commissariato, infatti, ha finito sovente con il dirottare parti consistenti delle risorse per la propria auto-sussistenza, assumendo sempre più l'aspetto di un orpello inutile e dannoso.

Ciò è ancor più evidente nonostante l'inversione di rotta che l'attuale Commissario, pur in un quadro di inefficienze oramai sedimentatesi nel tempo, ha tentato di imprimere, intervenendo sia nella direzione di un incisivo snellimento dell'apparato burocratico, sia di una maggiore razionalizzazione e trasparenza dei flussi di spesa.

La storia del Commissariamento, inoltre, ha registrato numerose ed allarmanti vicende criminose che hanno visto come protagonisti rappresentanti anche apicali dell'apparato burocratico commissariale, tanto da contribuire a radicare nei cittadini campani una percezione di sostanziale inaffidabilità, se non proprio di collusione con la criminalità di impresa e di tipo mafioso, delle istituzioni preposte alla soluzione dell'emergenza-rifiuti.

Da ultimo, la vicenda relativa alla discarica sita in località Lo Uttaro del comune di Caserta è tristemente emblematica di tale inefficienza collusiva. La circostanza, infatti, che l'Autorità Giudiziaria abbia, sulla base degli stessi atti giacenti presso gli uffici del Commissariato, ricostruito ed accertato l'inadeguatezza ambientale del sito, è sintomo desolante quanto in equivoco – se non del pieno e diretto coinvolgimento nell'attività di pre-costituzione della falsa rappresentazione della realtà, cosa che spetterà alla magistratura accertare – quanto meno dell'incapacità della struttura commissariale a leggere le proprie stesse carte.

Per la verità, il quadro delle inefficienze deve registrare anche l'inescusabile ritardo con cui l'ARPA Campania – secondo quanto emerso nel corso della medesima indagine – è intervenuta a segnalare le criticità ambientali legate all'utilizzo del sito, con ciò venendo meno alla propria funzione di controllo tecnico neutrale, indispensabile presidio di trasparenza per le scelte della pubblica amministrazione.

La vicenda di Lo Uttaro pone, inoltre, un'ulteriore questione, che attiene alla dinamica dei rapporti fra organi che, pur appartenendo a poteri diversi, devono ritenersi accomunati dalla medesima superiore finalità, la tutela del bene comune.

Pur nel doveroso rispetto delle necessarie prerogative di segretezza proprie dell'attività investigativa e della costitutiva garanzia di autonomia connessa alle scelte dell'autorità giudiziaria, va tuttavia constatato con amaro stupore come, nel caso in questione, sia mancato del tutto ogni raccordo informativo che impedisse al legislatore di adottare decisioni fondate su presupposti contrari al vero; e ciò ancor più ove la falsità di tali presupposti fosse risultata ben evidente all'apparato investigativo e giudiziario.

Lo sconcerto aumenta se si considera, poi, il lungo tempo trascorso tra l'acquisizione degli elementi di prova e l'adozione del decreto di sequestro.

Vi è un dato, ancora, sul quale sembra necessario riflettere.

Spesso, ed a ragione, si pone l'accento sul *vulnus* che comportamenti come quelli sopra descritti finiscono con l'arrecare alla credibilità di cui le istituzioni, nel loro complesso, devono godere per adottare tutte quelle scelte che la tutela del bene comune richiede.

Ma vi è un ulteriore aspetto di questa ferita, sovente poco curato: la perdita di fiducia interna alle istituzioni stesse.

Ed infatti, non vi è dubbio che il venir meno dell'affidabilità degli organi di valutazione e controllo, necessaria per dare autorevolezza tecnico-scientifica agli interventi legislativi e di amministrazione attiva, introduce una pericolosa divaricazione all'interno delle istituzioni. Con effetti tanto più devastanti ove si constati che scelte legislative, così invasive per le comunità locali, sono intervenute a valle di procedimenti viziati da false rappresentazioni della realtà indotte proprio da quegli organi cui è affidato il compito di veicolare una descrizione dei fatti immune da ogni contraffazione.

Il giudizio negativo sull'esperienza del Commissariamento, tuttavia, se, per un verso, induce a ritenere non più differibile il rientro nel regime ordinario, non può non tenere nella dovuta considerazione le criticità gestionali che emergerebbero nell'ipotesi di un immediato passaggio agli enti locali e alla stessa istituzione regionale delle piene competenze.

Sicché appare indispensabile, come già anticipato nella Relazione territoriale sulla Campania sopra evocata, accompagnare, in ragione dell'inerzia sin qui registrata, la transizione verso il regime ordinario con un meccanismo che, senza creare ulteriori strutture amministrative, funga da garante istituzionale degli enti locali, pronto ad entrare in funzione dinanzi a ritardi ed inadempienze di questi ultimi.

Si tratta, come già illustrato nella Relazione territoriale, dello strumento 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, ripreso, peraltro, dall'attuale Commissario nel Piano Regionale presentato nell'ottobre scorso.

In tale cornice istituzionale, Governo, regione Campania, province campane e i relativi comuni capoluogo verranno chiamati ad adottare entro tempi certi, in un contesto unitario e con evidenza delle rispettive responsabilità, le decisioni fondamentali relative al ciclo integrato dei rifiuti, al relativo Piano regionale delle bonifiche e alle correlate occasioni di sviluppo per le aree interessate.

L'eventuale conservazione in capo all'attuale Commissario straordinario o ad altri soggetti delegati dal Governo di poteri connessi all'emergenza-rifiuti potrà trovare giustificazione solo in relazione a ben specificate e circoscritte situazioni (quale, ad esempio, il completamento delle procedure attivate con il bando di gara del 21 novembre scorso o lo smaltimento delle ecoballe stoccate), ovvero con riferimento a questioni che richiedano una diretta assunzione di responsabilità del Governo (come nel caso della risoluzione del contenzioso con Fibe), ovvero, lo svolgimento di una funzione di vigilanza indispensabile per impedire che il flusso di ulteriori finanziamenti, soprattutto di provenienza comunitaria,

non venga distolto dal vincolo di destinazione o, peggio ancora, esposto all'inquinamento criminale.

Il mantenimento di poteri straordinari residuali non dovrà, comunque, ostacolare il completo smantellamento della struttura commissariale, con l'immediato rientro del personale alle amministrazioni di appartenenza e la cessazione di ogni rapporto di consulenza.

Se tutto ciò può servire a chiarire «chi» deve essere chiamato ad attuare il piano regionale sui rifiuti, resta, tuttavia, da stabilire «che cosa» va realizzato, cioè quale piano va messo in campo nei prossimi mesi, quali priorità, in particolare, occorrerà fissare perché si veda finalmente l'avvio di un ciclo industriale integrato dei rifiuti in Campania.

2. DOPO IL COMMISSARIATO: CHE FARE.

Lo scenario post-commissariamento ha già costituito motivo di riflessione di questa Commissione.

Nella Relazione territoriale sulla Campania, infatti, è stato tracciato un percorso che, pur rimanendo attuale nelle sue coordinate di fondo (con particolare riferimento al ciclo industriale integrato ed alla raccolta differenziata), necessita qui di essere ulteriormente arricchito alla luce di quanto emerso a seguito di un'ulteriore gestione commissariale e dei successivi approfondimenti istruttori operati da questa Commissione.

2.1 *Porre fine alla de-responsabilizzazione delle amministrazioni locali.*

Un dato appare indiscutibile: nessun giovamento ha apportato la soluzione, adottata nel decreto legge 11 maggio 2007, n. 61, di nominare i presidenti delle Province quali sub-commissari.

In particolare, tale scelta non è servita a ripristinare un circuito di mediazione con il territorio, inducendo spesso, sia pure con apprezzabili eccezioni, l'amministratore locale, ed *in primis* quello provinciale, all'imbarazzante ruolo di *Giano* bifronte, mostrando, sul terreno istituzionale, il volto della collaborazione istituzionale, ed invece, su quello sociale, quello del sostenitore in taluni casi dell'intangibilità dei rispettivi territori.

È necessario, pertanto, ridare pienezza decisionale alle province – anche con opportune modifiche della legislazione regionale – introducendo, nella cornice del menzionato Accordo di Programma quadro, piani provinciali per lo smaltimento dei rifiuti, indispensabili, innanzitutto, per superare le difficoltà legate al reperimento di siti da adibire a discariche e a strutture di servizio, causa prima delle ricorrenti emergenze nell'emergenza, cioè della mancata rimozione dei rifiuti dalle strade, con le conseguenti inevitabili ricadute sulla vivibilità e l'economia dei territori.

2.2. *Aprire il ciclo dei rifiuti alle bonifiche ed allo sviluppo economico.*

Il tema delle discariche – è bene sottolinearlo – deve essere affrontato in stretta connessione con il programma delle bonifiche, che va realizzato in tempi certi e con il coinvolgimento di comunità locali e rappresentanti delle imprese, al fine di rendere immediatamente percepibile la trasformazione in occasioni di sviluppo delle strutture poste a servizio del ciclo industriale integrato dei rifiuti.

L'apertura di nuove discariche, in particolare, non deve essere più avvertita come il frutto di scelte poco trasparenti e sprovviste dei necessari studi tecnici. Il caso Lo Uttaro induce questa Commissione a suggerire la necessità di prevedere l'intervento di un organo di valutazione tecnica esterno e distinto rispetto all'amministrazione attiva, in grado di compiere, entro tempi predefiniti, una valutazione di adeguatezza ambientale del sito, di imporre le necessarie prescrizioni per l'utilizzazione e, soprattutto, di vigilarne tempestivamente il puntuale adempimento.

In tale prospettiva, potrebbe apparire utile il coinvolgimento di strutture già ampiamente affidabili, che abbiano davvero caratteristiche di terzietà, con il supporto scientifico di qualificati rappresentanti della migliore ricerca tecnologica ed universitaria.

2.3. *Alleggerire il ciclo dei rifiuti dal peso dei consorzi.*

Va, poi, affrontata con decisione la questione dei costi connessi al non-ciclo dei rifiuti in Campania.

Secondo quanto emerso anche dall'analisi svolta dall'attuale Commissario di Governo in sede di presentazione del piano regionale dei rifiuti, due sono le voci che incidono maggiormente sulla spesa relativa alla gestione dei rifiuti in Campania: la raccolta ed il trasporto.

Ed infatti, il costo totale della prima fase del non-ciclo dei rifiuti (comprensiva, appunto, delle attività di spazzamento, raccolta e trasporto) è valutabile in un *range* fra i 500 e i 600 milioni di euro per anno, con un'incidenza di circa 96,00 euro/anno per abitante (a fronte un'incidenza pro capite dell'intero ciclo di 134,79 euro/anno). In particolare, poi, il solo costo delle risorse umane è pari a 60,80 euro/anno per abitante. Se si considera che i comuni sono obbligati ad avvalersi, in via esclusiva, dei consorzi, e della relativa pletorica dotazione di personale, per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi di raccolta differenziata, ne discende con evidenza come attualmente sul non-ciclo pesi in modo significativo un fattore diseconomico strutturale, rappresentato appunto dai consorzi.

Occorre, dunque, procedere, con urgenza e senza esitazioni, al completo smantellamento delle strutture consortili, facendo venir meno anche l'esclusiva competenza degli stessi in materia di raccolta differenziata, e prevedendo per i lavoratori circuiti di mobilità all'interno del piano regionale e dei connessi piani provinciali.

È necessario, a tal fine, che allo scioglimento dei consorzi si accompagnino politiche sociali di tutela dei lavoratori ispirate a criteri selettivi e

rigorosi, evitando di introdurre forme di sostegno indifferenziato, tali, ad esempio, da premiare anche coloro che si sono resi responsabili di attività criminose.

Si tratta di separare finalmente le necessarie politiche sociali di sostegno agli investimenti ed all'occupazione dalle politiche di gestione del ciclo dei rifiuti, facendo sì che queste ultime non siano più utilizzate come forme improprie di ammortizzatori sociali, con effetti disastrosi evidenti: sia perché non si costruiscono le premesse per un durevole sviluppo socio-economico, sia perché si carica il ciclo di rifiuti di costi ulteriori cui non corrispondono sensibili benefici.

Lo scioglimento dei consorzi, peraltro, oltre a rappresentare un consistente risparmio di costi a vantaggio della funzionalità complessiva del ciclo industriale integrato, costituisce uno snodo essenziale anche su un altro fronte, quello della prevenzione e del contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Le recenti attività di indagini della magistratura nei confronti, in particolare, dei consorzi operanti nella provincia di Caserta, hanno, infatti, confermato quanto questa Commissione aveva già avvertito nella menzionata Relazione territoriale sulla Campania, a proposito del rischio che tali strutture, oltre a costituire inutili enti di intermediazione burocratico-clientelare, avrebbero potuto rappresentare come luoghi di incontro fra mala vita camorristica e mala amministrazione.

2.4. Ridurre e razionalizzare la movimentazione dei rifiuti, anche introducendo una nuova logistica dei trasporti.

L'accento agli interessi della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti conduce, poi, ad affrontare un'ulteriore voce che, come si è anticipato, pure incide in modo significativo sui costi complessivi del servizio, quella relativa alle attività di trasporto.

A tale proposito, si deve prendere atto che l'attuale strutturazione geografica del non-ciclo ha imposto, per un verso, una movimentazione dei rifiuti estesa a tutto il territorio regionale e, per altro, il ricorso esclusivo al trasporto su gomma, con l'intuibile esposizione al pericolo di inquinamento della criminalità organizzata, da sempre massicciamente presente in tale settore.

Si tratta di individuare dei circoscritti ambiti territoriali, ove concentrare l'impiantistica e le strutture di servizio, all'interno dei quali movimentare i rifiuti, anche ricorrendo al trasporto su rotaia.

Come è ovvio, ciò impone l'adozione di interventi di aggiustamento del piano, tali da rendere coerente la necessaria distribuzione dei carichi ambientali su base provinciale con un respiro regionale.

2.5. Rimodulare il piano, ripensando talune scelte impiantistiche ed affiancando al piano regionale coerenti piani provinciali.

Si tratta, in primo luogo, di rimodulare opportunamente la geografia del piano, partendo da alcuni dati di fatto:

a) l'avvio della procedura concorsuale che condurrà al completamento del termovalorizzatore di Acerra, al *revamping* di tre impianti di produzione di CDR (Tufino, Giugliano e Caivano) ed alla realizzazione di un ulteriore impianto a servizio del termovalorizzatore, da adibire al trattamento ed al ricondizionamento delle balle da rifiuto con codice CE 191212, stoccate a far data dal 16 dicembre 2005;

b) l'assenza per l'altro impianto di termovalorizzazione, la cui realizzazione è prevista a S. Maria La Fossa, di una prospettiva di concreta fattibilità in tempi ragionevoli;

c) la disponibilità avanzata dal comune di Salerno ad ospitare la realizzazione di un altro impianto di termovalorizzazione.

Tenendo conto, dunque, da un lato, dell'approssimarsi dell'entrata in funzione dell'impianto di Acerra e delle sue caratteristiche tecnologiche e di potenzialità e, dall'altro, della consistenza pressoché chimerica dell'altro impianto di S. Maria La Fossa, potrebbe essere opportuno rivedere la ubicazione del secondo impianto di termovalorizzazione, sostituendo Salerno a S. Maria La Fossa.

Ciò consentirebbe:

a) una distribuzione più omogenea dei carichi ambientali, alleggerendo un'area, quella compresa fra la parte nord-orientale della provincia di Napoli e la provincia di Caserta, già caratterizzata dalla presenza di larga parte dell'impiantistica connessa al ciclo dei rifiuti;

b) la realizzazione di macro-aree, all'interno delle quali sviluppare piani provinciali di gestione del ciclo dei rifiuti, riducendo la movimentazione degli stessi in ambiti territoriali più circoscritti.

Inoltre, appare necessario:

c) evitare un'impiantistica tecnologicamente inadeguata che, nel tentativo di produrre CDR, consumi quantità rilevanti di energia con immissioni inquinanti per l'ambiente;

d) evitare, infine, soprattutto in una fase, qual è quella attuale, in cui l'obiettivo prioritario è di fuoriuscire finalmente dall'emergenza, di utilizzare tecnologie non ampiamente collaudate e non assistite da una indiscussa validazione scientifica.

2.6. Introdurre strumenti più incisivi di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata stimolando la collaborazione delle imprese: i protocolli di trasparenza ambientale.

Si tratta di arricchire ed adeguare alle peculiarità del settore dei rifiuti i protocolli di legalità esistenti prevedendo specifiche clausole che preve-

dano – o come requisiti di prequalificazione delle imprese o come punteggi aggiuntivi in sede di aggiudicazione – l’indicazione preventiva e dettagliata, da parte delle imprese che partecipino alle procedure concorsuali, del programma gestionale che verrà seguito nell’esecuzione dell’appalto, con particolare riferimento ai mezzi utilizzati, alle tecnologie impiegate, agli eventuali collegamenti operativi con altre imprese.

In conclusione, l’auspicio è che queste pagine possano suscitare un sussulto ed una reazione che servano finalmente ad invertire la rotta.

Con l’impegno di questa Commissione a non far venir meno, per quanto è nelle proprie competenze, il proprio contributo di vigilanza e di proposte.