

CORTE DEI CONTI

**Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni
dello Stato**

***Programma delle attività di controllo sulla gestione per l'anno 2005
(deliberazione n. 1/2005/G)***

**La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari
del Governo**

MAGISTRATI ISTRUTTORI: ANTONIO MEZZERA RENZO LIBERATI

SOMMARIO

1. <i>L'oggetto dell'indagine</i>	<i>pag.</i>	3
2. <i>Il quadro normativo</i>	<i>pag.</i>	4
2.1. <i>La normativa comunitaria</i>	<i>pag.</i>	4
2.2. <i>La normativa nazionale</i>	<i>pag.</i>	6
2.3. <i>Gli obiettivi del sistema normativo comunitario e nazionale</i>	<i>pag.</i>	12
3. <i>Lo stato del ciclo integrato dei rifiuti in Europa</i>	<i>pag.</i>	18
4. <i>Il commissariamento della gestione dei rifiuti</i>	<i>pag.</i>	24
5. <i>Campania</i>	<i>pag.</i>	30
5.1 <i>Il quadro normativo dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	31
5.2 <i>L'attuazione dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	40
5.3 <i>L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari</i>	<i>pag.</i>	63
6. <i>Puglia</i>	<i>pag.</i>	75
6.1 <i>Il quadro normativo dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	75
6.2 <i>L'attuazione dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	79
6.3 <i>L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari</i>	<i>pag.</i>	91
7. <i>Calabria</i>	<i>pag.</i>	94
7.1 <i>Il quadro normativo dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	94
7.2 <i>L'attuazione dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	101
7.3 <i>L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari</i>	<i>pag.</i>	116
8. <i>Sicilia</i>	<i>pag.</i>	125
8.1 <i>Il quadro normativo dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	125
8.2 <i>L'attuazione dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	128
8.3 <i>L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari</i>	<i>pag.</i>	147
9. <i>Lazio</i>	<i>pag.</i>	151
9.1 <i>Il quadro normativo dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	151
9.2 <i>L'attuazione dell'emergenza</i>	<i>pag.</i>	154
9.3 <i>L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari</i>	<i>pag.</i>	162
10. <i>Conclusioni</i>	<i>pag.</i>	164
<i>Allegato n. 1</i>	<i>pag.</i>	176
<i>n. 2</i>	<i>pag.</i>	179

1. L'oggetto dell'indagine

L'indagine affronta le attività poste in essere dai Commissari delegati del Governo nelle cinque Regioni dichiarate in emergenza per uscire dalla situazione di grave disagio ambientale nella quale tali realtà territoriali si sono trovate negli ultimi anni nella gestione dei rifiuti.

Ciò, al fine di accertare, secondo quanto impone la normativa vigente a carico della Corte dei conti, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando, altresì, costi, modi e tempi dell'agire amministrativo.

Va precisato che, nel corso degli anni, oltre alla gestione dell'emergenza rifiuti, ai Commissari delegati è stata spesso affiancata anche la gestione della tutela delle acque e della bonifica dei siti inquinati. Tali ulteriori attività non rientrano nella presente indagine.

Inoltre, è da precisare che le dichiarazioni dello stato di emergenza hanno riguardato, da principio, la sola gestione dei rifiuti solidi urbani (*rsu*), estendendosi spesso, in un secondo tempo e nel corso degli anni, anche alla gestione dei rifiuti speciali. La presente indagine ha focalizzato la sua attenzione sulla gestione dei rifiuti solidi urbani, nella considerazione che nelle Regioni commissariate la competenza dei Commissari sui rifiuti speciali è risultata temporalmente discontinua e nella ulteriore considerazione che la gestione integrata del ciclo dei rifiuti risulta più complessa per i rifiuti solidi urbani, essendo coinvolti un numero di soggetti pubblici di gran lunga superiore rispetto alla gestione dei rifiuti speciali, che la legislazione attribuisce, sostanzialmente, a soggetti privati.¹

L'importanza e l'interesse per la materia è dimostrata dal fatto che sia nella XIII che nella XIV legislatura² fu istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo integrato dei rifiuti, che ebbe ad affrontare più volte i problemi del commissa-

¹ Nondimeno, non va sottaciuto che la quantità di rifiuti speciali prodotti è di gran lunga superiore a quella dei rifiuti urbani. Così, per il 2003, secondo il *Rapporto rifiuti 2005* a cura di Apat-Onr, a fronte di una produzione di rifiuti solidi urbani sul territorio nazionale di poco più di 30 milioni di tonnellate, la produzione di rifiuti speciali ha superato i 100 milioni di tonnellate, di cui 52,3 di rifiuti speciali non pericolosi, 5,4 di rifiuti speciali pericolosi, 42,5 di rifiuti da costruzione e demolizione. "(...) circa il 76% dei rifiuti prodotti può essere ricondotto ad attività di tipo industriale (rifiuti speciali), mentre il restante 24% deriva dalle attività domestiche (rifiuti urbani)." (Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, *Rapporto sulla gestione dei rifiuti. Anno 2005*). Secondo il rapporto citato, esclusi gli stoccaggi, il 53,7% di tali rifiuti è avviato a recupero di materia, il 25,4% è smaltito in discariche, il 16,5% è avviato in impianti di trattamento chimico, fisico o biologico, il 3,2% è valorizzato energeticamente in impianti dedicati (recupero di biogas, valorizzazione di biomasse, gassificatori) o in impianti produttivi (cementifici, impianti per la produzione di energia, ecc.). La produzione di rifiuti speciali risulta essere in costante, allarmante aumento, secondo quanto riferisce il *Rapporto rifiuti 2006* a cura di Apat-Onr: "I rifiuti speciali prodotti in Italia ammontano, nel 2004, ad oltre 108 milioni di tonnellate, di cui 57 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi, 5,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, ed oltre 46 milioni di tonnellate di rifiuti da costruzione o demolizione. L'analisi dei dati evidenzia, nel triennio 2002-2004, un incremento della produzione totale dei rifiuti speciali, compresi quelli da costruzione e demolizione, pari a circa il 18%."

² rispettivamente, l. 10/4/1997, n. 97, *Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad essa connesse* e l. 31/10/2001, n. 399, *Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad essa connesse*.

riamento. Anche nell'attuale legislatura, peraltro, è stata costituita una nuova Commissione³ sullo stesso argomento.⁴

2. Il quadro normativo

2.1. La normativa comunitaria

La consapevolezza che nessun paese può gestire le sue politiche ambientali senza tener conto delle interrelazioni tra i sistemi ecologici ha indotto la Comunità europea a rafforzare la necessità di programmare le politiche e gli interventi e a porre in essere una stringente normativa in materia di rifiuti; in particolare: la direttiva 75/442/Cee, vera e propria norma quadro, modificata e integrata dalla direttiva 91/156/Cee,⁵ dalla direttiva 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi⁶ e dalla direttiva 94/62/Ce sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi;⁷ infine, la direttiva 99/31/Ce relativa alle discariche.⁸

Al fine di dare razionalità e chiarezza alle disposizioni succedutesi nel tempo, la nuova direttiva 2006/12/Ce⁹ abroga la direttiva quadro precedente, riproducendone sostanzialmente, tuttavia, i contenuti.¹⁰

Con le norme sopra citate, la strategia perseguita è data dalla priorità assoluta nella prevenzione della produzione dei rifiuti, cui segue il recupero e infine, come ultima opzione, lo smaltimento. Viene preferito, in generale, il recupero del materiale rispetto all'attività di recupero dell'energia.¹¹ Vengono sanciti, altresì, il

³ l. 20/10/2006, n. 271, *Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad essa connesse*; tra le finalità della Commissione: "(...) c) verificare l'attuazione delle normative vigenti e le eventuali inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati destinatari delle stesse; d) verificare i comportamenti della pubblica amministrazione centrale e periferica, al fine di accertare la congruità degli atti e la coerenza con la normativa vigente; e) verificare le modalità di gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti da parte degli enti locali e i relativi sistemi di affidamento; f) proporre le soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate, anche attraverso la sollecitazione al recepimento di normative previste in direttive comunitarie non introdotte nell'ordinamento italiano e in trattati o accordi internazionali non ancora ratificati dall'Italia." (art. 1, c. I).

⁴ Per completezza, va ricordato che la Corte dei conti si è occupata della gestione *de qua* già con le delib. nn. 1/2001 e 1/2002 della Sezione autonomie, approvative delle relazioni al Parlamento sui risultati del controllo eseguito, rispettivamente, nell'anno 2000 e 2001, sulla gestione degli enti locali, aventi entrambi una parte intitolata *La gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani*.

⁵ Guce n. 78 del 26/3/1991, direttiva in seguito ulteriormente modificata ed integrata.

⁶ Guce n. 377 del 31/12/1991, direttiva in seguito ulteriormente modificata ed integrata.

⁷ Guce n. 365 del 31/12/1994, direttiva in seguito ulteriormente modificata ed integrata.

⁸ Quest'ultima stabilisce la percentuale massima, rispetto ai rifiuti prodotti, di rifiuti urbani da collocare in discarica e fissa il principio che solo i rifiuti pretrattati possono essere scaricati presso gli impianti. Per ridurre al minimo il volume, vengono definiti criteri di qualità per tale tipo di rifiuti. Inoltre, viene riservata grande attenzione alle procedure autorizzative, a quelle gestionali e di chiusura e gestione *post* discarica.

⁹ Guce n. 114 del 27/4/2006.

¹⁰ E' in corso di elaborazione, da parte dell'Unione europea, una nuova disciplina quadro sui rifiuti.

¹¹ In verità, tale principio non è esplicitato nelle direttive, bensì nella comunicazione com(96)399, ove la Commissione precisa che la valorizzazione dei materiali va preferita alle operazioni di valorizzazione energetica: "(...) il recupero dei materiali riduce le preoccupazioni sulle emissioni degli impianti di incenerimento. (...) si dovrebbe dare la preferenza al recupero di materiale rispetto alle operazioni di recupero di energia. Questo principio si basa sul fatto che il recupero di materiale ha un maggior effetto rispetto al recupero dell'energia sulla prevenzione dei rifiuti. Comunque, sarà necessario tener conto degli effetti ambientali, economici e scientifici delle due opzioni. La valutazione di tali effetti potrebbe portare, in alcuni casi, a preferire l'opzione di recupero di energia." Analogamente, la risoluzione del Consiglio del 24/2/1997 sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti (97/C 76/01) afferma al punto n. 22: "Riconosce, per quanto riguarda le operazioni di recupero, che la scelta delle opzioni, in

principio di prossimità, che stabilisce l'obbligo di smaltimento dei rifiuti il più vicino possibile alla fonte di produzione, e il principio di autosufficienza, per il quale ciascun Stato membro deve essere in grado di risolvere nei suoi ambiti territoriali i problemi derivanti dalla produzione dei rifiuti.

Non si specificano le modalità di intervento, stabilendosi che i singoli Stati membri attuino le politiche più efficienti, ferma restando la preferenza del riciclaggio sul recupero energetico.¹² Si sollecitano, inoltre, gli Stati ad introdurre strumenti economici intesi a promuovere il riciclo dei rifiuti e i prodotti non inquinanti, nonché a ottenere una base statistica più completa sulla produzione dei rifiuti. Infine, si ribadisce il principio di sussidiarietà nell'elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti, così da garantire la valutazione delle condizioni locali e regionali.

Pertanto, i principi cardine della normativa comunitaria sui rifiuti possono essere come di seguito sintetizzati.

a) programmazione

Il ciclo integrato dei rifiuti impone, per la sua complessità, una metodologia di pianificazione completa e rigorosa, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati con il consenso più ampio possibile da parte della cittadinanza. Ciò comporta, anzitutto, una descrizione in termini precisi dell'oggetto dell'attività pianificatoria e degli ambiti ecologici, sociali ed economici in cui il Piano deve sviluppare la sua influenza.

Solo una seria programmazione del ciclo integrato dei rifiuti individua e persegue obiettivi realistici, che permettono a tutti i soggetti pubblici e privati implicati nella gestione del ciclo integrato di poter contare su flussi finanziari certi.

b) prossimità¹³

Ogni bacino deve gestire, riciclare, recuperare e smaltire i rifiuti che ha prodotto presso impianti il più possibile vicini al luogo di produzione. Solo per le attività di recupero e riciclaggio si può fare eccezione a questo principio.¹⁴

c) autosufficienza gestionale

La dotazione impiantistica deve garantire, tendenzialmente, la completa autosufficienza dei bacini, e ciò al fine di riaffermare il principio di responsabilità

qualsiasi caso specifico, deve tener conto degli effetti ambientali ed economici, ma ritiene che attualmente, ed in attesa di progressi scientifici e tecnologici, nonché di un ulteriore sviluppo delle analisi del ciclo di vita, il reimpiego e il recupero dei materiali dovrebbero essere considerati in generale preferibili quando rappresentano le opzioni migliori sotto il profilo ambientale."

¹² nota n. 11. L'impiego dei rifiuti come combustibile per produrre energia costituisce un'importante fase della gestione dei rifiuti, soprattutto se il recupero di materia prima non è tecnicamente realizzabile ovvero i costi economici non corrispondono ad un effettivo beneficio ambientale. Si riportano le considerazioni del Comitato economico e sociale europeo, nel parere del 5/7/2006 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti: "(...) l'incenerimento dei rifiuti domestici può essere considerato come una forma di recupero solo qualora esso garantisca un livello elevato di efficienza energetica. Infatti, se alcuni rifiuti non possono essere recuperati, occorre evitare che degli impianti di incenerimento rudimentali e poco efficaci per il recupero di energia utile possano beneficiare delle disposizioni in materia di recupero. L'incenerimento diverrebbe allora una soluzione di comodo, che rischierebbe di dare luogo a pratiche di esportazione di rifiuti che vanno invece evitate."

¹³ Il disfavore nei confronti delle spedizioni dei rifiuti si desume dal regolamento comunitario n. 1013/2006, la cui data di applicazione decorrerà dal 12/7/2007.

¹⁴ con il limite della verifica del saldo ambientale dell'operazione. Infatti, se l'impianto di recupero è distante dal luogo di produzione dei rifiuti, l'impatto ambientale ed i costi del trasporto potrebbero superare i vantaggi ambientali del recupero e rendere irrazionale ed inefficiente il sistema.

nella produzione dei rifiuti (ognuno deve gestire i rifiuti che ha prodotto) ed evitare gli impatti ambientali (inquinamento atmosferico, rumore, pressione sulla rete stradale) relativi al trasporto.

d) responsabilità condivisa

Il principio *chi inquina paga* è alla base del sistema e, in questa ottica, i produttori di beni di largo consumo vengono identificati come i principali responsabili unitamente ai distributori e fornitori di materie prime.

Il coinvolgimento di tutti i soggetti che partecipano -a vario titolo- alla produzione, alla distribuzione ed al consumo di beni da cui originano i rifiuti e la promozione della cooperazione fra gli stessi sono garantiti da norme e strumenti negoziali ed economici tendenti ad impedire che i costi e le responsabilità dello smaltimento dei prodotti restino a carico dell'ambiente.

e) gestione integrata

Lo sforzo normativo tende alla realizzazione della gestione integrata dei rifiuti, che si realizza quando le attività di prevenzione, di recupero e di smaltimento sono coordinate in maniera tale da realizzare un'effettiva e sostanziale diminuzione dei rifiuti da smaltire. Ciò si può ottenere solo con una rete di impianti di recupero e di smaltimento a tecnologia avanzata adeguata al fabbisogno e che sia capace di realizzare i principi sopra enunciati.

2.2. La normativa nazionale

Il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto Ronchi)¹⁵ ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, di attuazione della delega contenuta nella legge 15 dicembre 2004, n. 308, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale.¹⁶

Il decreto Ronchi ha dato attuazione alle direttive comunitarie 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.¹⁷ Esso contiene numerose innovazioni, rispetto alla normativa

¹⁵ pubblicato in Gazzetta ufficiale del 15/2/1997, entrato in vigore il 2/3/1997, salvo le disposizioni contenute nel titolo II (gestione degli imballaggi), che sono entrate in vigore il 1°/5/1997).

¹⁶ Tuttavia, nella presente relazione, si farà riferimento sostanzialmente al decreto Ronchi, per le seguenti considerazioni: 1. Le gestioni commissariali si sono svolte, per la loro quasi totalità, sotto il regime del d.lgs n. 22/1997. 2. Per quel che riguarda le gestioni commissariali, i cambiamenti apportati dalla normativa sopravvenuta sono, sostanzialmente, ininfluenti. 3. A pochi mesi dall'introduzione della nuova normativa, è stata già annunciata, in sede politica, una riscrittura del nuovo testo, in parte già iniziata con il d.lgs. 8/11/2006, n. 284, *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*. Per quel che riguarda i rifiuti, il testo unico ha prodotto un affievolimento del rigore di cui era improntato il d.lgs. n. 22/1997. In particolare: 1. Si sono sottratte alcune tipologie di scarto industriale dall'ambito dei rifiuti, attraverso l'introduzione della definizione di sottoprodotto. 2. Si è proceduto ad una parziale deregolamentazione della materia, in particolare nel campo delle autorizzazioni, soprattutto attraverso lo strumento dell'accordo di programma. 3. Gli obiettivi minimi di raccolta differenziata sono calcolati tenendo presente anche quelli ottenuti con operazioni meccaniche dai rifiuti raccolti in maniera indifferenziata. 4. Vi è un ammorbidimento degli obblighi a bonificare a carico delle aziende.

¹⁷ Il d.lgs. n. 22/1997 è risultato una normativa complessa, abbisognevole di disposizioni attuative, di contenuto altamente tecnico, da parte dei molti organismi pubblici cui sono attribuite le varie competenze, la cui emanazione è, peraltro, stata lenta e faticosa.

precedente, le principali delle quali sono: nuove definizioni; nuova classificazione dei rifiuti; redistribuzione delle competenze tra Stato, Regioni e Province; revisione del sistema di pianificazione; introduzione del sistema tariffario in sostituzione della tassa sullo smaltimento (*tarsu*); introduzione del regime di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Inoltre, lo stesso ha abrogato la normativa precedente, con particolare riferimento al d.P.R. n. 915/1982, alla legge n. 441/1987¹⁸ e alla legge n. 475/1988.¹⁹

Il d.lgs. n. 22/1997 ha costituito un primo tentativo di testo legislativo organico, volto a disciplinare, in maniera razionale e compiuta, la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti.

Il primo obiettivo della normativa è il controllo di ogni categoria di rifiuto "dalla culla alla tomba", affidato a numerosi obblighi di documentazione, al fine di garantire il recupero e il riciclo delle materie ed evitare smaltimenti abusivi ed incontrollati.²⁰

Il d.lgs. n. 22/1997 disciplina la gestione dei rifiuti al fine di: a) assicurare la protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi; b) smaltire senza pericolo per la salute dell'uomo, senza rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora, senza causare inconvenienti di rumori e odori e senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

Allo scopo di assicurare una adeguata protezione dell'ambiente e dell'uomo, la gestione dei rifiuti costituisce, pertanto, attività di pubblico interesse.

La gestione si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione e stabilisce una gerarchia di interventi, che pone al primo posto le attività finalizzate alla prevenzione della produzione di rifiuti. Inoltre, al fine di ridurre le quantità di rifiuti destinate allo smaltimento finale, il decreto Ronchi indica come prioritarie le attività finalizzate al reimpiego, al recupero e al riciclaggio di materia, mentre l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per la produzione di energia è, sì, considerata lecita, ma sempre in via subordinata rispetto al riutilizzo, al riciclaggio e al recupero.²¹ La discarica riveste un ruolo residuale, tendenzialmente per i soli rifiuti inerti e i residui delle operazioni di riciclaggio, recupero e valorizzazione precedentemente ricordate.

Vengono introdotti i cosiddetti ambiti territoriali ottimali (*ato*, di norma coincidenti con le Province), per assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani e si

¹⁸ fatti salvi alcuni articoli relativi a interventi, procedure e finanziamenti.

¹⁹ fatti salvi alcuni articoli relativi ad impianti d'emergenza, personale a disposizione del Ministero dell'ambiente, raccolta e riciclaggio delle batterie esauste e compiti del Cobat.

²⁰ Il d.lgs. n. 22/1997, così come previsto dalle direttive europee di riferimento, determina come essenziale la tenuta di registri di carico e scarico e di formulari che, detenuti da tutti gli agenti ed operatori del settore, possano fornire in ogni momento tutti gli elementi distintivi ed identificativi dei rifiuti.

²¹ Il d.lgs. 3/4/2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, ha abrogato, peraltro, l'art. 4, c. II, del d.lgs. n. 22/1997, che recita: "Il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero".

stabilisce, per ciascun *ato*, un livello minimo di raccolta differenziata, che avrebbe dovuto attuarsi secondo questa scansione temporale: 15% entro il 1999; 25% entro il 2001; 35% entro il 2003.²² Il mancato raggiungimento delle percentuali minime previste comporta l'applicazione di una soprattassa per il deposito in discarica dei rifiuti, prevista dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549.^{23 24}

Viene modificata anche la classificazione dei rifiuti che, secondo l'origine, vengono suddivisi in rifiuti urbani e rifiuti speciali, e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.²⁵

Ampio spazio è dedicato alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, che deve uniformarsi ai principi di prevenzione alla fonte della loro quantità e pericolosità e di sviluppo della raccolta differenziata finalizzata al recupero e al riciclaggio di materia e ad altre forme di recupero, conformemente ai principi *chi inquina paga* e della *responsabilità condivisa*.²⁶

Il nuovo quadro normativo che disciplina la materia attinente alla gestione dei rifiuti individua, conformemente anche allo spirito del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 15 marzo 1997*), le funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti a livello regionale, provinciale e comunale e riordina le disposizioni inerenti il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

La nuova legislazione disciplina in particolare: le procedure per l'adozione e l'aggiornamento dei Piani di gestione dei rifiuti; le procedure per l'approvazione dei progetti di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti; le procedure per il

²² art. 24, c. I, d.lgs. n. 22/1997. L'art. 205 del d.lgs. n. 152/2006 ha posticipato al 31/12/2006 la scadenza temporale per il conseguimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata e ha introdotto due nuovi obiettivi, del 45% e del 65%, da conseguirsi, rispettivamente, entro la fine del 2008 ed entro la fine del 2012. Peraltro, al fine del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, viene computata anche la quota di frazione umida separata fisicamente dopo la raccolta e finalizzata al recupero di materia ed energia.

²³ art. 3, cc. da XXIV a XLI, richiamati dell'art. 24, c. II, del d.lgs. n. 22/1997.

²⁴ La legge finanziaria 2007 (art 1, c. MCVIII) ha elevato gli obiettivi percentuali minimi di raccolta differenziata, indicando il raggiungimento del 40% entro il 2007, il 50% entro il 2009 ed il 60% entro il 2011.

²⁵ Sono rifiuti urbani: i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli descritti sopra, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità; i rifiuti provenienti dallo spazzatura delle strade; i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini e parchi; i rifiuti provenienti da attività cimiteriale. Sono rifiuti speciali: i rifiuti da attività agricole e agro-industriali; i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo; i rifiuti da lavorazioni industriali; i rifiuti da lavorazioni artigianali; i rifiuti da attività commerciali; i rifiuti da attività di servizio; i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti; i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; i rifiuti derivanti da attività sanitarie; i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti; i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti. Sono pericolosi i rifiuti non domestici (ai sensi della direttiva 91/689/Cee) indicati nell'elenco dell'allegato d) del d.lgs. n. 22/1997. Sono esclusi dal campo di applicazione del decreto Ronchi, in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, i rifiuti radioattivi e quelli di cui all'art. 8 dello stesso decreto.

²⁶ Sono stabiliti compiti e oneri per produttori e utilizzatori degli imballaggi primari, secondari e terziari, si definiscono gli obblighi della Pubblica amministrazione relativamente alla raccolta differenziata degli imballaggi primari e si dispone la costituzione del Consorzio nazionale imballaggi (Conai). Sono fissati, inoltre, gli obiettivi finali da raggiungere, entro cinque anni dall'entrata in vigore, anche per la raccolta differenziata, il riciclaggio ed il recupero degli imballaggi ed i relativi obiettivi intermedi.

rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Al fine di una corretta gestione dei rifiuti, le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso: a) il recupero e il riciclaggio dei materiali; b) l'adozione di misure economiche che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti, allo scopo di favorire il mercato dei materiali medesimi; c) l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile.

Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione.

La nuova legislazione spinge, dunque, fortemente a favorire le operazioni di recupero, riutilizzo e riciclo dei materiali e la progressiva riduzione delle discariche come sistema ordinario di smaltimento solo per i rifiuti inerti e per quelli residuati dalle operazioni di riciclaggio e di recupero.²⁷

A conforto della validità, anche economica, di tale opzione, giova richiamare quanto affermato dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat),²⁸ secondo cui *"l'analisi dei costi relativi alla raccolta differenziata (...) consente di affermare che la raccolta differenziata in nessun caso determina un aggravio dei costi di gestione"*.²⁹ Non solo, ma il livello del costo *"(...) non è comunque correlato alla complessità del sistema di gestione: vi sono, infatti, situazioni con alta raccolta differenziata, importanti attività di trattamento ed incenerimento che hanno costi più bassi di situazioni associate a bassa raccolta differenziata e ricorso quasi esclusivo alla discarica."*³⁰³¹

²⁷ Nella sua versione originaria, il d.lgs. n. 22/1997 fissava al 1°/1/2000 il termine oltre il quale si potevano smaltire in discarica solo i rifiuti trattati (come residuo delle operazioni di riciclo e recupero). Tuttavia, la disciplina ha subito una lunga serie di rinvii ad opera di provvedimenti normativi, che hanno differito il termine di cui sopra. Il termine di cui all'art. 5, c. VI, del d.lgs. n. 22/1997 è stato modificato, inizialmente, dall'art. 1, c. I, del d.l. 30/12/1999, n. 500, convertito dalla l. 22/2/2000, n. 33; successivamente, ad opera del d.l. 16/7/2001, n. 286, il termine è stato prorogato di un ulteriore anno, fino al 16/7/2002; con l. di conversione 20/8/2001, n. 335 si è stabilito che, comunque, il termine già prefissato viene differito fino alla adozione delle norme tecniche previste dalla normativa di riferimento (poi adottate con d.m. 12/6/2002, n. 161). Poiché, nel frattempo, la normativa comunitaria ha modificato il regime dello smaltimento in discarica, si è proceduto, nel corso dell'anno 2003, al recepimento della medesima ad opera di un nuovo provvedimento legislativo. Quindi, attualmente, la disciplina delle discariche è contenuta nel d.lgs. n. 36/2003 (di recepimento della direttiva 99/31/Ce) e nel relativo decreto attuativo del Ministero dell'ambiente. E' vigente, con riferimento alla individuazione dei criteri tecnici circa i rifiuti da avviare in discarica, il d.m. 3/8/2005, che ha sostituito il precedente d.m. 13/3/2003. Con riguardo ai tempi dell'entrata in vigore dei nuovi criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, questi sono stati più volte prorogati con dd. ll. convertiti, modificando il termine già stabilito dal d.lgs. n. 36/2003. Il termine è stato fissato al 31/12/2006, ad opera del d.l. 30/9/2005, n. 203, convertito dalla l. 2/12/2005, n. 248, art. 11-*quaterdecies*, c. IX. Da ultimo, il termine è stato, ancora una volta, prorogato al 31/12/2007, per effetto del c. CLXXXIV dell'art. 1 della l. 27/12/2006, n. 296, (finanziaria 2007): *"Nelle more della completa attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni (...) c) il termine di cui all'articolo 17, commi 1, 2 e 6 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, è fissato al 31 dicembre 2007 (...)*. Il tardivo recepimento della direttiva sulle discariche è oggetto di un lungo contenzioso con le istituzioni comunitarie (da ultimo, causa C-442/06 presso la Corte di giustizia delle Comunità europee).

²⁸ Si tratta di una struttura pubblica che svolge attività di monitoraggio, informazione, promozione e proposizione sulle diverse tematiche ambientali. Tra i suoi compiti essenziali rientrano: il sostegno tecnico-scientifico alle autorità amministrative, la realizzazione di una rete di informazioni sullo stato dell'ambiente, l'attuazione di controlli ispettivi, la definizione di *standard* di qualità ambientale, l'impulso alla ricerca di tecnologie eco-compatibili.

²⁹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 291.

³⁰ Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, *Rapporto sulla gestione dei rifiuti. Anno 2005*.

³¹ *"La diminuzione (dei costi di gestione in funzione della quantità pro capite conferita) è, dunque, più marcata per i rifiuti differenziati rispetto agli indifferenziati, a conferma che l'incremento delle raccolte*

A partire dal 1° gennaio 1999, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento possono essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione è accompagnato da recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile, calcolata su base annuale, stabilita con apposite norme tecniche.³²

Rilievo assoluto e strategico viene attribuito alla pianificazione e alla programmazione della gestione dei rifiuti, attività particolarmente delicata per la complessità delle decisioni, delle attività e delle tecnologie che comporta la definizione del ciclo integrato dei rifiuti in un determinato ambito territoriale.³³

Il dettaglio con cui il legislatore definisce i vari ambiti pianificatori indica che la *ratio* ispirativa della normativa è quella di indicare una metodologia di pianificazione il più possibile completa e rigorosa, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati anche con il consenso delle popolazioni interessate. A tal fine,

differenziate determina sicure economie di scala.(...) Per la gestione della frazione differenziata, non esiste una differenza tra Nord (11,35 eurocent/kg) e Centro (10,48 eurocent/kg), ma solo tra il Sud (23,08 eurocent/kg) e il resto del Paese, evidentemente dovuta all'effetto della mancata realizzazione di economie di scala per la gestione delle raccolte differenziate per la bassa percentuale di raccolta differenziata conseguita dai Comuni (...)". (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pagg. 221 e 242).

³² disposizione prevista dall'art. 5, c. IV, del d.lgs. n. 22/1997. Le norme tecniche di attuazione sono state emanate con d.m. 5/2/1998, recante, tra l'altro, l'enunciazione dei principi generali della materia, la individuazione delle nozioni di co-combustione, di impianto di produzione di combustibile da rifiuto, di impianto termico, nonché la disciplina tecnica dei relativi procedimenti.

³³ Il d.lgs. n. 22/1997 stabilisce che le Regioni, sentite le Province ed i Comuni, predispongano Piani regionali di gestione dei rifiuti che provvedano a: a) promuovere la riduzione della quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti; b) individuare le iniziative dirette a limitare la quantità dei rifiuti e a favorirne il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero; c) definire le condizioni e i criteri tecnici in base ai quali gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate ad insediamenti produttivi; d) stabilire la tipologia e il complesso degli impianti per la gestione dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, nonché il complesso delle attività e degli impianti necessari ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione; e) dettare i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti; f) stabilire la tipologia e la quantità degli impianti per l'incenerimento dei rifiuti urbani. Le competenze delle Regioni sono le seguenti: a) predisposizione, approvazione e aggiornamento dei Piani regionali di gestione dei rifiuti; b) regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, con l'obiettivo prioritario della separazione dei rifiuti ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti; c) approvazione dei progetti, e loro eventuali modifiche, degli impianti di smaltimento dei rifiuti, anche pericolosi; d) autorizzazione a smaltire rifiuti urbani presso impianti ubicati fuori dall'ambito provinciale di produzione degli stessi; e) elaborazione, approvazione, aggiornamento dei Piani per la bonifica di aree inquinate. L'art. 23 del d.lgs. n. 22/1997 definisce gli ambiti territoriali ottimali (*ato*) per la gestione dei rifiuti urbani, facendo, di norma, coincidere tali ambiti territoriali ottimali con le Province. Le Province predispongono, in accordo con i Comuni, i Piani per la gestione dei rifiuti urbani relativi ai territori di propria competenza con l'obiettivo di assicurare nei suddetti ambiti l'autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti urbani, provvedendo a: a) individuare le iniziative possibili per limitare la produzione di rifiuti e favorire il riutilizzo e il recupero degli stessi; b) organizzare le attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati ai sensi dell'art. 23; c) definire la tipologia e il fabbisogno degli impianti da realizzare nell'ambito del territorio provinciale; d) individuare, sentiti i Comuni, le aree idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani, nonché le zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; e) iscrivere le imprese e gli enti sottoposti alle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33, e svolgere i relativi controlli. Per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono autorizzare gestioni anche a livello di aree di raccolta. I Comuni disciplinano la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che stabiliscono in particolare: a) le disposizioni per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani e le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; b) le modalità del conferimento della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani per garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; c) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi; d) le disposizioni necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con le altre frazioni merceologiche, fissando *standard* minimi da rispettare; e) l'assimilazione, per quantità e qualità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, ai fini della raccolta e dello smaltimento, sulla base dei criteri fissati dallo Stato. E, inoltre, di competenza dei Comuni l'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati.

essenziale è la descrizione in termini precisi dell'oggetto dell'attività pianificatoria e degli ambiti ecologici, sociali ed economici in cui il Piano dovrà sviluppare la sua influenza.

Allo scopo di promuovere l'assunzione di comportamenti più ecologici attraverso l'internalizzazione dei costi dell'inquinamento o dei benefici della sua riduzione, viene operata, infine, la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti (*tarsu*)³⁴ e l'istituzione, in sua vece, della tariffa,³⁵ da considerarsi uno strumento di incentivazione economica per il conseguimento degli obiettivi fissati nella pianificazione.³⁶ Tale incentivazione è implicita laddove si prevede³⁷ che la tariffa stessa sia composta da una parte fissa ed una variabile, commisurata alla quantità dei rifiuti conferiti, ed esplicita laddove,³⁸ per le utenze domestiche, sono assicurate agevolazioni per la raccolta differenziata o, per le utenze extradomestiche, sono introdotti coefficienti di riduzione proporzionali alle quantità di rifiuti che il produttore dimostri di aver avviato al recupero.³⁹⁴⁰ Ciò dovrebbe spingere gli utenti ad effettuare la preventiva selezione dei rifiuti, con la conseguenza di un automatico incremento della raccolta differenziata e di una riduzione della raccolta da destinare allo smaltimento.

³⁴ La tassa fu introdotta dal r.d. n. 1175/1931 (t.u. della finanza locale). La disciplina e la regolamentazione della tassa sono state modificate dal d.P.R. n. 915/1982 e dal d.lgs. n. 507/1993. La *tarsu* deve essere definita in funzione dei metri quadri, tenendo anche conto dei costi di smaltimento, nonché delle quantità di rifiuti prodotti per unità di superficie, della qualità del rifiuto e dei costi di gestione. Di fatto, viene generalmente calcolata ripartendo semplicemente i costi del servizio per la superficie abitativa o produttiva, cosicché il costo sostenuto non corrisponde al servizio effettivamente erogato.

³⁵ Sulla *ratio* sottesa alla introduzione della tariffa, si riporta quanto affermato dalla Sezione autonomie della Corte dei conti: *"Il criterio di commisurare la tariffa alla quantità di rifiuti non è legato al perseguimento di finalità redistributive, ma a quello di avvicinare all'utente le aree di costo e beneficio, consentendogli di pagare un prezzo rapportato alla quantità dei rifiuti conferiti ed alla qualità del servizio fornito(...)* La principale finalità che ha spinto all'introduzione della tariffa è quella della responsabilizzazione degli utenti, che dovrebbe comportare benefici in termini di ricadute sull'ambiente ed anche economie di gestione, connessi alla riduzione del conferimento in discarica, introducendo un sistema di economia a ciclo chiuso nel quale i materiali, al termine del loro impiego, sono trasformati in materia prima. L'obiettivo ultimo che si prefigge il sistema tariffario è, infatti, di ampio respiro ed è rappresentato dalla realizzazione di comportamenti che pongano maggiore attenzione al recupero dei materiali. E' da aggiungere che esso può dimostrarsi anche funzionale ad un'equa ripartizione degli oneri da addossare agli utenti e alla riduzione dei costi di gestione, indotta dai comportamenti di questi ultimi." (Corte dei conti, Sezione autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, vol. I, pagg. 42-43).

³⁶ La delibera Cipe n. 57/2002 individua nell'integrazione del fattore ambientale nei mercati uno dei principali strumenti per perseguire modelli di consumo e di produzioni sostenibili.

³⁷ art. 49, c. IV.

³⁸ art. 49, c. X.

³⁹ art. 49, c. XIV.

⁴⁰ Tali disposizioni fanno pratica applicazione del principio *payt* (*pay as you throw*) ed hanno l'obiettivo di incentivare i cittadini ad effettuare la raccolta differenziata attraverso l'imposizione di tariffe il cui importo è proporzionale al volume o alla quantità di rifiuti prodotti e inviati allo smaltimento. A tale *ratio* si ispira anche il tributo per lo smaltimento dei rifiuti, ex art. 3 della l. n. 549/1995. Il d.lgs. n. 22/1997 aveva stabilito di legare l'entità dell'eco-tassa al mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata. In assenza di decreto attuativo, alcune Regioni hanno provveduto introducendo misure di eco-fiscalità nelle materie di loro competenza.

L'introduzione della tariffa⁴¹ contribuisce, inoltre, a rendere maggiormente espliciti i costi di gestione dei rifiuti e, quindi, consente un loro maggior controllo da parte dei Comuni e degli utenti.⁴²

Infine, la tariffa deve condurre al raggiungimento della integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani da parte dei Comuni. Ciò dovrebbe garantire la ricerca, da parte dei gestori del servizio, di modelli di gestione sempre più efficienti ed economici.⁴³ Attualmente, secondo l'Apat, la copertura garantita dalla *tarsu* raggiunge, a livello nazionale, poco più dell'80% dei costi, ricadendo il resto sulla fiscalità generale.⁴⁴

2.3 **Gli obiettivi del sistema normativo comunitario e nazionale**⁴⁵

Solo un approccio integrato della dimensione ambientale in tutte le politiche europee può consentire di realizzare obiettivi di ordine economico, sociale ed

⁴¹ La data di entrata in vigore del sistema tariffario, inizialmente fissata al 1°/1/1999 (art. 49, c. I, d. lgs. n. 22/1997) è stata oggetto di una serie di rinvii. La l. 24/12/2003 n. 350 (finanziaria 2004) ha ulteriormente prorogato i termini. Ulteriore proroga è stata concessa dalla l. 30/12/2004 n. 311 (finanziaria 2005), posticipandola al 1°/1/2006 per quei Comuni che hanno raggiunto, nel 1999, una copertura dei costi pari almeno al 55% e prorogando per gli altri Comuni il termine al 1°/1/2008. Ulteriori disposizioni si rinvencono nella l. 27/12/2005, n. 266 (finanziaria 2006) e nella l. 27/12/2006, n. 296 (finanziaria 2007). Le incertezze dovute al quadro normativo non consolidato e i numerosi e complessi adempimenti necessari per applicare la tariffa (primo fra tutti, quello volto ad ottenere una quantificazione dei rifiuti conferiti da ciascun utente) hanno reso difficile il passaggio dalla tassa alla tariffa.

⁴² Gli strumenti normativi attraverso i quali i Comuni realizzano il passaggio dalla tassa alla tariffa sono: il Piano finanziario, la delibera comunale di determinazione della tariffa e il regolamento comunale di applicazione della stessa. Il d.P.R. n. 158/1999, che stabilisce il metodo normalizzato per il calcolo della tariffa, prende in considerazione il costo di tutti i fattori produttivi, compreso il capitale e la sua remunerazione.

⁴³ Nel 2006, i Comuni passati alla tariffa risultano 935 (su 8101), per una popolazione complessiva di 14 milioni e 322 mila persone (24% della popolazione complessiva). (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 203).

⁴⁴ Peralto, la stessa Apat stima l'evasione contributiva al 15% al Nord e al 50% al Sud (*Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 204), cosa che scarica sulla fiscalità generale una parte consistente degli oneri finanziari per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

⁴⁵ A prescindere dalla normativa, e senza pretesa di esaustività nella citazione delle iniziative, tali temi sono stati sviluppati, a livello comunitario, già con il *V programma d'azione in campo ambientale* e la Risoluzione del Consiglio del 7/5/1990. Del 1996 (com(96)399) è la revisione della *Strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti* del 1989. Il Libro verde del febbraio 2001 propone una strategia, ispirata all'approccio della politica integrata dei prodotti, volta a promuovere la qualità ambientale di beni e servizi, attraverso lo sviluppo di un mercato che privilegi i prodotti ecologici. Va menzionata anche la comunicazione della Commissione *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile* (com. (2001)264 del 15/5/2001), che mira alla riduzione dell'impatto ambientale dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita, ricorrendo, ove possibile, ad un approccio orientato al mercato, nel quale integrare le considerazioni relative alla competitività. Viene così aggiunta la dimensione ambientale alla Strategia di Lisbona del 2000. La decisione 1600/2002/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio istituisce il *VI programma comunitario di azione in materia ambientale*, i cui principi cardine sono: 1. chi inquina paga; 2. precauzione; 3. azione preventiva; 4. riduzione dell'inquinamento alla fonte. Va ricordata la comunicazione della Commissione (2003)301, adottata il 27/5/2003, *Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti*, che ha il fine di promuovere ulteriormente la prevenzione ed il riciclo dei rifiuti, attraverso una strategia integrata e la successiva comunicazione (2003)302 del 18/6/2003 sulla *Politica integrata dei prodotti (ipp): sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*. Con la comunicazione della Commissione (2004)38 del 28/1/2004, *Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: Piano di azione per le tecnologie ambientali (etap) nell'Unione europea*, si intendono incentivare le tecnologie che proteggono l'ambiente, che sono meno inquinanti, che utilizzano le risorse in maniera più sostenibile, riciclano maggiormente e trattano i rifiuti residui in maniera più accettabile. La comunicazione della Commissione (2005)666, adottata il 21/12/2005, *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e riciclo dei rifiuti* ha riservato ampio spazio alla gestione dei rifiuti biodegradabili, ponendo particolare attenzione alla riduzione dei quantitativi da smaltire in discarica, in linea con gli obiettivi della direttiva 1999/31/Ce. Infine, la *Strategia tematica sul suolo*, adottata con comunicazione della Commissione (2006)231, sottolinea l'importante ruolo che può essere svolto dall'utilizzo del compost.

ambientale evoluti. La crescita economica, la coesione sociale e la protezione ambientale devono essere sviluppate parallelamente, in modo da rispondere contemporaneamente alle esigenze economiche ed occupazionali, senza comportare l'ulteriore degrado dell'ambiente.

La strategia sui rifiuti mira a minimizzare la produzione degli stessi, massimizzando i vantaggi ambientali che derivano dal loro riciclo, promuovendo sistemi di trattamento e smaltimento a minor impatto ambientale, realizzando così i principi di prevenzione, precauzione e responsabilità.

L'impianto normativo sopradescritto, coerente e razionale, impone una scala di priorità ben definita nella strategia della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine della realizzazione dei suoi obiettivi. Infatti, a) al primo posto, ci sono le iniziative dirette a favorire, in via di assoluta priorità, la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti,⁴⁶ mediante tecnologie pulite-particolarmente quelle che consentono un maggior risparmio di risorse naturali-, strumenti economici, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, prodotti concepiti appositamente in modo da non contribuire ad aumentare la produzione dei rifiuti, ecc.; b) secondariamente, c'è il recupero di rifiuti attraverso il reimpiego diretto ed il riciclaggio; c) poi, ci sono le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti assieme alle misure economiche tese a favorire il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti; d) solo successivamente, nella scala delle priorità, è prevista l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile (*cdr*)⁴⁷ o come altro mezzo per produrre energia;⁴⁸ e) infine, l'opzione più avversata è data dal ricorso alle discariche.

La raccolta differenziata svolge un ruolo prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento che di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione,

⁴⁶ Allarmanti risultano essere, sul punto, le valutazioni dell'Apat: *"Il confronto con gli indicatori socio economici evidenzia un incremento più sostenuto della produzione dei rifiuti rispetto al pil e ai consumi delle famiglie. In particolare, il prodotto interno lordo cresce, dal 2003 al 2005, dell'1% e le spese delle famiglie dello 0,6%, a fronte di un incremento percentuale della produzione dei rifiuti pari (...) al 5,5%. E' dunque evidente il disallineamento tra crescita economica e produzione dei rifiuti a conferma del fallimento delle politiche di prevenzione. Una risposta positiva è data dall'incremento della raccolta differenziata che, nel 2005, si colloca al 24,3% della produzione totale dei rifiuti urbani. Tale valore risulta, tuttavia, ancora sensibilmente inferiore rispetto al target del 35%, originariamente previsto per il 2003 dal d.lgs. n. 22/1997 e successivamente posticipato al 31 dicembre 2006 dal d.lgs. n. 152/2006. Difficilmente il gap di oltre 10 punti percentuali potrà essere colmato nell'arco di un anno, considerando, anche, che, con la finanziaria 2007, il Governo ha fissato il raggiungimento dell'obiettivo di almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007. La situazione appare, comunque, decisamente diversificata passando da una macroarea geografica all'altra; infatti, mentre il Nord, con un tasso di raccolta pari al 38,1% supera ampiamente l'obiettivo del 35% (tale target era già stato conseguito nel 2004), il Centro e il Sud, con percentuali rispettivamente pari al 19,4% e all'8,7%, risultano ancora decisamente lontani da tale obiettivo."* (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 10).

⁴⁷ combustibile alternativo ottenuto dalla componente secca (carta, plastica, fibre tessili, ecc.) dei rifiuti urbani e assimilati, ricavata dopo un opportuno trattamento di separazione e purificazione dagli altri materiali (vetro, metalli e inerti). In inglese, *rdf, refuse-derived fuel*.

⁴⁸ Il recupero di materia prima è preferito al recupero energetico, in quanto garantisce una maggiore razionalità nell'uso delle risorse naturali. Tale ordine di priorità non è, però, rigido e si traduce, essenzialmente, nel vincolo di destinazione dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata al riciclaggio, negli obiettivi minimi di riciclaggio e nella previsione di misure volte ad incentivare il mercato delle materie recuperate. L'impiego dei rifiuti come combustibile per produrre energia può costituire un'importante fase nella gestione dei rifiuti, soprattutto se il recupero di materia non è tecnicamente realizzabile o i costi economici non corrispondono ad un effettivo beneficio ambientale.

garantendo: a) la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; b) la riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento; c) il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale; d) la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione.

Per il conseguimento di tali obiettivi, è indispensabile che la raccolta differenziata venga realizzata secondo logiche di integrazione rispetto all'intero ciclo dei rifiuti e che ad essa corrispondano la dotazione di efficienti impianti di recupero ed una sempre maggiore diffusione dell'utilizzo dei rifiuti recuperati.

Nello spirito del disegno del legislatore europeo ed italiano, l'incenerimento⁴⁹ rappresenta l'ultima delle opzioni utili per risolvere il problema dei rifiuti. Infatti, dal processo di incenerimento derivano: a) ceneri, che rappresentano circa un terzo dei rifiuti trattati; b) fumi contenenti ceneri volatili e gas prodotti nel processo di combustione;⁵⁰ c) acqua inquinata, proveniente dal processo di combustione; d) fanghi prodotti dalla depurazione delle acque di processo; e) carboni attivi, provenienti dai filtri dei fumi; f) inerti, nel caso di inceneritori a letto fluido. I materiali che escono dal processo di incenerimento sono classificati come rifiuti speciali, richiedendo un trattamento particolare. L'inceneritore, pertanto, non evita del tutto la discarica, ma, anzi, richiede il ricorso a discariche speciali.

Anche da un punto di vista meramente economico, l'opzione dell'incenerimento è la meno razionale. Infatti, i materiali che entrano in un inceneritore portano con sé un bagaglio energetico costituito da: a) l'energia direttamente o indirettamente utilizzata per produrre ciascun materiale, b) l'energia usata per dargli la forma desiderata, c) il potere calorifico, d) l'energia spesa per le varie operazioni di trasporto, e) l'energia spesa per la raccolta e f) l'energia spesa per tritarlo e compattarlo nella produzione del combustibile derivato da rifiuti (*cdr*). Al contrario, il potere calorifico medio dei rifiuti solidi urbani è piuttosto basso, confrontabile con quello della legna, ma nettamente inferiore a quello del carbone fossile o del petrolio. Da un punto di vista strettamente fisico, quindi, considerando le componenti del bagaglio energetico dei rifiuti, il loro incenerimento comporta non recupero, ma perdita di energia, non rappresentando quasi mai una valida alternativa al risparmio energetico ottenibile con il riciclaggio.

⁴⁹ Varie risultano le tipologie di forno: griglia mobile raffreddata ad aria, griglia mobile raffreddata ad acqua, letto fluido ricircolato, letto fluido bollente, tamburo rotante, impianti con tecnologia mista. Vari anche i combustibili possibili: rifiuti urbani tal quali, rifiuti speciali (sanitari od altro), *cdr*, biomasse. Tali impianti possono essere senza recupero energetico, con solo recupero energetico e con ciclo di cogenerazione. Infine, varie sono le tecnologie di abbattimento dei fumi.

⁵⁰ in particolare, diossine, furani, policlorobifenili, idrocarburi aromatici policiclici e monociclici, anidride carbonica, monossido di carbonio, ossidi dell'azoto e dello zolfo, particolato incombusto. Particolarmente pericolose risulterebbero essere le nanoparticelle inorganiche prodotte.

Per il contribuente italiano, inoltre, l'incenerimento è particolarmente oneroso. Infatti, il *cdr* è trattato dalla legislazione come un combustibile privilegiato, che beneficia dei contributi previsti per le fonti rinnovabili⁵¹ di energia sin dai tempi della delibera Cip n. 6 del 29 aprile 1992.⁵² Ciò consente, pertanto, ai produttori di energia elettrica da rifiuti di cederla convenientemente. Infatti, sebbene l'energia così prodotta risulti assai costosa, ciò non costituisce un vincolo per il produttore, in quanto tale costo viene appunto ricoperto dalla sovvenzione per le fonti rinnovabili.

Di conseguenza, lo smaltimento dei rifiuti è, nei fatti, pagato per due volte dal cittadino, dapprima attraverso la tariffa (o tassa) di smaltimento e poi con gli aggravii sulla bolletta elettrica a compensazione dei costi elevati dell'energia prodotta dai rifiuti.⁵³

⁵¹ Sul punto, va segnalato che la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione a carico dell'Italia per errata applicazione della direttiva 2001/77/Ce sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, in quanto lo Stato italiano concede contributi per produrre energia anche per la frazione non biodegradabile ed i combustibili derivati dai rifiuti (*cdr*) disciplinati dai decreti previsti dagli artt. 31 e 33 del d. lgs. n. 22/1997 (d.m. 5/2/1998 e d.m. 12/6/2002) e dalla norma tecnica UNI 9903-1, considerandoli come fonte rinnovabile. Secondo la Commissione, la parte non biodegradabile dei rifiuti non può essere considerata come fonte di energia rinnovabile. Ciò nonostante, recentemente è stato emanato il d.m. 5/5/2006, di individuazione dei rifiuti e dei combustibili derivati dai rifiuti ammessi a beneficiare del regime giuridico riservato alle fonti rinnovabili, includendo la concessione dei certificati verdi all'energia ricavata dalla frazione non biodegradabile (g.u. n. 125 del 31/5/2006).

⁵² Tale delibera ha avuto come base normativa la l. n. 9/1991. Essa introduce, oltre alle condizioni che definiscono l'assimilabilità di tali materiali alle fonti rinnovabili, anche un vero e proprio modello di tariffazione elettrica, basato sul concetto di costo evitato e di beneficio sociale. Successivamente, con il d.lgs. n. 79/1999, è stato introdotto l'obbligo, per i produttori e gli importatori di energia elettrica prodotta da fonti convenzionali, di immettere sul mercato una quota minima del 2% da fonte rinnovabile sulla quantità di energia elettrica, prodotta o importata. Tale quota è stata ulteriormente incrementata dall'art. 4 del d.lgs. n. 387/2003, con previsione di ulteriori incrementi nel periodo 2007-2009 e 2010-2012. Il d.m. 11/11/1999, in applicazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 79/1999, ha introdotto i certificati verdi, quale forma di incentivo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Tali certificati sono gestiti dal Gse e possono essere oggetto di compravendita. Il già citato d.lgs. n. 387/2003 (attuativo della direttiva 2001/77/Ce, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), all'art. 17, include i rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili, introducendo, con effetto immediato, il regime agevolato (sia in termini di prezzi incentivanti, riconoscendo l'accesso al regime dei certificati verdi, sia in termini di procedure autorizzative semplificate) per la frazione non biodegradabile, per il *cdr* a norma e il *rdf* di cui alla norma UNI 9903-1, regolamentati ai sensi dei decreti emanati ex artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997, demandando ad un successivo decreto l'individuazione di ulteriori rifiuti da assoggettare al regime agevolato delle fonti rinnovabili. Tuttavia, la l. 27/12/2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, ha escluso l'estensione del regime di sovvenzioni per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili alla frazione non biodegradabile dei rifiuti ed ai combustibili derivati dai rifiuti.

⁵³ Il meccanismo descritto ha condotto anche a distorsioni della concorrenza, puntualmente segnalate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato: *"Gli scarti derivanti dalla lavorazione del legno (...) rappresentano una materia prima riutilizzabile tal quale in altri settori industriali, quale la produzione di pannelli truciolari ed altri semilavorati in legno. In tale prospettiva, i materiali quotati con precise specifiche merceologiche in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali istituiti presso le Camere di commercio, di cui all'allegato 1 del decreto del Ministero dell'ambiente del 5 settembre 1994, potevano venire esclusi dal campo di applicazione e dai limiti dettati dal decreto legge 8 luglio 1994, n. 438 recante Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti. Il decreto legislativo del 5 febbraio 1997 n. 22 testimonia, peraltro, una precisa scelta dell'esecutivo a favore del riutilizzo dei rifiuti laddove, all'art. 4, comma II, espressamente stabilisce che "il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di smaltimento". La contestuale presenza dei rifiuti legnosi tra i materiali riutilizzabili in altri processi produttivi, quali la produzione di pannelli truciolari e semilavorati in legno, e tra i materiali utilizzabili come combustibile per la produzione di energia, determina una grave distorsione alle naturali dinamiche dei mercati direttamente ed indirettamente interessati. I benefici economici garantiti alle imprese che, cedendo ad Enel energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate, si avvalgono del regime agevolato previsto dall'art. 22 della legge 9 gennaio 1991, n. 9 ed attuato con provvedimento Cip n. 6 del 29 aprile 1992, comportano, infatti, una artificiosa crescita dei prezzi nel mercato a monte dei materiali legnosi e turbano le condizioni di approvvigionamento degli altri settori industriali che ricorrono alle stesse materie prime. Il Ministero dell'ambiente sta attualmente emanando regolamenti e decreti in attuazione del decreto legislativo 22/1997 e, nel contempo, è impegnato nella difficile attività di adeguamento della regolamentazione esistente. Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e regolamentare di*

Inoltre, il ricorso agli inceneritori rischia di ingessare il contesto attuale della produzione dei rifiuti, impedendo il cambiamento sia del modo di consumare le merci da parte dei cittadini che di quello di produrle, cambiamento pure così voluto e auspicato dal legislatore. Gli inceneritori possono, infatti, in antitesi allo sforzo di riduzione all'origine delle quantità dei rifiuti e di riciclaggio, far crescere, al contrario, la percentuale di incenerimento a scapito della raccolta differenziata, con il pericolo di vederla ridotta addirittura al disotto degli obiettivi minimi di legge.⁵⁴ E' del tutto evidente, infatti, che una capacità di inceneritori eccessiva può divenire una barriera nei confronti degli sforzi di riduzione e riciclaggio, stimolando anzi, addirittura, e paradossalmente, la maggior produzione di rifiuti.⁵⁵

riferimento, pertanto, l'Autorità intende segnalare l'opportunità di escludere i residui legnosi dal novero dei materiali che possono essere riutilizzati come combustibile per la produzione di energia elettrica. I suddetti residui, infatti, hanno un autonomo ed attivo mercato secondario, il cui corretto funzionamento è oggi minacciato dall'effetto congiunto delle norme che regolano i diversi utilizzi di tali materiali. La domanda degli scarti in legno da parte delle imprese che producono pannelli truciolari sembra essere sufficiente ad assorbire l'offerta proveniente dalle attività manifatturiere svolte in ambito nazionale; a tale riguardo si osserva che le imprese nazionali utilizzatrici degli scarti in legno devono ricorrere, in misura maggiore rispetto alle altre imprese europee, a legno di prima lavorazione ed importano circa il 30% dei materiali consumati. Una tale iniziativa eliminerebbe le distorsioni che si sono riscontrate alle quotazioni di mercato degli scarti legnosi, non giustificate da una fisiologica dinamica nei rapporti fra domanda e offerta, bensì favorite dall'esistenza di incentivi riconosciuti alle imprese produttrici di energia elettrica che si avvalgono del regime Cip 6/92, che consentono loro di assorbire i maggiori costi sostenuti per l'approvvigionamento di input energetici, tra cui gli scarti di legno. In attesa della revisione delle norme che assicurano tali incentivi, l'Autorità ritiene auspicabile che il Ministero si adoperi per rimuovere le prescrizioni regolamentari che danno origine alle distorsioni concorrenziali descritte, escludendo la possibilità di utilizzare i materiali legnosi per la produzione di energia elettrica." (Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo, decisione del 23/10/1997).

⁵⁴ In tal senso, significative risultano le affermazioni del Presidente della struttura di coordinamento e supporto alle attività dei Commissariati per l'emergenza dei rifiuti in Campania, Lazio, Puglia e Calabria: "(...) è bene puntare sulle discariche piuttosto che su impianti sovrabbondanti. Infatti, se si realizza un impianto sovrabbondante, in futuro questo richiederà sempre rifiuti; al contrario, se per il momento si crea una discarica, questa verrà utilizzata fino all'avanzare della raccolta differenziata, come tutti ci auguriamo, e quindi avrà una durata di 15 o 20 anni piuttosto che di 10 e così non avremo causato danni." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese, audizione del Presidente della struttura di coordinamento e supporto alle attività dei Commissariati per l'emergenza dei rifiuti in Campania, Lazio, Puglia e Calabria dell'8/2/2007).

⁵⁵ Si deve aggiungere, a tutto ciò, il ritardo con il quale è stata recepita in Italia la direttiva 2000/76/Ce, che costituisce una normativa quadro per il trattamento termico di qualsiasi forma di rifiuto e che fissa regole rigorose per gli impianti di termovalorizzazione, sia a livello di emissioni inquinanti, che di efficienza energetica. La direttiva, infatti, è stata recepita in Italia soltanto nel 2005 (e cioè a 3 anni dal termine ultimo), con il d.lgs. 11/5/2005, n. 133. Per tale ritardo, l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee già nel 2004. Il provvedimento si applica agli impianti d'incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti e stabilisce le procedure finalizzate a prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivano. Il d.lgs. n. 133/2005 regola tutte le fasi dell'incenerimento dei rifiuti, dal momento della ricezione nell'impianto fino alla corretta gestione e smaltimento delle sostanze residue; determina i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costitutive e funzionali degli impianti, nonché i valori limite di emissione, i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli stessi impianti; stabilisce, inoltre, i criteri temporali di adeguamento degli impianti già esistenti alle disposizioni in esso contenute. Il mancato recepimento della direttiva non ha indubbiamente favorito, negli anni passati, l'impulso allo sviluppo della termovalorizzazione, anche per le resistenze sollevate dalle associazioni ambientaliste e dalle popolazioni locali, che spesso si sono opposte alla installazione di inceneritori e termovalorizzatori, ritenendoli nocivi alla salute pubblica per le emissioni nell'atmosfera prodotte da tali impianti. Peraltro, le *Linee guida per l'individuazione delle migliori tecnologie disponibili*, in grado di dare più garanzie alle cittadinanze, assicurando il massimo livello di protezione ambientale, da adottarsi, in attuazione del d.lgs. 4/8/1999, n. 372, dal Ministero dell'ambiente di concerto con i Ministeri delle attività produttive e della salute, sono state emanate, con grande ritardo, con decreto pubblicato il 13/6/2005. Va, peraltro, rilevato che l'adozione di tale provvedimento è di notevole rilevanza strategica, in quanto serve da presupposto per il rilascio della cosiddetta "autorizzazione integrata ambientale", necessaria per l'avvio di un impianto industriale. Il d.lgs. 18/2/2005, n. 59, nel recepire integralmente la direttiva 96/61/Ce, ha abrogato quasi interamente il citato d.lgs. n. 372/1999, salvo che nella parte concernente la previsione dell'istituzione di una nuova commissione che continuasse ad occuparsi di "linee guida" per l'individuazione delle cc.dd. *bat* (migliori tecnologie disponibili). L'autorizzazione integrata ambientale, rilasciata ai sensi del d.lgs. n. 59/2005, sostituisce, a tutti gli effetti, ogni altra

E' per questi fattori -ambientali ed economici- che la legislazione incoraggia il più possibile il riutilizzo dei materiali.

Nondimeno, secondo l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, *"in un sistema integrato efficiente da un punto di vista tecnico-economico è plausibile ipotizzare che non meno del 25% del rifiuto prodotto debba essere destinato all'incenerimento con recupero energetico."*⁵⁶

Disfavore assoluto è riservato, invece, dal legislatore alla discarica, a causa del suo impatto rilevante sul territorio, la drammatica difficoltà nel rinvenire nuovi siti e gli effetti rilevanti che possono derivare sull'ambiente dalla produzione di percolato⁵⁷ con il suo carico inquinante e i problemi scaturenti dallo sviluppo di gas dai processi di biodegradazione.⁵⁸

In allegato (*all. n. 1*) viene riportata una schematizzazione del flusso virtuoso dei rifiuti urbani nella sua duplice componente (raccolta differenziata e indifferenziata).

autorizzazione, visto o nulla osta. Gli impianti già esistenti devono, entro la data del 30/10/2007, adeguarsi alle prescrizioni previste dal decreto di cui sopra. Nel rilascio dell'autorizzazione integrata, l'autorità competente (Ministro dell'ambiente, Regione o Provincia autonoma) deve tener conto di una serie di condizioni indicate dal d.lgs. n. 133/2005. Il Governo italiano ha ricevuto, dalla Corte di giustizia europea, un invito a rielaborare, sulla base dell'art. 228 del Trattato Ue, il d.m. 5/2/1998 del Ministro dell'ambiente, nella parte riguardante le quantità massime di rifiuti non pericolosi impiegabili negli impianti di recupero.

⁵⁶ *Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 90.

⁵⁷ liquame altamente inquinante, prodotto dall'attività di trasformazione anaerobica della sostanza organica presente nei rifiuti. La sua composizione e caratteristiche chimico-fisiche sono influenzate dall'età della discarica e dal bilancio idrico. Generalmente, ha un elevato contenuto di metalli, elevati valori di sostanza organica e valori di pH attorno a 6.

⁵⁸ Il d.lgs. n. 36/2003, che recepisce in ritardo la direttiva 99/31/Ce, fissa specifici obiettivi di riduzione progressiva del conferimento in discarica dei rifiuti biodegradabili da raggiungere a livello di ambiti territoriali ottimali, così come il divieto di smaltire in discarica rifiuti con potere calorifico superiore al 13 mila kj/kg (a partire dal 1°/1/2007). Peraltro, il termine del 1°/1/2007 è stato ulteriormente prorogato al 31/12/2008 dall'art. 6, c. III, del d.l. 28/12/2006, n. 300. La portata inquinante di tali frazioni in discarica è rilevante: *"(...) la trasformazione dei rifiuti biodegradabili ed il loro utilizzo agronomico rispondono alla necessità di allontanare la frazione organica dalla discarica con l'obiettivo prioritario di ridurre la produzione di metano, un gas serra 21 volte più potente del biossido di carbonio."* (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 10). Uno degli obiettivi della norma *de qua* è quello di riequilibrare i costi di smaltimento in discarica rispetto ai costi relativi ad altre forme di smaltimento e di recupero. Tale costo, infatti, è, al momento, troppo basso rispetto ad altre forme di trattamento e tale situazione determina, di fatto, il ricorso ancora diffuso a questa modalità, particolarmente avversata, di gestione dei rifiuti. Va segnalato che è pendente ricorso contro l'Italia da parte della Commissione europea per ritardo nell'applicazione della direttiva (che avrebbe dovuto essere operativa dal luglio del 2001).

3. Lo stato del ciclo integrato dei rifiuti in Europa

Preliminarmente, va osservato che solo la piena attuazione del regolamento comunitario sulle statistiche dei rifiuti⁵⁹ potrà permettere una comparazione del tutto attendibile dei dati fra i vari Paesi, con definizioni e classificazioni comuni, in grado di monitorare esattamente il flusso dei rifiuti prodotti e la relazione tra generazione dei rifiuti e utilizzo delle risorse.⁶⁰

In questo contesto, non risulta incoraggiante, limitatamente alla raccolta dei dati statistici in Italia, quanto lamentato dall'Apat su un generale peggioramento dell'informazione.⁶¹

Comunque, con le approssimazioni dovute ad una mancanza di affinamento delle rilevazioni,⁶² i dati sotto riportati danno il segno della situazione attuale della produzione dei rifiuti in Europa.⁶³

Dai dati Eurostat disponibili,⁶⁴ si sono estrapolati quelli ritenuti più significativi, riguardanti i quattro grandi Paesi facenti parte dell'Unione europea e selezionandone, fra i più piccoli, tre, comparabili all'Italia per sviluppo economico-sociale.

⁵⁹ regolamento n. 2150/2002/Ce.

⁶⁰ Le difficoltà di un approccio comparativo a livello statistico sono evidenziate anche dalla nota n. 17451 del 15/6/2006 dell'Apat inviata a questa Corte.

⁶¹ "Si è (...) rilevato, salvo rare eccezioni, un consistente rallentamento del flusso di informazioni rispetto agli anni precedenti e i dati pervenuti sono risultati spesso incompleti. In alcuni casi, si è addirittura riscontrata una assenza totale di informazione." (Apat, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 30). La situazione risulta peggiorata, secondo quanto si desume dal *Rapporto rifiuti 2006*.

⁶² In particolare, si rilevano le seguenti incongruità: indisponibilità di dati dichiarata per l'Austria, la Francia, il Regno Unito sulla produzione totale di rifiuti per il 2003 e il 2004, ma disponibilità, per gli stessi anni, del dato *pro capite*; stessa problematica per la Germania, limitatamente all'anno 2004; ampio ricorso alla dizione "altro" per le modalità di gestione dei rifiuti urbani in Europa, di non facile identificazione; scostamenti di rilievo (soprattutto per la Francia) fra i dati forniti dall'Eurostat e quelli del Comieco. Inoltre, si sono riscontrate variazioni dei dati, anche consistenti per la Francia, fra la rilevazione sul sito internet dell'Eurostat in data 11/5/2006 e quella del 31/1/2007. I dati riportati in relazione sono quelli dell'ultima data riferita.

⁶³ Sulla necessità di valutare i dati di fonte europea *cum grano salis*, appare opportuno richiamare il seguente passo: "(...) nonostante la presenza di numerose fonti di informazione, i dati risultano spesso difficilmente confrontabili, in quanto non si riferiscono, per tutti i Paesi, al medesimo anno. In alcuni casi, in particolare, le informazioni appaiono decisamente datate. Si osserva, inoltre, la presenza di numerose lacune nei dati relativi a diversi paesi." (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 14).

⁶⁴ Il Comitato economico e sociale europeo, nel parere del 5/7/2006 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, presenta i seguenti dati sulla situazione complessiva afferente a tutti gli Stati della Comunità: "Le statistiche più attendibili riguardano proprio i rifiuti urbani, che rappresentano il 14% circa di tutti i rifiuti prodotti: nel 49% dei casi essi vengono smaltiti in discarica, nel 18% inceneriti e nel 33% dei casi sottoposti a riciclaggio e compostaggio. Inoltre, la situazione varia molto da uno Stato membro all'altro: si passa infatti da paesi in cui lo smaltimento in discarica raggiunge il 90% del totale a paesi in cui esso interessa appena il 10%. Del resto, si rilevano differenze analoghe per altre categorie di rifiuti."

Il *trend* della produzione dei rifiuti appare, in generale, connesso agli andamenti dei principali indicatori socio-economici, quali il reddito nazionale e i consumi delle famiglie (ad eccezione del Belgio),⁶⁵ come dimostrano le due tabelle sotto riportate, riguardanti, la prima (*tab. n. 1*), la produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate nei vari paesi considerati, e la seconda (*tab. n. 2*), più significativa, la produzione annua *pro capite*.

Degna di nota appare, negli ultimi anni, la sostanziale stabilizzazione della produzione di rifiuti *pro capite* in Germania e in Belgio. In Germania, sembra addirittura profilarsi l'inizio di una, seppur lenta, diminuzione di produzione.

tab. 1 – Produzione totale di rifiuti urbani in migliaia di tonnellate nei principali Paesi europei; confronto 1995-2004.⁶⁶

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Italia ⁶⁷	25780 ⁶⁸	25960 ⁶⁹	26605	26846	28364 ⁷⁰	28959	29409	29929	30034 ⁷¹	31143 ⁷²
Austria	3476	4110	4241	4249	4496	4636	4634	4634 ⁷³	dati non disponibili	dati non disponibili
Belgio	4612	4561	4723	4676	4697	4796	4740	4761	4615	4977 ⁷⁴
Francia	28253	28950	29677	30449	30612	31232	32198	33024	dati non disponibili	dati non disponibili
Germania	43486	44390	45593	44825	49653	50085	49371	52532	52627	dati non disponibili
Paesi Bassi	8469	8728	9180	9280	9436	9769	9779	9900	9697	11677 ⁷⁵
Regno Unito	28900	29750	31042	31697	33392	33954	34946	35535	dati non disponibili	dati non disponibili

⁶⁵ dove, rispetto al reddito, la produzione dei rifiuti risulta decisamente bassa in rapporto all'andamento medio europeo.

⁶⁶ Tali dati si discostano in parte da quelli pubblicati a cura di Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 18.

⁶⁷ I valori dei dati relativi agli anni 1998, 1999, 2000 e 2001 riguardanti l'Italia coincidono con quelli tratti da *Rapporto Rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2005). Si è riscontrato un lieve scostamento per il valore relativo all'anno 2002 (29864).

⁶⁸ stime Eurostat.

⁶⁹ stime Eurostat.

⁷⁰ stime Eurostat.

⁷¹ Il dato relativo all'anno 2003 è tratto da *Rapporto rifiuti* (anno 2005), a cura di Apat e Onr.

⁷² Il dato relativo all'anno 2004 è tratto da *Rapporto rifiuti* (anno 2005), a cura di Apat e Onr.

⁷³ valori stimati.

⁷⁴ valore provvisorio.

⁷⁵ valore provvisorio.

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, tratti dal sito <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

tab. 2 – Produzione *pro capite* (kg/ab. anno) di rifiuti urbani nei principali Paesi europei; confronto 1995-2005.⁷⁶

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia⁷⁷	454	457	468	472	498	509	516	524	524	538	542⁷⁸
Austria	438	517	532	532	563	581	578	609	609	627	630 ⁷⁹
Belgio	456	449	463	458	459	467	460	461	445	465	464 ⁸⁰
Francia	467	486 ⁸¹	497 ⁸²	508	509 ⁸³	516	529	533	535	544	543
Germania	533 ⁸⁴	543	556	546	606 ⁸⁵	610	601	640 ⁸⁶	601	587	601 ⁸⁷
Paesi Bassi	549	563	590	593	599	616	615	622	610	625	624
Regno Unito	499	512	533	543	570	578	592	600	594	605	584 ⁸⁸

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, tratti dal sito <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Dalle tabelle sotto riportate (*tabb. nn. 3 e 4*), emerge significativamente una percentuale rilevantissima di riciclaggio in paesi dove vige un obbligo giuridico di raccolta differenziata (Germania, Austria).

Ciò dimostra che è possibile raggiungere alti tassi di raccolta differenziata dove si realizza un sistema integrato di gestione e che i servizi di igiene urbana possono raggiungere un livello elevato di efficienza anche in contesti ad alta densità abitativa (Paesi Bassi, Germania, Belgio) o orograficamente complessi (Austria).

⁷⁶ Tali dati si discostano in parte da quelli pubblicati a cura di Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 20.

⁷⁷ I valori dei dati relativi agli anni 2001 e 2003 riguardanti l'Italia coincidono con quelli tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2005). Si è riscontrato un lieve scostamento per i valori relativi all'anno 1998 (466), 1999 (492), 2000 (501), 2002 (521) e 2004 (533).

⁷⁸ valori stimati.

⁷⁹ valori stimati.

⁸⁰ valori stimati.

⁸¹ valori stimati.

⁸² valori stimati.

⁸³ valori stimati.

⁸⁴ valori stimati.

⁸⁵ rottura di serie.

⁸⁶ rottura di serie.

⁸⁷ valori stimati.

⁸⁸ valori stimati.

	riciclo	incenerimento	discarica	altro
Italia	17%	9%	67%	8%
Austria	60%	10%	30%	1%
Belgio	35%	34%	27%	4%
Francia	25%	32%	43%	0%
Germania	42%	22%	25%	11%
Paesi Bassi	45%	33%	8%	14%
Regno Unito	12%	7%	80%	0%

tab. 3 – Modalità di gestione dei rifiuti urbani in Europa – anno 2001.

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, tratti da *Rapporto rifiuti 2004*, a cura di Apat e Onr.

tab. 4 – Modalità di gestione dei rifiuti urbani in Europa – anno 2004.

	riciclo ⁸⁹	incenerimento	discarica	altro
Italia	15%	10%	52%	23%
Francia	76%	15%	8%	1%
Germania	58%	23%	19%	0%
Regno Unito	14%	3%	80%	3%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comieco, tratti dall'XI *Rapporto Comieco 2005* (luglio 2006).

Il quadro europeo è reso più chiaro dalla tabella sotto riportata (*tab. n. 5*) che mostra l'andamento dell'incenerimento in Europa, dal quale risulta la sostanziale stabilizzazione, in termini quantitativi, di tale sistema di trattamento dei rifiuti negli ultimi anni, con la cospicua eccezione dell'Italia e dell'Austria, dove, al contrario, vi è stato un netto aumento.

⁸⁹ incluso il compostaggio.

tab. 5 – Quantità di rifiuti urbani incenerita *pro capite* (kg/ab. anno) nei principali Paesi europei.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	422	380	374	365	382	385	346	331	314	306	296
Austria	54	54	56	55	57	65	65	66	73	136	147
Austria	205	186	189	186	195	196	192	187	183	126	113
Belgio	163	152	179	164	150	156	160	157	153	154	155
Belgio	218	209	143	108	99	81	62	58	51	47	43
Francia	178	170	170	167	169	169	175	182	182	183	184
Francia	214	225	228	230	224	220	215	212	205	203	196
Germania	97	106	111	112	125	133	135	143	137	144	148
Germania	245	225	216	199	180	165	160	137	115	104	89
Paesi Bassi	139	171	219	198	203	190	199	194	197	202	207
Paesi Bassi	158	115	70	54	40	57	50	51	17	11	9
Regno Unito	45	36	30	37	40	42	43	45	45	49	49
Regno Unito	414	440	461	456	469	469	474	465	440	419	375

fonte:elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, tratti dal sito <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Infine, dall'ultima tabella sullo smaltimento in discarica sotto riportata (*tab. n. 6*), emerge il sostanziale superamento di tale sistema di trattamento dei rifiuti in alcuni Paesi (Paesi Bassi e Belgio), un deciso avvio a soluzione del problema per altri (Germania ed Austria) e una sostanziale problematicità per Italia e Regno Unito.

tab. 6 – Quantità di rifiuti urbani smaltita in discarica *pro capite* (kg/ab. anno) nei principali Paesi europei.

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, tratti dal sito <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

4. Il commissariamento della gestione dei rifiuti⁹⁰

⁹⁰ Sull'istituto commissariale, si riportano le considerazioni critiche cui è pervenuta la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: *"È evidente a tutti come continuare ad assegnare ad un organo di Governo poteri extra ordinem in riferimento a gestioni pubbliche di ambito regionale e subregionale rappresenti un ulteriore incentivo alla deresponsabilizzazione, anche politica, degli enti ed organi che in base alla ripartizione di competenze debbono occuparsi della materia dei rifiuti. Inoltre la gestione con poteri straordinari e deroghe consentite rende "pigri" i meccanismi procedurali che debbono essere svolti a regime. Una riflessione sulle politiche ambientali oltre il commissariamento richiede, pertanto, in primo luogo, uno sforzo per determinare i confini temporali dell'intervento commissariale. Ragionare dell'oltre significa, in altri termini, individuare il dies ad quem dell'azione del Commissariato, essendo quest'ultimo intimamente connesso alla straordinarietà della situazione, ed alla temporaneità dell'istituto. Diversamente, si fa (...) del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati. Sicché, analizzare le prospettive di superamento, significa, innanzitutto, riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario. Se il commissariamento è espressione di un intervento sussidiario, esso deve avere come scopo non la sostituzione tout court e sine die dell'ente in difficoltà, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico, e, al contempo, ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà. Si è, in altri e più chiari termini, dinanzi ad una sorta di protesì che sostituisce taluni organi della pubblica amministrazione nell'esercizio -e non nella titolarità originaria (che rimane in capo all'organo sostituito)- di determinate funzioni; il commissariamento realizza quel coordinamento che non si è realizzato fisiologicamente, accentrando in un unico soggetto tutte quelle competenze che, seppur distribuite fra organi diversi, presentano una connessione quanto agli obiettivi complessivi, quegli stessi obiettivi il cui mancato raggiungimento giustifica l'intervento commissariale. Come ogni intervento protesico, l'azione del Commissariato non può che mirare, dunque, pena lo snaturamento dell'istituto stesso, a far recuperare all'articolazione supportata la propria funzionalità; non può, non deve essere durevole, ma va tolta quando non è più necessaria e va accompagnata e seguita da un'adeguata terapia di riabilitazione. Sicché, ragionare di politiche oltre il commissariamento, significa in primo luogo riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario. Orbene, la constatata dilatazione dell'istituto commissariale, a dispetto della sua stessa natura, comporta non pochi problemi anche per l'individuazione delle terapie di riabilitazione più appropriate. In linea generale, è auspicabile che il rientro nel regime ordinario avvenga senza soluzione di continuità, pervenendo alla ricomposizione fisiologica di quella dicotomia gestione-titolarità tutte le volte in cui, venendo meno la straordinarietà e l'urgenza, il peso della gestione possa essere adeguatamente sopportato dal titolare. Occorre quindi procedere ad un "passaggio controllato" alle competenze ordinarie, con la consapevolezza che il percorso intrapreso verso un ciclo integrato di raccolta e di smaltimento, anche a ragione dei protocolli di intesa e delle concertazioni che hanno già coinvolto gli enti locali nella gestione commissariale, possa essere in grado di fronteggiare quelle prime difficoltà della gestione ordinaria, senza mandare "in fibrillazione" il sistema. Le politiche ambientali oltre il commissariamento se, per un verso, sono politiche di riabilitazione, per altro, non possono neppure prescindere dalle coordinate tracciate dal Commissario, quanto meno per la fase iniziale dell'ordinarietà; tali coordinate, infatti, esprimono quel patrimonio di cognizioni che, proprio perché formatosi in epoca di emergenza, valgono a meglio orientare gli interventi ordinari. Si tratta, dunque, per un verso, di non disperdere tale bagaglio tecnico-normativo, e, per altro, di anticiparne il più possibile la condivisione. Oltre il commissariamento, infine, non può che esserci la naturale riespansione del disegno costituzionale che, anche a seguito delle modifiche conseguenti alla legge n. 3 del 2001, vuole il rispetto delle autonomie dei diversi livelli di governo delle comunità locali, come condizione dell'operatività ordinaria del principio di sussidiarietà: solo una distinzione chiara fra competenze, poteri di coordinamento ed interventi sostitutivi consentirà di non ritenere più l'azione sussidiaria come inscindibilmente collegata alla straordinarietà e, quindi, al commissariamento. (...) Da sempre, e da tutti, sembra esserci l' "intenzione di disfarsi" di un istituto, creato per fini ben diversi e strutturato in*

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, prevede, all'art. 2, "per calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" un sistema derogatorio alle ordinarie competenze stabilite dalla legislazione, e cioè: a) l'assunzione della gestione dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con la possibilità di avvalersi di un Commissario delegato per l'attuazione degli interventi; b) la potestà "di emanare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente", fatti salvi i principi generali dell'ordinamento giuridico.⁹¹

Per realizzare ciò, risulta necessaria la dichiarazione dello stato di emergenza da parte dello stesso Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Tale dichiarazione deve definire la durata e l'estensione territoriale dello stato di emergenza, in riferimento alla qualità e alla natura degli eventi. Per l'attuazione degli interventi di emergenza si provvede attraverso ordinanze.

Dalla norma sopra citata, appare evidente che il ricorso al potere di ordinanza si svincola dalla tradizionale nozione di soccorso in presenza di eventi calamitosi, per includere altre situazioni di pericolo che legittimano l'esercizio di poteri straordinari.

L'esercizio di questi poteri –come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta- deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del d.lgs. n. 112/1998,⁹² nonché dall'art. 5, c. IV *bis*, del d.l. n. 343/2001.⁹³

Nell'ambito dell'emergenza rifiuti, come si esplicita in dettaglio sotto, il commissariamento è stato predisposto, anzitutto, per affrontare le tematiche connesse alla soluzione dei problemi legati alle difficoltà di localizzazione di nuovi impianti di smaltimento, all'esaurimento delle discariche esistenti e al controllo della criminalità organizzata sui servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani e sugli impianti di discarica.

funzionalità con tali scopi temporanei. Occorre passare dalle intenzioni ai fatti: "disfarsi" dei Commissari straordinari e delle conseguenze delle gestioni straordinarie protratte nel tempo, per porre mano ad una politica integrata, con senso di responsabilità per tutti gli enti od organi, attori a pieno titolo nella gestione quotidiana del ciclo dei rifiuti. È un nodo, in definitiva, che rischia di strozzare lo stesso circuito di partecipazione democratica: è evidente, infatti, che l'aver concentrato in un unico centro decisionale tutte le fasi del processo di formazione della volontà della pubblica amministrazione, necessariamente estromettendo dal percorso ogni iniziativa popolare, riduce i cittadini ad inerti spettatori, ostracizza il confronto, mortifica la crescita civile di un intero territorio." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

⁹¹ Dalla analisi puntuale delle ordinanze si evince che le disposizioni derogatorie hanno riguardato, per l'emergenza rifiuti, un numero rilevantissimo di campi: disciplina degli appalti pubblici, espropriazioni, contabilità pubblica, urbanistica, edilizia, tutela dell'ambiente, enti locali.

⁹² Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁹³ Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 9/11/2001, n. 401.

Pur nella varietà dei contenuti, l'oggetto delle ordinanze di protezione civile si riduce ad una serie ben definita di tipologie: a) nomina di un Commissario, eventualmente assistito da Vice e Subcommissari; b) attribuzione al Commissario del compito di redigere il Piano per la gestione dei rifiuti e per le bonifiche, oltre a vari Piani straordinari, richiesti dall'emergenza; c) definizione di un programma di interventi; d) disposizioni per la costituzione di organismi istituzionali di ambito e di società miste in ciascun ambito; e) disposizioni per la realizzazione e gestione pubblica di discariche; f) disposizioni per la realizzazione della raccolta differenziata e valorizzazione di quanto raccolto separatamente; g) disposizioni per la produzione di combustibile derivato da rifiuti (*cdr*), per quella frazione che residua dalla raccolta differenziata; h) disposizioni per l'utilizzo del combustibile prodotto negli impianti industriali in sostituzione di combustibili fossili, nonché per la realizzazione di impianti dedicati per l'utilizzo del *cdr* nella produzione di energia; i) misure specifiche per l'approvazione dei progetti di discariche di rifiuti speciali e pericolosi e per la loro realizzazione; l) previsioni di limitazione all'importazione dei rifiuti; m) misure riguardanti il personale (inquadramenti, indennità, provvidenze varie, ecc.).

Va rilevato che, dall'analisi delle varie ordinanze, si è constatato che non sempre si è provveduto ad indicare le norme cui le stesse ordinanze permettono di derogare.⁹⁴ Ciò ha prodotto una serie di ricorsi amministrativi sul punto, che hanno gravemente rallentato l'attività commissariale, che, per definizione, dovrebbe essere improntata a estrema rapidità. Non sono mancati interventi legislativi, al fine di sanare l'annullamento di talune delle predette ordinanze, come riferito in seguito.

Gli adempimenti previsti dalle ordinanze risultano quasi sempre assai onerosi, con obiettivi oggettivamente di difficile o impossibile realizzazione, stante la limitatezza temporale di vigenza delle ordinanze stesse.

Il decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, nel recare *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania*, contiene ulteriori disposizioni afferenti ai commissariamenti.

Anzitutto, viene prorogato lo stato di emergenza per via legislativa.⁹⁵

Inoltre, è previsto⁹⁶ che il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvalga, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, del supporto del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, nonché, su indicazione nominativa del Capo del Dipartimento, di non più di 15 unità di personale appartenente all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza ed al Corpo forestale dello Stato assegnate alla Presidenza del Consiglio dei

⁹⁴ come richiesto dalla legge: "Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate" (art. 5, c. V).

⁹⁵ art. 1, c. VI.

⁹⁶ art. 1, c. VIII.

Ministri-Dipartimento della protezione civile.⁹⁷ Tale personale ha la funzione di svolgere attività di monitoraggio e di accertamento delle iniziative adottate dalle strutture commissariali nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, c. I, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per il conseguimento degli obiettivi e per il rispetto degli impegni assunti in base alle ordinanze di protezione civile.

La disposizione, di per sé discutibile, trattandosi di una sorta di commissariamento dei Commissari, è la prova della perdita di fiducia nelle capacità operative dei Commissari stessi.

Si dispone, inoltre, in merito al contenzioso che, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, c. I, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta, in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio.⁹⁸

Come facilmente prevedibile, tale ultima disposizione ha prodotto una nutrita serie di contenziosi, per la sua dubbia costituzionalità con riferimento all'art. 24 (tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi), all'art. 25 (giudice naturale precostituito per legge) e all'art. 125 (articolazione su base regionale degli organi di giustizia amministrativa di primo grado).⁹⁹ Tutto ciò, evidentemente, contribuisce ulteriormente all'appesantimento dell'attività amministrativa e sottrae tempo ed energie preziose allo sviluppo di tutte le altre attività commissariali finalizzate a creare le condizioni per superare lo stato emergenziale.

Da ultimo, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2006, n. 3529, è stata istituita, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un'apposita struttura con funzioni di coordinamento e di

⁹⁷ entro trenta giorni dalla relativa richiesta, secondo le procedure e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, nei limiti delle risorse e delle attribuzioni previste dalla normativa vigente.

⁹⁸ art. 3, c. II *bis*. Le norme di cui ai cc. II *bis* e II *ter* si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un Tribunale amministrativo diverso da quello di cui al c. II *bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tar del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso (c. II *quater*).

⁹⁹ Secondo il Tar Campania, (Sez. I, ord. n. 733 del 15/3/2006) si appalesa non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, c. II *bis*, del d.l. n. 245/2005 (introdotto dalla l. di conversione n. 21/2006 ed entrato in vigore il 29/1/2006, applicabile anche ai giudizi pendenti) che devolve al Tar del Lazio la competenza in materia di provvedimenti adottati nelle situazioni di emergenza ex art. 5, c. I, l. n. 225/1992. La devoluzione ad altro Tribunale amministrativo della cognizione su controversie relative ad atti emanati da autorità amministrative insediate nella Regione, per fatti aventi la loro origine nella Regione e con effetti circoscritti alla Regione stessa, appare in contrasto, infatti, con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, con il principio del giudice naturale, con i principi di economicità, celerità, effettività ed agevolezza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nonché con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa. Similmente, il Tar Sicilia (Sez. I, ord. n. 67 del 6/3/2006) afferma che è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, cc. II *bis*, II *ter* e II *quater* del d.l. 3/11/2005 n. 245, introdotte con la l. di conversione 27/1/2006 n. 21, per violazione degli artt. 3, 24, 25 e 125 della Costituzione, nonché dell'art. 23, c. I, dello Statuto speciale della Regione siciliana (r.d. lgs. 15/5/1946 n. 455, convertito nella l. cost. 26/2/1948, n. 21, in relazione anche al d.lgs. 6/5/1948 n. 654) nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del Tar del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, c. I, l. 24/2/1992 n. 225. Con motivazioni analoghe, anche Tar Sicilia, Catania, Sez. I, ord. n. 90 del 7/3/2006.

supporto delle attività svolte dai Commissari delegati.¹⁰⁰ I compiti attribuiti ad essa risultano, come descritto in nota, simili a quelli conferiti dalle ordinanze di protezione civile ai Commissari e ciò dimostra, ulteriormente, la sostanziale incapacità dei Commissari stessi a risolvere con le proprie forze l'emergenza rifiuti.

Notevole è stato l'avvicendamento dei Commissari (così come anche dei Vicecommissari) nelle cinque Regioni,¹⁰¹ come mostra la tabella seguente (*tab. n. 7*). Ciò, evidentemente, non ha giovato alla continuità dell'azione amministrativa, tenuto anche conto del fatto che l'estensione temporale dei decreti dichiarativi dell'emergenza (seppur, poi, reiterati per un numero rilevante di volte) non ha quasi mai superato il periodo di un anno.¹⁰² Non sono mancati, infine, casi di rinnovo dei poteri commissariali intervenuti a distanza di tempo dalla scadenza del precedente stato di emergenza.¹⁰³

Va sottolineato, inoltre, che, nella maggior parte dei casi, non si è proceduto a formale passaggio di consegne fra le vecchie e le nuove gestioni.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Tale struttura ha il compito di: a) formulare indicazione ai Commissari delegati circa le migliori soluzioni per assicurare livelli adeguati per la raccolta differenziata dell'umido; b) formulare proposte per ottenere dal Conai e dai consorzi di filiera il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti normativamente; c) formulare proposte per l'adeguamento dei Piani regionali di smaltimento alla normativa di derivazione comunitaria; d) fornire indirizzi per l'utilizzo delle balle dei rifiuti trattati; e) promuovere le iniziative di informazioni per incentivare presso la popolazione la raccolta differenziata, il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti; f) formulare proposte per la messa in condivisione, fra le Regioni sottoposte all'emergenza, di discariche di servizio e di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti.

¹⁰¹ Il disagio derivante da tale *modus operandi* risulta dalle affermazioni del Commissario delegato della Puglia: *"Chi vi parla è stato nominato Commissario per l'emergenza rifiuti nell'agosto 2000, si è insediato nel dicembre dello stesso anno -perché il passaggio di consegne dalla gestione commissariale posta in capo alla Prefettura di Bari a quella attribuita al Presidente della Regione ha avuto questa tempistica-, ha svolto il mandato di Commissario per un anno, ha avuto una proroga nel dicembre 2001 e, per una serie di ragioni sulle quali è inutile soffermarsi, ha potuto di nuovo operare come Commissario a fine marzo 2002, per arrivare ai giorni nostri."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato della Puglia del 12/12/2002).

¹⁰² In tal senso, risulta esemplare quanto afferma il Commissario delegato del Lazio riguardo alla limitatezza temporale delle ordinanze: *"Non può essere sottaciuta inoltre la discrasia esistente tra la pianificazione regionale pluriennale ed un regime di proroghe commissariali per periodi variabili da 2 a 5 e al massimo 11 mesi per ogni ordinanza. Per evitare tale discontinuità dell'azione commissariale questa struttura ha evidenziato che il periodo di vigenza della propria attività fosse di almeno due o tre anni senza soluzione di continuità che, peraltro, si sono verificate ad ogni rinnovo con gravi incertezze a livello operativo."* (nota 456/CR del 18/4/2006). Significativo, a dimostrazione della soluzione di continuità fra gestioni, quanto riferito dal Commissario delegato della Calabria: *"Con riferimento agli ulteriori approfondimenti richiesti (...) si premette che dal mese di settembre 2004 è stato nominato un nuovo Commissario delegato, di recente sostituito nuovamente, e che la struttura di supporto dell'ufficio nel corso del 2005 e del 2006 è notevolmente cambiata. Per fornire risposta ai diversi quesiti di codesta Sezione di controllo è stata chiesta la collaborazione ad alcuni dei precedenti responsabili, per cui il contenuto della presente nota costituisce per gran parte un resoconto indiretto di fatti e atti di cui né chi ha collaborato alla stesura né chi la sottoscrive può assumere la totale responsabilità."* (nota 8919/AAGG del 20/6/2006).

¹⁰³ Da ultimo, per la Sicilia, al solo fine di disciplinare gli interventi necessari al definitivo rientro nell'ordinario, solo con o.P.C.M. n. 3537 del 28/7/2006 sono stati prorogati al 31/12/2006 nei confronti del Presidente della Regione-Commissario delegato i poteri di conclusione degli interventi pendenti, pur essendo lo stato di emergenza cessato il 31/5/2006. Non può non rilevarsi che i due mesi di vuoto normativo intercorrenti tra la scadenza dell'emergenza e la gestione provvisoria per il rientro dall'emergenza non hanno certo giovato alla continuità e certezza dell'agire amministrativo. Anche per la Calabria, a fronte della scadenza dello stato di emergenza il 31/1/2007, la proroga è stata decretata solo il 16/2/2007. Infine, la proroga dei poteri nei confronti del Presidente della Regione Puglia-Commissario delegato, al fine di disciplinare gli interventi necessari al definitivo rientro nell'ordinario, è stata emanata solo con o.P.C.M. n. 3568 del 5/3/2007, pur essendo lo stato di emergenza cessato il 31/1/2007.

¹⁰⁴ così per la Campania, la Calabria, la Sicilia e il Lazio. Per la Calabria, si riporta la singolare motivazione della sua assenza: *"Benché il passaggio di consegne sia un adempimento rituale e doveroso, in qualche ordinanza l'obbligo del passaggio di consegne è stato espressamente previsto, come nella recente o.P.C.M. n. 3215 del 6/4/2006, o in alcune ordinanze relative all'emergenza rifiuti in*

tab. 7 - Commissari delegati del Governo nominati per la gestione dell'emergenza rifiuti.

Regione	inizio dello stato di emergenza	Commissari delegati	incarico ricoperto al momento della nomina	decorrenza della nomina del Commissario
Campania	1994	Improta Rastrelli Losco Bassolino Catenacci Bertolaso	Prefetto Presidente Regione Presidente Regione Presidente Regione Prefetto Capo del Dipartimento della protezione civile	3/1994 - 3/1996 3/1996 - 1/1999 1/1999 - 5/2000 5/2000 - 2/2004 2/2004 - 9/2006 10/2006 - ad oggi
Puglia	1994	Catenacci Di Staso Catenacci Fitto Vendola	Prefetto Presidente Regione Prefetto Presidente Regione Presidente Regione	10/1994 - 6/1996 6/1996 - 12/1999 12/1999 - 8/2000 8/2000 - 4/2005 4/2005 - ad oggi ¹⁰⁵
Calabria	1997	Nisticò Caligiuri Meduri Chiaravallotti Bagnato Alfiero Ruggiero Salvo (f.f.)	Presidente Regione Presidente Regione Presidente Regione Presidente Regione Prefetto Prefetto Prefetto Dirigente	10/1997 - 8/1998 8/1998 - 4/1999 4/1999 - 5/2000 5/2000 - 9/2004 9/2004 - 3/2006 3/2006 - 10/2006 11/2006- 1/2007 2/2007- ad oggi
Sicilia	1999	Capodicasa Leanza Cuffaro	Presidente Regione Presidente Regione Presidente Regione	5/1999 - 5/2000 6/2000 - 7/2001 7/2001 - 12/2006 ¹⁰⁶
Lazio	1999	Badaloni Storage Marrazzo	Presidente Regione Presidente Regione Presidente Regione	6/1999 - 5/2000 5/2000 - 5/2005 5/2005 - ad oggi

Campania. In occasione dell'insediamento del Commissario Bagnato nominato nel mese di agosto 2004 non c'è stato alcun formale passaggio di consegne e la richiesta al Dipartimento della protezione civile di inserire espressamente in una ordinanza tale adempimento non è stata accolta."(nota 8919/AAGG del 20/6/2006). Altre volte, il passaggio di consegne è risultato problematico. Per la Puglia: "Si conferma che nel passato il passaggio di consegne tra Commissario delegato-Prefetto e Commissario delegato-Presidente della Regione (interventuti nel 1996 e nel periodo agosto-dicembre 2000) si è svolto in un tempo molto dilatato, a differenza del passaggio di consegna tra Commissario delegato-Presidente della Regione e Commissario delegato-Prefetto (interventuto nel marzo 2000)." (nota n. 1988/CD del Commissario delegato della Puglia del 23/5/2006).

¹⁰⁵ dal 5/3/2007, limitatamente ai compiti di cui alla o.P.C.M. n. 3568 del 5/3/2006.

¹⁰⁶ dal 1°/6/2006 al 31 12/2006, limitatamente ai compiti di cui alla o.P.C.M. n. 3537 del 28/7/2006.

5. Campania¹⁰⁷

¹⁰⁷ Sull'emergenza campana, si segnalano le seguenti due delibere della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: 1) delib. n. 31/2001/G (*Interventi di emergenza nel settore dei rifiuti in Campania*), ove la Corte ritiene dubbia l'applicabilità della disciplina normativa dettata per l'emergenza, in presenza di esigenze di ordine pubblico piuttosto che di alterazioni o pericolo di alterazioni territoriali. Si sottolinea, inoltre, che la delega del potere di deroga normativa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri al Commissario ha provocato grave alterazione dei ruoli, anche per l'assenza di norme secondarie (direttive, fissazione di schemi di procedimenti o di provvedimenti). Viene, inoltre, sottolineata la genericità degli obiettivi fissati (con successivi ampliamenti degli stessi), la lacunosità della disciplina delle risorse umane, l'incoerenza dei tempi fissati con gli obiettivi (resa evidente dalla pluralità di proroghe), l'approssimativa individuazione delle risorse finanziarie. Viene, inoltre, stigmatizzata la mancanza di un sistema di monitoraggio dello svolgimento della gestione. Infine, la Corte rileva una insoddisfacente azione normativa anche da parte della Presidenza del Consiglio, cui spetta il compito primario di indicare direttamente modalità e limiti della disciplina derogatoria delle singole emergenze. Tale manchevolezza –estrinsecatasi nell'incerta definizione dell'emergenza e degli obiettivi, nella individuazione di strumenti e di tempi senza fissazione di priorità- ha determinato difficoltà gestionali da parte del Commissario delegato; 2) delib. n. 7/2002/G (*Interventi straordinari in materia di smaltimento dei rifiuti in Campania affidati al Presidente della Giunta regionale della Campania*), ove si afferma che l'attività non ha realizzato gli obiettivi affermati. In particolare, ci si sofferma sul mancato raggiungimento del 35% di raccolta differenziata. Le cause dell'insuccesso sono da rinvenire nella scarsa considerazione di tale attività, necessariamente propedeutica a tutte le complesse fasi di realizzazione dello smaltimento e valorizzazione dei rifiuti, che avrebbe dovuto essere svolta già in passato. La Corte afferma che nella gestione commissariale è mancata, soprattutto fino al 1999, l'attività di sorveglianza e di stimolo dovuta, invece, in base alla normativa nazionale (d.lgs. n. 22/1997), alla l. r. n. 10/1993, nonché al Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, all'ord. n. 2425/1995 e alle altre succedutesi nel tempo. Altri elementi di criticità della gestione sono stati rinvenuti nel rapporto fra le ingenti risorse assegnate, quelle utilizzate e le voci di spesa relative al funzionamento dell'organizzazione. Inoltre, sotto il profilo ordinamentale della gestione, il compito inizialmente assegnato al Commissario delegato non è apparso più riconducibile allo stato di emergenza dichiarato nel 1994, che si fondava sulle difficoltà di realizzazione del Piano di smaltimento nelle discariche. Infatti, la realizzazione di un sistema di smaltimento integrato non presentava i caratteri dell'emergenza –pur essendo collegata, in termini di successione di sistemi, alla situazione eccezionale nel settore delle discariche- e, pertanto, non sussistevano motivi per sottrarre alla Regione Campania la realizzazione del sistema in questione. Ciò avrebbe evitato gli effetti negativi della gestione di emergenza sul funzionamento degli organismi ordinari, soprattutto se questi ultimi fossero stati forniti di poteri e risorse straordinari. Si sottolinea, inoltre, il progressivo slittamento dei termini previsti per la realizzazione degli obiettivi, l'ampliamento delle unità di personale utilizzato (90 unità, ulteriormente aumentate a 182) e delle consulenze, le variazioni in aumento dei relativi compensi, nonché delle risorse messe a disposizione della gestione, l'introduzione di norme che modificano gli stanziamenti o individuano stanziamenti non definiti, l'incremento dei compiti affidati alla struttura commissariale con la previsione dello svolgimento di altre attività. La Corte conclude, dichiarando l'incongruenza dei risultati ottenuti, sicuramente non in linea con le previsioni degli obiettivi affidati, sia in relazione al tempo che alle risorse a disposizione della gestione. Va, inoltre, ricordata la delib. n. 6/2002 della Sezione regionale di controllo della Regione Campania (*Indagine sulla gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti negli enti locali della Campania - Esercizio 2000*), di cui si riportano le conclusioni riguardanti la gestione commissariale: "L'analisi delle risposte fornite dai Comuni monitorati a proposito dei rapporti intercorrenti con il Commissario di Governo conferma la mancanza nell'azione commissariale di un'attività di sorveglianza e di stimolo imposta sia dalla normativa nazionale e regionale (d.lgs. n. 22/1997 e legge regionale n. 10/1993) che dal Piano regionale di smaltimento rifiuti. (...) la Corte non può non osservare che il Commissariato, sebbene interpellato per fornire notizie e dati sull'attività posta in essere nell'esercizio 2000, non ha fornito puntuale e soddisfacente riscontro, sia in sede istruttoria sia in vista della stessa adunanza pubblica, per cui non ha ritenuto di inviare, rispettivamente, alcuna specifica relazione illustrativa e memoria esplicativa o osservazione allo schema di relazione predisposto dal magistrato istruttore. D'altronde, la genericità degli obiettivi originariamente fissati per le gestioni commissariali in questione, pur successivamente ampliati, nonché la mancata individuazione di strumenti e la carenza nella fissazione di termini e di priorità hanno determinato incertezze tali da pregiudicare il buon esito degli interventi, a causa dell'assenza di precisi indirizzi e di concrete linee

5.1. Il quadro normativo dell'emergenza

Lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella Regione Campania fu dichiarato l'11 febbraio 1994, con durata, in un primo momento, prevista al 30 aprile 1994.¹⁰⁸ Presupposto di tale provvedimento fu il rapporto con cui il Commissario di Governo della Regione Campania segnalò lo stato di grave emergenza venutosi a creare nel settore, dovuto alla situazione delle discariche presenti sul territorio regionale, che già da tempo avevano esaurito la capacità di smaltimento e molte delle quali erano state chiuse con ordinanze dai Sindaci, in conseguenza dei ritardi nell'adozione, da parte della Regione Campania, del Piano strategico e del Piano di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti, già previsti dalla legge regionale 10 febbraio 1993 n. 10, ma non ancora adottati fino al 1994.

Con successivi provvedimenti del Governo¹⁰⁹ si procedette, nel corso dello stesso anno, ad ulteriori proroghe dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 1995.

A seguito della situazione sopra delineata, furono emanate, nel corso dell'anno 1994, diverse ordinanze molto ravvicinate nel tempo¹¹⁰ con le quali si attribuirono poteri ed incarichi.

Il Commissario del Governo della Regione Campania-Prefetto di Napoli fu delegato ad attivare, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, sentite le Amministrazioni locali, gli interventi necessari per fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti entro i termini previsti dalle scadenze di cui ai

operative. Tale situazione non è irrilevante nella ricerca delle cause del perdurare, da oltre sette anni, di uno stato di emergenza del tutto anomalo, di cui non si possono prevedere, ancora oggi, i tempi di effettiva cessazione (...) Va, altresì, considerato, quale ulteriore elemento di criticità della gestione commissariale, il rapporto fra le risorse assegnate, quelle effettivamente utilizzate e le voci di spesa relative al funzionamento delle strutture. Queste ultime, in particolare, preponderanti sia in termini assoluti che relativi, sono state caratterizzate, nell'anno di riferimento (2000), da un notevole incremento delle spese destinate al personale ed alle consulenze. Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati è stato riscontrato anche per ciò che riguarda il recupero di materiale derivante dalla raccolta differenziata, la cui percentuale è risultata ben lontana da quella prefissata. Inoltre, vi è da osservare che l'istituzione di una gestione commissariale in materia di rifiuti, proprio per la sua prolungata durata, ha alterato il sistema ordinario di ripartizione delle competenze; sì che, piuttosto che strumento di risoluzione di difficoltà di carattere eccezionale, essa ha finito per costituire un mezzo di deviazione della responsabilità dell'azione amministrativa propria degli enti locali; anziché supporto a questi ultimi nel fronteggiare la specifica situazione di emergenza, la gestione commissariale si è limitata, per lo più, ad assolvere funzioni ordinarie rientranti nelle attribuzioni istituzionali delle pubbliche amministrazioni locali, fornendo loro un pretesto giustificativo per non assolvere i compiti loro spettanti in materia di gestione di rifiuti, opponendo, quali ragioni giustificatrici, le inefficienze della gestione straordinaria, anche in casi in cui le scelte operative e le attività da porre in essere non dipendevano dalle competenze commissariali. Dai contatti intercorsi con i Comuni interessati dall'indagine, è trapelata, altresì, una diffusa insoddisfazione delle amministrazioni locali per le strategie perseguite dai Commissari straordinari nella gestione dell'emergenza, atteso che le soluzioni proposte dagli stessi sono servite soltanto a tamponare specifiche situazioni, senza produrre effetti positivi a lunga scadenza, finendo talora col rendere più gravosa la già non facile gestione del servizio. Tali affermazioni sembrano confermare la valutazione non positiva dell'efficacia sull'azione dei Commissari sotto il profilo del raccordo con gli organi ordinariamente competenti." Infine, rilevano marginalmente, ai fini della presente indagine, anche per essere assai risalenti, le delib. nn. 28/1996, 151/1996 e 30/1997 della Sezione del controllo.

¹⁰⁸ d.P.C.M. dell'11/2/1994.

¹⁰⁹ d.P.C.M. del 16/4/1994 e d.P.C.M. del 7/10/1994.

¹¹⁰ o.P.C.M. 11/2/1994, o.P.C.M. 31/3/1994, o.P.C.M. 16/4/1994, o.P.C.M. 23/6/1994 e o.P.C.M. 7/10/1994.

decreti sopraccitati,¹¹¹ senza, peraltro, indicare, in un primo momento, specifici obiettivi da realizzare.

Con l'ordinanza del 31 marzo 1994,¹¹² fu stabilito che il Commissario delegato avrebbe provveduto all'espletamento dell'incarico con la collaborazione dei Prefetti delle Province interessate e con facoltà di avvalersi di Subcommissari scelti fra dirigenti di Amministrazioni pubbliche, nonché delle autorità e degli uffici competenti in materia.¹¹³

Con ordinanza 7 novembre 1994, il Prefetto di Napoli fu nominato Commissario del Governo per l'espletamento delle funzioni relative agli interventi di emergenza nel settore dei rifiuti.

Con d.P.C.M. 29 dicembre 1995, fu prorogato lo stato di emergenza a tutto il 1996. Nello stesso anno, il Presidente della Regione Campania¹¹⁴ fu nominato Commissario delegato per l'emergenza fino all'approvazione del Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti.¹¹⁵ Furono, altresì, attribuiti al Prefetto di Napoli compiti specifici in merito alla gestione delle discariche.¹¹⁶

Al Commissario delegato-Presidente della Regione furono, quindi, affidati specifici adempimenti finalizzati all'avvio di un programma di interventi, i cui punti qualificanti, dettati dall'ordinanza n. 2425/1996, erano: la redazione di un Piano degli interventi di emergenza, secondo le specifiche indicazioni contenute nell'ordinanza medesima;¹¹⁷ l'attivazione della raccolta differenziata, nonché la selezione, la valorizzazione e la produzione di *compost*¹¹⁸ dai rifiuti; l'obbligo -da

¹¹¹ termini successivamente differiti al 30/9/1994 e al 31/12/1995.

¹¹² art. 1, c. II.

¹¹³ Il Commissario delegato poteva inoltre: ordinare ai Sindaci di attuare la raccolta differenziata; ordinare ai consorzi obbligatori per il recupero degli imballaggi di raccogliere e avviare a recupero i materiali interessati; prorogare termini di efficacia di provvedimenti amministrativi regionali; disporre ulteriori conferimenti in discarica, mediante provvedimenti di occupazione d'urgenza e requisizione temporanea di aree presso impianti già autorizzati; requisire complessi aziendali per le attività di smaltimento; identificare nuovi impianti da attivarsi nella fase di emergenza; disporre l'esecuzione di nuovi impianti, approvando progetti, provvedendo a occupazioni d'urgenza ed espropri, eseguendo opere, autorizzandone l'esercizio in affidamento ad enti pubblici; autorizzare nuovi impianti di smaltimento di rifiuti speciali tossici e nocivi.

¹¹⁴ Si tratta di una precisa scelta, da parte governativa, cioè quella di consentire l'intervento diretto della Regione nella gestione dell'emergenza rifiuti, attraverso l'individuazione del ruolo di Commissario delegato nella figura del Presidente della Giunta regionale. *"Infatti, mentre con l'inizio dell'emergenza, dichiarata nel 1994, il Governo aveva individuato nel Prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e di gestire i poteri commissariali straordinari, successivamente, nel 1996, alla gestione commissariale del Prefetto, su sua stessa richiesta, era stata affiancata quella effettuata dal Presidente della Giunta regionale, con lo specifico compito di redazione del Piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento dei rifiuti."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

¹¹⁵ ord. n. 2425/1996.

¹¹⁶ I poteri straordinari al Prefetto di Napoli furono conferiti, in un primo momento, fino al 31/12/1997; successivamente, furono prorogati fino al 31/12/2000, a seguito di ulteriori rinnovi, con specifico riguardo alla gestione delle discariche, venendosi così a creare, di fatto, una doppia struttura commissariale.

¹¹⁷ A seguito dell'ordinanza qui citata, fu approvato il Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, pubblicato il 14/7/1997, dopo varie rimodulazioni ed aggiornamenti resisi necessari al fine dell'adeguamento dello stesso ai principi contenuti nel d.lgs. n. 22/1997. La revisione del Piano regionale fu effettuato nel corso dell'anno 2002 (ord. n. 319 del 30/9/2002).

¹¹⁸ prodotto ottenuto dal compostaggio dei rifiuti organici biodegradabili, provenienti dalla raccolta differenziata, e avente caratteristiche conformi a quelle previste per l'ammendante compostato verde e

disporre a cura del Commissario- a carico dei Comuni, di conferimento dei rifiuti urbani nei siti di produzione del *cdr*; l'obbligo di stipulare, entro il 31 maggio 1999, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti per la durata massima decennale di conferimento dei *rsu*, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti per la produzione di *cdr* e ad utilizzare il combustibile prodotto in impianti esistenti, nonché a realizzare impianti dedicati alla produzione di energia mediante l'impiego di *cdr*, da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000.

Con riferimento a questi ultimi punti,¹¹⁹ ed in relazione alla localizzazione degli impianti, con l'ordinanza n. 2425/1996 si conferì la facoltà di derogare alle norme relative alle procedure di valutazione di impatto ambientale, previste dalla legge n. 349/1986.¹²⁰

Con l'ordinanza n. 2560 del 2 maggio 1997,¹²¹ venne previsto che, per la realizzazione degli impianti di combustione e recupero energetico, si applicassero le migliori tecnologie, finalizzate ad assicurare le più elevate prestazioni energetiche ed il minore impatto ambientale.

A partire dall'anno 1996 e fino al 2003, con cadenza annuale, si procedette al rinnovo della proroga dello stato di emergenza¹²² ed alla conseguente emanazione di numerose ordinanze, con le quali si puntualizzarono gli incarichi ed i poteri conferiti ai Commissari.¹²³

Nel corso dell'anno 1998, si dispose, con ordinanza n. 2774/1998,¹²⁴ che la realizzazione degli impianti di utilizzazione del *cdr* fosse subordinata alla sottoscrizione di un accordo di programma con le imprese vincitrici di gara.¹²⁵ Con la medesima ordinanza, fu istituito un Comitato di rientro nella gestione ordinaria dei rifiuti.

l'ammendante compostato misto, di cui all'allegato 1 c della l. 19/10/1984, n. 748 e successive modifiche e integrazioni.

¹¹⁹ La decisione relativa all'organizzazione degli impianti fu assunta dal Commissario-Presidente della Regione con ord. n. 27 del 9/6/1997. Con tale provvedimento, fu ridimensionato il numero dei termovalorizzatori dai 7 previsti nel Piano originario a 2 (a seguito di sollecitazioni da parte del Ministero dell'ambiente e dell'o.P.C.M. n. 2560/1997) e quello degli impianti di produzione di *cdr* ridotti da 9 a 7.

¹²⁰ Con riferimento all'aspetto della valutazione di impatto ambientale relativa alla localizzazione degli impianti, si sono susseguite, nel tempo, diverse linee di intervento, desumibili dal contenuto delle varie ordinanze, talora contraddittorie, come riferito sotto.

¹²¹ art. 1, c. V.

¹²² d.P.C.M. 30/12/1996; d.P.C.M. 23/12/1997; d.P.C.M. 23/12/1998; d.P.C.M. 3/12/1999; d.P.C.M. 15/12/2000 (proroga fino al 31/12/2002); d.P.C.M. 20/12/2002 (proroga fino al 31/12/2003).

¹²³ ord. n. 2425/1996; ord. n. 2470/1996; ord. n. 2560/1997; ord. n. 2714/1997; ord. n. 2774/1998; ord. n. 2948/1999; ord. n. 3011/1999; ord. n. 3031/1999; ord. n. 3032/1999; ord. n. 3060/2000; ord. n. 3095/2000.

¹²⁴ art. 7.

¹²⁵ Tale ordinanza soppresse il c. V dell'art. 1 dell'ord. n. 2560/1997, che statuiva in merito alla valutazione di impatto ambientale degli impianti, nella considerazione che il dettato di quest'ultima disposizione non avrebbe potuto avere attuazione pratica, in presenza del potere di deroga per ragioni di urgenza attribuito al Commissario. Secondo la nuova ordinanza, non si parlava più di *valutazione di impatto ambientale*, ma veniva prevista per tali impianti una *valutazione degli aspetti ambientali*, che il Commissario straordinario poteva eseguire avvalendosi della Commissione *v.i.a.* del Ministero dell'ambiente.

Nel 1999 si procedette, con diverse ordinanze, alla proroga -oltre che dei poteri conferiti ai due Commissari straordinari- anche dei termini assegnati per lo svolgimento degli adempimenti affidati, nonché alla riconferma degli obiettivi e modalità circa la raccolta differenziata da attuarsi sul territorio regionale d'intesa con i Comuni.

Con l'ordinanza n. 2948/1999, fu stabilito che il Commissario delegato-Presidente della Regione realizzasse gli interventi per la produzione e l'utilizzo del combustibile derivato da rifiuti, assicurando la *valutazione della compatibilità ambientale*, che, però, venne ascritta in capo al Ministero dell'ambiente.

Con l'ordinanza n. 3011/1999, si stabilì che, in caso di valutazione negativa della compatibilità ambientale, il Commissario delegato-Presidente della Regione provvedesse alla rilocalizzazione, da sottoporsi a nuova valutazione della compatibilità ambientale.

Con le ordinanze nn. 3100/2000 e 3111/2001, nel riconfermare i poteri conferiti al Commissario delegato-Presidente della Regione ed al Prefetto di Napoli fino alla data di cessazione dell'emergenza, si dispose che i Prefetti delle Province della Campania attuassero quanto necessario per la gestione delle discariche esistenti, anche provvedendo all'ampliamento dei relativi volumi, nelle more del completamento degli impianti di produzione ed utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti. Per i fini suddetti, e nella considerazione del progressivo aggravarsi della situazione igienico-sanitaria relativa allo smaltimento, i Prefetti, in deroga all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997, furono tenuti ad individuare con urgenza siti idonei all'immediato conferimento e stoccaggio temporaneo dei *rsu*. Per tali adempimenti, il Presidente della Regione Campania poté avvalersi di un Commissario vicario incaricato dei rapporti con le istituzioni, gli enti e la generalità dei soggetti rappresentativi di interessi sociali, oltre che del Vicecommissario e dei Subcommissari già precedentemente nominati.

Si evidenzia che la prima delle due ultime ordinanze citate fu oggetto di impugnativa, nella parte in cui¹²⁶ attribuiva, in via generale, al Commissario per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania "*l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti*." Il Consiglio di Stato, in appello,¹²⁷ accolse il ricorso ed annullò in parte l'ordinanza di protezione civile n. 3100/2000, motivando che la deroga introdotta al regime ordinario delle competenze era generica ed indeterminata nei suoi contenuti, perché il riferimento alla dizione "*funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti*" era onnicomprensivo e trasferiva al Commissario un settore di amministrazione non solo ampio, ma, soprattutto, non esattamente definito nei suoi contorni e nei suoi limiti di contenuto. Inoltre,

¹²⁶ art. 4, c. VII.

¹²⁷ Sez. V, 13/11/2002, n. 6280. In senso conforme, anche Sez. V, 13/12/2002, n. 6809.

appariva incerto il termine finale del regime straordinario introdotto con le ordinanze in questione, a causa delle proroghe degli stati di emergenza, sì da far ritenere che le varie ordinanze costituissero *"un unico provvedimento (pur complesso e (...) di difficile lettura)"*.

A seguito di tale pronunciamento, fu emanato il decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito dalla legge 8 aprile 2003, n. 62 -recante, tra le altre, disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di emergenza ambientale- in cui, all'art. 1-ter, c. III, si dispose la conferma e la salvezza delle ordinanze di protezione civile e dei conseguenti provvedimenti emanati in regime commissariale, sul territorio nazionale, inerenti alle situazioni di emergenza già decretate.¹²⁸

In considerazione del perdurare dello stato di emergenza, nel corso del 2003, si procedette alla emanazione di un ulteriore provvedimento del Governo con il quale lo stesso fu rinnovato a tutto il 2004.¹²⁹ Il provvedimento fu preso sulla base delle note del Presidente della Regione e del Prefetto di Napoli,¹³⁰ con le quali si era evidenziato l'aggravamento del contesto emergenziale, in relazione all'intervenuta chiusura di alcune discariche, unitamente alla mancata realizzazione degli impianti di termovalorizzazione già previsti dal Piano; si erano poste in evidenza, inoltre, le interferenze delle autorità locali, attraverso l'esercizio del potere interdittivo dei Sindaci di molti Comuni che, adottando autonomamente provvedimenti contingibili ed urgenti, avevano vanificato concretamente le azioni poste in essere dalle strutture commissariali.

Con l'ordinanza n. 3286/2003, fu stabilito che il Commissario delegato-Presidente della Regione disponesse, anche mediante l'adeguamento della tariffa di conferimento dei rifiuti, ogni intervento che, nel funzionamento degli impianti di termovalorizzazione, garantisse, attraverso le soluzioni tecniche più idonee, la riduzione di emissioni, secondo quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 2000/76/Ce, in fase di recepimento dalla legislazione nazionale. Inoltre, il Commissario doveva disporre l'esecuzione di tutti gli interventi utili al fine di ridurre il livello di alterazione ambientale nei Comuni sede di utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti, predisponendo un apposito piano, previa intesa con il Ministero

¹²⁸ Tale norma appare di dubbia costituzionalità, in particolare in rapporto agli artt. 24 e 113 (*"l'ammissibilità di leggi aventi un contenuto concreto e particolare incontra un limite specifico nel rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, nonché il limite generale costituito dal principio di ragionevolezza"*, Corte cost. 15/7/1991, n. 346; *"Questa Corte ha più volte ritenuto ammissibile la legificazione, anche a livello regionale, di scelte che di regola sono compiute dall'amministrazione attiva, purché ciò avvenga entro limiti, come quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso e soprattutto quello generale costituito dal principio della ragionevolezza e non arbitrarietà (ex plurimis sentt. n. 346 del 1991 e 143 del 1989)"*, Corte cost. 4/12/1995, n. 492; *"Limitandosi l'esame alla disposizione denunciata (...) non risultano lesi i giudicati formati precedentemente, né sono vulnerate le attribuzioni giudiziarie, in quanto il legislatore ha agito su un piano diverso da quello del giudice"*, Corte cost. 17/11/1992, n. 455; ed anche, in tal senso, id., 24/6/1994, n. 263).

¹²⁹ d.P.C.M. 9/5/2003.

¹³⁰ rispettivamente del 3/3/2003 e del 5/5/2003.

dell'ambiente. Per l'attuazione di tali interventi, il Commissario era tenuto ad attivare le procedure necessarie per il cofinanziamento comunitario.

Con d.P.C.M. 23 dicembre 2004, si procedette alla proroga dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti fino al 31 dicembre 2005.

Nel corso dell'anno 2004, si procedette, su specifica richiesta del Presidente della Regione Campania, alla nomina di un nuovo Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nella persona di un funzionario di prefettura, al quale furono attribuiti tutti i poteri già previsti dalle precedenti ordinanze.¹³¹ Quest'ultimo fu autorizzato:¹³² ad assicurare, in via eccezionale, lo smaltimento dei rifiuti non ricevuti dagli impianti di produzione di *cdr*, avviandoli verso impianti ubicati in altre Regioni; a definire un Piano straordinario di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti non ancora conferiti nell'ambito regionale, recante indicazioni sulla quantità e sulla natura dei rifiuti da smaltire in altre Regioni; ad assicurare il trasporto dei rifiuti avvalendosi di soggetti già convenzionati o da convenzionare; ad emettere provvedimenti finalizzati a consentire il differimento del termine di deposito del *cdr* nei siti di stoccaggio e la proroga dell'esercizio delle discariche attive, autorizzando l'apertura di quelle non più in esercizio, utilizzando ed ampliando le volumetrie residue; a definire un Piano finanziario di emergenza; ad assumere le iniziative più utili dirette all'individuazione, su base provinciale, di siti idonei allo stoccaggio dei rifiuti, assicurando, nella individuazione di questi ultimi, la più ampia comunicazione delle iniziative intraprese e acquisendo l'avviso di un'apposita Consulta costituita dal Presidente della Provincia e dai Sindaci dei territori interessati; ad adottare uno specifico programma finalizzato ad incentivare la raccolta differenziata.¹³³

Nel corso dell'anno 2005, fu emanato il decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito dalla legge n. 53 del 15 aprile 2005 recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania*.¹³⁴ Con tale provvedimento furono stabilite, fermi i poteri commissariali, norme circa l'accelerazione delle procedure di riscossione delle tariffe relative al conferimento

¹³¹ ord. n. 3341/2004.

¹³² ord. n. 3345/2004.

¹³³ Per un più proficuo e tempestivo espletamento delle attività di cui alla sopra citata ordinanza, fu prevista la costituzione di una Commissione tecnico-scientifica, i cui componenti erano da designare a cura del Dipartimento della protezione civile, della Regione Campania, del Ministero dell'ambiente, del Ministero della salute e dell'Università di Napoli. In aggiunta a tale organismo, fu stabilito che il Commissario, con propria determinazione, potesse istituire un Nucleo operativo di supporto, composto da personale appartenente all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza, alla Polizia di Stato e al Corpo forestale dello Stato. Al fine di assicurare nel tempo il monitoraggio delle emissioni delle strutture destinate allo stoccaggio e smaltimento dei rifiuti e per garantire livelli di salubrità dell'ambiente per la tutela delle collettività locali, al Commissario delegato fu offerto di avvalersi del Centro europeo per l'ambiente e la salute dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulando apposite convenzioni.

¹³⁴ Tale legge è stata segnalata dalla Corte dei conti per una forma anomala di copertura di disposizioni onerose. "Né il testo legislativo, né la relazione tecnica recano una quantificazione, sia pure di massima, dell'onere da sostenere: una stima -ricondata a valutazioni dell'autorità commissariale- è stata peraltro fornita dal Governo su richiesta della Commissione bilancio della Camera nella misura di circa 160 milioni di euro. Il meccanismo di finanziamento individuato e la relativa copertura, anche se hanno il pregio di coinvolgere finanziariamente gli enti interessati, responsabilizzandoli, presentano però aspetti di indubbia criticità."(SS.RR., Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005, vol. I, pag. 87).

dei rifiuti negli impianti di produzione di combustibili derivati da rifiuti a carico di Comuni, consorzi ed altri affidatari dei servizi di smaltimento, soprattutto con riferimento alle situazioni debitorie nei confronti del Commissario delegato e dei soggetti concessionari del servizio. Inoltre, con riferimento agli impianti di smaltimento esistenti, fu disposto che il Commissario autorizzasse le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari e, nel caso di inadempienza da parte di questi ultimi, provvedesse in via sostitutiva, salve le azioni di rivalsa e le decisioni delle autorità giudiziarie competenti.

Con decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, fu prevista, tra le altre disposizioni, la proroga dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nelle Regioni interessate, compresa la Campania, fino al termine del 31 maggio 2006.¹³⁵ Specificamente, con il suddetto provvedimento, furono adottate ulteriori *"misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore rifiuti della Regione Campania"*. Fu decretata, al fine di assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti, la risoluzione dei contratti stipulati dal Commissario delegato con le affidatarie del servizio di smaltimento dei *rsu* in regime di esclusiva nella Regione e l'assegnazione al

¹³⁵ art. 1, c. VI.

Commissario del compito di provvedere, sulla base di procedure accelerate di evidenza comunitaria, all'individuazione di nuovi affidatari, oltre che alla definizione, sentiti gli altri organismi interessati, degli adeguamenti del Piano regionale dei rifiuti, al fine di incrementare i livelli di raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti accumulati nei siti di stoccaggio.¹³⁶

Per le finalità predette fu autorizzata la spesa massima di 27 milioni di euro per l'anno 2005 e di 23 milioni per l'anno 2006.

La stessa norma¹³⁷ istituì la Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania, presieduta dal Presidente della Regione e composta dai Presidenti delle Province, con compiti consultivi in ordine alla equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e per lo stoccaggio dei rifiuti trattati, nonché degli impianti per il trattamento e la combustione dei rifiuti.

Con l'ordinanza 14 dicembre 2005 n. 3479, emanata a seguito dell'intervenuto decreto-legge n. 245/2005, oltre alla definizione di procedure di dettaglio circa l'attività commissariale in ordine alla risoluzione contrattuale con le società affidatarie,¹³⁸ si procedette alla nomina di un soggetto attuatore,¹³⁹ con l'incarico, fino alla cessazione dello stato di emergenza, di coordinare l'attività di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti, affidata in via transitoria alle società cessanti, provvedendo, in particolare, ad emanare le direttive necessarie ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati nella ordinanza medesima e più dettagliatamente: provvedere -previo accertamento da parte del Commissario delegato dello stato di conservazione e manutenzione degli impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti- affinché presso i 7 impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti fosse assicurata la verifica qualitativa e quantitativa dei flussi di rifiuti in ingresso e in uscita dagli impianti; garantire il graduale ripristino del funzionamento ordinario di tutti gli impianti a condizioni compatibili con lo stato delle attrezzature; garantire l'ottimizzazione gestionale degli impianti; predisporre, entro 20 giorni dall'entrata in vigore dell'ordinanza, un programma di iniziative che consentissero il miglioramento della qualità dei flussi dei rifiuti in

¹³⁶ In attesa del passaggio di consegne ai nuovi affidatari del servizio, fino al momento dell'aggiudicazione del relativo appalto, le società già affidatarie sono tenute ad assicurare la prosecuzione del servizio di smaltimento dei rifiuti nella Regione, nel rispetto dell'azione di coordinamento svolta dal Commissario delegato, compiendo ogni necessaria prestazione al fine di evitare interruzioni o turbamenti della regolarità del servizio e della connessa realizzazione dei necessari interventi ed opere, compresi i termovalorizzatori, le discariche di servizio ed i siti di stoccaggio provvisorio (art. 1, c. VII).

¹³⁷ art. 1, c. IV.

¹³⁸ determinazione delle situazioni debitorie, pagamenti delle prestazioni effettuate dalle affidatarie, gestione delle somme accantonate e determinazione delle tariffe di smaltimento.

¹³⁹ nella persona di un docente universitario (art. 8).

uscita dagli impianti, compatibile con le tecnologie a disposizione e con lo stato di conservazione e manutenzione degli impianti di produzione di *cdr*.¹⁴⁰

Con l'ordinanza 11 febbraio 2006, n. 3493, furono stabiliti ulteriori compiti affidati al Commissario, nella considerazione dell'ulteriore acuirsi della situazione emergenziale, dovuta anche all'impedimento dell'utilizzo di discariche collocate al di fuori del territorio regionale. Il Commissario fu tenuto ad individuare con urgenza le discariche presso le quali conferire i rifiuti, nonché disporre la messa in sicurezza delle discariche già utilizzate. Doveva, inoltre, predisporre un apposito Piano di sorveglianza e di controllo, al fine di garantire un adeguato livello di sicurezza igienico-ambientale.¹⁴¹

Con l'ordinanza 23 marzo 2006, n. 3506, fu disposto¹⁴² che il Gestore della rete di trasmissione nazionale del sistema elettrico (*Grtn*) fosse tenuto a stipulare, entro 60 giorni dalla sottoscrizione dei contratti di affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti alle nuove società aggiudicatrici, convenzioni per la cessione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti, alle condizioni previste dalla delibera Cip 6 del 29 aprile 1992, con gli aggiudicatari del servizio. In aggiunta, fu stabilito che la *Terna* s.p.a. fosse tenuta a progettare ed eseguire, con oneri a carico degli affidatari, la linea di allacciamento tra l'impianto di produzione di energia mediante termovalorizzazione e la rete nazionale, nel termine di 24 mesi decorrenti dalla concessione delle autorizzazioni necessarie.¹⁴³

Con ordinanza di protezione civile n. 3520 del 2 maggio 2006,¹⁴⁴ a soli venti giorni dalla fine dell'emergenza, furono attribuite al Commissario una lunga serie di facoltà di deroghe al nuovo testo unico ambientale in materia di rifiuti.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Con successiva ord. n. 3481 del 29/12/2005, emanata al fine di porre in essere le iniziative di carattere straordinario ed urgente essenziali per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal decreto legge sopra citato, gli impianti di produzione di *cdr* furono autorizzati a svolgere attività di selezione, prevalentemente mediante tritovagliatura, di rifiuto urbano residuale da raccolta differenziata, compatibilmente alle loro limitate capacità tecniche.

¹⁴¹ Nella Gazzetta ufficiale n. 70 del 24/3/2006 fu pubblicata l'ord. n. 77 del 10/3/2006 del Commissario delegato, con la quale venne approvato l'adeguamento del Piano regionale dei rifiuti predisposto ad opera del Commissario, previo recepimento delle osservazioni proposte dal Ministero dell'ambiente e delle modifiche richieste dalla Regione Campania.

¹⁴² art. 7.

¹⁴³ L'o.P.C.M. n. 3508 del 6/4/2006, recante *Disposizioni urgenti di protezione civile*, contiene, all'art. 6, disposizioni in merito all'emergenza connessa al settore idrico e bonifiche e, all'art. 13, disposizioni di attuazione del d.l. n. 245/2005, relativo alla risoluzione del contratto con *Fibe* s.p.a. e *Fibe Campania* s.p.a. Tale ultima norma, di difficilissima lettura recita, che, al fine di garantire l'immediata attuazione del c. I dell'art. 2 del d.l. 30/11/2005, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/1/2006, n. 21, evitando l'aggravio di procedure di riscossione finalizzate ad acquisire risorse altrimenti recuperabili con procedure compensative, i crediti vantati dai Comuni titolari di quote di ristoro ambientale ai sensi dell'art. 2, cc. IV e IV *bis*, dell'ord. n. 3032 del 21/12/1999, come modificato dall'art. 9, c. V, dell'ord. n. 3100 del 22/12/2000, ai sensi dell'art. 5, c. IV, dell'ord. n. 3100 del 22/12/2000, ai sensi dell'art. 2, c. IV, dell'ord. n. 3286 del 9/5/2003, in relazione all'attività di smaltimento dei rifiuti effettuata fino alla data del 15/12/2005, possono essere compensati dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, a seguito di apposita verifica contabile, con i debiti maturati a carico dei medesimi enti locali per il pagamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti dovuta fino alla data del 15/12/2005 alle società *Fibe* s.p.a. e *Fibe Campania* s.p.a.

¹⁴⁴ art. 15.

¹⁴⁵ d.lgs. 3/4/2006, n. 152; in particolare, artt. 178, 182, 183, 191, 193, 194, 196, 200, 202, 205, 208, 211, 212, 214, 215, 216 e 238.

Con d. P.C.M. del 1° giugno 2006, lo stato di emergenza fu prorogato fino al 31 gennaio 2007.¹⁴⁶

Con ordinanza del Presidente del Consiglio 30 giugno 2006, n. 3529, fu assegnato un ulteriore contributo di 43 milioni di euro per lo sviluppo della raccolta differenziata.¹⁴⁷ Inoltre, al Commissario delegato venne attribuito il potere di utilizzare cave dismesse e di proporre modifiche al Piano delle attività estrattive. Venne anche stabilita la possibilità di aumentare le tariffe per i Comuni che non raggiungevano l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata.¹⁴⁸

Con decreto legge 9 ottobre 2006, n. 263,¹⁴⁹ il Capo del Dipartimento della Protezione civile fu nominato Commissario delegato per il periodo necessario al superamento dell'emergenza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2007¹⁵⁰ e furono ridefiniti alcuni aspetti della struttura commissariale e del servizio.¹⁵¹ Fu, così, stabilita una riduzione dell'organico dell'ufficio, la nomina di 3 nuovi Subcommissari, di cui uno con specifica competenza nel campo della raccolta differenziata, e la istituzione di una Commissione composta di 5 soggetti di qualificata e comprovata esperienza nella soluzione delle emergenze ambientali.¹⁵²

Fu annullata la procedura di gara avviata per il nuovo affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti, stabilendosi la pubblicazione, a breve, di un ulteriore bando di gara. Nel frattempo, nelle more, fu data la possibilità di affidamenti diretti della

¹⁴⁶ Non mancano disposizioni di ordinanze particolarmente dettagliate, aventi ad oggetto, peraltro, problematiche minime. *Ex multis*, si cita l'art. 8 dell'ord. n. 3536 del 10/8/2006: "In ragione dei maggiori compiti conferiti al Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, ed al fine di accelerare l'espletamento delle attività connesse agli adempimenti della struttura commissariale relativi alla chiusura entro il 31 gennaio 2007 dello stato di emergenza di cui trattasi, il Commissario delegato è autorizzato ad assumere un'unità di personale tecnico-amministrativo con contratto a tempo determinato, in deroga agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni e del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni ed enti locali, con oneri a carico delle risorse finanziarie poste nella disponibilità del Commissario delegato."

¹⁴⁷ La stessa ordinanza prevede anche che il Commissario delegato, d'intesa con il Presidente della Regione Campania e i Presidenti delle Province interessate, debba provvedere ad individuare le discariche di servizio presso cui conferire immediatamente rifiuti urbani e rifiuti speciali non pericolosi.

¹⁴⁸ Le tariffe possono essere rimodulate in caso di mancata individuazione di discariche, potendo essere variate anche per singola Provincia.

¹⁴⁹ convertito, con modificazioni, nella l. 6/12/2006, n. 290, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania. Misure per la raccolta differenziata*.

¹⁵⁰ "Il Commissario delegato (...) adotta (...) gli indispensabili provvedimenti per 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, utilizzando le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile (...)". (art. 1, c. II).

¹⁵¹ Il Commissario stesso sottolinea alcuni punti importanti del provvedimento: "Il provvedimento ribadisce un concetto importante, vale a dire la possibilità del Commissario delegato di avvalersi di tutto il sistema nazionale di protezione civile" e ancora: "un punto importante (...) è quello dell'adeguata informazione ai cittadini. In questo caso, la novità è che si fa riferimento ai principi della Carta di Aalborg (...). Questa volta cercheremo di dargli pratica attuazione nel nostro Paese (...)". (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile del 10/10/2006).

¹⁵² Ulteriori disposizioni organizzative (nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa *intuitu personae*, ulteriori compensi per straordinari nei limiti di 210 mila euro per i Vigili del fuoco) e sul ristoro ambientale sono contenute nell'o.P.C.M. n. 3552 del 17/11/2006.

gestione dei rifiuti anche a soggetti diversi dalle attuali affidatarie del servizio. Per tali interventi, gli oneri gravano sulla tariffa regionale di smaltimento dei rifiuti.¹⁵³¹⁵⁴

Con d.P.C.M. 25 gennaio 2007, infine, lo stato di emergenza fu prorogato al 31 dicembre 2007.¹⁵⁵

L'approvazione, nel marzo 2007, della nuova legge regionale sui rifiuti¹⁵⁶ potrebbe risultare un passo per il ritorno alla gestione ordinaria.

5.2. L'attuazione dell'emergenza

L'attività posta in essere dal Presidente della Regione Campania, a seguito dell'ordinanza del 18 marzo 1996, portò all'approvazione di una prima versione del Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, che fu pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997.¹⁵⁷¹⁵⁸ La decisione relativa all'organizzazione impiantistica venne poi assunta dal Commissario-Presidente della Regione Campania, il quale, anche su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2560 del 2 maggio 1997,¹⁵⁹ ridimensionò drasticamente il numero dei termovalorizzatori previsti nel Piano originario, da 7 a 2, e quello degli impianti di produzione di *cdr* da 9 a 7. Il mutamento rilevante sul numero degli

¹⁵³ Nondimeno, sono stati finanziati ulteriori 20 milioni di euro. Inoltre, si prevede la costituzione di una Consulta regionale, si punta, in prospettiva, a raggiungere il 50% di raccolta differenziata e si pone il divieto all'apertura di nuove discariche.

¹⁵⁴ Ulteriori deroghe in materia ambientali sono state concesse per il superamento dell'emergenza dall'o. P.C.M. n. 3546 del 12/10/2006. L' o.P.C.M. n. 3555 del 5/12/2006 determina, infine, ulteriori attribuzioni di personale (artt. 12 e 16).

¹⁵⁵ L'o.P.C.M. n. 3564 del 9/2/2007 obbliga i Comuni ad avvalersi, in via esclusiva, per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata, dei consorzi di bacino, utilizzando i lavoratori socialmente utili (art. 5), indica ulteriori prescrizioni per la valutazione ambientale dell'impianto di S. Maria La Fossa (art. 6) e dispone ulteriori misure in materia di personale (art. 11). Le ord. nn. 3569 del 5/3/2007 (art. 11) e 3571 del 13/3/2007 prescrivono ulteriori adempimenti.

¹⁵⁶ La legge disciplina la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale. Tra le finalità individuate, quelle di prevenire, governare e ridurre la produzione dei rifiuti, incentivare, potenziare e agevolare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani e speciali, adottando con priorità le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riutilizzo, riciclo e ogni altra azione diretta a ottenere da essi materia prima secondaria. La legge si propone, inoltre, di incentivare la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti, privilegiando forme di trattamento che ne consentano il recupero e l'utilizzo produttivo, conseguendo l'obiettivo della minimizzazione dell'impatto ambientale connesso allo smaltimento. Si punta, inoltre, a diminuire, mediante idonei e certificati trattamenti, la pericolosità dei rifiuti.

¹⁵⁷ anche a seguito di diverse rimodulazioni e aggiornamenti, finalizzati a renderlo conforme ai principi del d.lgs. n. 22/1997.

¹⁵⁸ In attuazione del Piano sono state promosse altre iniziative, quali: a) la sottoscrizione, nel 1998, di una convenzione, con successivo atto aggiuntivo nel marzo 2001, con l'Anpa (ora Apat), che prevede l'analisi di segnalazioni urgenti provenienti da vari enti territoriali e periodiche attività di monitoraggio di tali segnalazioni; b) la sottoscrizione di una convenzione con la Regione Emilia Romagna, per effetto della quale quest'ultima si è impegnata ad espletare attività di supporto tecnico, giuridico ed amministrativo in favore del Commissario delegato medesimo; c) la stipula di una convenzione con il Conai, in base alla quale il consorzio è obbligato a ritirare, in appositi centri di conferimento, non solo gli imballaggi primari, secondari e terziari prodotti sul territorio regionale, ma anche le cosiddette frazioni nobili provenienti dalla raccolta differenziata (carta, plastica, alluminio, metalli e legno); in termini quantitativi, l'impegno del Conai si traduce nella disponibilità a ritirare rifiuti fino al 35%, in peso, rispetto al totale dei rifiuti urbani; d) la stipula, ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 22/1997, di un accordo di programma fra il Commissario delegato, il Ministero dell'ambiente, il Ministero dell'industria e la Confindustria-Federindustria campana, avente ad oggetto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali prodotti nella Regione.

¹⁵⁹ ord. n. 27 del 9/6/1997.

impianti da realizzare, determinatosi in breve lasso di tempo, dimostra, sin dalle prime fasi dell'operare della struttura commissariale, una notevole incertezza circa le modalità per affrontare l'uscita dell'emergenza da parte del Commissario.

Un'ulteriore revisione del Piano regionale fu effettuata attraverso l'emanazione dell'ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 2002, che dispose, tra l'altro, l'approvazione del Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania.

Le determinazioni assunte con tale Piano dovevano riguardare sia la riorganizzazione delle competenze tra i vari enti territoriali coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti che la ridefinizione del fabbisogno impiantistico per il trasporto, il trattamento e il recupero.

Sotto il profilo organizzativo e gestionale, con tale ordinanza, furono delineati gli enti di gestione e coordinamento degli *ato* (già individuati con il Piano del 1997) e i soggetti di cooperazione tra Comuni, cui affidare l'esercizio, in forma associata, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti. Gli *ato* avrebbero rappresentato, perciò, la sede per le scelte amministrative, pur con la compartecipazione responsabile degli enti locali interessati.

Nelle intenzioni del Commissario delegato, tale atto doveva *"rappresentare un significativo passo verso il superamento dell'emergenza rifiuti, necessario a superare la frammentarietà che ha fin qui caratterizzato le varie attività di gestione dei rifiuti, determinando negative economie di scala, confusione nelle competenze e grave scoordinamento tra le diverse fasi del ciclo integrato, (...) indicando definitivamente i soggetti che, superati i poteri commissariali, dovranno garantire stabilità al sistema"*.

Tuttavia, nonostante tali affermazioni, ad oggi, non sono ancora stati costituiti gli *ato* (pur previsti sin dal Piano del 1997).¹⁶⁰ Il Commissario afferma che di tale stato di cose la responsabilità è da attribuirsi ai Comuni e alle Province, che non si sono attivate, avendo, al contrario, la struttura commissariale esaurito il suo compito con la compiuta individuazione degli stessi.¹⁶¹ Né il Commissario sembra porsi il problema dell'eventuale sovrapposizione di compiti fra gli ambiti territoriali ottimali ed i consorzi di bacino,¹⁶² attualmente operanti, invero con scarsa efficienza,¹⁶³ sul

¹⁶⁰ come constatato anche dal nuovo Piano di adeguamento.

¹⁶¹ nota n. 11315/CD dell'11/5/2006.

¹⁶² istituiti con l. r. n. 10/1993; talora, sono aperti anche a società private che lavorano insieme all'ente pubblico; di essi fanno parte tutti i Comuni del territorio consortile.

¹⁶³ Lo stesso Commissario delegato non ha un'opinione lusinghiera di tali strutture: *"sono delle repubbliche autonome e indipendenti"* (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Subcommissario per l'emergenza rifiuti della Campania del 3/12/2002); *"carrozzi contestati dagli stessi Comuni che ne fanno parte"* (Relazione del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti del novembre 2005); *"(...) consorzi nati per comodità di qualcuno, per trovare posto a personaggi "trombati" in precedenti incarichi politici."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese, seguito dell'audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania dell'8/3/2005). Sulla situazione disastrosa nella quale operano i consorzi si riportano alcune

territorio regionale.¹⁶⁴ Inoltre, anche gli enti provinciali d'ambito (*epar*)¹⁶⁵ degli *ato* non sono, ad oggi, operanti, essendo stato accolto il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica¹⁶⁶ da parte di una Provincia avverso l'atto che li istituiva.

La mancata attuazione delle sopradescritte strutture operative ha impedito fortemente lo sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti. Fra l'altro, solo a partire dall'estate 2006 il Commissario si è attivato per commissariare i consorzi di bacino più inadempienti. Attualmente, il commissariamento ha riguardato 5 consorzi su 18.¹⁶⁷ Allarmanti, sul punto, risultano essere le parole del Commissario delegato: *"(...) alcuni generali dei Carabinieri ed alcuni prefetti, dopo aver preso visione della situazione di alcuni consorzi, hanno rinunciato. Abbiamo pertanto qualche difficoltà a cercare di andare avanti anche con il commissariamento dei consorzi che non hanno raggiunto la percentuale di raccolta differenziata prevista."*¹⁶⁸

A prescindere dalle eventuali responsabilità sulla mancata attuazione di tali fondamentali strutture operative, è fuor di dubbio che, nei tredici anni di

considerazioni di un commissario straordinario di uno di essi: *"(..) ho trovato una sede fuori norma in termini di igiene e sanità (...) Non ci sono uffici, ma soppalchi su cui salgono 30-40 persone (...) Quando sono arrivato non ho trovato neppure una stanza e temo che prima o poi possa verificarsi qualche incidente. (...) per mettere a norma lo stabile ci vogliono soldi che il consorzio non ha. La situazione che ho trovato al mio arrivo era quella di un consorzio che non svolgeva alcuna attività da 16-18 mesi e quindi abbiamo 256 persone che non hanno nulla da fare."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di rappresentanti dei consorzi di bacino della Regione Campania del 14/2/2007).

¹⁶⁴ *"(...) tutti lamentano una situazione debitoria pregressa molto pesante, legata al fatto che i Comuni facenti parte del consorzio non affidano al consorzio medesimo il servizio di raccolta differenziata. Molti di questi consorzi gestiscono pochi Comuni rispetto a quelli per i quali dovrebbero espletare il servizio di raccolta differenziata. (...) I Comuni che non si avvalgono dei consorzi spesso fanno ricorso a soggetti terzi ai quali affidano questo servizio, a volte anche senza gara ad evidenza pubblica, oppure costituiscono delle società ad hoc. E' evidente quindi lo sperpero di denaro dal momento che essi pagano ai consorzi la quota di adesione e nel contempo istituiscono nuove società, il che vuol dire nuovi consigli di amministrazione e nuovo personale. Il tutto senza ottenere risultati ottimali: spesso e volentieri si tratta di Comuni che raggiungono un massimo di 7-8 per cento di raccolta differenziata.(...) Ciò sostanzialmente ha portato -poiché tutti i Comuni non hanno aderito ai consorzi- ad una sorta di proliferazione di società, che hanno messo in piedi consigli di amministrazione (e voi sapete quanto costino) e hanno fatto ricorso all'assunzione di altro personale, quando già la normativa prevedeva che, comunque, i Comuni si dovevano avvalere dei lavoratori socialmente utili."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di un consulente presso il Commissariato per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania del 14/2/2007). Sconfortanti risultano le conclusioni di un rappresentante di un consorzio: *"(...) non siamo riusciti a supplire ai Comuni, non siamo riusciti a fare economia: abbiamo aumentato il personale; abbiamo aumentato le spese; abbiamo utilizzato meccanismi di ricerca del contraente diversi da quelli degli enti pubblici, più semplici ma alla fine anche più costosi (...)".*(Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di rappresentanti dei consorzi di bacino della Regione Campania del 14/2/2007).

¹⁶⁵ Questi, nel proprio territorio di competenza, avrebbero dovuto assumere i seguenti compiti: funzioni amministrative riguardanti tutte le attività di trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti a valle della raccolta; titolarità della rete impiantistica legata al trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti e cura della gestione amministrativa; fornitura ai Comuni di servizi collaterali ed integrativi alle attività di raccolta che trovano maggiore economicità su scala d'ambito; determinazione ed applicazione della tariffa unitaria del ciclo integrato dei rifiuti, che ne garantisca le attività di cui sopra e salvaguardi ed incentivi le attività di raccolta differenziata e recupero di materia; coordinamento dei soggetti di cooperazione dei Comuni all'interno dell'*ato*.

¹⁶⁶ d.P.R. del 24/4/2004, su conforme parere del Consiglio di Stato n. 526/2004.

¹⁶⁷ nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/63733 del 13/12/2006.

¹⁶⁸ Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile del 10/10/2006.

commissariamento, il Commissario non è stato in grado di coinvolgere i soggetti interessati nel disegno complessivo della riorganizzazione delle strutture per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Una significativa inversione di tendenza, in tal senso, è rappresentata dal protocollo d'intesa tra il Commissario e la Provincia e il Comune di Caserta firmato in data 11 novembre 2006¹⁶⁹ per la definizione e successiva attuazione di un programma di azioni ed interventi di riqualificazione ambientale nei rispettivi territori.¹⁷⁰

Con l'ordinanza sopra citata furono stabilite le priorità per l'attuazione del sistema; in particolare, furono indicate, quali azioni prioritarie, quelle relative alle attività di produzione di *cdr*, trasferimento e costruzione di impianti di compostaggio.¹⁷¹

Tali priorità, in assenza di un'efficace raccolta differenziata e a causa del grave ritardo nella realizzazione degli unici 2 impianti di termovalorizzazione previsti, hanno finito con il produrre il collasso del Piano¹⁷² e la drammatica situazione di emergenza nell'emergenza ciclicamente ricorrente nella Regione, come riferito in seguito.

Nel tentativo di riuscire a superare il quadro emergenziale sempre più aggravantesi, si è provveduto, pertanto, alla stesura dell'Adeguamento del Piano regionale dei rifiuti, approvato in data 10 marzo 2006.¹⁷³

Con tale nuovo strumento, che ripropone sostanzialmente azioni già pianificate nel lontano 1997 e mai realizzate, si è preso atto del fallimento della precedente programmazione, derivante dallo scarso coinvolgimento degli enti locali (e, anzi, spesso, dalla loro contrapposizione), dal fallimento delle soluzioni tecniche adottate e dall'inerzia nella costituzione degli organismi che dovrebbero assumere la gestione ordinaria del ciclo integrato dei rifiuti.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Suscita, peraltro, perplessità il punto 7 del protocollo, che testualmente recita: "*la Provincia di Caserta e il Comune di Caserta possono recedere unilateralmente dal presente protocollo d'intesa qualora l'incarico di Commissario del Governo per l'emergenza rifiuti sia attribuito a persona diversa dall'attuale Capo del Dipartimento della protezione civile*". Infatti, tale clausola adombra una personalizzazione della funzione amministrativa del tutto estranea alla tradizione amministrativa italiana.

¹⁷⁰ Significativo particolarmente, nel senso di confermare tale nuova apertura nei confronti delle amministrazioni territoriali, è il punto 4 del protocollo: "*(...) il Commissario di Governo si impegna ad avviare contestualmente analoghe iniziative di confronto con le altre amministrazioni competenti nella Regione Campania, al fine di revisionare collegialmente il vigente Piano regionale di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nell'ottica di addivenire all'autosufficienza impiantistica su base provinciale, anche sulla base di accordi che saranno eventualmente raggiunti tra le diverse amministrazioni.*"

¹⁷¹ processo di trattamento biochimico dei rifiuti organici biodegradabili, che avviene in presenza di ossigeno e in condizioni controllate, finalizzato alla produzione di un materiale con caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche diverse denominato compost stabilizzato. Il compostaggio evolve attraverso quattro fasi: 1. pretrattamento per la selezione delle matrici di partenza, triturazione, miscelazione e formazione dei cumuli, 2. fase di degradazione accelerata della materia organica con notevole sviluppo di calore, 3. fase di maturazione del cumulo stabilizzazione e 4. fase finale di vagliatura, che consente di ottenere un prodotto di dimensioni omogenee.

¹⁷² come segnalato anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nella *Relazione territoriale sulla Campania* del 26/1/2006.

¹⁷³ ord. n. 77/2006. In base al d.l. n. 263/2006, convertito nella l. n. 290, il Ministero dell'ambiente ha il compito di definire una possibile modifica del Piano dei rifiuti, d'intesa con la Regione e il Commissariato.

¹⁷⁴ Per quel che riguarda i Piani provinciali, risulta, ad oggi, approvato il solo Piano di Napoli.

Così, significativamente, in esso si specifica che "è necessario un ulteriore, maggiore impegno e coinvolgimento da parte di tutti gli enti interessati", al fine di tener conto, nella sua attuazione, delle specifiche competenze ed esigenze locali.¹⁷⁵

Inoltre, non si parla più di impianti di produzione di *cdr*, che vengono, infatti, declassati ad impianti di selezione e tritovagliatura dei rifiuti indifferenziati. Il motivo che ha indotto a tale mutamento di strategia, dopo che si era puntato per così lungo tempo sulla produzione di *cdr*, è semplicemente dovuto al fatto che le concessionarie con cui è stato risolto il contratto non sono state in grado di produrre il *cdr* a norma di legge.¹⁷⁶

Nell'aggiornamento del Piano, infine, si statuisce la necessità di un nuovo termovalorizzatore e si tenta di rilanciare la costituzione degli *ato*.

Sulla base dell'ordinanza n. 2774 del 31 marzo 1998, il Commissario delegato avrebbe dovuto stipulare, entro 120 giorni dalla data di pubblicazione della stessa, contratti di conferimento dei rifiuti solidi urbani, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato da rifiuti (*cdr*) e ad utilizzare il combustibile in impianti esistenti, nonché a realizzare impianti dedicati per la produzione di energia mediante *cdr*, che avrebbero dovuto essere posti in esercizio entro il 31 dicembre 2000, assicurando, comunque, nelle more, il recupero energetico del combustibile prodotto. La stipula dei contratti era stata subordinata alla sottoscrizione degli accordi di programma fra gli operatori industriali, il Commissario delegato, il Ministro dell'ambiente e quello dell'industria. La necessità della stipula di tale accordo di programma venne meno, peraltro, a seguito dell'emanazione dell'ordinanza n. 3060 del 2 giugno 2000.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Fra le molte voci di scontento delle amministrazioni locali per il loro mancato coinvolgimento in scelte afferenti il territorio di competenza si cita, a titolo meramente esemplificativo: "La questione della delocalizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa dal punto di vista del Comune e dei cittadini si pone come un atto arbitrario, poiché il Comune non è mai stato interpellato su una questione così rilevante per l'ambiente e soprattutto per l'economia. (...) le ordinanze emesse dal Commissariato di Governo non sono state trasmesse alla Provincia, neanche per presa visione, in relazione a tutti gli interventi effettuati nella Provincia stessa." (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Presidente della Commissione ambiente della Provincia di Caserta e del Sindaco di S. Maria La Fossa del 13/2/2003).

¹⁷⁶ secondo i parametri fissati dal d.m. 5/2/1998.

¹⁷⁷ Si riportano, di seguito, le perspicue considerazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "Quanto alle ragioni dell'eliminazione dell'accordo di programma, la società aggiudicataria (...), nel corso dell'audizione del 12 luglio 2002, ha avanzato l'ipotesi che si trattasse di ragioni "politiche" intercorse tra i soggetti pubblici interessati, "subite" dalla società come un ritardo. Lo stesso Commissario (...) ha confermato che le ragioni del fallimento dell'accordo di programma furono l'opposizione dell'Enel e la resistenza del Ministero dell'industria, a seguito delle quali, aveva ritenuto opportuno richiedere al Governo di sbloccare la situazione di stallo tra aggiudicazione della gara e stipula del contratto. Grazie all'intervento governativo, era stato possibile addivenire alla stipula immediata del contratto, eliminando la condizione dell'accordo di programma. L'accordo di programma, invece, avrebbe consentito un'ulteriore negoziazione prima della stipula del contratto, indispensabile per superare la sostanziale genericità degli elementi fondamentali del piano di intervento posti a base della gara, ed in particolare dei profili relativi alla tempistica, al regime transitorio ed all'oggetto del contratto. Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 8 dello schema: fra gli obblighi dell'affidataria, infatti, si indicava la realizzazione di "un impianto dedicato alla produzione di energia mediante la termovalorizzazione del *cdr* entro ventiquattro mesi, decorrenti dalla data del verbale di consegna lavori"; peraltro, veniva prevista la possibilità di una serie di proroghe alla sottoscrizione del verbale di consegna dei lavori del termovalorizzatore, nonché uno slittamento dell'inizio dei lavori connesso all'ottenimento da parte

I bandi di gara, relativi all'affidamento della progettazione esecutiva, costruzione e gestione degli impianti di preparazione di combustibile derivato dai rifiuti e di 2 impianti dedicati di produzione di energia, mediante termovalorizzazione di *cdr*, hanno previsto il ricorso, con la giustificazione dello stato di emergenza, alla procedura ristretta.

Notevoli risultano essere stati i punti deboli dell'impostazione commissariale di tale affidamento.

Anzitutto, per i criteri di aggiudicazione, fu attribuita, sempre sul presupposto dell'emergenza, scarsa rilevanza alla valutazione in merito alla qualità tecnica dell'impiantistica proposta, in relazione alle tecnologie di realizzazione degli impianti di termovalorizzazione; conseguentemente, la gara consentì l'aggiudicazione¹⁷⁸ a soggetti che, pur avendo presentato un progetto di modesta qualità tecnica,¹⁷⁹ avevano offerto un prezzo ed una tempistica competitive rispetto agli altri concorrenti.¹⁸⁰ Ciò ha prodotto conseguenze negative rilevanti nel corso degli anni.

Inoltre, la determinazione di rimettere la scelta dei siti di realizzazione dell'impiantistica al soggetto aggiudicatario¹⁸¹ -e non all'autorità pubblica,- oltre che quella di lasciare all'autonomia dell'aggiudicatario anche la determinazione della

dell'Enel dell'autorizzazione all'esecuzione dei lavori della linea di allacciamento dell'impianto alla rete nazionale, con previsione di inapplicabilità di penali qualora l'entrata in funzione fosse stata ritardata per tale motivo. I termini di completamento e messa in esercizio sarebbero stati, inoltre, "adeguatamente traslati", al fine di tenere conto non solo di eventi di forza maggiore, ma anche "delle eventuali variazioni alle opere apportate e/o richieste dal Commissario, secondo quanto previsto dall'articolo 17". Tale clausola introduceva una generale potestà di apportare o richiedere variazioni alle opere da eseguire, che non comportassero modifiche sostanziali ai progetti definitivi approvati. (...) Diveniva evidente la sostanziale vanificazione proprio di quel criterio -la tempistica di realizzazione degli impianti- che era stata decisiva ai fini dell'aggiudicazione." (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

¹⁷⁸ Risultano aperte istruttorie della magistratura penale su tali procedure di selezione.

¹⁷⁹ Esempio, al riguardo, la testimonianza di un tecnico, che partecipò alla selezione concorsuale: "Gli altri tre partecipanti hanno ottenuto un punteggio, se non vado errato, anche più alto di 8. Ricordo, infatti, di aver assegnato 9,85, su un massimo di 10, sia alla B&B che all'Ansaldo. L'Enel compariva una volta con Foster Wheeler e una volta con B&B, se ricordo bene. Ad ogni modo, B&B, Ansaldo e Foster Wheeler hanno conseguito una valutazione molto elevata, pur presentando tre tipologie progettuali differenti. Il progetto era particolarmente avanzato: insegno queste materie da anni e svolgo anche attività internazionali a riguardo, ma devo dire che non avevo mai visto un progetto così ben curato. Era difficile, dunque, assegnare un punteggio inferiore a 10, trattandosi di un piano praticamente perfetto, da tutti i punti di vista. (...) Il progetto della Fibe presentava delle lacune in alcuni casi imbarazzanti, che hanno portato a quella valutazione." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Audizione di un Professore ordinario di impianti chimici presso il Dipartimento di scienze ambientali della II Università degli studi di Napoli (Caserta) del 29/11/2005).

¹⁸⁰ Sul punto, vanno richiamate le conclusioni cui è giunta la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "(...) l'emergenza (...) (è) stata interpretata nel senso solo del "tentare di fare presto" e non, più ragionevolmente, del "fare presto e bene". (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

¹⁸¹ Lo stesso Commissario delegato dichiara: "(...) in base al contratto sottoscritto nel 1999 e modificato nel 2000, i siti vengono purtroppo scelti dal soggetto affidatario nei cui confronti attualmente il Commissariato interviene anche in maniera esagerata; infatti, abbiamo potuto constatare che erano stati individuati siti in zone nelle quali erano già presenti altre discariche." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese, seguito dell'audizione (...) del Capo del Dipartimento della protezione civile, del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania (...) del 2/3/2005).

scelta delle discariche per il sovrappeso¹⁸² e tutto il sistema di gestione dei trasporti, ha rappresentato un'ulteriore situazione di precarietà.¹⁸³ Infatti, tale discutibile opzione, stante la delicatezza delle determinazioni, per le loro implicazioni ambientali, sociali ed economiche e che, quindi, dovrebbero essere assunta dalla pubblica autorità, può aver indotto a percepire tali scelte come quelle più vantaggiose per le imprese, piuttosto che quelle più idonee sotto il profilo ambientale e di utilità generale. Del resto, non può che suscitare perplessità il fatto che i 2 termovalorizzatori da realizzare siano stati allocati ad una distanza, in linea d'aria, inferiore ai 20 chilometri. Perspicuamente, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, sottolinea, riguardo a questa scelta né trasparente, né partecipata, che il *"fatto (...) che la scelta dei terreni fosse stata affidata alla società aggiudicataria ebbe a provocare una serie di ricorsi giurisdizionali in sede amministrativa da parte dei Comuni ed altri enti locali, sui cui territori erano stati acquistati a tale scopo i terreni (...), con ulteriore incidenza sulla tempistica generale degli obblighi di realizzazione degli impianti. Si deve anche ricordare le difficoltà di realizzazione sorte per le forti opposizioni locali, sostenute anche dalle amministrazioni comunali ed altre istituzioni, le cui preoccupazioni trovavano in parte fondamento nell'assenza (...) di una preventiva valutazione di impatto ambientale."*¹⁸⁴

L'altro aspetto significativo di debolezza del sistema complessivo risulta essere proprio la vicenda relativa alla valutazione di impatto ambientale degli impianti, così come tracciata dall'andamento tutt'altro che lineare e congruente delle ordinanze ministeriali che hanno dettato disposizioni al riguardo, tese a limitare, per fini acceleratori, l'aspetto ambientale della questione. Sulla confusione che ha caratterizzato tutta la vicenda, si richiamano, in nota,¹⁸⁵ le conclusioni cui è

¹⁸² scarto non recuperabile originato dalle operazioni di trattamento dei rifiuti.

¹⁸³ Sul punto, vanno richiamate le conclusioni cui è giunta la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: *"(...) la remissione della scelta dei siti in capo all'impresa aggiudicataria appare quanto meno incongrua, sotto il profilo astratto, ed è risultata poi, in concreto, più che azzardata. Infatti, da un lato la localizzazione era lasciata del tutto libera senza alcun criterio guida che tenesse conto delle situazioni territoriali pregresse, in modo da evitare di far ricadere nuovi interventi impiantistici in aree geografiche oggetto in precedenza di altri interventi in materia di rifiuti (siti in relazione ai quali, prevedibilmente, poteva essere evidente una impraticabilità "sociale"). D'altra parte, era facile immaginare che il sistema di libera scelta logistica avrebbe reso possibile situazioni speculative, che dovevano invece essere evitate non solo per una ragione di tipo economico-finanziario, ma anche perché avrebbero costituito la vera fragilità del sistema, rendendolo facile preda delle infiltrazioni della criminalità organizzata, capace in Campania di un controllo pressoché capillare del territorio."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

¹⁸⁴ Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006.

¹⁸⁵ *"Con l'ordinanza n. 2425 del 18 marzo 1996, veniva conferita al Commissario straordinario la facoltà di derogare ad una serie di norme, tra le quali quella relativa alla procedura di valutazione di impatto ambientale prevista all'articolo 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349. Con l'ordinanza n. 2560, del 2 maggio 1997, al comma 5 dell'articolo 1, veniva poi previsto, per la "realizzazione degli impianti dedicati di combustione e recupero energetico", "(...) l'applicazione delle migliori tecnologie che assicurino le più elevate prestazioni energetiche ed il minore impatto sull'ambiente"; si subordinava, comunque, tale realizzazione "alla valutazione di impatto ambientale", condizione, tuttavia, che, in presenza del potere di deroga per ragioni di urgenza attribuito al Commissario, in virtù della precedente ordinanza n. 2425 del 1996, non abrogata, finiva con l'assumere scarso valore cogente. Ed infatti, con l'ordinanza n. 2774, del 31 marzo 1998, veniva soppresso il comma 5, dell'articolo 1 della precedente ordinanza e sostituito*

pervenuta la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, sottolineando, come, utilizzando misure ritenute idonee ad accelerare i tempi dell'agire amministrativo, in realtà si è prodotto il risultato di un rilevantissimo rallentamento delle attività stesse,¹⁸⁶ che, probabilmente, sarebbero giunte a compimento più celermente, utilizzando le normali procedure, rispettose delle esigenze ambientali e della considerazione degli enti esponenziali delle comunità locali.¹⁸⁷ Infatti, il sottovalutare gli aspetti ambientali ha portato a considerarli semplicemente come un "adempimento solo formale di un'esigenza di

con un comma che prevedeva, per la realizzazione degli impianti di utilizzazione del cdr, la sottoscrizione di un accordo di programma con le imprese vincitrici di gara; non si parlava più di valutazione di impatto ambientale ma, al comma 4 veniva prevista, per gli "impianti dedicati di utilizzazione del combustibile derivato dai rifiuti con recupero di energia", una "valutazione degli aspetti ambientali" che il Commissario straordinario poteva eseguire avvalendosi della commissione v.i.a. del Ministero dell'ambiente, la quale, entro 30 giorni dalla richiesta, formulava "parere costruttivo". Con successiva ordinanza n. 2948 del 25 febbraio 1999, la "valutazione degli aspetti ambientali" diventava "valutazione della compatibilità ambientale" e veniva ascritta in capo al Ministro dell'ambiente e non più al Commissario delegato; si statuiva, peraltro, che il Ministro poteva avvalersi sempre della commissione v.i.a., che era chiamata ad esprimersi sempre entro trenta giorni dalla richiesta, con parere non più definito come "costruttivo". La verifica di tale compatibilità ambientale veniva fatta anche con la collaborazione dei Comuni interessati. Con l'ordinanza n. 3011 del 21 ottobre 1999, l'articolo 3, comma 3, dell'ordinanza n. 2948 veniva modificato, mediante l'aggiunta di un comma che prevedeva che: "(...) in caso di valutazione negativa della compatibilità ambientale, il Commissario delegato-Presidente della Regione Campania provvede alla rilocalizzazione, da sottoporsi a nuova valutazione della compatibilità ambientale." Anche questa modifica veniva a sua volta soppressa dalla successiva ordinanza n. 3032 del 21 dicembre 1999, la quale statuiva che: "Qualora la valutazione di compatibilità ambientale sui progetti degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti ovvero degli impianti dedicati di utilizzazione del combustibile derivato da rifiuti con recupero di energia indichi l'opportunità di valutare localizzazioni alternative, il Commissario delegato-Presidente della Regione Campania definisce la proposta di rilocalizzazione, acquisisce dal Ministro dell'ambiente il parere di compatibilità ambientale, promuove la stipula degli accordi di programma e procede alla stipula del contratto con l'aggiudicatario della gara del servizio di smaltimento rifiuti. Tale rilocalizzazione non comporta oneri aggiuntivi per il Commissario delegato-Presidente della Regione Campania." Con le ultime due ordinanze, la n. 3369 del 13 agosto 2004 e la n. 3370 del 3 settembre 2004, si è tornato a parlare di "valutazione di impatto ambientale" per l'impianto di Acerra; tuttavia, il richiamo, nelle premesse, alle precedenti ordinanze, ripropone, nella sostanza, quella "valutazione di compatibilità ambientale", di cui già si è detto, non meglio identificata da norme della legislazione statale. D'altronde che si tratti non di una vera e propria v.i.a., è stato confermato dallo stesso direttore generale della Direzione salvaguardia ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (...) Quest'ultimo, nel corso dell'audizione dell'8 febbraio 2005, ha significativamente precisato: "in questo caso non stiamo facendo una classica valutazione di impatto ambientale. Stiamo intervenendo in un processo in cui vi è una necessità di carattere generale che ha portato ad alcune decisioni, che per noi sono un punto di partenza." È evidente il riferimento all'emergenza, quale necessità di carattere generale, ed alle decisioni, originariamente prese, di non procedere preventivamente con la classica valutazione di impatto ambientale e di localizzare i termovalorizzatori ad Acerra e Santa Maria La Fossa. Sicché, non poteva che trattarsi di qualcosa di diverso rispetto alla v.i.a. e in qualche modo condizionata dalle vicende politico-amministrative pregresse. La stessa questione della eventuale delocalizzazione degli impianti, come ribadito dal direttore (...) con riferimento al termovalorizzatore di Acerra, esulava dai compiti consultivi di tale gruppo di lavoro, la cui funzione era quella di stabilire la compatibilità ambientale degli impianti anche indicando le più opportune prescrizioni. Così il direttore (...) ha sintetizzato modus procedendi e risultati dell'attività svolta. "(...) è stato costituito un gruppo di lavoro che ha esaminato tutta la documentazione progettuale, ha fatto alcune analisi ambientali ed ha predisposto una relazione. Il gruppo di lavoro ha predisposto un rapporto che è stato esaminato dalla commissione v.i.a., che si è espressa il 27 gennaio con un parere all'unanimità, che ha trasmesso al Ministro per il parere di competenza dello stesso che dovrà essere reso al Commissario straordinario. Il gruppo di lavoro è stato formato da esperti della commissione v.i.a. (...). Ci siamo inoltre avvalsi di Apat ed Enea, come era previsto dall'ordinanza, con una nutrita serie di esperti nei diversi settori. (...) il gruppo di lavoro ha predisposto un rapporto finale, costituito da una relazione di sintesi, da una proposta di parere, da quattordici rapporti settoriali e da ventisette carte tematiche di analisi ambientale. (...) Nel parere sono state esaminate le criticità ambientali del suolo, dell'ambiente idrico e dell'aria e sono state effettuate alcune valutazioni sia sull'impiantistica sia sulla componente ambientale. È stato quindi espresso un parere favorevole con prescrizioni sia sull'impianto, sia sulla gestione e sul controllo dello stesso, indicando poi una serie di prescrizioni che (...) devono necessariamente essere seguite per tenere conto che questo impianto si cala su una situazione ambientale abbastanza critica. Le prescrizioni indicate sono essenzialmente relative all'impianto per ridurre il livello di emissione, ossia di quello che esce. Vengono poi indicate alcune modifiche atte ad aumentare l'affidabilità dell'impianto per evitare condizioni

accertamento che richiedeva, viceversa, ben altri tempi e più pregnanti verifiche, necessarie ed ineludibili. Tanto ineludibili da riproporsi in tutta la loro pienezza ed imprensindibilità ancor oggi."¹⁸⁸

Infine, sempre fra i punti deboli dell'affidamento, va rilevato che i responsabili unici del procedimento vennero pagati dalla stessa concessionaria. Non solo, ma, in un primo tempo, fra i responsabili risultava un ingegnere che, in precedenza, aveva fatto parte della commissione di gara per l'affidamento delle concessioni.

Le società affidatarie si sono rese responsabili di gravi inadempienze contrattuali,¹⁸⁹ nella considerazione che il *cdr* prodotto non è risultato a norma,¹⁹⁰ come appurato dalle numerosissime inchieste della magistratura penale e dalle conclusioni della stessa Commissione parlamentare d'inchiesta.¹⁹¹ Risulta, perciò,

incidentali o non previste e soprattutto quelle che consentano agli enti di controllare quello che succede nell'impianto, nonché una serie di azioni finalizzate al miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente per aria, suoli ed ambiente idrico ed azioni per minimizzare gli impatti da rumori ed inquinamento elettromagnetico, anche se questi sono problemi del tutto irrilevanti. Vi sono, infine, alcune indicazioni sul funzionamento dell'osservatorio ambientale, che è l'organismo che dovrebbe consentire il monitoraggio di quello che avviene in realtà e, quindi, di valutare eventuali discrepanze rispetto alle previsioni. In estrema sintesi, il punto centrale di partenza era avere un impianto che fosse più efficiente di quello inizialmente previsto."(Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

¹⁸⁶ per i vari ricorsi posti in essere dagli enti locali e per le innumerevoli azioni di protesta delle popolazioni interessate.

¹⁸⁷ Una significativa inversione di tendenza si riscontra negli ultimi tempi sul punto; esemplare, in tal senso, l'o.P.C.M. n. 3555 del 5/12/2006, che all'art. 15 recita: "Al fine di proseguire nella definizione di un percorso condiviso tra il Comune di Acerra e la struttura del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, è istituito un Comitato paritetico con il compito di: acquisire le informazioni necessarie allo sviluppo del progetto dell'impianto, con particolare riguardo all'applicazione delle prescrizioni formulate nel parere v.i.a. del 30 dicembre 1999, e successivo aggiornamento del 9 dicembre 2005; effettuare sopralluoghi in ordine alla realizzazione e alla gestione dell'impianto in conformità alla normativa vigente; assicurare la sorveglianza sull'impatto sanitario ed ambientale connesso alla gestione dell'impianto, in particolare per quanto concerne la qualità dell'aria e gli aspetti sanitari correlati."

¹⁸⁸ Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006. Tali considerazioni si riferiscono all'impianto di S. Maria La Fossa, ma assumono anche una valenza generale.

¹⁸⁹ La magistratura penale ha formulato le ipotesi di truffa e frode in pubbliche forniture.

¹⁹⁰ Il rifiuto tal quale compattato, in termini di potere calorifico, produce circa 8 mila chilocalorie per chilogrammo; il *cdr*, per esser a norma, ne deve produrre al minimo 15 mila. Il *cdr* prodotto dalle concessionarie non raggiungeva tale minimo.

¹⁹¹ "(...) le indagini giudiziarie si sono occupate più volte della qualità del *cdr*, ammassato nei siti di stoccaggio ed anche nei sette impianti per la produzione di *cdr*, siti che sono stati sottoposti a sequestro preventivo con provvedimento del Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Napoli del 12 maggio 2004, più volte restituiti, affinché la società si adeguasse alle prescrizioni di legge e del contratto, e più volte nuovamente sequestrati per inadempienza alle prescrizioni imposte. A seguito di quanto emerso dalle audizioni dei Pubblici ministeri della Procura presso il Tribunale di Napoli, e visto l'esito degli accertamenti svolti dall'organo tecnico scientifico incaricato dal Commissariato di Governo di verificare l'esatto adempimento del contratto, questa Commissione ha raggiunto la comune valutazione (...) che il *cdr* prodotto non risponde ai requisiti richiesti: tra le molte "anomalie", nelle ecoballe sono state rinvenute percentuali di arsenico superiori ai limiti imposti, oltre che ad oggetti interi (ad esempio, una ruota completa di cerchione e pneumatico), fatto questo che acclara l'omissione della fase della lavorazione; inoltre la frazione umida ha presentato valori superiori ai limiti previsti nella tabella. Anche il sovrallo e la fos sono risultati irregolari, ad ulteriore conferma che la gestione del ciclo integrato non è riuscita a rispettare il contratto sin dal momento del conferimento del rifiuto da parte dei Comuni. Situazione che non può certo essere spiegata unicamente in riferimento all'emergenza nell'emergenza (connessa ai sequestri delle discariche soprarichiamati) o come risultato di una cattiva metodologia di raccolta differenziata, ma che finisce per apparire vulnus strutturale del progetto, sia in relazione all'adeguatezza tecnica degli impianti, che avuto riguardo al know how di settore che si sarebbe dovuto richiedere e pretendere dalla società affidataria." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

incomprensibile l'inerzia con cui il Commissario delegato ha tollerato l'inadempimento contrattuale reiterato da parte degli affidatari,¹⁹² per superare il quale si è dovuti ricorrere alla eccezionale misura dello scioglimento del contratto per via legislativa.¹⁹³ Né vale argomentare che lo scioglimento contrattuale per via ordinaria avrebbe comportato gravi disagi gestionali nel periodo intercorrente fra la soluzione del precedente rapporto e il nuovo affidamento. Tollerare, al contrario, l'aggravamento della situazione,¹⁹⁴ derivante dal prolungarsi e reiterarsi dell'inadempimento contrattuale,¹⁹⁵ ha contribuito a provocare la situazione di

¹⁹² Su tale inadempimenti, mette conto richiamare quanto dichiarato dallo stesso Commissario delegato, che parla di *"palesi inadempienze delle società affidatarie. Infatti, i sette impianti campani producono un cdr che non raggiunge il potere calorifico previsto nei contratti, una fos che presenta delle caratteristiche tali da non consentirne l'utilizzo per i ripristini ambientali e un sovrappeso troppo ricco di frazioni recuperabili per essere smaltito in discarica."* (relazione del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti del novembre 2005).

¹⁹³ d.l. 30/11/2005, n. 245, convertito dalla l. 27/1/2006, n. 21.

¹⁹⁴ Significativamente, nella memoria di risposta CT 6888/2005-DAM alla domanda riconvenzionale delle società concessionarie nel processo per risarcimento danni si legge: *"(...) nello spirito di collaborazione che ha caratterizzato la condotta del Commissariato, sono stati adottati molteplici provvedimenti tesi ad evitare la stasi del sistema, e ciò quand'anche il Commissario non fosse tenuto contrattualmente a sopperire alle carenze organizzative e gestionali delle controparti."*

¹⁹⁵ Sulle gravi inadempienze contrattuali derivanti dalla gestione degli impianti di cdr, si riporta un passo della Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione dei rifiuti: *"Per quanto riguarda il funzionamento, va rilevato che: in nessun impianto vengono recapitate frazioni provenienti dalla raccolta differenziata dei rsu; quindi tutti i rifiuti recapitati negli impianti sono costituiti unicamente da rifiuti urbani misti con modesta presenza di ingombranti; gli impianti non presentano efficienza di trattamento tale da garantire separazioni merceologiche definite per i diversi prodotti previsti: cdr, fos materiale metallico, ecc.; per le frazioni cdr e fos è stato evidenziato un generalizzato aumento quantitativo rispetto alle previsioni progettuali, con contemporanea riduzione di ferrosi e scarti; questo significa una minore separazione e conseguente diminuzione della qualità del combustibile e della fos; solo in alcuni impianti è effettuata la stabilizzazione aerobica della frazione umida separata; pur essendo presenti i macchinari normalmente deputati alla raffinazione della fos, tale attività non viene svolta ed in alcuni casi i locali ad essa riservata sono usati per scopi diversi o sono completamente vuoti; rispetto ai rifiuti in ingresso non vi è diminuzione di peso, ciò significa che non si è realizzata alcuna perdita di materiale, che dovrebbe, viceversa, essere collegata prevalentemente alla fase di stabilizzazione aerobica della frazione umida separata; questa maggiore resa apparente si può spiegare con la non corretta selezione delle frazioni e dal mancato compostaggio (stabilizzazione o raffinazione), che, se effettuato correttamente, ridurrebbe la qualità della fos da smaltire; il cosiddetto cdr è da definirsi semplicemente come rifiuto solido urbano tal quale; per quanto riguarda la fos, a causa delle carenze nel processo produttivo oltre che per le sue intrinseche caratteristiche, non può qualificarsi come tale; negli impianti si attua, di fatto, più che una selezione una suddivisione dei rifiuti solidi urbani, che vengono mandati alla discarica con codici e descrizioni diverse; in questi impianti non si ottiene alcun vantaggio né in termini di quantità né di qualità rispetto allo smaltimento dei rsu direttamente in discarica; i materiali prodotti negli impianti di fatto non presentano una specifica identità, ovvero non hanno caratteristiche tali da farli differenziare gli uni dagli altri. In sintesi, gli impianti di trattamento non hanno prodotto i materiali per i quali erano stati autorizzati ed i materiali ottenuti, qualunque siano le loro caratteristiche, sono stati destinati a discarica anche se con denominazione differenti. Tale insufficiente ed inefficace performance produttiva di tutti gli impianti campani è da ascrivere a diversi fattori: inefficace differenziazione dei rifiuti (rsu) in entrata; triturazione e selezione non efficaci nel ridurre la pezzatura alle dimensioni normate e nel separare sovralli e sottovagli; scelte gestionali opinabili (non utilizzo delle sezioni di stabilizzazione, miscelazione del cdr delle diverse linee produttive, ecc.); impianti che lavorano con materiali, quantità ed a ritmi non previsti in progettazione, con conseguente frequente fermo impianti per manutenzione; impianti bloccati dallo stoccaggio delle balle prodotte e non smaltite. Orbene, il cdr ha importanza economica e quindi dignità legale in quanto legato alla valorizzazione ai fini energetici; è indispensabile, pertanto, nella sua produzione, attenersi ai limiti definiti nel decreto del Ministero dell'ambiente 5 febbraio 1998, in relazione alle caratteristiche dell'impianto di termovalorizzazione a cui è destinato e della qualità degli effluenti del processo di incenerimento. In altri e più chiari termini, il cdr è prodotto perché deve essere termovalorizzato; se non si riesce a termovalorizzare esso è un rifiuto, da cui non solo non si ricavano profitti (connessi alla vendita dell'energia prodotta), ma che richiede ulteriori risorse economiche per il suo definitivo smaltimento."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006; ex multis, sullo stesso argomento, dagli Atti della stessa Commissione, audizioni del Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Napoli del 26/10/2004 e del 24/2/2005 e audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nola dell'11/1/2006).

precarietà e di ripetuta emergenza nell'emergenza nota.¹⁹⁶ A ciò va aggiunto che lo stesso Commissario, in un primo momento, per venire incontro alle concessionarie, ebbe ad emanare un'ordinanza per abbassare i parametri di riferimento del *cdr*.¹⁹⁷

Tale inatteso *favor* nei confronti delle stesse si manifestò anche in un anticipo di 100 miliardi di lire, non previsto in convenzione, per la realizzazione dei 7 impianti di *cdr*, per i quali le concessionarie non avevano ottenuto liquidità dalle banche. Risulta assai significativo quanto dichiarato dal Commissario delegato, secondo cui *"se la Fibe non avesse ottenuto l'anticipo delle somme necessarie dal Commissario delegato dell'epoca, a quest'ora quegli impianti non sarebbero ancora in funzione, e forse sarebbe stato anche meglio."*¹⁹⁸

Inoltre, si procedette anche ad un aumento della tariffa di conferimento.¹⁹⁹

C'è, infine, da considerare che l'assenza di accordi finanziari con le società a seguito della risoluzione del contratto *ex lege* sta producendo un ennesimo, lungo strascico di contenziosi.²⁰⁰

Peraltro, lo stesso Commissariato ha intrapreso azioni risarcitorie nei confronti delle imprese ex concessionarie -per un totale, ad oggi, di oltre 458 milioni di euro- solo a partire dal 2005, nonostante le inadempienze delle stesse si protraessero da anni.²⁰¹

Pur richiesto,²⁰² il Commissariato non ha fornito la quantificazione dei danni rivendicati, alla loro volta, dalle concessionarie.

Lo scioglimento *ex lege* è avvenuto in un momento in cui anche l'affidataria aveva manifestato interesse alla risoluzione del contratto e si era attrezzata allo stesso, contrattando con il Commissario una sorta di transazione, a condizioni favorevoli, in vista dello scioglimento.²⁰³

¹⁹⁶ Nell'adunanza del 12/12/2006, nell'intervento orale, il rappresentante del Dipartimento della protezione civile ha dichiarato: *"E' chiaro perché non ho risolto il contratto prima, perché la ragione, la sicurezza che la ragione sia da una sola parte non c'è, non la ho. Come Avvocato dello Stato vi dico, sinceramente, che non so quella causa come va a finire, qual è il grado di aleatorietà per gli interessi erariali, non lo so. E certo io sono il primo ad aver detto a Bertolaso: "non risolvere il contratto; se ne assuma il legislatore il compito di risolvere un contratto rispetto ad una attività convenzionale che non è stata fatta dal Dipartimento della protezione civile.""*

¹⁹⁷ ord n. 391/2003.

¹⁹⁸ Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania dell'8/3/2005.

¹⁹⁹ Sull'inaffidabilità della *Fibe*, si riporta quanto segue: *"Per quel che riguarda il sequestro degli impianti di produzione di cdr da parte della magistratura (...) la Fibe si è impegnata ad effettuare i lavori di manutenzione a tutti gli impianti che per il passato non erano stati fatti. Quindi, sulla scorta degli impegni assunti dalla Fibe (...) il magistrato ha dissequestrato gli impianti (...). Tale attività di manutenzione purtroppo non è stata ben svolta dalla Fibe e, pertanto, il magistrato ha indubbiamente avuto ragione a sequestrare nuovamente gli impianti."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania dell'8/3/2005).

²⁰⁰ per la soluzione dei numerosi contenziosi pendenti, per pagamenti di penali, per la soluzione della vertenza per i pagamenti alla *Ecolog*, per transazioni, ecc.

²⁰¹ nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006.

²⁰² nell'adunanza del 12/12/2006.

²⁰³ rep. 199/2003.

Dalla vicenda nel suo complesso, si ricava l'impressione che, solo nel momento della coincidenza degli interessi pubblici con quelli privati e assecondando sostanzialmente questi ultimi, la parte pubblica si sia attivata per por fine ad una situazione che andava divenendo sempre più insostenibile.

Va comunque ricordato che, nonostante le vicende sopra descritte, le concessionarie continuano a gestire provvisoriamente –e in maniera lucrosa- il ciclo dei rifiuti, in attesa delle nuove determinazioni della struttura commissariale.

La magistratura ordinaria è intervenuta periodicamente, in assenza degli ordinari controlli di competenza del Commissario, al sequestro degli impianti di produzione di *cdr* non in regola.

Di qualità mediocre risultano anche i sovvalli e la *fos*²⁰⁴ prodotta.²⁰⁵ Quest'ultima, non potendo essere utilizzata in agricoltura per la sua scarsa qualità, deve trovare anch'essa collocazione in discarica.²⁰⁶

Fra le varie carenze del capitolato d'appalto, non era stato previsto, in sede di gara, un piano dettagliato relativo alle aree di stoccaggio del *cdr* e delle discariche di supporto. Inoltre, nulla si disponeva sull'utilizzo possibile della *fos*.

Per di più, seppur fosse previsto nei capitolati d'appalto per la gestione degli impianti di *cdr* -in considerazione dei tempi per la realizzazione dei termovalorizzatori (che risultavano sfalzati di due anni dall'avvio degli impianti di *cdr*)- il ricorso, nelle more, alla termodistruzione in impianti alternativi, nella realtà nessuna impiantistica alternativa è stata avviata.

Cosicché, il moltiplicarsi di una quantità enorme di rifiuti, confezionati in "ecoballe" dagli impianti di *cdr*, ma che, in realtà, è, talora, rifiuto indifferenziato, per quanto sopra detto, ha richiesto il reperimento di amplissime aree di stoccaggio, con conseguente riapertura di discariche già chiuse e ingentissimi costi aggiuntivi, anche per il reperimento di nuove aree, con gravissime ripercussioni anche per gli ampi spazi di manovra così offerti alla criminalità organizzata in tale campo.²⁰⁷ Difficoltà simili si sono riscontrate anche per il reperimento di discariche di servizio per la *fos* ed i sovvalli.²⁰⁸

²⁰⁴ frazione organica stabilizzata. Comprende i rifiuti ricchi di sostanza organica, derivanti dalla selezione effettuata sul rifiuto indifferenziato che, dopo un processo di biostabilizzazione in appositi impianti, possono essere utilizzati per la copertura finale di discariche o per usi simili come i recuperi ambientali.

²⁰⁵ Questa presenta, infatti, le caratteristiche della *forsu* (frazione organica da rifiuto solido urbano).

²⁰⁶ "La *fos* prodotta dagli impianti regionali –attualmente "impianti di selezione di rsu", per quanto previsto dall'o.P.C.M. n.3481/2005- è destinata a smaltimento in discariche regionali extraregionali." (nota n. 11315/CD del 10/5/2006).

²⁰⁷ "(...) la fase del ciclo dei rifiuti che oggi appare essere la più permeabile ad infiltrazioni camorristiche è quella legata alla individuazione e gestione dei siti di stoccaggio di *cdr*." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

²⁰⁸ Sul problema dell'acquisto dei siti dalla criminalità organizzata, fra i tantissimi esempi a disposizione, si riporta questo, particolarmente sorprendente: "Laddove ha avuto la possibilità di entrare in possesso di sufficienti informazioni, come è avvenuto per una discarica nel territorio di Acerra, il Commissariato ha personalmente provveduto ad informare la magistratura (...) Abbiamo però rilevato un dato di cui non si è accorto nemmeno lo stesso Comune di Acerra, cioè che il sito è la metà di quello che a suo tempo il Comune, su delega della gestione commissariale di allora, prese in affitto. Ciò significa che si paga il doppio di una cifra -di per sé enorme- che non era nemmeno dovuta." (Senato della Repubblica,

Inoltre, ampio ricorso si è fatto al trasporto fuori Regione dei rifiuti, con costi elevatissimi, sottraendo risorse all'attuazione del Piano. Il Commissario afferma che, solo per il trasporto ferroviario dei rifiuti, la società *Ecolog* vanta un credito pari a quasi 80 milioni di euro.²⁰⁹

Il Piano non ha valutato realisticamente ed adeguatamente i tempi di realizzazione dei termovalorizzatori, così che la sfasatura tra l'avvio degli impianti di produzione di *cdr* e quelli di termovalorizzazione ha provocato la crisi endemica campana, aggravata dal mancato decollo, come sotto riportato, della raccolta differenziata. Basta pensare che i lavori per il termovalorizzatore di Acerra²¹⁰ si sono aperti solo nell'agosto 2004 e quelli di S. Maria La Fossa non sono stati ancora intrapresi.²¹¹ Su quest'ultima opera, va ricordato che alcuni mesi sono serviti per bonificare il terreno su cui dovrà sorgere l'impianto, che è risultato pieno di bombe e mine.

Il ricorrente sequestro degli impianti di *cdr*, per non essere questi a norma di legge, unitamente alla enorme quantità di materiale ammassato negli impianti per l'impossibilità di trovare sempre siti idonei di stoccaggio per le "ecoballe" e discariche per i sovvalli assieme all'assenza di impianti per la stabilizzazione dell'umido producono, spesso, l'impossibilità di sversare i rifiuti negli impianti stessi, con la conseguente loro giacenza nei centri abitati, provocando, così, la cosiddetta emergenza nell'emergenza, con la comprensibile esasperazione della popolazione, che, non di rado, tuttavia, irrazionalmente, anche per essere facile preda di azioni demagogiche,²¹² provvede ad incendiare i cassonetti in strada (con

XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione (...) del Capo del Dipartimento della protezione civile, del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania (...) del 2/3/2005).

²⁰⁹ relazione del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti del novembre 2005. Peraltro, nella nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006, si legge: "Ad ogni modo, la nuova gestione commissariale, allo scopo di porre un freno alla significativa situazione debitoria accumulatasi nel corso delle precedenti gestioni commissariali, sta cercando di accertare l'effettivo ammontare debitorio progressivo."

²¹⁰ La commissione ministeriale ha imposto alla ditta costruttrice ben 27 tassative prescrizioni, allo scopo di rendere sicuro l'impatto ambientale. I costi presunti di tali adeguamenti si aggirano sui 25 milioni di euro. Non è chiaro a chi debbano essere imputati tali maggiori oneri.

²¹¹ Si riporta un ulteriore passo della relazione sulla Campania della Commissione d'inchiesta parlamentare, dal quale si desume, ancora una volta, che l'intento acceleratorio di misure tese a sacrificare alcune garanzie ambientali, producono spesso l'effetto contrario: "Inoltre, relativamente all'individuazione dei siti ove avviare la costruzione degli impianti previsti per queste Province, è utile ricordare la vicenda che ha seguito la localizzazione dell'inceneritore di S. Maria La Fossa. In un primo tempo, l'impianto era previsto in località Battipaglia e, a tale scopo, il parere di compatibilità ambientale venne emesso relativamente a tale sito. Successivamente, a seguito di ricorso dell'Amministrazione locale, la scelta di localizzazione dell'impianto ricadde su S. Maria la Fossa senza, peraltro, che fosse prevista una nuova indagine di compatibilità ambientale relativa a tale territorio. In definitiva, l'emergenza non solo aveva condotto ad attribuire un peso determinante, nell'aggiudicazione, ai tempi di realizzazione degli impianti, con sacrificio del valore tecnico-scientifico delle opere, tanto da dover richiedere successivamente importanti interventi di adeguamento; ma aveva anche fatto rinunciare alla più attenta e fondata valutazione di impatto ambientale a favore di una valutazione di mera compatibilità, il cui esito, riportato nella predetta ordinanza, alla luce di quanto accaduto in seguito e di quanto riferito a questa Commissione (...), finisce con l'assumere il tono di un adempimento solo formale di un'esigenza di accertamento che richiedeva, viceversa, ben altri tempi e più pregnanti verifiche, necessarie ed ineludibili." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

²¹² In tal senso, appare significativo il seguente passo: "(...) al di là delle problematiche di accettazione da parte della popolazione di impianti importanti, quali una discarica o un inceneritore, siamo arrivati

grandissimo rischio per lo sprigionamento di diossine) e si oppone alla riapertura temporanea di discariche per tamponare la crisi.

In buona sostanza, il ciclo dei rifiuti è, dopo tredici anni di emergenza, ancora aperto, con la parte centrale di esso, gli impianti di selezione del rifiuto indifferenziato, congestionata dalla mancanza, a monte, della raccolta differenziata e, a valle, dei termovalorizzatori. Si è venuta così a creare una situazione endemica di emergenza, che non trova riscontro in alcuna altra realtà locale d'Europa e che non è degna di un Paese civile.²¹³

Impossibile, peraltro, risulterà bruciare *in loco* le "ecoballe",²¹⁴ una volta realizzati finalmente i termovalorizzatori, per la loro scarsa qualità.²¹⁵

La definizione del bando di gara per la realizzazione degli impianti previsti nel nuovo Piano regionale, che prevedeva tre lotti con una base d'asta di 4 miliardi e mezzo, fu elaborata nella primavera del 2006. L'asta andò deserta una prima volta, nel luglio dello stesso anno, e doveva essere ripetuta nel mese di dicembre.

Senonché, con il decreto legge n. 263/2006, la procedura di gara fu annullata, ponendosi in capo al Commissario delegato la ridefinizione delle condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento.²¹⁶ Ad un anno, pertanto, dallo

anche al rifiuto di impianti di compostaggio o di isole ecologiche nelle quali i cittadini possono portare alcune tipologie di rifiuti. Questi impianti vengono rifiutati sistematicamente sia dalle amministrazioni che dalle popolazioni locali. In proposito ritengo necessario avviare un'informazione positiva perché senza questi impianti nessun Comune sarà in grado di raggiungere la percentuale del 35 piuttosto che del 40 per cento prevista dalla legge." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di un consulente presso il Commissariato per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania del 14/2/2007).

²¹³ Val la pena di riportare le considerazioni del Prefetto di Napoli: "(...) tali ecoballe potrebbero essere facilmente smaltite in altiforni, ma ciò risulta antieconomico per la Fibe, in prospettiva degli introiti a favore degli operatori industriali che hanno sancito la vendita all'Enel nella misura di circa 296 lire invece delle normali 110 a chilowattora dell'energia elettrica prodotta negli impianti dedicati a tale scopo mediante l'impiego di combustibile derivato dai rifiuti." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Prefetto di Napoli del 10/12/2002). D'altronde, l'autorizzazione allo stoccaggio delle ecoballe ha fatto sì che la concessionaria non avesse più l'obbligo di destinare immediatamente le ecoballe alla termovalorizzazione, garantendosi, per il futuro, ingenti guadagni.

²¹⁴ "(...) questi impianti, costruiti per produrre cdr, da bruciare poi nell'impianto di incenerimento di Acerra, oggi sono stati declassati a impianti di tritovagliatura di rifiuti. Infatti, ciò che esce da questi ultimi non può essere utilizzato nell'impianto di Acerra, che sarà di prossima apertura (si stima intorno al prossimo autunno: forse ottobre o novembre). Il risultato è che noi continuiamo a produrre cdr, che non potrà essere utilizzato. A questo punto, allora, occorre avere quanto meno la disponibilità di impianti di discarica. (...) Quotidianamente vengono stoccate 2.500 ecoballe che vanno nell'impianto di deposito di trasferta di Giugliano. (...) Oltre a quelle che vengono prodotte giornalmente, abbiamo ricevuto in eredità 5 milioni di tonnellate di ecoballe, che attualmente sono giacenti sul territorio campano e che, analogamente a quelle che vengono prodotte oggi, non potranno essere combuste nell'impianto di Acerra." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di un consulente presso il Commissariato per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania del 14/2/2007).

²¹⁵ Generalmente, tale prodotto presenta basso potere calorifico per la presenza di frazione umida e modesta vagliatura.

²¹⁶ "In relazione al sopravvenuto aggravamento del contesto emergenziale nel territorio della Regione Campania, per l'attuazione degli obiettivi di cui al presente decreto relativi allo smaltimento dei rifiuti sulla base delle migliori tecnologie disponibili, il Commissario delegato ridefinisce le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania. Conseguentemente è annullata la procedura di gara indetta dal Commissario del Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania con propria ordinanza n. 281 del 2 agosto 2006." (art. 3, c. 1).

scioglimento contrattuale con i precedenti gestori, non si intravede ancora una soluzione alla situazione di grave incertezza venutasi a creare.

A prescindere dagli impianti di produzione di *cdr*²¹⁷ -con gli immensi problemi che hanno provocato- l'attuale situazione impiantistica, dopo tredici anni di commissariamento e le notevoli risorse impegnate, risulta sconfortante.

Infatti, per il compostaggio di matrici selezionate, a fronte di una potenzialità autorizzata, assolutamente modesta in termini assoluti, di poco più di 270 mila tonnellate per anno, il rifiuto trattato non supera le 117 mila tonnellate²¹⁸ nel 2004 ed è addirittura in calo nel 2005.²¹⁹ La carenza di impianti di compostaggio di rifiuti organici selezionati determina che una quota rilevante di tale frazione debba essere trattata fuori della Regione.

L'aumento della produzione dei rifiuti nella Regione è in linea con il dato nazionale, come mostrato dalla tabella sotto riportata.

tab. 8 - Produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	26.845.726	28.363.914	28.958.542	29.408.872	29.863.728	30.033.721	31.149.584	31.676.617
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+5,7%	+2,1%	+1,56%	+1,55%	+0,6%	+3,7%	+1,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	466	492	501	516	521	524	533	539
Regione Campania	2.456.081	2.561.546	2.598.562	2.762.878	2.659.996	2.681.884	2.784.999	2.806.113
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+4,3%	+1,4%	+6,3%	- 3,7%	+0,8%	+3,8%	+0,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	424	443	449	485	465	468	481	485

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

A tal proposito, il Commissario afferma di essersi limitato -non avendo posto alcuna strategia per la riduzione dei rifiuti, in quanto organo straordinario non avente oneri o poteri programmatori- a disincentivare il rifiuto in discarica (cioè, agli impianti di selezione) con le maggiorazioni previste in alcune ordinanze.²²⁰

I livelli raggiunti dalla raccolta differenziata sono ancora assai scarsi, come riportato dalla tabella sottostante.

²¹⁷ Per il trattamento meccanico biologico di rifiuti indifferenziati, a fronte dell'enorme potenzialità di oltre 3 milioni di tonnellate per anno, i rifiuti in ingresso agli impianti superano le 2 milioni e 500 mila tonnellate. (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 75). Sono attivi 7 impianti.

²¹⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 68. I dati si riferiscono alla fine dell'anno 2004.

²¹⁹ 74 mila tonnellate (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 68).

²²⁰ ordd. P.C.M. nn. 3100/2000 e 4286/2003.

tab. 9 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Italia</i>	11,2%	13,1%	14,4%	17,4%	19,2%	21,1%	22,7%	24,3%
<i>Regione Campania</i>	1,5%	1,05%	1,8%	6,1%	7,3%	8,1%	10,6%	10,6%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Si nota una stasi nella progressione regionale di raccolta differenziata tra il 2004 e il 2005, con, addirittura, tendenze preoccupanti all'arretramento.²²¹ Lo scostamento fra la percentuale nazionale e quella regionale, che nel 1998 era di 10 punti, si è allargato a 14. Ciò è tanto più grave, nella considerazione che una diminuzione rilevante di conferimento agli impianti di rifiuti aiuterebbe, non già evidentemente a risolvere, ma a rendere meno drammatica la situazione igienico-ambientale campana.

Lo stesso Commissario riconosce²²² che, ancora oggi, per la frazione umida "mancano di fatto gli impianti di trasformazione."

Evidentemente, le articolate misure poste in essere in tal senso dalla struttura commissariale sono risultate di ben scarsa efficacia.²²³ Né, conseguentemente, ha giovato l'ingente quantità di denaro impegnata con i fondi comunitari.²²⁴ Lo stesso Commissario, d'altronde, riconosce la scarsa efficacia delle spese per la raccolta differenziata: "Se si dovranno fare i conti per le spese della raccolta differenziata,

²²¹ "Per la Provincia di Napoli, a conferma della grave situazione di emergenza, si assiste addirittura ad una contrazione dei già bassi livelli di raccolta differenziata rilevati nel 2004 (8,4%). Analoga situazione si rileva per la città metropolitana di Napoli la cui percentuale di raccolta è passata dal 9,3% del 2002 al 7,4% del 2004 e del 2005." (Apat, *Rapporto rifiuti* 2006, vol. I, pag. 50). Per il 2006, le previsioni risultano ancora più sconcertanti: "(...) il dato relativo al 2006 sarà peggiore, perché molti Comuni, proprio a causa della mancanza di impianti, questa volta non di smaltimento, ma di conferimento o discariche, non avevano a disposizione i necessari impianti di compostaggio per portarvi la frazione organica. Quindi ci si è trovati nella condizione che molti Comuni, pur avendo attivato la raccolta differenziata della frazione umida, hanno dovuto sospendere questa buona pratica perché non sapevano dove portarla." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione di un consulente presso il Commissariato per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania del 14/2/2007).

²²² nella relazione aggiornata al 27/5/2005, sullo stato di attuazione dell'emergenza in Campania.

²²³ realizzazione di impianti a livello comunale per il sostegno alla raccolta differenziata (isole ecologiche); realizzazione di impianti a livello sovracomunale per il recupero delle frazioni valorizzabili; sostegno ai Comuni/consorzi per il conferimento di frazioni recuperabili non allocabili in Regione a causa della mancanza di impianti; assegnazione di automezzi e attrezzature per favorire l'immediato avvio della raccolta differenziata nei Comuni/consorzi; coinvolgimento degli enti normativamente obbligati nel ciclo dei rifiuti.

²²⁴ misura 1.7, per un valore (solo al 31/12/2004) di oltre 90 milioni di euro.

*credo che emergeranno cifre enormi, delle quali, per il momento, non si può neanche dare il rendiconto.*²²⁵

D'altronde, già nel 2002, la Corte dei conti aveva stigmatizzato lo scarso impegno sul fronte della raccolta differenziata del Commissario: *"Alcune attività di ricognizione o di diffusione di informazioni o notizie utili per la formazione della cultura della raccolta differenziata (...) avrebbero potuto essere già svolte in passato, ponendosi come interventi caratterizzati da sufficiente autonomia gestionale e non comportanti grandi problemi tecnici. Proprio in relazione a tale aspetto, è mancata una idonea azione di diffusione, che sarebbe stata utile per concretizzare una differenziazione anche domestica dei rifiuti. Significativamente, la stessa Amministrazione afferma di essersi attivata solo alla fine del 1999, vale a dire a ben tre anni (...) dall'affidamento della gestione. In particolare, è mancata (...) nell'azione commissariale quell'attività di sorveglianza e di stimolo imposta sia dalla normativa nazionale (d.lgs. n. 22/1997), sia dalla legge regionale n. 10/1993, sia dal Piano regionale di smaltimento dei rifiuti e sia dall'ordinanza ministeriale n. 2425 del 1995 e dalle successive ordinanze.*²²⁶

Tale debolezza era stata individuata anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della XIII legislatura: *"(...) la gestione commissariale non sembra avere ravvisato nella raccolta differenziata il perno della gestione integrata dei rifiuti, posto come obiettivo dal legislatore nazionale.*²²⁷

Né certo ha aiutato all'incremento della raccolta differenziata il pessimo rapporto intercorrente tra Commissario e Conai, con il quale è in atto un lungo contenzioso in sede amministrativa, avendo il consorzio impugnato la disposizione dell'ordinanza n. 3100/2000,²²⁸ che impone al Conai severe penalità, in caso di inadempimento nella raccolta delle percentuali di imballaggi di propria competenza.

Inoltre, il Commissario accusa apertamente il Conai di non assolvere al proprio compito di ritiro degli imballaggi imposto dalla legge, contribuendo, in tal modo, all'aggravamento della situazione generale.²²⁹

Se è vero che l'inadempimento del Conai è da stigmatizzare, appare tuttavia discutibile il fatto che il Commissario abbia poi, per presunte ragioni di equità, limitato l'applicazione delle misure di penalizzazione per il mancato raggiungimento dei livelli di raccolta differenziata nei confronti dei Comuni,²³⁰ previste dalla stessa

²²⁵ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato della Campania del 27/7/2004.*

²²⁶ Sez. centr. contr., delib. n. 7/2002/G del 19/2/2002. Già in precedenza, peraltro, la Corte si era pronunciata sul punto: *"Dagli accertamenti effettuati sono emerse le seguenti risultanze: a) nessun intervento di raccolta differenziata è stato attuato; b) nessuna azione per i rifiuti speciali, tossici e nocivi è stata effettuata; c) nessuna messa in sicurezza di discariche esaurite è stata effettuata in danno, direttamente dal Commissario."* (Sez. centr. contr., delib. n. 31/2001/G del 10/7/2001).

²²⁷ docum. n. 52 della seduta del 21/12/2000.

²²⁸ art. 7, c. III.

²²⁹ nota n. 11315/CD dell'11/5/2006.

²³⁰ Si tratta di un coefficiente di maggiorazione alla tariffa di conferimento dei rifiuti urbani per il mancato raggiungimento di determinati obiettivi di raccolta differenziata. Riferisce il Commissario: *"(...)*

ordinanza.²³¹ E' facile entrare in questa maniera in una logica, in cui l'inadempimento altrui è pretesto e giustificazione al proprio.

Stante la drammaticità della situazione, sui lavoratori che dovrebbero coadiuvare nella raccolta differenziata, il Commissario afferma sorprendentemente, già nel luglio del 2004:²³² *"Se di questi 2.316, 200 lavorano è un miracolo. Gli altri non fanno niente e me lo contestano"*.²³³ E ancora, il Commissario sottolinea:*"(...) ho continuato a pagarli, perché l'alternativa era quella di provocare un disastro sociale."*²³⁴ Risulta, pertanto, del tutto inaccettabile la risposta sul punto data dal Commissario delegato a questa Corte sulla situazione di tolleranza di tale situazione, secondo cui la *"competenza in ordine all'organizzazione e all'utilizzo dei lavoratori era demandata ai consorzi di bacino che sono gli unici responsabili in ordine al conseguimento degli obiettivi per il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata nell'ambito dei Comuni. Pertanto, nessuna competenza in ordine all'utilizzo degli stessi è mai sorta in capo al Commissariato che ha assicurato, mediante erogazione di un contributo agli stessi consorzi, il pagamento degli emolumenti stipendiali, anche in conseguenza del disposto dell'art. 2, c. V, dell' o.P.C.M. n. 3206/2003, che istituiva una maggiorazione della tariffa di conferimento a carico dei Comuni e pari a euro 0,015 per chilogrammo di rifiuto urbano, per lo sviluppo della raccolta differenziata."*²³⁵ In buona sostanza, il Commissario delegato ha avallato una situazione paradossale, dove al cittadino è stata chiesta una maggiorazione della tariffa, per lo sviluppo della raccolta differenziata, che è invece stata utilizzata, per così dire, a fini assistenziali, con un costo di circa 65 milioni di euro all'anno.²³⁶ Ciò, nell'infuriare della gravissima crisi socio-sanitario-ambientale degli ultimi anni del territorio campano.

Risulta di eccezionale gravità il fatto che un quarto delle spese poste in essere dal Commissario siano state dedicate al pagamento di personale denunciato come assolutamente improduttivo e che il Commissario si limiti, burocraticamente, ad affermare che *"l'organizzazione e l'utilizzo degli stessi lavoratori è demandata ai consorzi"*.

l'applicazione tout court dell'art. 8 risulterebbe vessatoria nei confronti dei Comuni e per essi dei cittadini (i costi del mancato recupero degli imballaggi devono invece essere posti a carico del Conai secondo il d.lgs. n. 22/1997 e l'o.P.C.M. 3100/2000)." (nota n. 11315/CD dell'11/5/2006).

²³¹ art. 8.

²³² Sul punto, si riportano le valutazioni critiche della Corte dei conti: *"Non può sottacersi, peraltro, che le ordinanze di proroga (...) disciplinano utilizzazioni di personale assolutamente estranee agli interventi specifici, che appaiono occasione per fronteggiare problemi di occupazione piuttosto che espressioni di effettive esigenze dello specifico stato di emergenza (...). Né deve sottovalutarsi che molte norme delle ordinanze sono dirette a disciplinare il personale ed i relativi compensi."* (Sez. centr. contr., delib. n. 31/2001/G del 10/7/2001).

²³³ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del Commissario delegato della Campania del 27/7/2004. La situazione appare addirittura aggravata da quanto descritto, nella stessa sede, dal Commissario nell'audizione del 15/3/2005 e dall'audizione dei rappresentanti della *Cgil, Cisl, Uil e Cisl* del 27/4/2005.

²³⁴ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del Commissario delegato della Campania del 26/7/2005.

²³⁵ nota n. 11315/CD dell'11/5/2006.

²³⁶ nota n. 24636/CD del 16/11/2005.

Ad aggravare il contesto delineato risulta la illegittimità di tali assunzioni.²³⁷

Sullo stesso reclutamento permangono notevoli ombre.²³⁸ Né mancano affermazioni pesanti sul comportamento di alcuni lavoratori.²³⁹

Paradossalmente, inoltre, l'assorbimento eventuale nei ruoli comunali di tale personale risulta essere difficile,²⁴⁰ dal momento che *"gli altri dipendenti comunali del settore godono di trattamenti economici meno vantaggiosi e di inquadramento a livelli più bassi."*²⁴¹

Un ugual comportamento inerte da parte della struttura commissariale si è avuta anche rispetto alle forniture di automezzi, attrezzature e mini isole ecologiche (quasi 1500) per la raccolta differenziata ai Comuni o ad altre strutture operative (consorzi, ecc.), per oltre 80 milioni di euro,²⁴² senza vigilare sull'utilizzo degli stessi o intraprendere misure forti, per imporre il ritorno alla legalità, stante quanto denunciato dallo stesso Commissario delegato in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta: *"Quanto agli automezzi (...) il numero di veicoli rubati è (...) tra le quaranta e le cinquanta unità (...) Molti di questi automezzi (...) non sono neppure utilizzati, numerosi sono invece male utilizzati,*

²³⁷ Sul punto, rileva la *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005: *"Il Tar della Campania con la sentenza n. 10078 del 26 maggio e 16 giugno 2004 (...) ha annullato le citate ordinanze commissariali. In particolare, l'ordinanza 22, disponendo l'assunzione di 550 lavoratori, risulta illegittima sia per difetto di motivazione che per violazione dell' o.m. 2984/1999 che ha posto un preciso termine temporale (12 mesi) per l'utilizzo dei lavoratori di che trattasi. Infatti la citata ordinanza ministeriale prevede la possibilità di assunzione di lavoratori ma non ne fissa il numero. Ma questo non significa che il Commissario fosse titolare di un potere illimitato in ordine al numero di lavoratori da assumere. Infatti, si deve rilevare la totale carenza delle motivazioni oggettive che determinano l'assunzione di un così elevato numero di lavoratori sia con la ordinanza n. 1/1999 che il notevole aumento del numero dei lavoratori avvenuto con l'ordinanza n. 22/2001."*

²³⁸ *"(...) provengono quasi esclusivamente da liste e cooperative anche appositamente costituite per entrare in questo calderone. A noi è arrivata insistentemente voce che, per esempio, in alcune realtà, per entrare in queste cooperative o nelle liste, all'epoca si è pagato fino a 8 milioni: non abbiamo alcuna prova di tutto ciò, ma centinaia di persone ne hanno parlato abbondantemente."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del rappresentante della Cgil Campania del 27/4/2005).

²³⁹ *"(...) lavoratori che ci sono stati attribuiti e con i quali è difficile convivere: non dico altro. Bisogna trovare il modo per mettere un freno a tale situazione, che oggi crea difficoltà: questi lavoratori, infatti, condizionano quelli che sono ben disposti a lavorare."* Ancora: *"Degli 86 lavoratori socialmente utili che abbiamo ereditato, 25 sono bravissimi. I restanti, pur essendo brave persone, hanno una serie di problematiche. Penso, ad esempio, al fatto che molti di loro vengono da territori diversi: alcuni operai devono venire ad Avellino ogni mattina da Napoli, affrontando un costo di trasporto e un orario di lavoro insostenibili. Per cui non vengono mai. Ci sono poi alcuni che non vogliono lavorare: se vengono incaricati di una mansione (noi ci occupiamo anche di servizi integrati nei Comuni, come lo spezzamento e quant'altro), non la svolgono. Il contributo che riceviamo dal Commissariato si risolve quindi in una partita di giro: lo prendiamo e lo diamo a loro."* (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese, audizione di rappresentanti dei consorzi di bacino della Regione Campania del 14/2/2007).

²⁴⁰ Significativo appare quanto afferma un rappresentante sindacale: *"Dato che non si sa da chi dipendano questi lavoratori e cosa debbano fare, molti consorzi e molti Comuni si stanno attrezzando per fare la raccolta differenziata assumendo altre persone o dando appalti a nuove ditte, che a loro volta hanno i propri dipendenti. Se la situazione continuerà in questo modo, fra non molto tutti i posti saranno occupati, i consorzi lavoreranno e i 2.300 lavoratori non potranno essere collocati, in quanto le attività verrebbero assegnate ad altri."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del rappresentante della Cgil Campania del 27/4/2005).

²⁴¹ relazione sull'attività svolta dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nel periodo 1°marzo-30 giugno 2004.

²⁴² *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato della Campania del 15/3/2005.*

nel senso che, invece di venir impiegati per la raccolta differenziata, sono adoperati per quella ordinaria: attualmente è in corso una subinchiesta per verificare se molti di essi siano stati affidati a società a loro volta pagate dai Comuni per i servizi a questi resi. In altri termini, le irregolarità riguarderebbero il fatto che molte società esercitano il servizio di rimozione di nettezza urbana con automezzi di proprietà del Commissario di Governo, facendone per giunta pagare l'uso ai Comuni."²⁴³

Gravissima appare la morosità dei Comuni e dei consorzi nell'adempimento del pagamento del servizio di smaltimento,²⁴⁴ il cui debito, secondo quanto riferito dal Commissario, supera il totale di 237 milioni di euro.²⁴⁵ Ciò si ripercuote gravemente anche sulla carenza di risorse da destinarsi alla raccolta differenziata, in quanto, fra le somme non pagate, è inclusa la maggiorazione prevista per lo sviluppo della stessa,²⁴⁶ da gestirsi a carico del Commissariato.²⁴⁷ Va segnalato che, a giustificazione di questa morosità, i Comuni spesso affermano che, essendo loro inibito frequentemente di conferire i rifiuti agli impianti di produzione di *cdr* e dovendo, perciò, utilizzare luoghi e mezzi per lo stoccaggio con risorse proprie, compensano questi costi aggiuntivi con il dovuto alle concessionarie.

La stessa ecotassa risulta pesantemente inevasa dall'ex concessionario: " *Quanto all'ecotassa, durante le indagini abbiamo scoperto che il gestore, in riferimento all'attività di gestione della discarica, non procedeva al pagamento dell'ecotassa,*

²⁴³ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato del 26/7/2005.*

²⁴⁴ L'evasione di molti Comuni è dovuta sia perché " *addirittura sprovvisti -come è accaduto in qualche caso- dei ruoli relativi alla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (tarsu), sia perché hanno speso gli stessi proventi della tarsu per altre attività non legate allo smaltimento dei rifiuti, sia perché, pur avendo i ruoli, l'esattore non è stato in grado di riscuotere, come avviene tuttora in qualche Comune del casertano, in paesi come Teverola, Casapesenna, e Casal di Principe. (...) Sono Comuni che fanno parte di quei 13 o 17 sciolti per associazione mafiosa negli anni passati.*" (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania dell'8/3/2005).

²⁴⁵ nota n. 11315/CD dell'11/5/2006. (Tale importo è precisato ulteriormente in 238.257.240 euro, comprensivi di tariffa, ristori, maggiorazioni, oltre ad interessi e penali nella nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/63733 del 13/12/2006). Di tale importo (che si riferisce alla situazione dei debiti anteriori al 16/12/2005), alla data del 17/3/2006 risulta recuperata dal Commissario solo la somma di 32 milioni di euro. Peraltro, nella nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006, si afferma che " *in controtendenza rispetto a quanto evidenziato nella relazione del citato Ispettore e richiamata in nota dalla Corte, il Commissariato, nell'ultimo periodo, (...) ha avviato una significativa azione di recupero della tariffa di smaltimento*". Va peraltro sottolineato che si sono moltiplicate, negli ultimi tempi, le prese di posizione e le dichiarazioni dei Sindaci dei Comuni contro il pagamento del servizio di smaltimento, per i costi che il disservizio nella gestione provoca a carico dei Comuni (spese per stoccaggio dell'immondizia non conferita, lavoro straordinario dei trasportatori in attesa per il conferimento negli impianti di *cdr*, ecc.).

²⁴⁶ Tale maggiorazione di euro 0,015/kg, ai sensi dell'art. 2, c. V, dell'ord. n. 3286/2003, dovrebbe apportare al Commissario un introito di oltre 40 milioni di euro.

²⁴⁷ *La Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005 stigmatizza l'atteggiamento inerte tenuto dal Commissariato sul punto: " *Si deve rilevare che l'attività del Commissariato è sempre stata rivolta alla gestione delle spese, mentre scarsa attenzione è stata riservata alla riscossione delle entrate di propria spettanza. In particolare, ci si riferisce alle entrate relative ai debiti dei Comuni nei confronti del Commissariato per il conferimento dei rifiuti agli impianti gestiti dalla Fibe. (...) Si tratta di crediti, presumibilmente sottostimati, destinati certamente a crescere col passare del tempo anche per effetto delle sanzioni pecuniarie che il Commissario delegato è tenuto ad irrogare ai Comuni per la mancata raccolta differenziata dei rifiuti, adempimento che è stato finora disatteso.*"

della somma da versare in ragione di questa stessa attività. (...) abbiamo anche verificato se in sede regionale si avesse conoscenza di questo fenomeno e di questo mancato adempimento e, purtroppo, con nostro sommo stupore (...) abbiamo riscontrato che gli organi deputati non avevano assolutamente conoscenza né dell'inadempimento né, incredibilmente, dell'esistenza della previsione normativa."²⁴⁸

La progressione nello sviluppo della raccolta differenziata, oltre che lenta, è risultata anche incerta, cosicché, per esempio, oltre alla già citata situazione napoletana, nella Provincia di Avellino si è registrato addirittura un calo fra il 2002 (12,2 %) e il 2003 (7,5%). Buono, in tale contesto, anche in considerazione della grave crisi ambientale della Regione, il dato di Salerno che sfiora il 20%. In alcuni Comuni della Provincia, si raggiungono percentuali notevolissime,²⁴⁹ a dimostrazione, se ce ne fosse bisogno, che non esistono problemi di ordine antropologico per sviluppare un civile sistema di gestione dei rifiuti anche in Campania.

I dati scoraggianti sulla raccolta differenziata non risultano oggetto di attenta analisi nelle varie relazioni periodiche indirizzate alle autorità preposte (Dipartimento della protezione civile, Ministero dell'ambiente), dove non vengono analizzate le cause del suo sostanziale fallimento. Né, peraltro, le su richiamate autorità, nel corso di questi anni di commissariamento, hanno mai prospettato al Commissario l'urgenza e la necessità di un impegno più attivo al fine di ottenere risultati significativi su questo fronte.

Il raggiungimento degli obiettivi normativamente imposti si sono, pertanto, rivelati del tutto fuori della portata del Commissario, nonostante la continua rimodulazione degli stessi, divenuti, di volta in volta, sempre meno ambiziosi, come riportato dalla tabella sottostante.

tab. 10 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, obiettivi.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
--	------	------	------	------	------	------	------	------

²⁴⁸ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli e dei Sostituti procuratori del 26/10/2004.

²⁴⁹ Secondo *Comuni ricicloni 2005*, le percentuali riferite al 2004 dei Comuni più virtuosi sono le seguenti: Atena Lucana 77,1%; S. Cipriano Picentino 72%; Bellizzi 71,8; Montecorvino Rovella 70,9; Giffoni Sei Casali 70,6%; S. Mango Piemonte 68,7; Rofrano 68,6; Fisciano 62,9; Corsara 60%. Tali percentuali coincidono, sostanzialmente, con quelle della nota commissariale n. 21263 del 6/10/2005. Secondo i primi dati riguardanti il 2005, il Comune di Atena Lucana sarebbe arrivato al 98,49% (dato, peraltro, da verificare), secondo la nota n. 6696 del Commissario del 14/3/2006. Anche in Provincia di Caserta, peraltro, esistono isole di eccellenza nella raccolta differenziata.

raccolta differenziata effettiva Regione Campania	1,5%	1,05%	1,8%	6,1%	7,3%	8,1%	10,6%	10,6%
obiettivi art. 1, c. IV.1, ord. prot. civ. n. 2560 (2/5/97)		35%						
obiettivi Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti in Campania ²⁵⁰		35%						
obiettivi art. 1, c. II, ord. prot. civ. n. 2774 (31/3/98)	20%		35%					
obiettivi Adeguamento del Piano regionale dei rifiuti della Campania ²⁵¹	35% (entro il 31/12/2007)							

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

La quantità dei rifiuti conferiti in discarica risulta essere, percentualmente, notevolmente inferiore alla media nazionale, come si evince dalla tabella sottostante.

tab. 11 - Quantità di rifiuti smaltiti in discarica in tonnellate, anni 1999-2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	21.744.693	21.917.419	19.705.107	18.847.827	17.996.328	17.741.733	17.225.727
% sul totale dei rifiuti prodotti	76,7%	75,7%	67%	63,1%	59,9%	57%	54,3%
Regione Campania	2.635.618	2.598.206	1.655.569	1.558.239	1.343.014	1.060.412	801.056
% sul totale dei rifiuti prodotti	102,9%	99,9%	59,9%	58,6%	50,1%	38,1%	28,5%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Ciò si spiega, come sopra riportato, con il fatto che i rifiuti vengono trattati negli impianti di produzione di *cdr* e successivamente stoccati.²⁵²

²⁵⁰ Una prima versione del Piano di smaltimento dei rifiuti è stato elaborata dal Commissario delegato il 31/12/1996; il Piano è stato in realtà pubblicato definitivamente il 14/7/1997, anche a seguito di aggiornamenti finalizzati a renderlo conforme ai principi contenuti nel d.lgs. n. 22/1997.

²⁵¹ L'adeguamento del Piano regionale dei rifiuti della Campania, approvato in data 16/3/2006, è stato elaborato in ottemperanza dell'art. 1, c. II, del d.l. n. 245/2005, convertito in l. n. 21/2006.

²⁵² Tali siti di stoccaggio, in realtà, visti i tempi di permanenza, dovrebbero essere considerati come vere e proprie discariche, ai sensi della direttiva 1999/31/Ce.

Tuttavia, le emergenze hanno determinato un funzionamento non continuativo di molti degli impianti di *cdr*, con conseguente invio di rilevanti volumi di rifiuti allo stoccaggio tal quale.²⁵³

Per il trasporto dei rifiuti, solo fino al marzo 2004, sono stati pagati più di 60 milioni di euro, cioè quasi un nono della spesa complessiva del Commissariato.

Alla fine del 2004, le quantità di rifiuti depositati in Campania e in attesa di una forma di smaltimento definitivo risultano aver superato la cifra di 2,2 milioni di tonnellate.²⁵⁴²⁵⁵ Ad oggi, si calcola che vi siano circa 5 milioni di tonnellate di *cdr* stoccato, che dovrebbero arrivare a circa 7 milioni alla fine del 2007.²⁵⁶

Le aree di stoccaggio sono state acquisite dai concessionari stessi.²⁵⁷ Sulla individuazione dei siti e la loro gestione risultano pesantissime le infiltrazioni camorristiche.

Molteplici risultano gli episodi di incendi dei rifiuti ammassati, con conseguenze gravi sull'ambiente, a causa dello sviluppo di gas nocivi, a seguito della combustione. Del resto, lo stesso stoccaggio prolungato nel tempo provoca gravi pericoli all'ambiente, non godendo tali siti di stoccaggio delle garanzie tecniche proprie di una discarica. Incertezze e dubbi permangono sulla destinazione finale di tale enorme quantità di materiale, nella considerazione che, trattandosi di *cdr* di scarsa qualità, difficilmente potrà essere sottoposto al processo di termovalorizzazione, come previsto dal Piano.²⁵⁸

²⁵³ Solo per limitare l'analisi quantitativa all'emergenza verificatasi nel 2004, la stima dell'Arpa Campania di tali quantitativi è di circa 50 mila tonnellate. Inoltre, sono stimate in 129 mila tonnellate le quote di rifiuti urbani che la Regione ha destinato fuori Italia, soprattutto in Germania.

²⁵⁴ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pagg. 66-67.

²⁵⁵ "Nel corso degli anni tali quantità sono cresciute, passando dalle quasi 500 mila tonnellate stoccate nel 2002 alle oltre 800 mila nel 2003 fino a sfiorare le 900 mila nel 2004 ed a superarle nel 2005. La quantità totale di rifiuti stoccati in Campania, pertanto, alla fine del 2005, ha superato i 2,5 milioni di tonnellate." (Apat, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 66).

²⁵⁶ Ciò significa che, secondo calcoli ottimistici, per smaltire il pregresso con 3 termovalorizzatori in funzione, occorrerebbero 8-10 anni (*Dossier Campania*, in *Costozero*, n. 5, giugno 2006). Dagli *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti* si ricavano aspettative meno ottimistiche sui tempi dello smaltimento del materiale accumulato. Secondo la stampa locale, infine, per lo smaltimento delle ecoballe sarebbero necessari 50 anni. Non va sottaciuto che, dovendosi prevedere che una quota consistente di tale materiale sarà smaltita fuori Regione, in Italia o all'estero, gli ingenti costi per questa operazione graveranno sulla tariffa di smaltimento.

²⁵⁷ "Anche in Campania consistenti quantità di rifiuti stoccate in attesa della costruzione di inceneritori previsti dal Piano di gestione dei rifiuti non hanno ancora trovato una collocazione definitiva e la nuova emergenza, intervenuta nel corso del 2005, ed aggravatasi nel corso del 2006, ha reso necessario nuovamente il ricorso allo smaltimento dei rifiuti fuori Regione. Quello che appare evidente dall'analisi dei dati è che la chiusura delle discariche se non accompagnata da modifiche sostanziali nella organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti non consente, da sola, di effettuare quel salto di qualità che appare necessario soprattutto nelle zone dove lo stato emergenziale è divenuto la normalità. Al contrario, in tali zone, la chiusura degli impianti ha accentuato lo stato critico fino all'emergenza sanitaria." (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 117).

²⁵⁸ "(...) penso che le soluzioni possibili siano tre: le ecoballe vengono mandate all'estero; si mandano a bruciare, ad esempio a Brescia (se le prendono); si portano in discarica. Ho fatto il calcolo: se si mandano all'estero, avremo un costo di 700 milioni di euro; se si mandano a Brescia, più o meno la stessa cifra; se si portano in discarica in Campania, ci sono due possibilità: utilizzando ditte private, con gli inconvenienti che conoscete, costerebbe 125 milioni di euro, mentre con i reparti militari (e si fa tutto prima perché non c'è bando di gara) si spenderebbero circa 35 milioni di euro." (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione del Presidente della struttura di coordinamento e supporto alle attività dei Commissariati per l'emergenza dei rifiuti in Campania, Lazio, Puglia e Calabria dell'8/2/2007).

Infine, va segnalato che la riapertura provvisoria delle discariche per fronteggiare l'emergenza immediata, già chiuse e messe in sicurezza con evidenti oneri finanziari, può comportare ulteriori spese per la definitiva messa in sicurezza.

5.3. L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari

La consistenza numerica della struttura commissariale era,²⁵⁹ alla fine del 2005, di 101 unità.²⁶⁰ Notevoli riserve sono state avanzate dalla Corte, in precedenti indagini, sul numero del personale e sul suo utilizzo.²⁶¹

Del resto, lo stesso Commissario delegato riconosce che per molto tempo la struttura è risultata pletrica.²⁶² Né sono mancati episodi inquietanti di infiltrazioni malavitose fra il personale della struttura, come riportato in nota.²⁶³

Con l'o.P.C.M. n. 3559 del 27 dicembre 2006,²⁶⁴ si è posto un tetto massimo di 70 unità di personale.

Nel corso degli anni, si è prodotto un aumento rilevantissimo delle indennità e dei compensi ai Commissari, Vicecommissari e Subcommissari. Infatti, dalle prime ordinanze che prevedevano il riconoscimento di un numero di ore forfettarie di straordinario, tale numero di ore è, in seguito, più che raddoppiato, aumentandosi anche la platea dei destinatari. Si è passati, poi, ad un compenso forfettario onnicomprensivo di 10 milioni di lire, per poi arrivare ad un compenso pari

²⁵⁹ Tale consistenza è variata notevolmente nel tempo: 129 unità nel 2001, 152 nel 2002, 164 nel 2003, 64 nel 2004 (*Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Seguito dell'esame della proposta di relazione territoriale sulla Campania, del 26/1/2006*).

²⁶⁰ nota n. 24478/CD del 14/11/2005.

²⁶¹ "(...) *le risultanze gestionali hanno evidenziato un'utilizzazione di personale verosimilmente eccessiva e indifferenziata, con conseguenti costi elevati e scarsa produttività complessiva. La causa di tale anomalia è da ricondurre alla tendenza ad estendere benefici economici particolari; l'utilizzazione di personale part time non ha probabilmente favorito la celerità dell'azione ed ha prodotto anche una propensione alla conservazione dei benefici e all'estensione del periodo degli interventi (proroghe, costituenti caratteri costanti degli interventi straordinari). Tali comportamenti conseguono prevalentemente ad azioni ed omissioni dell'organo incaricato di disciplinare gli interventi, il quale non solo non ha predeterminato (...) il contingente di personale utilizzabile dalla gestione, ma, nei momenti successivi, non ha provveduto a contenerne il numero (né in occasione delle proroghe, né in presenza della pronuncia della Corte dei conti) ed anzi ha favorito la proliferazione del personale part time, qualificando il compenso come indennità e come tale non rapportato ad effettive prestazioni di lavoro straordinario.*" (Sez. centr. contr., delib. n. 31/2001/G del 10/7/2001).

²⁶² "(...) *si è operata, anche in virtù dell'ultimo citato decreto legge in materia di emergenza rifiuti, un'azione di forte ridimensionamento del numero dei dipendenti, ed inoltre si è già provveduto alla soppressione di molteplici commissioni istituite nel corso delle precedenti gestioni commissariali con inevitabili ripercussioni, in termini di risparmio di spesa, sotto il profilo finanziario.*" (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006).

²⁶³ "*Abbiamo cercato, quindi, in tutti i modi di fronteggiare l'ingresso della criminalità organizzata all'interno della nostra struttura, tenuto conto che prestavano servizio presso di noi addirittura alcuni operai dei consorzi, abusivamente richiamati dai consorzi e ammessi presso di noi; tra questi prestava servizio anche un certo (...), famoso piccolo camorrista e delinquente degli anni 70. (...) prestava servizio nei nostri uffici e, tra l'altro, aveva un negozio di antiquariato; dunque, in qualche ora libera veniva da noi a firmare la presenza.*" (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania dell' 8/3/2005).

²⁶⁴ art. 5, c. VI. La stessa ordinanza prevede la possibilità da parte del Commissario delegato di avvalersi di due magistrati ordinari da collocarsi fuori ruolo e di un soggetto attuatore (art. 5, cc. V e VII).

all'indennità di carica spettante agli assessori regionali campani, superandosi, così, la cifra di 10 mila euro mensile.²⁶⁵

Sulle indennità, la Corte dei conti aveva già manifestato notevoli riserve già nel 2001 e nel 2002.²⁶⁶ Solo alla fine del 2006,²⁶⁷ si è proceduto, peraltro solo per il personale non dirigenziale, a corrispondere *"il trattamento economico accessorio previsto dalla normativa vigente per il personale in posizione di comando presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con oneri a carico della gestione commissariale. (...) è abrogata ogni disposizione recata da precedenti ordinanze di protezione civile in contrasto con la presente disposizione."*

Non è stato istituito alcun servizio di controllo interno, nonostante le critiche espresse sul punto dalla Corte dei conti già nel 2001.²⁶⁸

I rendiconti della struttura commissariale, inviati alla Ragioneria provinciale di Napoli, non sono stati oggetto di alcun rilievo da parte dell'organo di controllo.²⁶⁹ Pure, non sono mancate gravi irregolarità anche di semplice gestione

²⁶⁵ Le indennità ammontano a oltre 3.500.000 euro per il periodo 1998-marzo 2004, secondo la *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005.

²⁶⁶ *"L'utilizzazione del personale è avvenuta con il sistema delle prestazioni a tempo parziale, che ha consentito al personale medesimo di cumulare incarichi relativi al servizio ordinario (es. di prefettura) con tali compensi che, essendo stati qualificati come indennità, sono stati erogati a prescindere dalla verifica delle ore di effettiva prestazione del lavoro; per il personale tecnico, tali compensi sono stati erogati in misura elevatissima mensile (220 ore), sulla base di una discutibile interpretazione dell'ordinanza che li prevede. L'Amministrazione, in sede di adunanza pubblica, contesta la non previsione dell'utilizzo di Subcommissari e la composizione del comitato tecnico. A tali contestazioni occorre, tuttavia, replicare facendo riferimento sia alle stesse norme citate che non autorizzano l'equiparazione "Prefetti-Subcommissari dirigenti di Pubbliche amministrazioni" sia alle innovazioni contenute nelle ordinanze ministeriali, successive rispetto a quella presa a riferimento dall'Amministrazione, che hanno -come peraltro ammesso dalla stessa Amministrazione- ridisegnato la composizione dell'organizzazione e dei comitati tecnici in relazione al passaggio di talune competenze al Presidente della Regione. In taluni casi, il personale ha percepito una doppia indennità, per effetto del contemporaneo utilizzo part time in altra gestione commissariale affidata al Prefetto (...) ovvero ha cumulato tale indennità con compensi per la partecipazione al comitato tecnico o per lo svolgimento delle funzioni di ingegnere capo, direttore di lavori o collaudatore. Tale modalità organizzativa ha ampliato la sfera dei beneficiari e, in qualche misura, pregiudicato la celerità dell'azione, che sarebbe stata maggiore con l'utilizzazione a tempo pieno."* (Sez. centr. contr., delib. n. 31/2001/G del 10/7/2001). *"La ordinanza del 21/10/1999, tuttavia, introduce elementi di dubbio, in quanto -senza abrogare espressamente la disciplina introdotta nel 1998- prevede l'applicazione del sistema disciplinato dalla legge n. 144 del 1999, la quale è di difficile attuazione per una gestione straordinaria, essendo dettata come disciplina integrativa del sistema incentivante delle amministrazioni pubbliche ordinarie nelle quali devono realizzarsi atti presupposti (contrattazione decentrata, adozioni di un regolamento) non ipotizzabili nel caso in esame. Peraltro, in un comportamento di scarso rigore linguistico e di coerenza, ha previsto diverse e non definite figure di rapporti di collaborazione (part time, esperti, a tempo pieno) e di compensi relativi (per lavoro straordinario, per indennità, per "compenso"), talvolta, (come nel caso di un Subcommissario estraneo all'Amministrazione pubblica) di difficile configurazione giuridica anche da un punto di vista di contribuzione previdenziale e di trattamento fiscale."* (Sez. centr. contr., delib. n. 7/2002/G del 19/2/2002).

²⁶⁷ o.P.C.M. n. 3559 del 27/12/2006.

²⁶⁸ *"Un sistema di verifica gestionale, pur non previsto espressamente per gli interventi di emergenza, è ancora più necessario che per gli interventi ordinari, attesi i pericoli non solo di allontanamento ma di "fuga" dall'ordinario e dal normale (in termini di procedure, di tempi, di organizzazione, ecc.)."* (Sez. centr. contr., delib. n. 31/2001/G del 10/7/2001).

²⁶⁹ nonostante le numerosissime irregolarità, riscontrate poi dalla verifica dell'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. Peraltro, la Ragioneria provinciale di Napoli risulta aver effettuato una verifica di cassa e delle scritture contabili del Commissario delegato, in data 12-13/9/2005, rilevando la mancata rendicontazione dei fondi di origine erariale, accreditati sulla contabilità speciale n. 3111 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per un totale di 20.500 mila euro. Tale rendicontazione è stata inoltrata alla predetta Ragioneria in data 19/4/2006. Il Commissario ha dichiarato di non aver ancora inoltrato alla Ragioneria la rendicontazione riguardante gli anni 2004 e 2005.

amministrativa, come l'abuso delle spese telefoniche²⁷⁰ o dell'utilizzo delle macchine di servizio.

Particolarmente censurabili risultano taluni abusi nel rimborso di spese.²⁷¹ Nessuna iniziativa è stata presa dal Commissario delegato per il recupero delle somme illegittimamente erogate.²⁷² A tal proposito, è necessario che il Commissariato si attivi concretamente al fine di recuperare, per via amministrativa e di autotutela, le somme recuperabili.

Si è riscontrata la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.²⁷³ Peraltro, non può che suscitare notevoli perplessità il fatto che tra i consulenti siano stati designati il direttore dell'Arpa Campania, dirigenti pubblici ed alcuni avvocati dello Stato. Fra il 2004 e il 2005,²⁷⁴ il Commissario ha assegnato ben 24 incarichi.²⁷⁵²⁷⁶

Sulle consulenze, dure sono risultate le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "*L'esame complessivo delle consulenze*

²⁷⁰ "Si deve segnalare che è rilevante la spesa per telefonate verso i cellulari e inoltre non sono poche le telefonate internazionali e quelle verso i numeri speciali.(...) nel periodo 1999-2003 l'onere a carico della struttura commissariale per l'utilizzo della utenza telefonica fissa e mobile, escluse le ricariche, è stato pari a euro 724.680,25, comprensivi degli interessi di mora posti a carico del Commissariato per il ritardato pagamento di talune fatture" (Relazione sulla verifica amministrativo-contabile effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005).

²⁷¹ "(...) il personale del Commissariato (...) recatosi in missione a Rimini (ha) pernottato al Grand Hotel, appartenente alla categoria cinque stelle extra lusso (...) dalla relativa ricevuta si evince che hanno alloggiato due persone (...) per la gita di servizio a Rimini non risulta agli atti della struttura alcuna certificazione relativa alla partecipazione al corso di che trattasi (...) al convegno internazionale che si è svolto ad Anacapri nel novembre 2000 si rileva che la ricevuta per un pasto riporta la data del 31 gennaio corretta manualmente al 5 novembre ed inoltre la ricevuta dell'albergo attiene ad una camera doppia e risulta rimborsato anche l'uso del telefono. Il Commissariato ha proceduto, altresì, al rimborso delle spese sostenute dal Subcommissario (...) per raggiungere la sede di servizio (Napoli), senza tener conto che il compenso allo stesso corrisposto era onnicomprensivo, sicché non erano rimborsabili dette spese. In dettaglio, (...) sono stati rimborsati (...) biglietti aerei emessi a nome di (...) per un ammontare complessivo di 35 mila euro (...) anche spese per pasti consumati a Napoli e Provincia, spesso relativi a due coperti, per oltre 7.000 euro ed infine sono state rinvenute ricevute per pernottamenti in albergo in cui il numero degli ospiti è stato, varie volte, di 2, altre volte addirittura di 4." (Relazione sulla verifica amministrativo-contabile effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005).

²⁷² "(...) si rappresenta che si è nella impossibilità di evadere la richiesta, tenuto conto che questa struttura commissariale non è in possesso della relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita dall'Ispettorato generale di finanza, né risulta mai notificata o consegnata." (nota n. 11315/CD del 10/5/2006).

²⁷³ Per il contratto di rep. n. 224/2005, appare singolare che venga apposta una clausola di libero recesso, stante il termine breve dell'incarico (4 mesi). L'ord. n. 3406/2005 prevede che il compenso sia stabilito dal Commissario delegato. Analogamente, il compenso è stato determinato dal Commissario per il contratto di rep. n. 220/2005.

²⁷⁴ nota n. 24478/CD del 14/11/2005.

²⁷⁵ Sorprende l'incarico affidato ad un dirigente del Consiglio di Stato, non ravvisandosene le particolari competenze tecniche nella materia *de qua*. La *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005 segnala una consulenza attribuita ad un residente nella Provincia di Bergamo per oltre 73 mila euro (comprensive di pernottamento in albergo, ristoranti e viaggi in aereo), la cui prestazione professionale non si è caratterizzata per una particolare specializzazione, tale da giustificare il ricorso ad un professionista lombardo.

²⁷⁶ Significativi risultano le considerazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "Vi è, inoltre, da considerare anche il sacrificio che spesso ha patito la trasparenza dell'azione amministrativa a causa del ricorso, talora poco meditato e quindi poco convincente, a criteri di scelta dei contraenti privati fondati più sull'intuitu personae che su una valutazione attenta e comparata delle molteplici competenze a disposizione sul mercato." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

conferite dalla struttura commissariale, sia pure non analitico (...) conduce ad una constatazione innegabile: il ricorso alle consulenze ha rappresentato la modalità pressoché ordinaria con cui il Commissariato ha esercitato la propria attività tecnico-gestionale, nonostante abbia disposto, per lungo tempo (negli ultimi periodi commissariali le unità di personale a disposizione della struttura sono state ridotte della metà), di un organico davvero nutrito di pubblici dipendenti e funzionari, provenienti da altre pubbliche amministrazioni. Gli incarichi di consulenza hanno riguardato ambiti eterogenei: sia l'assistenza legale che informatica, sia la valutazione degli effetti ambientali derivanti dagli impianti che il mero supporto amministrativo, sia il contributo scientifico che la collaborazione giornalistica; talora, almeno nella documentazione trasmessa a questa Commissione (...), sembrerebbe che ciò sia avvenuto in assenza di decreto di conferimento; talaltra, facendo ricorso a dirigenti della pubblica amministrazione ricompensati (...) secondo modalità non in linea con il principio di onnicomprensività della retribuzione; talaltra, ancora, senza neppure utilizzare i risultati dell'attività di consulenza. (...) Orbene, ciò che deve registrarsi con riferimento all'esperienza commissariale (...) è il sistematico ricorso al presupposto dell'eccezionalità e dell'urgenza per giustificare un impiego di risorse destinato ad attività di consulenza non sempre imposte dalla straordinarietà e dall'emergenza in cui è stato chiamato ad operare il Commissariato. Del pari va stigmatizzato il fatto che numerosi incarichi di consulenza (...) non consentono di individuare specificamente l'oggetto della prestazione, limitandosi le ordinanze in questione a statuire che il Commissariato ha inteso "avvalersi della collaborazione"". ²⁷⁷

L'istruttoria ha analizzato alcuni contratti posti in essere, limitatamente al periodo 2002-2005.

Per il contratto di incarico della redazione del progetto preliminare dei collegamenti ferroviari tra gli impianti di produzione di *cdr* e gli impianti di termovalorizzazione della Regione Campania,²⁷⁸ si è proceduto all'affidamento diretto senza alcuna forma di pubblicità.

Stessa procedura è stata posta in essere per il contratto di messa in sicurezza della discarica comunale di S. Arcangelo Trimonte,²⁷⁹ pervenendosi ad un ribasso concordato assai modesto del 6,25%, senza alcun apparente parametro per la sua determinazione.

Per il contratto per la realizzazione di isole ecologiche a servizio dei Comuni di Castelfranci, Paternopoli, Montella e Flumeri,²⁸⁰ suscita gravi perplessità la successiva rinuncia dei primi 4 classificati all'appalto. Avvalendosi dei poteri

²⁷⁷ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006.*

²⁷⁸ rep. n. 160/2002.

²⁷⁹ rep. n. 161/2002.

²⁸⁰ rep. n. 162/2002.

derogatori previsti dalle ordinanze, invece di procedere a nuova gara, il Commissario affidò l'appalto alla quinta classificata, al fine di accelerare la realizzazione dell'opera. In realtà, tale procedura ha, di fatto, rallentato le attività, visto che, ad oggi, a quasi quattro anni dalla stipula del contratto, ancora l'opera non è stata completata, essendo i lavori sospesi, in attesa dell'approvazione della proposta di variante tecnica migliorativa.

Per quel che concerne la convenzione di disciplina delle prestazioni in essere richieste alla società *Pomigliano ambiente*, soggetto strumentale di amministrazioni locali,²⁸¹ l'affidamento *in house* non risulta in linea con i rigorosi pronunciamenti della Corte di giustizia delle Comunità europee,²⁸² nella considerazione fondamentale che la strumentalità della società risulta nei confronti del Comune di Pomigliano e degli altri Comuni azionisti e non della struttura commissariale, che ha stipulato la convenzione. Infatti, perché si applichi la disciplina *in house* è necessario non solo il carattere pubblico del capitale sociale, ma anche la circostanza, fondante il modello in esame, che tale capitale appartenga all'amministrazione titolare del servizio.²⁸³ Pur richiesti in sede istruttoria, non sono stati forniti i corrispettivi versati alla società predetta per i servizi resi.

Si tratta di società in mano pubblica e con la quale il Commissario ha svolto tutta una serie di attività per oltre 30 milioni di euro. Il meccanismo di tali affidamenti prevede l'attribuzione senza gara di compiti afferenti al ciclo integrato dei rifiuti alla società, che poi, spesso, opera a trattativa privata, attraverso operatori talora

²⁸¹ rep. n. 175/2003.

²⁸² Quando un contratto è stipulato tra una pubblica amministrazione ed una persona giuridica formalmente distinta, l'applicazione delle direttive comunitarie può essere esclusa solo quando ricorrano contemporaneamente i seguenti criteri: 1. l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello da essa esercitato sui propri servizi; 2. il soggetto aggiudicatario deve "realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici" che lo controllano. (Corte giust. Ce, 18/11/1999 (causa C-107/98)). Perché sussista tale controllo analogo, è necessaria, quindi, una dipendenza formale, economica ed amministrativa che non sussiste nel caso di specie. Recentemente, la giurisprudenza europea si è evoluta in forme ancora più rigorose. Infatti, la partecipazione anche minoritaria di un privato al capitale della società vale ad escludere in ogni caso che l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'affidataria un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (Corte giust. Ce, 11/1/2005 (causa C-26/03)). Infine, non l'effettiva cessione, ma la ipotetica cedibilità di una quota, seppure minoritaria, del capitale sociale a beneficio di soggetti privati, anche in un momento successivo all'affidamento diretto, fa venir meno il requisito del controllo analogo, rendendo tendenzialmente incompatibile la struttura della società di capitali con il concetto di controllo analogo (Corte giust. Ce, 13/10/2005 (causa C-458/03)) Tali principi sono stati ribaditi da Corte giust. Ce, 6/4/2006 (causa C-410/04). In tale senso, anche Cons. Stato, V, n. 5072 del 30/8/2006.

²⁸³ "(...) l'ipotesi di un rapporto giuridico che esuli dalla sfera di applicazione della direttiva presuppone (...) che l'amministrazione aggiudicatrice che richiede all'operatore la realizzazione di differenti servizi sia precisamente l'ente territoriale che esercita su di esso uno stretto controllo e non un'altra autorità. Invece, un rapporto contrattuale tra un'autorità pubblica e un prestatore di servizi senza vincoli di subordinazione nei suoi confronti, anche di proprietà di un altro ente pubblico, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva."(conclusioni dell'Avvocato generale P.Leger, presentate il 15/6/2000 nella causa C-94/99).

discutibili, eludendosi, così, completamente le procedure ad evidenza pubblica e l'accertamento sulle garanzie necessarie di legalità delle imprese subaffidatarie.

Per l'atto aggiuntivo al contratto per la realizzazione di un impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni recuperabili dei *rsu* e di un'isola ecologica nel Comune di Caserta,²⁸⁴ è stata necessaria la rideterminazione del quadro economico in senso sfavorevole all'amministrazione, in quanto *"non si è proceduto alla consegna dei lavori nei tempi previsti dal contratto, a causa della mancata disponibilità delle aree destinate alla realizzazione dell'opera"*.

L'atto aggiuntivo al contratto con *Fibe*²⁸⁵ appare una vera e propria transazione, in cui, a fronte della rinuncia del concessionario ad una serie di riserve, il Commissario accetta la modifica di alcune clausole cruciali, riguardanti le penalità, le sospensioni, le proroghe contrattuali e la risoluzione del contratto, in vista, evidentemente, della prossima fine del rapporto contrattuale con il Commissario delegato.

I lavori di realizzazione delle chiusure delle aree avanfosse degli impianti di produzione di *cdr* di S. Maria Capua Vetere e di Battipaglia e manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse²⁸⁶ ed i lavori di realizzazione delle chiusure delle aree avanfosse degli impianti di produzione di *cdr* di Giugliano, Caivano e Tufino²⁸⁷ e manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse sono stati affidati a trattativa privata, senza gara, pur essendo, la seconda opera, superiore, per importo, alla soglia comunitaria. Il direttore dei lavori, inoltre, è stato nominato dalla stessa affidataria. Infine, i pagamenti del direttore stesso e dei collaudatori, per esplicita norma contrattuale, sono stati affidati all'affidataria stessa.

La stessa procedura di affidamento è stata posta in essere per i lavori degli interventi di integrazione e miglioramento delle infrastrutture di collegamento con gli impianti di produzione di *cdr* di Caivano.²⁸⁸

Per i contratti di affidamento del servizio per le attività di supporto del sistema informativo del Commissariato di Governo,²⁸⁹ si è proceduti alla proroga reiterata dell'affidamento per vari anni ad un'unica impresa, scelta, la prima volta, addirittura nel lontano 1996. Ciò, a parte i profili di stretta legittimità, sorprende, tenuto anche conto dell'esito poco esaltante di tale affidamento.²⁹⁰

²⁸⁴ rep. n. 179/2003.

²⁸⁵ rep. n. 199/2003.

²⁸⁶ rep. n. 204/2003.

²⁸⁷ rep. n. 205/2003.

²⁸⁸ rep. n. 206/2003.

²⁸⁹ rep. nn. 174/2003, 197/2003, 208/2003.

²⁹⁰ La vicenda è stata oggetto di attenzione anche da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "L'omesso ricorso a procedimenti di scelta del contraente privato viene giustificato sulla base, per un verso, dell'emergenza e, per altro, della già provata affidabilità della società (nell'ordinanza n. 51 del 1997 si legge: "Considerata (...) l'opportunità (...) di dover procedere in tempi rapidi all'affidamento di detti compiti a ditta di fiducia e specializzata nel settore"); sicché in questo modo vengono poste le premesse, come già in generale osservato in precedenza, per l'introduzione di un meccanismo seriale nell'affidamento degli incarichi, fondato sul fatto che, non potendosi, per

Per i contratti aventi ad oggetto la proroga reiterata del servizio di pulizia,²⁹¹ il ricorrere alla proroga continuamente, eludendo il ricorso al mercato, collide con la legislazione vigente, tanto più che il primo affidamento risulta attribuito senza contratto ad evidenza pubblica.

Rilevantissime deroghe alla normativa sulla concorrenza e sulla trasparenza sono state rilevate (per gli anni precedenti al monitoraggio di questa Corte),²⁹² anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, come riportato in nota.²⁹³ La costituzione delle società miste pubblico-private sotto riferita è

l'urgenza, procedere con il criterio dell'evidenza pubblica, gli incarichi finivano con l'essere assegnati ai medesimi soggetti già destinatari di affidamenti da parte della struttura commissariale. Con la conseguenza, per un verso, di appannare pericolosamente i superiori principi di imparzialità e trasparenza della gestione della cosa pubblica, a causa del canale preferenziale instaurato con taluni soggetti privati e, per altro, di arrecare pregiudizio ai principi di ragionevolezza e congruità delle scelte rispetto ai fini istituzionali, non sempre presenti nel complessivo andamento della gestione della struttura commissariale. Ed infatti, rimanendo nell'ambito dei servizi informatici, non può non rilevarsi come, nonostante la dichiarata provata affidabilità della società più volte individuata quale unico interlocutore per la gestione di siffatti servizi, la medesima pubblica amministrazione ravvisi la necessità di dover attivare specifiche consulenze (...) per controllare l'operato dell'affidataria; ovvero, non ravvisi, in altro momento, ma nel medesimo ambito, il presupposto dell'urgenza nell'individuare il fornitore di attrezzature informatiche, procedendo, sia pure con modalità singolari (consultazione delle pagine gialle), secondo modalità concorsuali, ed individuando, accanto alla (...), la società (...) (si veda l'ordinanza n. 8 del 1998); ovvero, non consideri di attivare alcun meccanismo di risoluzione contrattuale, relativamente alla gestione dei servizi informatici concernenti le spettanze dei dipendenti della struttura, pur a seguito della constatazione che, proprio a causa dell'errata applicazione del programma informatico, erano state riconosciute ed attribuite spettanze non dovute (ordinanza n. 74 del 2004)." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

²⁹¹ rep. nn. 178/2003, 213/2004 e 221/2005. Un ulteriore contratto a trattativa privata (rep. n. 214/2004) è stato prorogato secondo le modalità già esposte (rep. n. 222/2005). Il ricorso alla trattativa privata, motivato dall'urgenza, è alla base anche del contratto di rep. n. 225/2005, per la fornitura dei servizi di *desktop management* e *outsourcing* applicativo per le sedi del Commissariato.

²⁹² Sono in corso indagini della magistratura penale, che hanno coinvolto parte dei vertici delle passate gestioni commissariali.

²⁹³ *"Emblematica, a tale riguardo, è la vicenda relativa alla costituzione della società mista Pan, pure oggetto di specifiche indagini da parte della Commissione, i cui momenti salienti vengono di seguito sintetizzati. Con ordinanza n. 601 del 21 dicembre 2001, il Commissariato approva il progetto, o, per meglio dire, la nota con cui qualche giorno prima il consorzio Sta (...), comunicava di disporre di un progetto avente ad oggetto l'istituzione di un call center ambientale. Va precisato, con riferimento alla documentazione progettuale, che non è dato sapere, almeno per quanto accertato da questa Commissione, se il progetto effettivamente fu allegato alla predetta comunicazione; fatto sta che nella nota del 20 dicembre 2005, a firma del vice Commissario (...), è scritto che l'originale del progetto Call center ambientale sos ambiente è allegato alla convenzione rep. n. 94 del 31 dicembre 2002. Successivamente, con l'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2002, si dispone l'approvazione dello schema di statuto della società per azioni mista denominata Pan, fatto pervenire dal consorzio Sta con nota del 7/1/2002; con l'ordinanza, infine, n. 228 del 2002 si delibera l'approvazione dello schema di convenzione tra il Commissario e la società mista Pan, autorizzando la liquidazione in favore di quest'ultima, a titolo di acconto, della somma di un milione di euro, su un impegno di spesa totale di euro 3.098.741,39 (...). Con successive ordinanze è stato previsto il trasferimento a titolo gratuito delle quote all'Arpac, alla Giunta regionale della Campania (ord. 228/2002) ed alla Provincia di Napoli (ord. 409/2002). Quanto alla Provincia, è interessante sottolineare che, nel verbale dell'assemblea della società Pan del 9 giugno 2004, si dà atto che "perviene lettera del Presidente della Provincia di Napoli (...) in cui si ribadisce la volontà positiva di acquisire una quota del pacchetto azionario". Lo stesso (Presidente della Provincia) ricoprirà la carica di amministratore delegato di Pan (di nomina del socio privato) dal 4 maggio 2005 al 18 luglio dello stesso anno. E' interessante notare come le motivazioni delle predette ordinanze si diffondano ampiamente sulla legislazione comunitaria in tema di accesso alle informazioni in materia ambientale, con abbondanza di riferimenti normativi e pattizi, senza tuttavia tenere minimamente in conto i vincoli di pubblicità e concorsualità, sempre di fonte comunitaria (si veda, fra le altre, la direttiva 92/50/Cee), regolanti la scelta del partner privato chiamato a formare la società mista di gestione del progetto. Più volte, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha ribadito, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (si veda, fra le altre, sez. I, 10/11/2005, n. C-29/04), che l'affidamento diretto di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata, pregiudica l'obiettivo di un'effettiva e libera concorrenza tra le imprese e contrasta con il principio della parità di trattamento degli interessati. Meraviglia che la struttura commissariale, che pure risulta aver destinato cospicue risorse per consulenze legali, non abbia tenuto presente siffatti parametri di legittimità della propria azione. Così come sorprende che, pur essendo stata richiamata nella*

avvenuta, in violazione delle norme europee, senza gara ad evidenza pubblica.²⁹⁴ Inoltre, nonostante le ingenti somme di denaro spese per tali progetti, questi si sono rilevati o di utilità quasi nulla (*call center*) o di quasi impossibile attuazione (sistema di monitoraggio).²⁹⁵ Infine, sono stati segnalati casi di passaggi di funzionari pubblici ad amministratori delle società private coinvolte, in un intreccio difficilmente districabile tra interessi pubblici e privati.

Più in generale, sull'abuso del ricorso alla trattativa privata, si richiamano le conclusioni cui è pervenuta la stessa Commissione: *"L'emergenza ha finito spesso col travolgere quella necessaria vigilanza che, soprattutto in presenza di cospicue erogazioni di denaro pubblico, va portata nel prevenire ogni rischio di infiltrazione*

*motivazione dell'ordinanza n. 228 del 2002 la disciplina prevista nel testo unico degli enti locali, contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, non si sia considerato che all'articolo 5 di tale testo unico si imponga "l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza", ai fini della scelta del socio privato. Peraltro, nella vicenda in questione, l'emergenza, pure invocata, sembra essere riferibile piuttosto alla necessità di assumere e stabilizzare una folta schiera di lavoratori socialmente utili che all'urgenza di avviare il call center ambientale: la Pan, infatti, attualmente conta 210 dipendenti, di cui 34 per call center ambientale (lavori socialmente utili regionali) e 150 per progetto Monai della Provincia di Napoli (ai quali vanno ad aggiungersi quelli impiegati per la raccolta differenziata, e quelli assunti dalle società (...), dall'oggetto sociale affine a quello di Pan, per un totale di quasi 3.000 unità). A tale ultimo riguardo, infatti, deve rilevarsi che, per esplicita ammissione dei vertici attuali della società mista, il call center in questione è pressoché inattivo (quattro o cinque chiamate al giorno) e del tutto sconosciuto agli stessi interlocutori istituzionali della struttura commissariale, quali, ad esempio, i consorzi di bacino. (...) Del pari significativa è la vicenda relativa al progetto Sirenetta (ordinanza Commissariale n. 449 del 13 giugno 2001. (...) Aggiudicazione per un importo di lire 17.950.000.000, pari a euro 9.270.401), avente ad oggetto un sistema di monitoraggio informatico del trasporto dei rifiuti; dopo l'aggiudicazione della gara ad un raggruppamento temporaneo di imprese (...), la gestione del progetto sarebbe dovuta essere affidata alla Pan medesima; va rilevato, tuttavia, che il collaudo è intervenuto solo nel mese di novembre del 2005, peraltro limitatamente alle sole apparecchiature, non essendo stato possibile avviare compiutamente il programma operativo, per la opposizione - peraltro prevedibile e condivisa dal giudice amministrativo adito - di molti trasportatori a vedersi installati sui propri mezzi i dispositivi elettronici di rilevamento di posizione. Si segnala, inoltre, come si sia avviata la realizzazione di un siffatto progetto di monitoraggio, senza conoscere il numero preciso dei siti da monitorare; tant'è che successivamente è stata modificata la previsione contrattuale al riguardo, con la riduzione da 90 a 60 dei siti da controllare, pur se a tale riduzione non si è accompagnata una corrispondente revisione degli emolumenti al soggetto aggiudicatario.(...) con l'ordinanza n. 290 del 2002, il Commissario, preso atto che erano, a quella data, ancora in corso di definizione le modalità di gestione del "sistema" cosiddetto Sirenetta, ravvisava la "necessità (di) modificare l'articolo 11 del Contratto rep. 102/2002 dell'11 febbraio 2002", abolendo, di fatto, ogni penale per la ritardata consegna." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006). Sulla vicenda della Pan non possono che essere condivise le conclusioni cui perviene la *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato fra il maggio 2004 e il marzo 2005: " (...) non si può non evidenziare che risorse pubbliche affidate, tra l'altro, ad una struttura caratterizzata dalla straordinarietà non potevano essere sottratte per altre finalità non espressamente individuate che non fossero connesse all'immediato superamento della fase emergenziale nello smaltimento dei rifiuti in Campania, tenendo altresì presente che non appaiono fondati i richiami normativi sui quali il Commissario ha basato le proprie ordinanze per procedere ad operazioni di tipo societario." Sulla vicenda Sirenetta, la stessa Relazione rileva: 1. l'arbitraria determinazione dei compensi da parte del Commissario a favore della commissione di aggiudicazione; 2. l'ingiustificata abrogazione delle penali per ritardata consegna nei tempi prescritti. Il Dipartimento della protezione civile riferisce che "l'attuale Commissario delegato all'emergenza rifiuti in Campania, su invito della stessa Procura regionale ha, proprio di recente, predisposto un atto di costituzione in mora dell'allora precedente Commissario delegato (...) per la vicenda legata ad un ingiustificato aumento dei compensi corrisposti ai membri della commissione giudicatrice per la gara d'appalto relativa al progetto Sirenetta." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006).*

²⁹⁴ "L'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza fare appello alla concorrenza pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della libertà di trattamento degli interessati contemplato dalla direttiva 92/50, in particolare nella misura in cui una procedura siffatta offrirebbe ad un'impresa privata presente nel capitale della detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti." (Corte giust. Ce, 11/1/2005 (causa C-26/03)).

²⁹⁵ Per tale ultimo sistema, sono stati finanziati 11.124.481,61 euro e pagati (al 10/5/2006) 6.189.057,20 (nota n. 11315/CD del 10/5/2006).

criminale; è stato, talora, registrato un preoccupante abbassamento del livello di trasparenza dei procedimenti di scelta dei contraenti privati (...) Deve constatarsi, in generale, che, nonostante ci si trovasse ad operare in una Regione dove il movimento terra è da sempre settore di interesse dei clan camorristi, le imprese di trasporto non sono state selezionate con la dovuta attenzione. (...) va segnalata l'assenza di qualsivoglia criterio di trasparenza nell'individuazione delle imprese di trasporto dei rifiuti, al cui riguardo va segnalato il singolare modus procedendi seguito dalla struttura commissariale, impegnata, per un verso, a delegare a vari soggetti strumentali l'organizzazione di tali attività, e, per altro, attenta ad indicare ai medesimi le imprese cui fare riferimento."²⁹⁶

La rilevanza delle somme sinora spese per l'emergenza appare dalla *Relazione sulla verifica amministrativo contabile* effettuata dall'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da cui emerge, peraltro, che "per il periodo 1997-2003 (...) per il comparto rifiuti, a fronte di entrate pari a 423 milioni di euro, di cui riscosse 370 milioni, risultano impegnati oltre 800 milioni di euro, generando così un disavanzo di 400 milioni. Si tratta, comunque, di pagamenti eseguiti anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate agli altri due comparti, quello delle bonifiche e quello della tutela delle acque. Infatti, il deficit del Commissariato per l'emergenza dei rifiuti in Campania si concretizza soprattutto nell'aver utilizzato risorse destinate ad altri comparti." Da ciò deriva la grave situazione debitoria del Commissariato.²⁹⁷

Significative sono le quote di parte corrente della spesa, ovvero di funzionamento della struttura, sia in valore assoluto, sia in relazione alle spese che possono considerarsi di investimento, ovvero di realizzazione degli obiettivi della gestione, come mostrano le due tabelle seguenti (*tabb. nn. 12 e 13*).

Lo stesso Commissario delegato ha riconosciuto che i costi della struttura commissariale sono risultati, negli anni, eccessivamente elevati.²⁹⁸

²⁹⁶ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006.*

²⁹⁷ "Considerato che -come si legge nella citata relazione del Commissariato al 12 marzo 2004- le risorse utilizzate come forma di cassa, relative ai settori acque e bonifiche, si riferiscono a somme necessarie a dare seguito ad importanti azioni sviluppate nei rispettivi settori che oggi si rendono inevitabili e che le somme non previste dalle oo.mm. provenienti dalla Regione Campania non possono che essere intese come anticipazioni per fronteggiare una particolare e straordinaria condizione di emergenza, ma devono trovare necessariamente una forma di recupero contabile, si rende fondamentale ribadire che le attività rese necessarie per fronteggiare (...) l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti hanno determinato impegni economici che portano a dover individuare ulteriori risorse economiche pari alla somma complessiva di euro 558.377.690,39, a seguito delle insufficienti risorse assegnate e relative agli interventi nel settore." (*Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006*).

²⁹⁸ "Per quanto attiene ai costi della struttura commissariale, si tiene a sottolineare l'iniziativa (...) finalizzata ad una consistente razionalizzazione della spesa per il personale e per gli automezzi in dotazione al Commissariato. Ed infatti, già rispetto ad un anno fa, i costi relativi al funzionamento della struttura commissariale sono stati ridotti sensibilmente, caratterizzando un risparmio di spesa pari a circa il 20 per cento. A ciò si aggiungano i benefici in termini di risparmio in particolare delle spese di fitto, non ancora esattamente quantificabili, derivanti dal prossimo accorpamento delle diverse sedi della struttura che passeranno da quattro ad un immobile." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006).

tab. 12 – Riepilogo situazione finanziaria.

anni	entrate	uscite	spese per interventi (sul totale della spesa, in valori assoluti)	spese per interventi %
1997	5.164.568	666.323	-	-
1998	46.282.627	1.505.021	-	-
1999	124.645.485	17.794.710	-	-
2000	104.020.915	81.494.798	-	-
2001	161.556.841	277.350.069	-	-
2002	158.043.725	164.026.589	-	-
totale	599.714.161	542.177.819	431.564.465	79,5
2003	89.247.346	123.579.041	66.570.047	53,8
2004 CS 1731	35.351.306	54.033.431	28.325.894	52,4
2004 CS 3111	79.810.673	61.257.780	16.791.173	27,4
2005 CS 3111	66.425.526	71.200.191	18.266.672	24,5
2005 CS 3271	4.368.046	3.077.326		
totale	874.917.058	855.985.279	561.517.499	65,5

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

tab. 13 - Analisi della spesa di parte corrente.

voci di spesa	1997-2002	2003	2004 ²⁹⁹		2005	totale
			CS 1731	CS 3111		

²⁹⁹ A partire dal marzo 2004, la gestione delle risorse destinate all'emergenza è stata suddivisa in due distinte contabilità: CS 1731, relativa al settore acque e bonifiche, CS 3111 relativa ai rifiuti.

compensi al Commissario, dirigenti e Prefetti ³⁰⁰	0	0	424.827	708.018	801.090	1.933.935
compensi ai Subcommissari e al personale amministrativo ³⁰¹	11.059.059	4.824.413	2.744.020	1.128.911	2.651.016	22.407.419
raccolta differenziata Isu ³⁰²	82.957.912	50.236.820	9.449.687	41.913.267	50.765.398	235.323.836
funzionamento struttura ³⁰³	7.583.763	1.395.357	634.328	338.682	603.455	10.555.585
compensi a commissioni, comitati e consulenze ³⁰⁴	8.148.593	373.923	2.017	106.482	1.075.918	9.706.933
comitato di rientro e comitato di vigilanza	0	0	121.535	104.221	35.297	261.053
commissioni scientifiche e convenzioni Università	1.519.711	178.473	0	129.291	44.469	1.871.944
oneri legali	0	0	0	37.723	34.190	71.913
totale	111.269.035	57.008.986	13.374.421	44.466.595	56.010.833	282.129.870

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

Enormi sono state le risorse spese per far fronte alla situazione di emergenza nell'emergenza, derivanti, sostanzialmente, dai costi connessi allo smaltimento dei rifiuti in impianti fuori Regione ed in territorio estero, come risulta dalla tabella seguente.

tab. 14 - Analisi della spesa per interventi.

voci di spesa	1997-2002	2003	2004		2005 ³⁰⁵	totale
			CS 1731	CS 3111		

³⁰⁰ Fino all'anno 2003, non è possibile dare conto di tale voce di spesa. E' possibile, tuttavia, sulla base dei dati forniti dalla *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile* dell'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, desumere che per il periodo 1998- marzo 2004 le indennità in oggetto sono state erogate per un ammontare di euro 3.500.000.

³⁰¹ Comprende: oneri stipendiali, contributi previdenziali, indennità accessorie, buoni pasto al personale, rimborso di oneri agli enti di appartenenza, corsi di formazione, trattamento di missione e rimborsi spese per viaggi.

³⁰² Comprende gli oneri stipendiali riferiti ai lavoratori dei consorzi di bacino addetti alla raccolta differenziata.

³⁰³ Comprende: spese per canoni di locazione, materiali di consumo, attrezzature e arredi, utenze, sistemi informatici.

³⁰⁴ Comprende: spese per consulenze, commissioni di collaudo, gare, comitati tecnici, direzione dei lavori.

impianti <i>rsu</i> ³⁰⁶	86.454.996	1.136.381	0	3.500.000	11.272.000	102.363.377
espropri, fitti terreni e attrezzature per <i>rsu</i>	89.002.427	12.532.052	0	0	0	101.534.479
acquisto attrezzature	128.197.842	4.319.273	0	0	0	132.517.115
attività di conferimento e smaltimento rifiuti ³⁰⁷	0	0	0	6.735.648	2.220.590	8.956.238
isole ecologiche e progetto <i>Sirenetta</i> ³⁰⁸	3.816.495	10.513.054	894.213	2.318.185	2.269.518	19.811.465
sensibilizzazione raccolta differenziata	2.955.034	461.331	0	0	0	3.416.365
servizio trasporto rifiuti ³⁰⁹	59.674.673	1.029.571	0	4.237.340	2.504.564	67.446.148
contributo ai Comuni	0	0	4.424.049	0	0	4.424.049
spese per progetti	182.293	0	0	0	0	182.293
bonifiche	18.281.187	16.758.350	9.803.675	0	0	44.843.212
acque	42.999.518	19.820.035	13.203.957	0	0	76.023.510
totale	431.564.465	66.570.047	28.325.894	16.791.173	18.266.672	561.517.499

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

6. Puglia

6.1. Il quadro normativo dell'emergenza

³⁰⁵ Gli importi di tale anno comprendono i pagamenti effettuati a valere sulla contabilità speciale 3271 aperta a decorrere dal 30 marzo.

³⁰⁶ Comprende: impianti di pressatura, stoccaggio, compostaggio compattazione *cdr*, selezione secco.

³⁰⁷ Comprende i pagamenti corrisposti a *Pomigliano Ambiente* s.p.a. (attività di trasporto rifiuti presso altri impianti, tritovagliatura e trasferta, raccolta differenziata) e *Fibe* s.p.a. (attività di smaltimento).

³⁰⁸ Si riferisce al progetto *Sistema informativo regionale emergenza rifiuti network e tecnologia ambientale*.

³⁰⁹ pagamenti a favore di *Ecolog* s.p.a. (attività di smaltimento e trasporto di rifiuti all'estero a mezzo ferrovia).

Con d.P.C.M 8 novembre 1994 fu dichiarato l'inizio dell'emergenza socio-economico-ambientale nel settore dei rifiuti urbani, della bonifica e del risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati sull'intero territorio regionale fino al 31 dicembre 1995.

Con ordinanza in pari data, il Prefetto di Bari fu delegato ad attivare e realizzare interventi immediati necessari per fronteggiare la situazione di crisi.

Lo stato di emergenza fu riconfermato, l'anno successivo, con d.P.C.M. 1° aprile 1996, che ne rinnovò la scadenza al 31 dicembre 1996, sulla base delle note di richiesta del Commissario delegato, volte ad ottenere una proroga delle funzioni attribuitegli.

A seguito di tale provvedimento, fu emanata l'ordinanza n. 2450/1996, con la quale il Presidente della Regione Puglia fu nominato Commissario delegato per la gestione dell'emergenza connessa più specificamente ai rifiuti,³¹⁰ con il compito di predisporre un Piano di interventi urgenti -d'intesa con Ministro dell'ambiente, il Dipartimento della protezione civile, la Regione e le Amministrazioni locali- entro una certa data di scadenza.³¹¹ L'ordinanza stabilì nel dettaglio i contenuti del Piano, specificando gli obblighi e le azioni a carico di Comuni (obbligo di provvedere alla raccolta differenziata), consorzi obbligatori (obblighi riguardanti il recupero degli imballaggi in vetro, plastica, metalli, ecc.) e soggetti economici (obblighi di applicare il deposito cauzionale sui contenitori per liquidi), nonché la necessità di individuare la localizzazione e la tipologia degli impianti di recupero e di smaltimento.³¹²

Per l'esercizio delle sue attribuzioni, il Commissario delegato fu investito di poteri derogatori a disposizioni di leggi statali e regionali.³¹³ Inoltre, con riguardo all'autorizzazione all'esercizio di impianti secondo quanto prescritto dal d.lgs. n. 22/1997, fu stabilito che questa spettasse al Commissario delegato e che essa sostituisse, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali e costituisse, all'occorrenza, variante allo

³¹⁰ Vennero, così, ad operare contemporaneamente, in qualità di Commissari delegati all'emergenza ambientale, due organi, individuati nel Prefetto di Bari (al quale restava attribuita la competenza rispetto alla tutela del settore idrico) e nel Presidente della Regione.

³¹¹ Tale termine, in un primo momento, fu fissato in 45 giorni dall'adozione della predetta ordinanza; successivamente, a seguito della mancata adozione, fu più volte modificato: il 31/12/1997, con l'ord. n. 2557/1997; il 31/12/1998, con l'art. 1, c. I, dell'ord. n. 2776/1998 e il 31/12/1999, con l'art. 1, c. I, dell'ord. n. 2985/1999.

³¹² Con ord. n. 2557/1997, si stabilì anche un obbligo di adeguamento al d.lgs. n. 22/1997 del Piano allora in vigore (approvato con delib. n. 251 del 30/6/1993) entro un mese dalla data dell'ordinanza stessa. Tale adeguamento fu realizzato con il d. n. 70 del 28/7/1997. Significativamente, in detto Piano di adeguamento si legge: "Nonostante un organico sistema di interventi, anche sostitutivi, (...) sul territorio regionale si è determinata una sostanziale paralisi di ogni utile iniziativa mirata a risolvere o a contribuire a risolvere il problema rifiuti attraverso una corretta organizzazione dei relativi servizi." Successivamente, risulta emanato il nuovo Piano di gestione dei rifiuti approvato con d. n. 41 del 6/3/2001, pubblicato sul Burp, suppl. n. 60, del 19/4/2001.

³¹³ come individuate dall'allegato n. 1 dell'ord. n. 2450/1996.

strumento urbanistico comunale, comportando la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità.³¹⁴

A partire dal 1996, fu istituita una Commissione scientifica di supporto al Presidente della Regione ed al Prefetto, composta da 7 esperti nominati dal Ministro dell'ambiente di intesa con la Protezione civile, la Regione ed il Prefetto. La Commissione ha cessato di operare nell'agosto 2000.³¹⁵

I Commissari delegati potevano avvalersi di due Subcommissari: uno nominato dal Ministro dell'interno e l'altro dal Ministro dell'ambiente, nonché di funzionari provenienti da diverse Amministrazioni pubbliche.³¹⁶

Con d.P.C.M. 30 dicembre 1996, fu prorogato nuovamente lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 1997.

Con ordinanza n. 2557/1997,³¹⁷ come modificata ed integrata con le successive ordinanze nn. 2776/1998 e 2985/1999, fu stabilita una serie di obiettivi da realizzare a cura della gestione commissariale, e più precisamente: a) il Commissario delegato-Presidente della Regione Puglia era tenuto a stipulare, attraverso procedure di gare comunitarie, contratti di conferimento dei rifiuti solidi, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (*cdr*) da porre in esercizio entro il 31 dicembre 1998;³¹⁸ b) lo stesso Commissario doveva provvedere all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione all'esercizio degli impianti con pieni poteri ed in sostituzione di ogni visto, parere e approvazione da parte di organi regionali, provinciali e comunali; c) con riferimento agli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti, se ne fissavano le percentuali da raggiungere, i tempi e le modalità di realizzazione,³¹⁹ prevedendo, tra l'altro, anche il ricorso allo strumento dei Progetti socialmente utili, utilizzando, allo scopo, risorse finanziarie provenienti dal fondo per l'occupazione del Ministero del lavoro.

A partire dall'anno 1997, si procedette, con cadenza annuale, a prorogare lo stato di emergenza, attraverso l'emanazione, nel mese di dicembre di ogni anno, del relativo decreto da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.³²⁰ Non sono

³¹⁴ art. 1, punto 7, ord. n. 2557/1997.

³¹⁵ art. 7, ord. n. 2450/1996, come modificato dall'art. 8, c. III, ord. n. 3077/2000.

³¹⁶ art. 5, ord. n. 2450/1996.

³¹⁷ art. 1, c. V.

³¹⁸ Quanto esposto in testo rappresenta una sintesi di tale normativa. Vengono dettate, inoltre, prescrizioni molto dettagliate circa le modalità di gestione della intera materia, l'utilizzo degli impianti di produzione di *cdr*, la produzione di energia e la vendita di quest'ultima all'*Enel*, nonché la previsione di accordi di programma tra i vari soggetti coinvolti.

³¹⁹ Si sottolinea che, nella Regione Puglia, l'inizio dello stato di emergenza nel settore rifiuti è precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 che, innovando profondamente l'intero sistema di gestione dei rifiuti -ribaltamento della logica dello smaltimento a favore della prevenzione e riduzione dei rifiuti- ha reso obsoleto il contenuto prescrittivo delle prime ordinanze.

³²⁰ d.P.C.M. 23/12/1997-scadenza al 31/12/1998; d.P.C.M. 23/12/1998-scadenza al 31/12/1999; d.P.C.M. 29/12/1999-scadenza al 30/6/2000; d.P.C.M. 16/6/2000-scadenza al 31/12/2001; d.P.C.M. 21/12/2001-scadenza al 31/12/2002; d.P.C.M. 20/12/2002-scadenza al 31/12/2003; d.P.C.M. 13/1/2004-scadenza al 31/12/2004; d.P.C.M. 28/1/2005-scadenza al 31/12/2005; d.P.C.M. 29/12/2005-scadenza al 31/5/2006.

mancati, peraltro, casi di rinnovo dello stato di emergenza anche successivi di parecchi giorni alla precedente scadenza, con tutte le incertezze giuridiche e il pregiudizio sulla continuità amministrativa facilmente intuibili.

Con l'ordinanza n. 3045 del 3 marzo 2000,³²¹ fu nominato Commissario delegato il Prefetto di Bari. Allo stesso Prefetto furono attribuiti i poteri per la gestione dell'emergenza rifiuti e per la bonifica dei siti inquinati già conferiti al Presidente della Giunta regionale della Puglia con l'ordinanza n. 2985 del 31 maggio 1999. Il Prefetto di Bari subentrò in tutte le attività poste in essere dalla precedente gestione commissariale.

Furono inoltre prorogati i poteri in materia di tutela delle acque già conferiti al Prefetto di Bari con l'ordinanza del 31 maggio 1999.³²²

Il Commissario delegato-Prefetto di Bari, per l'attuazione degli interventi di cui all'ordinanza n. 3045/2000, fu autorizzato a costituire³²³ una nuova struttura, utilizzando fino a un massimo di 30 unità, dotate di specifiche professionalità.³²⁴

Nel corso dello stesso anno, con ordinanza n. 3077 del 4 agosto 2000,³²⁵ il Presidente della Regione Puglia fu di nuovo nominato Commissario delegato. Allo stesso furono attribuiti, fino alla scadenza dello stato di emergenza, i poteri e i compiti per far fronte all'emergenza nel territorio della Regione Puglia in materia di gestione dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi, in materia di bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati, nonché in materia di tutela delle acque superficiali e dei cicli di depurazione già conferiti al Prefetto di Bari con l'ordinanza n. 3045 del 3 marzo 2000. Il Presidente della Regione Puglia subentrò, così, in tutte le attività poste in essere dalla precedente gestione commissariale.

Il Prefetto di Bari fu confermato Commissario delegato per il completamento degli interventi i cui lavori erano già in corso, nonché per quelli relativi a gare dallo stesso aggiudicate, ovvero i cui bandi fossero stati già pubblicati o in corso di pubblicazione ed i termini di presentazione delle offerte fossero scaduti alla data di pubblicazione dell'ordinanza.³²⁶

Per lo svolgimento delle attività di cui all'ordinanza n. 3077/2000, il Commissario delegato-Presidente della Regione Puglia si poteva avvalere di 2 Subcommissari, nominati d'intesa con il Ministro dell'ambiente.³²⁷

³²¹ art. 1, c. I.

³²² art. 1, c. II.

³²³ art. 1, c. III.

³²⁴ scelte tra il personale delle Amministrazioni e degli enti di cui all'art. 5, c. I, dell'ord. n. 2450 del 27/6/1996.

³²⁵ art. 1, c. I.

³²⁶ Per lo svolgimento di tale funzione, il Prefetto si doveva avvalere del personale di cui all'art. 7, dell'ord. n. 2985/1999, nel limite di 30 unità.

³²⁷ Furono, altresì, prorogate, fino alla scadenza dello stato di emergenza, le attività del Subcommissario nominato ai sensi dell'art. 2, c. I, dell'ord. n. 2985 del 31/5/1999 e le attività dei Prefetti delle Province pugliesi, ai sensi dell'art. 4, dell'ord. n. 2985 del 31/5/1999.

Ai sensi dell'ordinanza n. 3077/2000,³²⁸ al Commissario delegato-Presidente della Regione Puglia fu affidato il compito di definire il Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate di cui all'art. 22 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, nonché il Piano di tutela delle acque di cui all'art. 44 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. Il Commissario delegato doveva realizzare, inoltre, gli interventi non ancora messi in gara o appaltati alla data di pubblicazione dell'ordinanza sopra citata già previsti nei programmi approvati.

Secondo quanto previsto dalla stessa ordinanza,³²⁹ il Commissario delegato-Presidente della Regione Puglia, per l'attuazione degli interventi previsti, poteva costituire una nuova struttura, utilizzando fino ad un massimo di 55 unità dotate di specifiche professionalità.

Con ordinanza n. 3184/2002,³³⁰ fu ribadita la necessità del completamento del Piano di gestione dei rifiuti, anche in relazione alla definizione degli ambiti territoriali ottimali, del completamento del sistema impiantistico integrato per il recupero e riutilizzo degli stessi, nonché della realizzazione di impianti di produzione di combustibile derivato da rifiuti e/o di termovalizzazione.³³¹ Rispetto a tale ultimo punto, fu specificato che la titolarità degli impianti fosse pubblica, che la realizzazione avvenisse a seguito di procedure di gara comunitaria, che i finanziamenti potessero pervenire anche attraverso procedure di finanza di progetto.

La successiva ordinanza n. 3271/2003 impose l'obbligo della predisposizione – a carico del Commissario straordinario – di un cronoprogramma delle attività da porre in essere, nonché l'obbligo della trasmissione trimestrale dello stato di avanzamento dei programmi, con relative motivazioni circa ritardi e scostamenti rispetto ai tempi prestabiliti, indicando, nel contempo, le eventuali misure di correzione degli interventi.

A far data dal 30 giugno 2003, fu istituito, presso il Dipartimento della protezione civile, un Comitato per il rientro nell'ordinario,³³² composto anche di personale estraneo alla Pubblica amministrazione. Compito del Comitato doveva essere quello

³²⁸ art. 1, c. V.

³²⁹ art. 6, c. I.

³³⁰ Nell'adunanza del 12/12/2006, nell'intervento orale, il rappresentante del Dipartimento della protezione civile afferma: *"L'unica ordinanza illegittima che c'è stata da parte di questa gestione è stata quella che è stata imposta dal Ministro dell'interno Scaiola quando di fronte alle (...) rimostranze sul contenuto di quella ordinanza (...) è stato aggirato il Dipartimento della protezione civile, attraverso la definizione di un procedimento amministrativo illegittimo: una conferenza di servizi presieduta dal Capo di Gabinetto del Ministro dell'interno con tutte le amministrazioni locali. Questo, per addivenire al contenuto di un'ordinanza di protezione civile che noi non dividevamo. Quella ordinanza (...) non è stata adottata su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile (...), ma è stata deliberata sulla base di una conferenza di servizi governata da un Capo di Gabinetto. (...) Questa è una deroga a tutti i principi generali dell'ordinamento. Rispetto a questa iniziativa, noi abbiamo addirittura compulsato la Procura della Repubblica."*

³³¹ Il riferimento ai termovalorizzatori compare, in verità, non in questa ordinanza, ma in quella successiva (ord. n. 3271/2003, il cui art. 3, c. I, recita: *"Sono aggiunte le parole "e/o termovalorizzazione" all'art. 4, c. I, dell'ord. n. 3184/2002).*

³³² ord. n. 3271/2003, art. 4.

di esaminare la documentazione trasmessa dal Commissario delegato, in relazione soprattutto al cronoprogramma, articolato con riferimento alle diverse tipologie di azione e cadenzato per trimestri successivi.

Con d.P.C.M. 29 dicembre 2005, fu ulteriormente prorogato, con limitazione degli ambiti derogatori alla sola normativa ambientale, lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi, nonché in materia di tutela delle acque dei cicli di depurazione, fino al 31 maggio 2006.

Da ultimo, con d.P.C.M. del 1° giugno 2006, lo stato di emergenza fu prorogato fino al 31 gennaio 2007, data alla quale è effettivamente cessato.³³³ Nondimeno, con ordinanza n. 3568 del 5 marzo 2007,³³⁴ ad oltre un mese dalla cessazione dell'emergenza, al Presidente della Regione Puglia-Commissario delegato è stato attribuito il compito di provvedere al completamento, entro il 31 dicembre 2007, di tutte le iniziative già programmate e in corso di attuazione per il definitivo superamento del contesto critico, continuando a ricoprire il ruolo di stazione appaltante.

6.2. L'attuazione dell'emergenza

Va segnalato, preliminarmente, che le competenze di Commissario delegato sono state attribuite, nel tempo, a vari soggetti istituzionali e cioè, in ordine cronologico, al Prefetto di Bari, al Presidente della Regione, ai Prefetti delle Province pugliesi, poi ancora al Prefetto di Bari, per incardinarsi definitivamente di nuovo in capo al Presidente della Regione.

Il disagio dovuto a tale discontinuità amministrativa è ben rappresentato dal Commissario delegato nella audizione davanti alla Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività ad esso connesse, che si riporta in nota.³³⁵

³³³ Ulteriori disposizioni riguardanti i poteri del Commissario delegato ed un ampliamento delle deroghe alla legislazione vigente sono state inserite nell'o.P.C.M. n. 3552 del 17/11/2006.

³³⁴ Significative risultano essere le motivazioni del provvedimento: "(...) Considerato, tuttavia, che permane l'esigenza di assicurare nella continuità amministrativa il completamento degli interventi in atto, il monitoraggio sull'attuazione delle attività poste in essere in regime straordinario, per il definitivo superamento del contesto critico di cui trattasi, con particolare riferimento all'effettiva chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani sull'intero territorio della Regione Puglia, attraverso l'utilizzazione del combustibile derivato da rifiuti (cdr), nonché in riferimento alle attività di bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale di Brindisi, Manfredonia e Taranto; Considerata, altresì, l'esigenza di garantire il corretto trasferimento alle amministrazioni ed enti territorialmente competenti della documentazione amministrativa relativa alla gestione commissariale, mantenendo in capo al Commissario delegato la contabilità speciale per le attività di completamento e monitoraggio necessarie (...)".

³³⁵ "(...) in questo periodo di tempo sono cambiati molti Commissari; su questo andrebbe svolta una riflessione, perché in alternativa al Prefetto opera il Presidente della Regione, a seconda degli umori del Governo o dell'atteggiamento di questo o quel Presidente di Regione o di questo o quel Prefetto. Il Governo ha nominato -abbiamo la possibilità di verificarlo- il Prefetto per sei mesi, alla scadenza dei quali il Prefetto è cambiato e quindi un'altra persona ha dovuto riprendere la questione da capo. Esiste alternanza fra Prefetti e Presidenti di Regione e inoltre il cambio dei titolari di queste cariche ha fatto sì che una Regione come la Puglia abbia avuto almeno cinque o sei Commissari ad intervalli di sei mesi. Ho potuto verificare, dall'agosto al dicembre 2000, in cosa consista un passaggio di consegne, con le relative responsabilità e con tutta una serie di problemi di carattere amministrativo e finanziario e con i rischi collegati (...) Ho ricordato prima la tempistica: da agosto a dicembre 2000 per avere il passaggio delle consegne; un anno di azione commissariale, fino al 31 dicembre 2001; proroga dell'ordinanza commissariale per un anno; quindi, il dibattito, inteso nel senso che ogni Ministero aveva da dire

Il nuovo Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate, la cui elaborazione fu disposta dall'ordinanza n. 3077 dell'agosto 2000, fu varato dal Commissario solo con il decreto commissariale n. 41 del 6 marzo 2001, cioè a quasi un anno dalla ordinanza su citata. Tale lentezza nell'elaborazione dell'atto programmatico regionale risulta in contrasto con il carattere del commissariamento, che dovrebbe, per definizione, tendere all'accelerazione nello svolgimento delle ordinarie attività amministrative.

Il Commissario delegato giustifica il ritardo nell'attività programmatica, oltre che per la complessità intrinseca di tale attività, per le difficoltà amministrative dovute al passaggio di consegne tra la precedente gestione commissariale in capo al Prefetto di Bari e quella nuova del Presidente della Regione, avvenuta nel periodo novembre-dicembre 2000.³³⁶

Peraltro, a poco più di un anno dall'approvazione del Piano, è stato necessario integrare e modificare lo stesso,³³⁷ riducendo, fra le altre cose, il numero degli ambiti territoriali ottimali e provvedendo ad individuare specificamente la localizzazione degli impianti di gestione di rifiuti urbani posti al servizio di ciascun ambito territoriale.

Le ordinanze nn. 3077/2000 e 3184/2002 avevano assegnato al Commissario delegato esclusivamente il compito della creazione degli impianti di produzione di *cdr*. Pertanto, su richiesta dello stesso Commissario delegato *pro tempore*, con l'ordinanza n. 3271/2003, fu attribuita la facoltà in capo al Commissario delegato di chiudere il ciclo della gestione dei rifiuti con i termovalorizzatori.³³⁸

qualcosa sul merito dell'ordinanza. Il risultato è che dal 1° aprile 2002 siamo tornati operativi. Se dovesse ripetersi un percorso del genere, tutte le cose che ho detto sarebbero completamente vanificate. Se saremo costretti nuovamente a stare fermi per alcuni mesi, per la mancata firma dell'ordinanza e per altri problemi che sono stati risolti in una riunione svoltasi presso il Ministero dell'interno con i rappresentanti tecnici di ogni dicastero interessato, in una sorta di confronto in cui alle varie Regioni sono stati posti dei "paletti" più o meno avanti o indietro rispetto alle competenze fissate nell'ordinanza, correremo grossi rischi."(Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del 12/12/2002)."(...) veniva nominato un Commissario per sei mesi e poi veniva rinnovato; una volta era il Prefetto ed un'altra il Presidente della Regione e poi di nuovo il Prefetto, che nel frattempo era cambiato, per cui era persona diversa da quella che un anno prima era stata nominata Commissario. Così si è andati avanti per sette di questi nove anni. Questo è lo scenario di riferimento." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del 2/10/2003).

³³⁶ Di contrario avviso risulta essere il Dipartimento della protezione civile:"(...) nel condividere l'osservazione formulata dalla Corte dei conti in relazione al ritardo con cui è stato approvato il Piano degli interventi nell'anno 2000 (...)" (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/61223 del 30/11/2006).

³³⁷ d. comm. n. 296 del 30/9/2002, recante il Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche in Puglia- Completamento, integrazione e modificazione del Piano già adottato con decreto commissariale 6 marzo 2001 n. 41.

³³⁸ Altri atti programmatici realizzati sono: i dd. comm. dal n. 297 al n. 310 e n. 315 del 30/9/2002, di istituzione delle Autorità per la gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali; i dd. comm. dal n. 303 al n. 312 del 13/12/2003, concernenti l'affidamento del servizio di recupero energetico dai rifiuti in Puglia, che introducono la previsione della realizzazione degli impianti di termovalorizzazione; il d. comm. n. 56 del 26/3/2004, recante il Piano di riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili in Puglia ex art. 5 d.lgs. n. 36/2003. Integrazione della pianificazione regionale; infine, -seppure di competenza regionale e non commissariale-: la delib. di Giunta n. 1443 del 26/9/2003, Definizione della strategia complessiva di comunicazione per promuovere la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti e la raccolta differenziata per le annualità 2003-2004; la delib. di Giunta n. 2086 del 3/12/2003, Piano regionale per la raccolta e smaltimento degli apparecchi contenenti pcb non soggetti ad inventario; la delib. di Giunta n. 805 del 3/6/2004, concernente i materiali contenenti pcb.

Senonché, con il decreto n. 187 del 9 dicembre 2005, fu approvato un aggiornamento, completamento e modifica del Piano regionale per la gestione dei rifiuti. Infatti, in accoglimento delle istanze della maggioranza degli organi di governo delle istituzioni territoriali locali, si è deciso di orientare maggiormente la gestione dei rifiuti sulla raccolta differenziata e sulla esclusione della realizzazione di termovalorizzatori destinati ad incenerire rifiuti urbani tal quali o rifiuti secchi selezionati, 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.³³⁹

Con la ultima modifica del Piano regionale dei rifiuti, il Commissario dà giudizi assai negativi sulla precedente attività programmatoria;³⁴⁰ infatti, *"le misure previste dal Piano appaiono per molti aspetti parziali e insufficienti e soprattutto non sono coerenti con i principi e gli obiettivi del Trattato, delle norme comunitarie derivate di settore e della normativa nazionale vigente (...) Non emerge, in definitiva, una chiara consapevolezza delle modificazioni che deriveranno dal (pur previsto) diffondersi ed incrementarsi delle raccolte differenziate e manca l'indispensabile coerenza tra gli obiettivi della raccolta differenziata e le prescrizioni/previsioni contenute negli atti emanati successivamente."*

Si dà atto che l'aggiornamento del Piano, se verrà effettivamente attuato, risulterà particolarmente coerente con la lettera e lo spirito della normativa comunitaria ed italiana, affrontando anche, in maniera più convinta che in precedenza, la problematica della riduzione alla fonte dei rifiuti.³⁴¹

Tuttavia, nonostante tale ulteriore intervento commissariale, la Commissione europea ha deferito in data 1° febbraio 2006 alla Corte di giustizia delle Comunità europee la Repubblica italiana per mancata elaborazione e comunicazione alla

³³⁹ Sulla nuova programmazione, ampie risultano le riserve del Dipartimento della protezione civile: *" (...) si evidenzia che sull'impostazione di quest'ultimo impianto che, nel suo complesso, parte dal presupposto di poter raggiungere entro il 2010, ovvero in soli 4 anni, una percentuale di raccolta differenziata pari al 55%, questo Dipartimento ha manifestato le proprie perplessità. Ed è proprio in relazione a tali dati eccessivamente ambiziosi e difficilmente raggiungibili che questo Dipartimento (...) ha ritenuto necessario rappresentare alla struttura commissariale una coerente revisione degli obiettivi programmatici, sottolineando che nell'aggiornamento del Piano non risultano individuate in modo specifico né le possibili forme di utilizzo dello stesso cdr e/o della frazione secca, né gli eventuali impianti di trattamento, esistendo un mero riferimento ad una eventuale utilizzazione del cdr prodotto in impianti dedicati o presso centrali termoelettriche, cementifici, sansifici."* (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/61223 del 30/11/2006).

³⁴⁰ Si riporta ancora una valutazione ampiamente negativa sull'operato programmatorio della precedente gestione commissariale da parte del nuovo Commissario regionale: *" (...) né il Piano approvato con decreto n. 41/2001, né l'integrazione adottata con decreto n. 296/2002 contengono alcuna indicazione circa la potenzialità degli impianti di trattamento, recupero e/o smaltimento, da realizzare in ciascuno dei bacini della Regione; analoga situazione si registra nei decreti di attuazione del Piano (...) nei quali si pone a carico dei concorrenti la determinazione della portata dell'impianto da porre a servizio del bacino, senza alcuna possibilità di valutare se tale dimensionamento sia congruo con gli obiettivi di raccolta differenziata altrove indicati (...)"*.

³⁴¹ Il Comitato tecnico-consultivo (previsto dall'art. 13, c. I, dell'ord. n. 3184/2002) si lamenta del fatto che l'aggiornamento del Piano sia avvenuto *"senza alcuna previa consultazione del Comitato tecnico consultivo per l'emergenza ambientale in Puglia e, tanto meno, senza che al Comitato medesimo ne sia stata data comunque notizia, ovvero comunicazione."* (nota del Coordinatore del Comitato al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 28/12/2005).

Commissione di un Piano comprendente i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi, riguardante proprio la Regione Puglia.³⁴²

Per quel che riguarda i Piani provinciali sui rifiuti, risulta approvato solo quello della Provincia di Lecce.³⁴³

Paradossalmente, il rilevante cambiamento strategico della filosofia del Piano, a seguito delle ultime modifiche, non ha prodotto conseguenze negative sulla rimodulazione e ricalibratura degli impianti, dal momento che, avendo avuto il vecchio Piano un tasso di realizzazione praticamente nullo, la modifica della programmazione non ha prodotto opere inutili o inutilizzabili.

Il travaglio ed il ripensamento programmatico non hanno inciso sullo stato del sistema impiantistico attuale in Puglia, dopo oltre dodici anni di commissariamento.

A dimostrazione dell'inerzia commissariale riguardo alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti, basta riportare quanto previsto, con incongruo ottimismo, già dalla risalente ordinanza n. 2557/1997:³⁴⁴ *"Il Commissario delegato-Presidente della Regione Puglia stipula entro 120 giorni dalla data di pubblicazione della presente ordinanza, a seguito di procedure di gara comunitarie, contratti per la durata massima di dieci anni, di conferimento dei rifiuti solidi urbani, a valle della raccolta differenziata prodotti nei Comuni della Regione Puglia, con operatori industriali che si impegnino a realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato da rifiuti da porre in esercizio entro il 31 dicembre 1998, ad utilizzare detto combustibile in impianti esistenti nonché, per la parte residuale, a realizzare impianti dedicati per la produzione di energia mediante l'impiego di combustibile derivato da rifiuti da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000"*.

A dieci anni da tali disposizioni normative, tuttavia, la situazione impiantistica è quella sotto succintamente riportata.

Per il compostaggio di matrici selezionate, si rileva che i 6 impianti di compostaggio di rifiuti selezionati presenti nella Regione, che hanno una potenza autorizzata di 438 mila tonnellate all'anno (quantità peraltro di per sé modesta), ne riescono a trattare appena 173 mila.³⁴⁵

Le iniziative intraprese per la realizzazione di impianti di compostaggio o di valorizzazione dei rifiuti provenienti da raccolte differenziate³⁴⁶ risultano, ad oggi, sostanzialmente fallite. Infatti, i soggetti aggiudicatari di 8 gare promosse dal Commissario straordinario, con bandi risalenti al 1999, hanno richiesto, nel 2000,

³⁴² causa C-82/06.

³⁴³ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 359.

³⁴⁴ art. 1, c. V, abrogato e sostituito con l'art. 1, c. II, dell'ord. n. 2776/1998, ulteriormente modificato dall'art. 3, c. III, dell'ord. n. 2985/1999.

³⁴⁵ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pagg. 68 e 90. Si rileva che solo 3 impianti sono operativi. La situazione si riferisce alla fine dell'anno 2005. Va segnalato, inoltre, che 2 di questi impianti sono stati più volte coinvolti in inchieste giudiziarie sui traffici illegali di rifiuti.

³⁴⁶ stante anche le problematiche derivanti dalle difficoltà in questo settore create con il mutamento di normativa e di cui si riferisce sotto alla nota n. 398.

tra le clausole contrattuali, l'obbligo per i Comuni di pagare, in ogni caso, il servizio di conferimento della frazione umida agli impianti di compostaggio, sulla base dei quantitativi stimati per ciascun Comune in fase di gara, sia in presenza che in assenza di effettivo conferimento, al fine di cautelarsi nei confronti dei Comuni stessi, che, nel corso degli anni, hanno dimostrato assenza di volontà nel porre in essere la raccolta differenziata, specie quella dell'umido. Avendo il Commissario ritenuto non ammissibile tale richiesta, ciò ha ritardato la sottoscrizione dei contratti, con conseguente revoca dei provvedimenti di aggiudicazione, per la perdita, per decorso dei termini, dell'utilizzazione dei fondi comunitari (Por 1994-1999), costituenti la quota di cofinanziamento pubblico. Risulta, pertanto, sottoscritto un solo contratto,³⁴⁷ anche se soggetto a continui ritardi e rinvii da parte dell'aggiudicatario, nonostante le diffide poste in essere dallo stesso Commissario.

Per gli impianti di trattamento meccanico-biologico di rifiuti indifferenziati, la potenza autorizzata risulta di quasi 270 mila tonnellate per anno. A fronte di ciò, tuttavia, i rifiuti in ingresso agli impianti non raggiungono le 230 mila tonnellate.³⁴⁸

Nel dicembre 2003, furono avviate 6 gare per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti con il recupero energetico, attraverso la realizzazione di impianti di produzione di *cdr* e/o termovalorizzatori. I concorrenti potevano offrire alternativamente: a) la costruzione e la gestione di impianti di produzione di *cdr*, con l'impegno di destinare autonomamente il *cdr* prodotto alla produzione di energia in impianti esistenti, con la limitazione di poter stoccare sul luogo di produzione il *cdr* per non più di 30 giorni; b) la costruzione e la gestione di impianti di termovalorizzazione dedicati allo smaltimento della frazione secca dei rifiuti urbani proveniente da selezione meccanica dei rifiuti indifferenziati, ovvero per l'utilizzazione dell'eventuale *cdr* prodotto.

Tale attività è stata oggetto di un rilevantisimo contenzioso amministrativo, che ha riguardato i bandi,³⁴⁹ le attività della commissione unica di valutazione e le aggiudicazioni, ancora pendente in sede di appello nel 2006. Di fatto, quindi, ancora a metà 2006, nessuna attività riguardante la chiusura del ciclo dei rifiuti è stata intrapresa.³⁵⁰

³⁴⁷ il 22/8/2001. Il tempo per la costruzione degli impianti era fissato in 240 giorni dalla consegna dei lavori (art. 11 del contratto).

³⁴⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pagg. 75 e 100. Dei 5 impianti, solo 2 risultano operativi.

³⁴⁹ Con d. n. 24/CD del 17/2/2004 del Commissario delegato si dovette procedere a ben 4 correzioni, 4 rettifiche e 4 precisazioni in ordine ai bandi pubblicati, anche al fine " *di rendere più certo ed evidente l'oggetto del pubblico incanto.*"

³⁵⁰ Recentemente, il Commissario ha avvertito l'esigenza di un maggior coinvolgimento dei diversi soggetti interessati alla gestione dei rifiuti: "*Non sfugge a chi scrive che i continui richiami alle intese ed agli approfondimenti tecnici con gli enti locali possono apparire non compatibili con la funzione di un Commissario delegato al quale vengono attribuiti poteri speciali e derogatori utili ad assumere decisioni rapide e a realizzare, altrettanto rapidamente, le infrastrutture necessarie e programmate. Non si può, però, non richiamare l'assoluta esigenza, quale condizione necessaria ed essenziale per il buon esito finale dell'azione commissariale nel delicato settore della gestione dei rifiuti, di costituire, per quanto possibile, percorsi condivisi con gli enti locali, in nome e per conto dei quali agisce il Commissario.*" (nota

Peraltro, ad acuire la stasi nel progresso dell'impianistica, va aggiunto che, per le gare concluse con l'aggiudicazione ad imprese che hanno proposto la gestione del recupero energetico attraverso la realizzazione di termovalorizzatori, ponendosi queste in contrasto con le disposizioni del nuovo Piano, si è provveduto, in via di autotutela, alla loro revoca,³⁵¹ con prevedibile nuovo rilevantisimo contenzioso.

Assai discutibile appare anche la determinazione di attribuire agli operatori privati la facoltà di scegliere i siti dove ubicare i vari impianti,³⁵² ma, soprattutto, quella di delegare agli stessi la scelta se costruire o meno i termovalorizzatori,³⁵³ stante la delicatezza di tali determinazioni, per le loro implicazioni ambientali, sociali ed economiche e che quindi dovrebbero essere assunte dalla pubblica autorità. In tale contesto, ciò può indubbiamente aver indotto a percepire tali scelte come quelle più vantaggiose per le imprese piuttosto che quelle più idonee sotto il profilo ambientale e di utilità generale. Inoltre, tale modo di procedere avrebbe potuto comportare il rischio di un sovradimensionamento o, al contrario, di un sottodimensionamento del numero dei termovalorizzatori, in presenza di una pianificazione lasciata allo spontaneismo dei partecipanti alle gare.³⁵⁴

L'assenza nei bandi dei criteri di dimensionamento degli impianti, così come delle modalità di utilizzo del *cdr* prodotto e dello smaltimento dei sovralli, dimostra, pertanto, una sostanziale abdicazione della gestione commissariale dalle sue prerogative di programmazione e coordinamento.³⁵⁵

La valutazione di impatto ambientale è avvenuta successivamente alle gare, cosa che ha, di fatto, precluso, fra l'altro, la valutazione di alternative tecnologiche.

Furono bandite, infine, 4 gare per il completamento del ciclo di trattamento di base dei rifiuti a valle della raccolta differenziata.

n. 2774/CD del 14/7/2006).

³⁵¹ così come dichiarato dal Commissario delegato con nota n. 1988/CD del 23/5/2006.

³⁵² Stante la drammatica situazione emergenziale della Campania, risulta bizzarra l'argomentazione del Commissario delegato a giustificazione della scelta: "L'aver demandato ai concorrenti la localizzazione degli impianti di produzione di *cdr* e/o di termovalorizzazione (...) è scaturita dall'esperienza maturata in altre aree nazionali e, in particolare, in Campania." (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

³⁵³ situazione peraltro superata dal d. n. 187 del 9/12/2005.

³⁵⁴ Tale ultima eventualità risulta oggi irrealizzabile, stante la modifica al Piano regionale sopra descritta.

³⁵⁵ Non muta i termini della questione sulla localizzazione degli impianti lasciata all'iniziativa delle imprese il fatto che, così come detto nella memoria presentata dal Commissario delegato nell'adunanza del 12/12/2006, la sua determinazione doveva essere inquadrata nell'ambito dei criteri generali di localizzazione contenuti nel Piano regionale di gestione dei rifiuti e che doveva essere sostenute dal parere favorevole dei Comuni prescelti dalle imprese. Né risultano convincenti, per giustificare in generale l'assenza di decisione pubblica sulle vicende *de quibus*, le considerazioni, pure addotte nella memoria citata, che: a) qualsiasi scelta preventiva avrebbe incontrato l'opposizione dell'ente locale interessato; b) l'indicazione di una precisa e puntuale localizzazione degli impianti da parte del Commissario avrebbe potuto incidere negativamente sulle scelte imprenditoriali connesse alla produzione di energia o combustibile, facendo propendere il rapporto pubblico-privato verso la esclusiva prestazione di un servizio pubblico, a discapito di un interesse imprenditoriale anche diverso, con il conseguente incremento delle potenziali tariffe offerte dai partecipanti alla gara; c) l'opzione ad esclusiva scelta del privato tra la soluzione termovalorizzatore e la soluzione di produzione di *cdr* consentiva di mettere a confronto e in concorrenza tra di loro le possibili scelte tecnologiche, anche nell'ambito delle diverse tecnologie esistenti di termovalorizzazione.

Secondo il cronoprogramma datosi dal Commissario, la stipula dei 10 contratti sopra descritti si sarebbe dovuta realizzare entro la fine del 2004.³⁵⁶

In realtà, solo nell'aprile 2006 si è proceduto alla stipula dei primi 3 contratti di affidamento del servizio.

L'istituzione delle Autorità per la gestione dei bacini è avvenuta solo alla fine del 2002. Tale lentezza di costituzione è attribuibile, a parere del Commissario delegato, alla resistenza degli enti locali all'associazione per la gestione in comune dei servizi.³⁵⁷

Nella tabella successiva viene indicata l'evoluzione della produzione dei rifiuti nella Regione, che negli ultimi anni ha avuto una tendenza incrementale superiore alla media nazionale, con esclusione dell'ultimo anno.

tab. 15 - Produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	26.845.726	28.363.914	28.958.542	29.408.872	29.863.728	30.033.721	31.149.584	31.676.617

³⁵⁶ nota n. 3262/CD/R del 10/5/2004.

³⁵⁷ Dagli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti si colgono affermazioni durissime e risentite da parte degli enti locali sulle "Autorità di ambito che si sentono sovrane ma che in realtà non hanno nessun potere (...) perdono tempo a litigare per la scelta del Presidente o del Direttore (...) il Commissario si è scaricato della responsabilità del fallimento della gestione commissariale, attribuendo alle Autorità d'ambito poteri che, di fatto, non hanno e non esercitano." (audizione del 23/9/2003 del Presidente della Provincia di Bari; in tal senso, anche il Sindaco del comune di Altamura, nell'audizione del 16/9/2003: "(...) il Commissario (...) ha dato vita alle Autorità di bacino, ma io, in qualità di Presidente di una di queste, posso dichiarare che, allo stato, tali Autorità non sono in condizione di operare, in quanto non vi è stato trasferimento di fondi, manca la personalità giuridica -si sta valutando la possibilità di una trasformazione in consorzio-azienda- né comunque, vi è stata una delega di funzioni piena."). A dimostrazione della freddezza dei rapporti fra struttura commissariale ed enti locali, giova riportare un altro passo della prima audizione citata, seppur riferita ad altra problematica: "(...) l'attività di promozione del controllo del territorio (...) dovrebbe vedere un'iniziativa forte del Commissario straordinario per l'emergenza socio-ambientale, che, invece, non registriamo. Abbiamo riscontrato una totale assenza di iniziative rispetto a questa esigenza, che oggi si rivela in tutta la sua drammaticità." (audizione del 23/9/2003 del Presidente della Provincia di Bari).

variazione in % delle quantità prodotte		+5,7%	+2,1%	+1,56%	+1,55%	+0,6%	+3,7%	+1,7%
produzione pro capite (kg/ab. anno)	466	492	501	516	521	524	533	539
Regione Puglia	1.448.567	1.802.608	1.778.021	1.753.487	1.806.588	1.917.938	1.990.453	1.977.734
variazione in % delle quantità prodotte		+24,4%	- 1,3%	- 1,4%	+3%	+6,2%	+3,8%	- 0,6%
produzione pro capite (kg/ab. anno)	354	441	435	436	449	477	489	486

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Il Commissario ha dichiarato, in sede istruttoria, di non aver adottato alcuna misura diretta a prevenire la produzione dei rifiuti, affermando che le ordinanze attributive di poteri alla struttura non prevedono tale compito, trattandosi, prevalentemente, di azioni che afferiscono alla politica industriale.³⁵⁸

La tabella successiva mostra il sostanziale fallimento della raccolta differenziata per la percentuale risibile dell' 8% raggiunta -e che presenta addirittura fasi di arretramento negli ultimi anni-, nonostante gli oltre 30 milioni di euro spesi recentemente per lo sviluppo della stessa e la dotazione sul territorio di una serie di centri pubblici dove far confluire i materiali della raccolta differenziata.³⁵⁹

Nel 1998 lo scostamento percentuale di raccolta differenziata con il dato nazionale era di 8 punti. Nel 2005 tale *gap* risulta raddoppiato.

tab. 16 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Italia</i>	11,2%	13,1%	14,4%	17,4%	19,2%	21,1%	22,7%	24,3%

³⁵⁸ Tuttavia, nello stesso contesto si afferma che la struttura commissariale ha collaborato con la Regione per l'attuazione del Por 2000-2006, dove la questione della prevenzione della produzione dei rifiuti, nonché del miglioramento della qualità dei rifiuti prodotti, è affrontato nelle misure destinate ad incentivare il sistema produttivo locale.

³⁵⁹ Il Commissario riferisce anche di aver attivato specifici progetti di raccolta differenziata nei Comuni capoluoghi.

Regione Puglia	2,7%	3,7%	3,7%	5%	7,6%	7,2%	7,3%	8,2%
----------------	------	------	------	----	------	------	------	------

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

A dimostrazione della criticità della situazione, basta rilevare che a Bari³⁶⁰ la raccolta differenziata ha fatto registrare una flessione particolarmente significativa nel 2004 (11,8%) rispetto all'anno precedente (12,5%).³⁶¹ Inoltre, non è stata effettuata la raccolta della frazione umida e del verde.³⁶²

La stessa scarsa efficacia ha avuto, evidentemente, la "articolata campagna di sensibilizzazione, rivolta in parte ai cittadini e in parte al mondo della scuola"³⁶³ sulla raccolta differenziata, risalente al periodo 1998-1999.

Del tutto fuor di luogo, risulta, pertanto, l'ottimismo dimostrato dal Commissario nella Relazione alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti,³⁶⁴ ove si afferma che "oggi in pressoché tutti i Comuni si è consolidata la pratica della raccolta differenziata".

Fra i fattori indicati dallo stesso Commissario del mancato decollo della stessa ci sono: a) il ridotto costo dello smaltimento dei rifiuti in discarica, che la rende di fatto poco economica per i Comuni; b) la mancata presenza sul territorio di impianti di compostaggio sia pubblici (per insensibilità dei Comuni per realizzarli) che privati, cosa che rende inutile la raccolta differenziata della frazione umida;³⁶⁵ c) la resistenza delle municipalità per lo svolgimento dei servizi in comune, che, al contrario, potrebbero rendere più economica la gestione della raccolta differenziata;³⁶⁶ d) la mancanza di un tessuto industriale diffuso in grado di valorizzare i materiali stessi della raccolta.

³⁶⁰ La raccolta differenziata ha subito un crollo, negli ultimi anni, nella città metropolitana di Taranto: 7,2% (2003), 5,2% (2004), 3% (2005). (Apat, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 62).

³⁶¹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 57.

³⁶² Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 64.

³⁶³ nota n. 5724/CD del Commissario delegato della Regione Puglia del 2/12/2005.

³⁶⁴ del 25/7/2002.

³⁶⁵ Il Commissario delegato afferma che "l'esclusione della privatizzazione pubblica delle attività di recupero anche dei rifiuti urbani (...) fa sì che gli impianti pubblici di compostaggio (realizzati con fondi pubblici) non siano garantiti nel loro funzionamento, perché non sostenuti dal conferimento obbligatorio delle frazioni umide della raccolta differenziata dei Comuni, che invece possono conferire i propri rifiuti ad eventuali impianti privati (...) In tale situazione, gli eventuali investimenti pubblici in tale specifico comparto non sono garantiti e, pertanto, non realizzati. Nell'ultimo periodo, inoltre, si è manifestata una forte opposizione delle comunità locali alla realizzazione di impianti di compostaggio, pubblici o privati che siano. Pertanto (...) il Commissariato ritiene inopportuno investire risorse pubbliche in impianti il cui esercizio economico non è garantito (...) Conclusivamente, la mancanza di impianti di compostaggio impedisce di fatto la raccolta differenziata dell'umido (che comunque viene valutata dai Comuni come mero costo aggiuntivo ai servizi ordinari di raccolta)." (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

³⁶⁶ Secondo il Commissario, le motivazioni della resistenza degli enti locali ad associarsi è da attribuirsi in parte a puro campanilismo, "ma ancora di più alla volontà di voler continuare a gestire autonomamente i servizi di igiene pubblica locale che costituiscono (...) ambiti di potere dove favorire il lavoro locale." (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

Tuttavia, è da stigmatizzare l'inerzia commissariale nel non affrontare con forza le cause del mancato decollo della raccolta differenziata, con provvedimenti chiari ed inequivoci nei confronti delle autorità competenti, quali, per esempio, un drastico aumento delle tariffe di conferimento in discarica.

Infatti, non vi sono attualmente in atto misure del Commissario volte a incentivare la raccolta differenziata a valere sulla quantificazione del tributo regionale per il conferimento in discarica (c.d. ecotassa), nonostante una precisa disposizione prevista già dall'ordinanza n. 3077/2000.³⁶⁷

D'altronde, le relazioni consuntive sull'attività svolta dal Commissario alle autorità preposte non affrontano mai il problema delle basse percentuali di raccolta differenziata, né aggiornano il relativo dato. Ciò risulta particolarmente sorprendente, tenuto conto dell'importanza strategica dell'evoluzione della raccolta differenziata.

Solo 5 Comuni, su 258, nel 2005, hanno applicato la tariffa,³⁶⁸ restando generalizzato il ricorso alla *tarsu*.

Ancora non si è pervenuti ad una tariffa d'ambito.³⁶⁹

Generalizzata risulta essere, da parte dei Comuni della Provincia di Taranto, la morosità nel pagamento del servizio di smaltimento, con notevole contenzioso pendente tra i Comuni stessi e i soggetti gestori degli impianti. Il Commissario delegato riferisce di aver richiamato i Comuni inadempienti. Non risultano, pertanto, intraprese misure più drastiche.

La tabella successiva mostra come gli obiettivi sulla raccolta differenziata che si sono prefissati negli anni sono del tutto falliti.

tab. 17- Rifiuti urbani: raccolta differenziata, obiettivi.

³⁶⁷ "A partire dal 1° giugno 2002, la tariffa per il conferimento in discarica dei rifiuti urbani provenienti da Comuni che non abbiano realizzato entro il mese precedente sul proprio territorio la raccolta differenziata (...) per una percentuale minima del 20 per cento (...) è maggiorata nella misura dell'1 per cento per ogni punto percentuale in meno di raccolta differenziata rispetto all'obiettivo minimo del 20 per cento." (art. 3, c. I).

³⁶⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 202.

³⁶⁹ Il Commissario delegato riferisce che il sistema tariffario del ciclo di gestione dei rifiuti urbani in ciascun bacino di utenza discende dalla sommatoria del costo dei servizi di raccolta rifiuti, ad oggi ancora sostenuto autonomamente e diversificato tra i Comuni in relazione ai rispettivi appalti, con quello di conferimento all'impianto di smaltimento. La tariffa degli impianti di smaltimento è soggetta alla verifica di conformità ai criteri di tariffazione contenuta nel Piano regionale ad opera del Commissario delegato e alla verifica di congruità delle singole voci da parte dell'autorità per la gestione dei rifiuti urbani di ciascun bacino di utenza.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
raccolta differenziata effettiva <i>Regione Puglia</i>	2,7%	3,7%	3,7%	5%	7,6%	7,2%	7,3%	8,2%
obiettivi art. 1, c. II, ord. prot. civ. n. 2776/98	20%		35%					
obiettivi art. 2, c. I.1, ord. prot. civ. n. 2985/99		15%		25%				
obiettivi art. 2, c. I.1, ord. prot. civ. n. 3045/2000			15% (entro 30/6/00)	25%				
obiettivi art. 2, c. V, ord. prot. civ. n. 3077/2000				25%				
obiettivi Piano di gestione rifiuti della Regione Puglia ³⁷⁰		15%		25%		35%		

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Si nota, peraltro, a dimostrazione del poco realismo nella fissazione degli obiettivi (che prescindono spesso non solo da previsioni attentamente meditate, ma anche dalla rilevazione di dati ormai già acquisiti), che il Piano di gestione dei rifiuti della Regione fissa, per una data (1999) già passata al momento della redazione dello stesso (2001), il raggiungimento di un obiettivo (15%) ancor oggi non raggiunto.

Le percentuali di conferimento in discarica indicate nella tabella sotto riportata denunciano, di per sé, il fallimento sostanziale del Piano regionale. Tali percentuali, superiori al 90% e addirittura in progressione negli ultimi anni, collocano la Puglia nelle ultimissime posizioni non solo italiane, ma anche europee.³⁷¹ Né può essere di conforto il fatto che, secondo quanto afferma il Commissario, tutti i rifiuti urbani indifferenziati vengano smaltiti correttamente nelle 17 discariche attualmente aperte, tutte controllate ed autorizzate, in gran parte pubbliche e dotate di impianti di pretrattamento.

tab. 18 - Quantità di rifiuti smaltiti in discarica in tonnellate, anni 1999–2005.

³⁷⁰ approvato con d. n. 41 del 6 marzo 2001, in attuazione dell'art. 1, c. V, dell'ord. del Ministro dell'interno del 4/8/2000, n. 3077. In realtà, con l'inclusione degli imballaggi primari, tali percentuali salgono addirittura rispettivamente a 19,7% (1999), 29,7% (2001) e 40,9% (2003).

³⁷¹ Risulta, pertanto, del tutto velleitaria l'affermazione del Commissario delegato, secondo cui la "realizzazione del sistema complessivo, così come definito in sede di Piano, comporterà la tempestiva riduzione del conferimento dei rifiuti in discarica controllata da circa il 95% al 35%, con margini a regime di ulteriore, sensibile riduzione." (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	21.744.000	21.917.000	19.705.000	18.847.827	17.996.328	17.741.733	17.225.727
% sul totale dei rifiuti prodotti	76,7%	75,7%	67%	63,1%	59,9%	57%	54,3%
Regione Puglia	1.776.093	1.727.148	1.724.564	1.673.451	1.696.578	1.823.243	1.843.687
% sul totale dei rifiuti prodotti	98,5%	97,1%	98,4%	92,6%	88,5%	91,6%	93,2%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Le relazioni periodiche da inviarsi alle autorità preposte (Dipartimento della Protezione civile, Ministero dell'ambiente) sono state inoltrate solo in parte.³⁷²

La violazione dell'obbligo imposto dalle ordinanze di riferire periodicamente si è, tuttavia, esaurita, da parte delle autorità ministeriali, in una mera stigmatizzazione dell'atteggiamento omissivo.³⁷³

La denuncia dell'inerzia e dell'inefficienza della struttura commissariale³⁷⁴ è stata, ma solo negli ultimi anni, incalzante,³⁷⁵ seppur non condivisa dal Commissario, ma comunque di scarsa efficacia. In particolare, il Dipartimento della protezione civile ha rilevato, a più riprese, il mancato conseguimento degli obiettivi da parte della gestione commissariale.³⁷⁶

6.3. L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari

³⁷² in tal senso, DPC/CG/0011736 del 5/3/2004. Particolarmente stringente, sull'obbligo di riferire puntualmente, l'ord. n. 3271/2003: "Entro trenta giorni dalla scadenza di ciascun trimestre, il Commissario medesimo comunica al Dipartimento della protezione civile lo stato di avanzamento dei programmi, evidenziando e motivando gli eventuali scostamenti e indicando le misure che si intendono adottare per ricondurre la realizzazione degli interventi ai tempi stabiliti dai cronoprogrammi." (art. 4, c. I).

³⁷³ In particolare, il Dipartimento della protezione civile ha lamentato il mancato inoltro delle relazioni periodiche da parte del Commissario delegato, senza, tuttavia, prendere iniziative, al fine di rimediare a tale stato di fatto. (nota DPC/CG/0011736 del 5/3/2004).

³⁷⁴ "(...) si evidenzia che codesta struttura commissariale, a distanza di circa un anno dall'emanazione dell'ordinanza 3271/2003, non ha ancora dato in affidamento i citati sistemi impiantistici. Non è chiara, peraltro, la ragione per la quale i decreti relativi ai bandi di gara siano stati emanati con tempi non conformi all'urgenza che la situazione emergenziale impone." (nota DPC/CG/0011736 del 5/3/2004).

³⁷⁵ "(...) appare improprio il richiamo contenuto nella nota di codesto Dipartimento, riferito alla necessità di completamento dell'iter amministrativo e procedurale relativo alla predisposizione dei bandi di gara, con particolare riferimento agli impianti di termovalorizzazione, atteso che il Piano regionale vigente esclude la realizzazione di tali impianti." (nota n. 2774 del 14/7/2006).

³⁷⁶ nota DPC/CG/22243 del 30/4/2004.

Nella struttura operativa si sono alternate, fra il 2000 e il 2005, 94 unità,³⁷⁷ di cui 23 esperti. Ben 30 i dirigenti, 8 i liberi professionisti, 6 i docenti universitari e 2 i ricercatori del Cnr.

Non è stato istituito alcun servizio di controllo interno. I rendiconti della struttura commissariale, inviati alla Ragioneria provinciale di Bari, non sono stati oggetto di alcun rilievo da parte dell'organo di controllo.³⁷⁸

In taluni casi, il Dipartimento della protezione civile ha evitato che il Commissariato procedesse a spese improprie. Così, per la partecipazione alla Fiera campionaria del 2003, per un importo di 60 mila euro.³⁷⁹

Si è riscontrata la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.

Nonostante le reiterate richieste al Commissario per l'inoltro di disaggregazioni analitiche sulle varie voci di spesa, l'Amministrazione è riuscita a produrre solo prospetti di spesa aggregati per grandi comparti. Ciò rende le tabelle successive assai meno significative, rispetto ai dati che si sono potuti ottenere dagli altri Commissari delegati.

L'incapacità di rispondere adeguatamente alle sollecitazioni istruttorie di questa Corte, caratterizzate da richieste semplici e lineari su dati che dovrebbero essere sempre e comunque nella disponibilità di un ente di gestione, è di per sé sintomo di non corretta gestione amministrativa.³⁸⁰

Fatte salve tali premesse sulla significatività dei dati forniti, va rilevato che ingenti sono state, nel corso degli anni, le somme trasferite al Commissario per affrontare l'emergenza nei settori di competenza, come appare dalla tabella seguente.

³⁷⁷ distribuiti fra le varie sezioni: rifiuti e bonifiche, organismo tecnico di supporto per i rifiuti, tutela delle acque, organismo di *staff* e di collegamento tra Regione e Commissario delegato, servizio finanziario.

³⁷⁸ nonostante l'ampio contenzioso che ha, di fatto, paralizzato lo sviluppo del sistema impiantistico regionale.

³⁷⁹ "(...) suscita perplessità di ordine giuridico la circostanza (...) che la partecipazione alla manifestazione sia stata chiesta al Presidente della Regione Puglia-Commissario delegato della stessa Regione Puglia di cui appunto il Presidente è il Commissario delegato." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/0042329 del 1°/10/2003). "L'azione informativa dell'opinione pubblica (...) non sembra poter rientrare nell'ambito delle attività istituzionalmente demandate al Commissario delegato. Ciò, soprattutto, in relazione all'assorbente circostanza che la richiamata azione informativa non è strumentale a fronteggiare e superare l'emergenza in atto." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/0046789 del 24/10/2003). Su tale ultimo punto, va tuttavia constatata la contraddittorietà con quanto affermato dallo stesso Dipartimento: "Il Dipartimento ha evidenziato, altresì, l'importanza di avviare iniziative finalizzate ad una corretta informazione ai cittadini relativamente alle attività svolte dalla struttura commissariale, anche per un più facile raggiungimento degli obiettivi previsti per la raccolta differenziata. Ciò in relazione alla circostanza che la richiamata azione informativa è indispensabile a superare l'emergenza." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/61223 del 30/11/2006).

³⁸⁰ I Commissari della Campania, della Calabria e della Sicilia sono stati in grado, al contrario di quello della Puglia, di fornire i dati finanziari richiesti. Difficoltà notevoli nel campo finanziario si sono riscontrate, al contrario, da parte del Commissario delegato del Lazio, che, fra l'altro, ha presentato la documentazione addirittura oltre un anno dopo la richiesta istruttoria.

tab. 19 – Riepilogo situazione finanziaria.

anni	entrate	uscite	spese per interventi ³⁸¹ <i>(sul totale della spesa, in valori assoluti)</i>	spese per interventi %
1997	5.164.568	458.617	0	-
1998	10.845.594	3.833.904	2.563.691	66,8
1999	27.943.648	4.290.474	2.944.832	68,6
2000	3.654.614	4.598.159	4.133.643	89,8
2001	82.221.212	4.673.073	3.295.201	70,5
2002	30.974.999	9.820.190	7.624.747	73,9
2003	66.626.502	29.271.461	26.933.056	92,0
2004	56.893.952	28.509.640	26.091.495	91,5
2005	7.914.272	35.051.784	32.268.446	92,5
totale	292.239.361	120.507.304	105.855.111	87,0 ³⁸²

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

Tuttavia, dai dati inviati, risulta un tasso di realizzazione della spesa piuttosto basso.

Dall'analisi delle spese per interventi (*tab. n. 21*), si desume, inoltre, che le risorse investite per l'emergenza rifiuti risultano essere poco meno di un terzo del totale degli interventi, che si sono concentrati, per notevole parte, nel settore delle acque.

tab. 20 – Analisi della spesa di parte corrente.

voci di spesa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
compensi al personale amministrativo	0	141.990	142.059	66.013	0	270.153	113.321	157.915	1.115.005	2.006.456

³⁸¹ Le voci di spesa considerate sono riportate in dettaglio nella tabella *Analisi della spesa per interventi*.

³⁸² Nel calcolo è stata inclusa tra gli interventi la voce di spesa riferita al *Progetto lavori socialmente utili*, in quanto inglobata nell'aggregato di spesa *raccolta differenziata*, secondo i dati forniti dalla struttura commissariale.

funzionamento della struttura ³⁸³	2.344	130.983	90.258	19.506	9.728	26.829	37.094	193.142	149.254	659.138
compensi per collaborazioni	456.272	999.582	1.113.324	378.996	1.368.143	1.898.460	2.187.987	2.067.086	1.519.075	12.258.925
totale	458.616	1.272.555	1.345.641	464.516	1.377.871	2.195.442	2.338.403	2.418.143	2.783.334	14.924.521

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

tab. 21 – Analisi della spesa per interventi.

voci di spesa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
attività di sensibilizzazione	38.450	522.299	6.713	0	0	0	0	526.595	1.094.057
raccolta differenziata ³⁸⁴	2.525.241	2.422.533	4.126.929	3.295.201	6.651.731	6.312.645	5.926.224	1.032.558	32.293.062
bonifiche	0	0	0	0	0	2.387.359	3.073.050	14.139.108	19.599.517
acque	0	0	0	0	973.016	18.233.052	17.092.221	16.570.185	52.868.474
totale	2.563.691	2.944.832	4.133.643	3.295.201	7.624.747	26.933.056	26.091.495	32.868.446	105.855.111

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato

³⁸³ Comprende: materiali di consumo, attrezzature, fotocopisteria, manutenzioni, pubblicità, *software*, spese postali e telefoniche, notifiche, bolli, assicurazioni, spese di giudizio, concessioni, spese di soggiorno, pubblicità.

³⁸⁴ Comprende la voce *Progetto lavori socialmente utili*.

7. Calabria³⁸⁵

7.1. Il quadro normativo dell'emergenza

Il commissariamento nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella regione Calabria ebbe origine a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 settembre 1997,³⁸⁶ concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione Calabria, in ordine alla situazione di crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore.

Con ordinanza n. 2696 del 21 ottobre 1997,³⁸⁷ il Presidente del Consiglio dei Ministri prese atto: 1) che la gestione dei rifiuti della Regione Calabria si basava in larga misura su discariche, molte delle quali attivate dai Sindaci con procedure d'urgenza, gestite in modo carente, tanto da aver fatto rilevare al Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri vasti spazi di illegalità che andavano dalla mancanza dei requisiti tecnici a gravi omissioni amministrative e a smaltimenti abusivi di rifiuti provenienti da varie Regioni; 2) che i pochi impianti a tecnologia complessa in esercizio non erano adeguati ai più recenti requisiti tecnici e 3) che la realizzazione di altri impianti si trascinava nel tempo, in modo da impedire il formarsi di previsioni sulla loro effettiva realizzazione.

Valutata la necessità di riportare immediatamente sotto controllo la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani -impedendo l'introduzione di rifiuti provenienti da altre Regioni, contrastando i casi di smaltimento abusivo anche con la chiusura e bonifica delle discariche esistenti e con l'attivazione di discariche pubbliche adeguatamente attrezzate, gestite e controllate-, con la sopra richiamata ordinanza, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla scorta del dettato normativo di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nominò il Presidente della Regione Calabria Commissario delegato per l'emergenza nel settore dello

³⁸⁵ Sull'attività del Commissario delegato, relativamente alla gestione dell'emergenza idrica, si segnala la delib. n. 9/2004 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Calabria di approvazione della *Seconda relazione sull'inquinamento delle coste e gestione degli impianti di depurazione dei Comuni costieri della fascia tirrenica compresi nelle Province di Vibo Valentia, Catanzaro e Cosenza*. Dagli esiti di tale indagine, sono scaturite significative indagini penali: "(...) un lavoro, per la verità molto pregevole, svolto in due bienni dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che ha potuto rilevare una serie di irregolarità amministrative, nelle procedure di appalto e di affidamento, nella realizzazione degli impianti. In parte (...) si tratta di opere in realtà mai collaudate, ma comunque finanziate, in parte di opere mal funzionanti, che hanno determinato uno sperpero molto rilevante di denaro pubblico. A seguito di questi input e, in particolare, di notizie crimini legati alla relazione della Corte dei conti, è cominciata un'attività investigativa abbastanza ampia. Elementi interessanti sono stati raccolti sotto il profilo del disastro ambientale; (...) Si è cercato di configurare, per quanto riguarda il funzionamento complessivo degli impianti e, quindi, la gestione dell'ufficio del Commissario, l'ipotesi del disastro ambientale. (...) Attraverso una serie di consulenze tecniche stiamo ricostruendo, a nostro avviso in maniera compiuta ed esaustiva, che gli impianti realizzati sono dal punto di vista strutturale inadeguati a garantire un adeguato funzionamento, e questo nonostante siano state investite e spese somme ingenti di denaro. Di qui l'ipotesi di truffa. (...) posso sicuramente dire che ci troviamo di fronte anche ad alcune ipotesi di reati più gravi contro la pubblica Amministrazione, di corruzione ed altro, che sono al vaglio dell'ufficio per verificare se somme illecitamente erogate o illecitamente acquisite siano poi confluite nelle tasche di pubblici ufficiali o di impiegati collusi o corrotti. Questo è un aspetto particolarmente importante dell'indagine." (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione dei Sostituti procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro e del Procuratore aggiunto della stessa sede del 24/1/2006).

³⁸⁶ pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 217 del 17/9/1997.

³⁸⁷ pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 250 del 25/10/1997.

smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Si assegnò quindi al Commissario il compito di contrastare gli aspetti di illegalità ed abusivismo, conformandosi ai principi del d.lgs. n. 22/1997, attuando la raccolta differenziata con il recupero delle materie prime, la produzione di composti e di combustibili derivati rispettivamente dalle frazioni umide e secche raccolte separatamente, assicurando l'impiego di tali frazioni e prodotti nel sistema industriale, al fine di ridurre il ricorso ad impianti dedicati ed i relativi costi di realizzazione, nonché di superare definitivamente il ricorso alle discariche.

Tutto ciò, tramite la predisposizione di un Piano di interventi di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e la conseguente realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione. Rispetto a tali adempimenti, il Commissario era tenuto a riferire ogni due mesi sull'attuazione del proprio operato al Ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, e al Ministero dell'ambiente. Si stabilì, inoltre, che il Commissario fosse affiancato, in qualità di vicario, dall'Assessore regionale all'ambiente.³⁸⁸

Nel corso dell'anno 1998, fu emanata l'ordinanza n. 2856 del 1° ottobre 1998, con la quale si integrarono i contenuti della precedente. Dal combinato disposto dei due provvedimenti si desumono gli adempimenti particolareggiati che il Commissario delegato era tenuto a svolgere al fine del superamento dell'emergenza.

Il Commissario delegato era tenuto a disporre –per il tramite dei Sindaci dei Comuni interessati– l'attivazione, negli ambiti territoriali ottimali individuati nel Piano degli interventi di emergenza, della raccolta differenziata delle varie tipologie di rifiuti, al fine di conseguire il raggiungimento dell'obiettivo del 20% entro il 30 giugno 1999 e la programmazione degli interventi per realizzare un ulteriore obiettivo di raccolta differenziata del 35% nei successivi due anni.³⁸⁹ In caso di inadempienza dei Sindaci, il Commissario delegato doveva provvedere, sostituendosi direttamente ad essi, ovvero attraverso un commissario *ad acta*, individuato nell'ambito della Pubblica amministrazione.

Ulteriori compiti affidati al Commissario delegato avevano ad oggetto l'adeguamento e la corretta gestione degli impianti esistenti di selezione, valorizzazione e recupero energetico, nonché la realizzazione –sempre per il tramite dei Sindaci– di impianti per la produzione di *compost* e recupero di inerti.³⁹⁰ In caso di inadempimento da parte dei Sindaci, il Commissario doveva provvedere attraverso la nomina dei Presidenti delle Province quali commissari *ad acta*. Con riferimento allo smaltimento dei rifiuti effettuato attraverso gli impianti pubblici, il

³⁸⁸ ord. n. 2707 del 7/11/1997.

³⁸⁹ Inoltre, ulteriori linee di intervento contenute nelle ordinanze citate prevedevano: la stipula da parte degli stessi soggetti (Commissario per il tramite dei Sindaci) di apposite convenzioni aventi ad oggetto il riciclaggio di imballaggi primari con il Conai; la raccolta differenziata a carico dei consorzi obbligatori per gli oli usati e le batterie, nonché una serie di obblighi e divieti a carico sia dei Comuni che degli operatori interessati.

³⁹⁰ Ulteriori misure per favorire il recupero delle frazioni organiche di rifiuti prevedevano la definizione di contratti della durata massima di 5 anni con operatori del sistema industriale, nonché il ricorso agli accordi di programma di cui al decreto Ronchi.

Commissario poteva fissare una apposita tariffa, determinata secondo criteri tali da assicurare la copertura dei costi di investimento e di esercizio degli impianti.³⁹¹

Con riferimento alla realizzazione degli impianti di cui sopra, il Commissario delegato doveva provvedere all'approvazione dei progetti ed all'autorizzazione all'esercizio degli stessi, sostituendo ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituendo tale approvazione, all'occorrenza, variante allo strumento urbanistico comunale.³⁹²

Per l'affidamento delle progettazioni e dei lavori di cui alle ordinanze in esame, il Commissario delegato fu autorizzato ad agire in deroga ad alcune norme allora in vigore sugli appalti pubblici (legge n. 109/1994) e sugli enti locali (legge n. 142/1990) e ad alcune disposizioni in materia ambientale.³⁹³

Per lo svolgimento dei compiti previsti dalle ordinanze di conferimento dei poteri, il Commissario delegato si avvalse dei Prefetti delle Province, in qualità di Subcommissari, nonché delle varie Amministrazioni periferiche dello Stato, della Regione, delle Province, dei Comuni e di altre Amministrazioni pubbliche.³⁹⁴

Per coadiuvare l'operato del Commissario delegato, sia con riferimento alla definizione del Piano degli interventi che per fornire il supporto tecnico per la realizzazione e gestione degli impianti, fu nominata una apposita Commissione scientifica, composta da 7 esperti, nominati in parte dal Ministro dell'ambiente.

Nel corso dell'anno 1998, la Giunta regionale della Calabria chiese la dichiarazione dello stato di emergenza anche nel settore della gestione delle acque e dello smaltimento dei rifiuti speciali, pericolosi e sanitari; con ordinanza di protezione civile n. 2881 del 30 novembre 1998, fu estesa la competenza del Presidente della Regione Calabria-Commissario delegato anche ai settori in questione.

Nello stesso anno, con d.P.C.M. 23 dicembre 1998, fu prorogato lo stato di emergenza su tutto il territorio regionale e per tutti i settori di rifiuti (oltre che per la tutela del settore idrico) fino al 31 dicembre 1999. Con l'ordinanza n. 2984 del 31 maggio 1999, nel confermare i poteri già attribuiti e le disposizioni già stabilite dalle precedenti ordinanze, furono integrate talune disposizioni con ulteriori misure da adottare. Tra queste, alcuni provvedimenti per favorire il riciclaggio ed il recupero da parte del sistema industriale, la definizione di contratti per l'utilizzo finale delle frazioni recuperate, la realizzazione di discariche necessarie per fronteggiare l'emergenza nelle more dell'attuazione della raccolta differenziata, la chiusura e messa in sicurezza ed alcuni interventi di *post* gestione delle discariche,

³⁹¹ art. 6, c. IV, dell'ord. n. 2696/1997, come modificata dall'ord. n. 2856/1998.

³⁹² Il Commissario delegato, per le occupazioni di urgenza e le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, poteva emettere il decreto di occupazione e provvedere alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli, anche con la sola presenza di due testimoni.

³⁹³ Una puntuale elencazione delle norme derogate si trova nell'art. 2, c. I, dell'ord. n. 2696/1997, come modificata dall'ord. n. 2856/1998.

³⁹⁴ Per l'attuazione degli interventi di propria competenza, il Commissario delegato poteva predisporre *progetti socialmente utili*, al fine di utilizzare risorse finanziarie per tale personale derivanti dal Fondo per l'occupazione (l. n. 236/1993).

la realizzazione dei sistemi di trasporto della frazione dei rifiuti urbani residuale della raccolta differenziata.³⁹⁵

Inoltre, il Commissario delegato era tenuto a stipulare, entro il 31 maggio 1999, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti per la durata massima di quindici anni di conferimento dei rifiuti solidi urbani, prodotti nei Comuni della Regione Calabria, con operatori industriali che si impegnassero alla realizzazione di impianti per la produzione di combustibile da rifiuti, ad utilizzare il combustibile negli impianti esistenti, nonché alla realizzazione di impianti dedicati per la produzione di energia mediante l'impiego di combustibile derivato dai rifiuti, da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000, assicurando comunque, nelle more della messa in esercizio degli impianti, il recupero energetico del combustibile prodotto.³⁹⁶ La localizzazione degli impianti poteva avvenire anche in variante al Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, al fine di assicurare la maggiore protezione ambientale, la massima economicità di gestione ed il riciclaggio delle frazioni di rifiuti valorizzabile.

Con d.P.C.M. del 29 dicembre 1999, lo stato di emergenza ambientale fu prorogato fino al 30 giugno 2000. A tale provvedimento seguì, a breve distanza,³⁹⁷ un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2001.

Ai due provvedimenti appena citati, seguì l'ordinanza 6 luglio 2000, n. 3062, con la quale, nel puntualizzare ulteriormente gli obiettivi già precedentemente fissati, fu stabilito che il Commissario delegato, per l'attuazione degli interventi affidatigli, si avvallesse -oltre che del Subcommissario già nominato ai sensi della ordinanza n. 2984/1999- anche del Commissario del Governo nella Regione Calabria in qualità di Vicario e che questi lo sostituisse, in caso di assenza o di impedimento. Gli fu attribuita, inoltre, la funzione di coordinare i controlli su tutto il territorio regionale.³⁹⁸

Il Commissario delegato doveva predisporre il Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997, nonché il Piano di tutela delle acque di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 152/1999. Doveva, inoltre, provvedere all'adeguamento del programma degli interventi di emergenza di cui all'art. 1, c. II, dell'ordinanza ministeriale n. 2881 del 1998, integrandolo sulla base

³⁹⁵ Era inoltre prevista la realizzazione e la gestione, con le risorse assegnate per la gestione dei rifiuti, dei *progetti lavori socialmente utili* di cui al *Progetto ambiente*, approvato dal Cipe con delib. 27/3/1998, n. 32.

³⁹⁶ La stipula dei contratti per l'utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti fu, in un primo momento, subordinata alla sottoscrizione di accordi di programma tra operatori industriali, Commissario delegato, Ministro dell'ambiente e Ministro dell'industria. Successivamente, tale disposizione fu soppressa dall'ord. n. 3062/2000.

³⁹⁷ d.P.C.M. del 16/6/2000.

³⁹⁸ Fu stabilito, inoltre, che il Commissario delegato-Presidente della Regione Calabria costituisse, per l'attuazione degli interventi a lui facenti capo, una nuova struttura, utilizzando fino ad un massimo di 65 unità di personale appartenenti alle Pubbliche amministrazioni, nonché ulteriori 20 esperti nominati dall'esterno.

dei criteri di massima sicurezza sanitaria ed ambientale definiti dal Ministero dell'ambiente.³⁹⁹

Inoltre, il Commissario delegato fu incaricato di promuovere azioni riguardanti la formazione e l'informazione ambientale, nonché la promozione del rispetto dei valori ambientali.

Per l'attuazione degli interventi di cui all'ordinanza in esame, il Commissario delegato poteva avvalersi degli enti locali e loro aziende e società miste a maggioranza pubblica, promuovendo una gestione unitaria dei rifiuti urbani attraverso forme di cooperazione ovvero la costituzione di società miste tra i Comuni di ciascun ambito ottimale.⁴⁰⁰

Con d.P.C.M. del 14 gennaio 2002, l'emergenza fu prorogata al 31 dicembre 2002, sulla base dell'istanza presentata dallo stesso Commissario delegato.

Con ordinanza n. 3185 del 22 marzo 2002, nel confermarsi il Presidente della Regione Calabria come Commissario delegato, questi fu, tra l'altro, incaricato di avviare le attività necessarie al ritorno alla gestione ordinaria.⁴⁰¹

Con d.P.C.M. del 20 dicembre 2002, lo stato di emergenza fu prorogato al 31 dicembre 2003, *"nella considerazione del permanere della necessità di completare la sola attività ricompresa nel quadro degli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di depurazione"*.

³⁹⁹ Dal punto di vista tecnico-operativo, ed in relazione all'obbligo, già precedentemente fissato, della produzione di combustibile da rifiuti (ord. n. 2984/1999), fu stabilito che l'Enel o il Gestore della rete di trasmissione nazionale (GrtN) stipulassero convenzioni per la cessione di energia elettrica con gli operatori industriali che avessero stipulato contratti con il Commissario delegato, al fine della produzione di energia derivante dal riutilizzo dei rifiuti.

⁴⁰⁰ Con ord. n. 3095 del 23/11/2000, furono previste ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile che affidarono al Commissario delegato-Presidente della Regione Calabria l'incarico di attuare interventi urgenti per la collocazione e la discarica dei materiali da rimuovere nei territori colpiti dagli eventi alluvionali del settembre-ottobre 2000 e di predisporre un Piano straordinario per il risanamento ambientale delle discariche abusive presenti negli alvei dei torrenti e delle fiumare. Con ord. n. 3106 del 20/2/2001, furono stabilite disposizioni da realizzarsi a cura del Commissario delegato in materia di tutela delle acque e bonifiche nella Regione Calabria, unitamente a provvedimenti di carattere organizzativo, concernenti l'utilizzo di unità di personale, nonché il ricorso, da parte del Commissario, all'Osservatorio per l'accelerazione e qualificazione della spesa pubblica. Con ord. n. 3132 del 7/5/2001, il Commissario delegato fu tenuto a definire ed adottare le misure necessarie per dare attuazione all'accordo stipulato con il Ministero del lavoro relativo alla promozione di corsi di formazione professionale relativamente alla bonifica delle aree interessate dall'inquinamento prodotto dallo stabilimento di Pertusola sud (Crotone). Nella stessa ordinanza, furono autorizzati i Prefetti, quali Subcommissari, ad utilizzare il personale delle Prefetture per l'espletamento delle attività connesse alle funzioni predette. Con successiva ord. n. 3149 del 1°/10/2001, evidenziandosi lo stato di particolare pericolosità ambientale, furono integrate le disposizioni concernenti il sito inquinato di Pertusola, affidando al Commissario delegato il potere di esperire, nei confronti dei responsabili dell'inquinamento, tutte le azioni amministrative e giudiziarie per il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica ed il ripristino ambientale, nonché le azioni per il recupero, in via di rivalsa, delle somme anticipate dallo Stato per gli interventi di ripristino. Un'ulteriore disposizione della sopraccitata ordinanza stabilì che, a partire dalla data di approvazione da parte della Giunta regionale del Piano di gestione dei rifiuti, il Commissario dovesse adottare ogni utile iniziativa volta a ricondurre la gestione dei rifiuti alla competenza ordinaria degli enti territoriali.

⁴⁰¹ Il Commissario delegato era tenuto a nominare un commissario *ad acta* nei Comuni inadempienti rispetto all'obbligo di stipulare convenzioni con società miste per la raccolta differenziata nel termine prefissato. In aggiunta, la nomina di un commissario *ad acta* era prevista anche per quei Comuni che non avessero proceduto all'acquisizione delle quote di loro spettanza nelle società miste di appartenenza; il commissario *ad acta* doveva acquisire le quote predette, ponendo in essere tutti gli atti necessari, compresi gli impegni di spesa e la sottoscrizione dell'atto pubblico di acquisto. Al fine di favorire il riciclo degli imballaggi, con apposita ordinanza, il commissario era tenuto a fissare un deposito cauzionale per le attività commerciali da porsi a carico degli utilizzatori, stabilendone le modalità, nonché gli obiettivi di raccolta per le singole categorie di imballaggi, fino al raggiungimento dell'obiettivo del 50% di recupero entro il 31/12/2002.

Nell'anno 2003, tenuto conto del permanere della situazione di emergenza, questa, con d.P.C.M. del 23 dicembre 2003, fu prorogata al 31 dicembre 2004.

Con ordinanza n. 3371 del 10 settembre 2004, fu disposta, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, la nomina di un nuovo Commissario, nella persona di un funzionario della carriera di prefettura, quale Commissario delegato per l'emergenza rifiuti, in sostituzione del Presidente della Regione Calabria, dimissionario dall'incarico dal luglio 2004.

A fine anno 2004, fu prorogato di un ulteriore anno lo stato di emergenza,⁴⁰² con la limitazione degli ambiti derogatori alla sola normativa in materia ambientale.

Con d.P.C.M. del 13 gennaio 2006, fu rinnovata tale proroga fino al 31 maggio 2006.⁴⁰³

Peraltro, il decreto-legge n. 90 del 31 maggio 2005, convertito dalla legge n. 152/2005, recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*, all'art. 2,

⁴⁰² fino al 31/12/2005 (d.P.C.M. 23/12/2004).

⁴⁰³ Riassumendo, al Commissario delegato nel corso degli anni sono state attribuite le seguenti competenze: realizzare gli interventi necessari per far fronte alla situazione di emergenza; approvare i progetti ed autorizzare l'esercizio degli impianti, ai sensi degli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997; vietare l'ingresso dei rifiuti urbani provenienti da altre Regioni e dall'estero; predisporre progetti socialmente utili, con specifico riguardo al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata; fissare una apposita tariffa di smaltimento dei rifiuti; stipulare contratti di conferimento dei rifiuti solidi urbani, a valle della raccolta differenziata, prodotti nei Comuni della Regione Calabria per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti; disporre l'obbligo, a carico dei Comuni, di conferimento dei rifiuti urbani, con esclusione della raccolta differenziata, nei siti di produzione del combustibile derivato da rifiuti; disporre, per le discariche incontrollate di rifiuti, nonché per le aree a qualsiasi titolo divenute discariche abusive, la messa in sicurezza e la bonifica a carico dei soggetti titolari, previa diffida; esercitare, in via esclusiva, le competenze di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997; esercitare i poteri sopra richiamati anche con riferimento alla gestione dei rifiuti speciali e pericolosi, alla bonifica dei siti industriali ed alla tutela delle acque; disporre in ciascuno degli ambiti territoriali ottimali individuati nel Piano degli interventi di emergenza: la realizzazione della raccolta differenziata della carta, plastica, vetro, metalli, legno; la realizzazione della raccolta differenziata della frazione umida dei rifiuti urbani; l'attivazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani pericolosi, dei rifiuti ingombranti nonché dei beni durevoli di uso domestico; la realizzazione della raccolta differenziata degli imballaggi primari; la realizzazione, in ciascun Comune, di piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente; l'adeguamento ovvero la realizzazione degli impianti di selezione e preparazione di carta, plastica, vetro, metalli, legno; l'adeguamento ovvero la realizzazione degli impianti per la produzione di compost da frazione organica selezionata da rifiuti urbani; l'adeguamento ovvero la realizzazione degli impianti per il recupero di inerti; l'adeguamento ovvero la realizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti ingombranti; la realizzazione di impianti per il recupero dei beni durevoli di uso domestico; l'adozione di misure per favorire il riciclaggio ed il recupero da parte del sistema industriale; l'adeguamento ovvero la realizzazione delle discariche necessarie per fronteggiare l'emergenza; la chiusura, la messa in sicurezza e gli interventi di *post* gestione delle discariche; la realizzazione di sistemi di trasporto della frazione di rifiuti urbani residuale dalla raccolta differenziata agli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti; promuovere ed organizzare una gestione unitaria dei rifiuti urbani, nonché la costituzione delle forme e dei modi della cooperazione tra i Comuni di ciascun ambito territoriale ottimale, ai sensi dell'art. 23, c. V, del d.lgs. n. 22/1997, anche tramite la costituzione, in ciascuno degli ambiti territoriali ottimali, di società miste cui partecipano i Comuni dell'ambito; realizzare gli interventi per la produzione e l'utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti; predisporre il Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997; realizzare le infrastrutture di collegamento e di mitigazione ambientale degli impianti di produzione e di utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti; realizzare la riduzione e successivamente il divieto di conferimento di qualsiasi tipo di imballaggi primari, secondari e terziari, della sostanza organica, dei rifiuti inerti, dei rifiuti ingombranti, dei beni durevoli, nonché dei rifiuti assimilati ed assimilabili sottoposti a procedure semplificate di recupero ai sensi del d.m. 5/2/1998 e successive modificazioni ed integrazioni; disporre gli strumenti amministrativi per assicurare il conferimento in discarica separato da parte dei singoli produttori di rifiuti; approvare le misure di messa in sicurezza d'emergenza, i Piani di caratterizzazione, i progetti preliminari ed i progetti definitivi; disporre la caratterizzazione delle aree pubbliche, ivi compresi i litorali ed i sedimenti marini; realizzare gli interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica e ripristino ambientale di competenza pubblica, intervenendo in via sostitutiva, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, applicando quanto disposto dall'art. 17, cc. X e XI, del d.lgs. n. 22/1997.

aveva fissato, in precedenza, la nomina di un nuovo Commissario, che subentrasse al precedente già nominato con ordinanza n. 3371 del 2004.

Al nuovo Commissario, da nominarsi entro il 10 agosto 2005,⁴⁰⁴ furono attribuiti i poteri già previsti dalle ordinanze del Presidente del Consiglio nn. 3397/2005 e 3429/2005.⁴⁰⁵ Inoltre, fra tali poteri furono ricompresi anche quelli concernenti le emergenze ambientali relative alla bonifica ed al risanamento dei suoli, falde acquifere e cicli di depurazione. Il Commissario di nuova nomina subentrò nella titolarità dei poteri in atto attribuiti al precedente Commissario anche con riferimento a tutti i rapporti in corso.⁴⁰⁶

Solo con d.P.C.M. del 2 marzo 2006 fu nominato il nuovo Commissario delegato nella persona di un altro funzionario di prefettura, nonché uno dei Subcommissari previsti dal decreto legge sopra citato.

Con ordinanza n. 3512 del 6 aprile 2006, fu disposto, in relazione alle nomine succitate, circa le competenze ed il trasferimento di ulteriori risorse finanziarie alla contabilità speciale intestata al Commissario delegato.⁴⁰⁷

Inoltre, furono disciplinate le procedure a carico del Commissario uscente in relazione al passaggio delle competenze al nuovo Commissario delegato, e, in particolare, la ricognizione e la quantificazione degli impegni economici già assunti a qualsiasi titolo, nonché delle procedure poste in essere per ottenere finanziamenti di varia natura.

Infine, fu stabilita la possibilità per il Commissario delegato di avvalersi di un nucleo di forze di polizia con compiti di monitoraggio e accertamento delle iniziative adottate dalla struttura commissariale per fronteggiare l'emergenza.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Tale termine è calcolato in base alla disposizione che prevedeva la nomina entro 10 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione (31/7/2005).

⁴⁰⁵ Le ordinanze qui citate hanno contenuto eterogeneo, in quanto contenenti disposizioni varie relative a diverse situazioni di rischio connesse con la protezione civile (*sars*, rischi sismici, grandi eventi, ecc.). Solo le disposizioni contenute nell'art. 1 della prima e nell'art. 6 della seconda, in quanto relative a poteri e competenze attribuiti specificamente al Commissario delegato all'emergenza rifiuti per la Regione Campania, sono qui richiamate, e quindi estese al nuovo Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Calabria.

⁴⁰⁶ avvalendosi delle disposizione di cui all'art. 3, c. II, del d.l. n. 14/2005, convertito dalla l. n. 53/2005.

⁴⁰⁷ In particolare, furono stabiliti adempimenti in materia di impianti di depurazione delle acque e cicli connessi, nonché di riscossione dei relativi tributi. Con specifico riferimento all'emergenza rifiuti, il Commissario fu autorizzato a stipulare un contratto di locazione per l'acquisizione temporanea di un immobile nella città di Catanzaro, fino al permanere dello stato di emergenza. Sempre in riferimento alle competenze connesse all'emergenza rifiuti, il Commissario fu autorizzato ad avvalersi di diverse figure professionali, nonché di ulteriori contingenti di personale amministrativo.

⁴⁰⁸ *"Tale nucleo è stato istituito e, operando alle dirette dipendenze del Commissario delegato, sta svolgendo un programma di verifiche per accertare lo stato ed il funzionamento degli impianti di trattamento rifiuti e di depurazione. L'obiettivo è quello di fornire all'ufficio un quadro aggiornato della situazione degli impianti sul territorio regionale allo scopo di calibrare meglio gli interventi, segnalando le carenze strutturali e gestionali, oltre ad eventuali violazioni di legge."*(nota n. 17754/RA del Commissario delegato della Regione Calabria del 1°/12/2006).

Con ordinanza n. 3520 del 2 maggio 2006,⁴⁰⁹ ad appena venti giorni dalla conclusione dell'emergenza, vennero attribuite anche al Commissario della Calabria le facoltà straordinarie per l'accelerazione delle procedure di riscossione nei confronti dei Comuni inadempienti, previste dall'art. 2, c. I, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21.⁴¹⁰

Con d.P.C.M. del 1° giugno 2006, lo stato di emergenza fu prorogato fino al 31 gennaio 2007.⁴¹¹ Da ultimo, con d.P.C.M. del 16 febbraio 2007, è stato prorogato fino al 31 ottobre 2007.⁴¹² Alla fine di marzo 2007, non è stato ancora nominato il nuovo Commissario delegato, l'ottavo in dieci anni.

7.2. L'attuazione dell'emergenza

Ai sensi dell'art. 1 dell'o.P.C.M. n. 2696/1997, il Presidente della regione Calabria fu nominato "*Commissario delegato per la predisposizione di un Piano di interventi di emergenza nel settore dello smaltimento di rifiuti solidi urbani ed assimilabili.*" La struttura commissariale predispose il Piano degli interventi di emergenza,⁴¹³ restando in capo alla Regione il compito⁴¹⁴ di redigere il Piano di gestione dei rifiuti, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto Ronchi.

In carenza di tale adempimento, la Regione Calabria inviò alla Commissione europea, quale Piano di gestione dei rifiuti, il Piano dell'emergenza redatto dal Commissario delegato. Quest'ultimo, essendo stato predisposto con la specifica finalità di fare fronte alla situazione emergenziale dichiarata solo nel settore dei rifiuti solidi urbani, non rispondeva ai requisiti previsti dalla normativa comunitaria e dal decreto Ronchi.⁴¹⁵ Per tale motivo il Piano dell'emergenza non fu ritenuto valido come Piano di gestione dei rifiuti dalla Comunità europea.⁴¹⁶

A seguito della citata inadempienza della Regione, nel luglio 2000 fu affidato al Commissario delegato⁴¹⁷ anche il compito di predisporre il Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche della aree inquinate, di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997.

⁴⁰⁹ art. 8.

⁴¹⁰ Con o.P.C.M. n. 3524 dell'8/5/2006, vennero assegnati ulteriori 12 milioni di euro al Commissario delegato per lo svolgimento delle sue attività istituzionali.

⁴¹¹ Con o.P.C.M. n. 3557 del 27/12/2006, il Commissario delegato fu autorizzato ad avvalersi di un consulente "*di elevata e comprovata professionalità ed in possesso di specifiche competenze giuridiche*" (art. 22).

⁴¹² Va rilevata la discontinuità fra la precedente scadenza dello stato di emergenza e il suo rinnovo.

⁴¹³ approvato con ord. n. 70 dell' 11/5/1998 (previa acquisizione dell'intesa con il Ministro dell'ambiente) e pubblicato sul Bur Calabria n. 71 del 29/7/1998 (a tale data, il Commissario delegato era competente solo in materia di *rsu*). Successivamente, il Piano subì alcune variazioni, relativamente alla raccolta differenziata, per la quale fu redatto uno specifico Piano.

⁴¹⁴ ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997.

⁴¹⁵ Seppur non rientri nell'oggetto di questo referto, non può che stigmatizzarsi fortemente tale comportamento della Regione Calabria.

⁴¹⁶ per motivi riguardanti la carenza di dati essenziali per la definizione di un Piano di gestione quali: quantità, origine e tipologia dei rifiuti, dimensione degli impianti, indicazioni precise sugli stessi, ecc.

⁴¹⁷ o.P.C.M. n. 3062 del 6/7/2000 (art. 1, c. II).

Tale Piano fu adottato solo in data 7 marzo 2001⁴¹⁸ e trasmesso agli organi competenti per i successivi adempimenti.⁴¹⁹

Il lungo lasso di tempo intercorso tra la data di adozione e quella di approvazione, il 26 febbraio 2002, fu utilizzato, secondo quanto riferisce il Commissario delegato, per intraprendere una lunga e faticosa fase di "costruzione del consenso" attorno al programma predisposto, mediante molteplici iniziative volte ad acquisire osservazioni e indicazioni.⁴²⁰

Va peraltro constatato che, stante le criticità rilevanti ancora esistenti in Provincia di Cosenza e di Reggio Calabria sull'ubicazione degli impianti e il notevolissimo contenzioso amministrativo posto in essere anche dagli enti locali,⁴²¹ tale attività è risultata di ben scarsa efficacia.

Il Piano fu approvato anche dalla Giunta regionale,⁴²² con deliberazione n. 815 dell'8 ottobre 2001, e trasmesso alla Commissione europea.⁴²³

Il Commissario delegato afferma di aver indugiato nella pubblicazione del Piano (procedendo nel frattempo alla revisione meramente formale di questo), in attesa della redazione dei Piani provinciali. In carenza di tale adempimento da parte degli enti locali, lo stesso Commissario, dopo aver indirizzato una serie di solleciti alle Province affinché redigessero i Piani, con ordinanza n. 2065 del 30 ottobre 2002, procedette alla pubblicazione del Piano, fissando alle Province il termine del 30 marzo 2003 per l'invio degli atti programmatici di loro competenza alla Commissione europea.⁴²⁴

⁴¹⁸ ord. n. 1322/2001.

⁴¹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'ambiente, Ministero dell'interno, Presidenza della Giunta regionale, Amministrazioni provinciali e Prefetture della Calabria.

⁴²⁰ Così, si svolsero incontri per la illustrazione del Piano con tutti i Comuni della Calabria presso le Amministrazioni provinciali competenti per territorio; copia del Piano su supporto informatico e/o cartaceo è stata fatta pervenire ai Comuni; fu effettuata la presentazione alla Giunta regionale; si svolsero incontri, anche informali, con la Commissione Ue, Direzione Generale ambiente. A seguito della descritta attività, il Commissario, in data 29/6/2001, acquisì, tra l'altro, le osservazioni della Commissione europea.

⁴²¹ su cui si riferisce sotto.

⁴²² Suscita perplessità l'approvazione del Piano da parte dell'organo regionale, che determina commistioni di competenze con l'organo straordinario, che risulta l'unico titolare di tale attribuzione. Si riporta quanto affermato sul punto dal Commissario: *"Premesso che le competenze in materia di rifiuti sono demandate al Commissario delegato sin dal 1997, mentre l'attuazione degli interventi previsti nel Piano è finanziata anche mediante risorse comunitarie (Por 2000-2006) la cui gestione è demandata alla Regione Calabria, si ritiene che l'affermazione riportata nelle delibere di Giunta regionale 815/2001 e 640/04 "di approvare per quanto di competenza il Piano di gestione dei Rifiuti" sia dovuta alla necessità di collegare le competenze del Commissario delegato con quelle della Regione afferenti la responsabilità della spesa sul Por. Si sottolinea inoltre che ai fini dei rapporti con la Ue l'unico soggetto riconosciuto, come più volte ribadito negli incontri presso la Commissione a Bruxelles, resta la Regione Calabria, di cui è stato richiesto l'assenso mediante atto deliberativo (...) Eventuali ulteriori approfondimenti potranno essere richiesti alla Regione Calabria che ha emesso detto provvedimento."* (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴²³ Con nota in data 22/1/2002, la Commissione europea diede il proprio assenso al Piano, dando anche il nulla osta *"all'ammissibilità a cofinanziamento comunitario degli interventi in materia di rifiuti previsti nel Por 2000-2006 della Calabria"* e, pertanto, in data 26/2/2002, con ord. n. 1771, il Piano di gestione dei rifiuti della Calabria fu approvato in via definitiva. Contestualmente all'approvazione del Piano, le Province furono invitate a redigere i Piani provinciali che dovevano essere trasmessi alla Commissione, costituendo condizione necessaria alla definitiva conclusione dell'iter di approvazione del Piano. Infatti, nel parere espresso dalla Commissione, si legge: *"si sottolinea che i Piani provinciali, che fanno parte del Piano regionale e della sua attuazione, andranno anch'essi notificati alla Commissione europea"*.

⁴²⁴ Ad esclusione della provincia di Catanzaro, le amministrazioni provinciali trasmisero i propri Piani di gestione solo nel settembre 2003 e solo dopo solleciti, diffide e assistenza da parte del Commissario e dell'Autorità di gestione del Por.

Pertanto, solo in data 4 dicembre 2002, e cioè ad oltre due anni dall'attribuzione della competenza, il Piano di Gestione fu pubblicato nel Bur Calabria.

Ciò risulta in contraddizione con il carattere straordinario dell'istituto commissariale, che ha per sua intrinseca ragione d'essere la finalità di accelerare lo svolgimento delle ordinarie attività amministrative. Al contrario, la redazione del Piano, che per le situazioni ordinarie è prevista in un anno, ha richiesto tempi doppi per la gestione commissariale della Calabria.

Nonostante i tempi assai lunghi per la sua approvazione, già poco più di un anno dopo, con ordinanza n. 3012 del 10 giugno 2004, si dovette procedere all'aggiornamento, relativamente al sistema impiantistico.⁴²⁵ Infatti, stante le difficoltà riscontrate, tuttora non superate, nel realizzare gli impianti del ciclo integrato, soprattutto nella Provincia di Cosenza, si è dovuto più volte rimodulare l'ubicazione e le caratteristiche del sistema integrato regionale.

Si riporta, di seguito, una tabella riepilogativa sui lunghi tempi dell'approvazione del Piano.

⁴²⁵ ubicazione degli impianti, numero, potenzialità, ecc.

tab. n. 22 - Riepilogo delle fasi di approvazione del Piano.

5/2/1997	d.lgs. n. 22/1997, art. 22	La competenza della redazione del Piano di gestione dei rifiuti, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto Ronchi, è della Regione Calabria.
6/7/2000	o.P.C.M. n. 3062, art. 1, c. II	In carenza di detto adempimento, si affida al Commissario il compito di redigere il Piano di gestione dei rifiuti.
ottobre 2000		Invio della bozza del Piano alle Province, per raccogliere le prime osservazioni.
7/3/2001	ord. n. 1322	Adozione del Piano di gestione e trasmissione dello stesso agli organi competenti.
29/6/2001		Acquisizione delle osservazioni sul Piano da parte della Commissione europea.
2/7/2001		Trasmissione alla Commissione europea della relazione con il recepimento delle osservazioni.
marzo- ottobre 2001		Presentazione del Piano ai Comuni e alle Province, acquisizioni delle osservazioni, ecc.
8/10/2001	delib. di Giunta regionale n. 815	Approvazione del Piano di gestione e trasmissione ufficiale del Piano integrato alla Commissione europea.
22/1/2002	nota della Commissione europea	Assenso della Commissione al Piano e all'ammissibilità al finanziamento Por della spesa relativa agli interventi.
26/2/2002	ord. n. 1771	Approvazione del Piano in via definitiva e invito alle Province a redigere i Piani provinciali.
30/10/2002	ord. n. 2065	Pubblicazione del Piano e sollecito alle Province a redigere i Piani provinciali.
4/12/2002		Pubblicazione del Piano sul Bur Calabria.
10/6/2004	ord. n. 3012	Aggiornamento del Piano relativo al sistema impiantistico (cap. 3).

A fronte della difficile genesi dell'atto programmatico sotto citato, va segnalato che è in via di approvazione un nuovo Piano regionale.

Sulla mancata costituzione degli ambiti territoriali ottimali, il Commissario delegato afferma essere quest'ultima una competenza regionale, estranea alle proprie funzioni.⁴²⁶

⁴²⁶ "Non sembrano, infatti, essere state delegate al Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Calabria anche funzioni di carattere "istituzionale" ordinarie come la promozione e costituzione di soggetti giuridici pubblici, avendo lo stesso un ruolo ed una missione di tipo "strumentale" per il superamento della fase emergenziale." (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

Per quel che riguarda la situazione impiantistica, la situazione allo stato attuale risulta essere sconcertante.

Si rileva che, fino al 2005, per il compostaggio di matrici selezionate, a fronte di una potenzialità autorizzata, già di per sé modesta, di 80 mila tonnellate annue, il rifiuto trattato si fermava a poco più di 34 mila tonnellate.⁴²⁷ Nell'anno citato, sono entrati in funzione 2 nuovi impianti con potenzialità complessiva di 320 mila tonnellate per anno. Tuttavia, la frazione trattata si è fermata a 37 mila tonnellate,⁴²⁸ a causa della mancanza della raccolta differenziata. Risultano attivi 4 impianti.⁴²⁹

Per quel che riguarda il trattamento meccanico-biologico di rifiuti indifferenziati, a fronte di una potenzialità autorizzata di oltre 450 mila tonnellate annue, i rifiuti in ingresso agli impianti non raggiungono le 400 mila tonnellate.⁴³⁰ Risultano operativi 6 impianti.⁴³¹

Rispetto alle previsioni del Piano, per quel che riguarda il sistema di gestione integrato della Calabria nord, è presente un solo impianto in esercizio (Rossano), rispetto ai 4 previsti. Le motivazioni sono da ricercarsi nella resistenza opposta dalle amministrazioni locali ad indicare i siti.⁴³² Il Commissario delegato segnala che si sono svolti vari incontri, anche alla presenza del Prefetto, con il Presidente dell'amministrazione provinciale e con i Sindaci dei Comuni dei 3 subambiti, per giungere a soluzioni condivise, che potessero consentire di evitare ulteriori ritardi, ricorsi giurisdizionali e turbative dell'ordine pubblico. Peraltro, stante lo stallo evidente, la concessionaria del cosiddetto sistema Calabria nord ha attivato la procedura di rescissione del contratto.⁴³³

Nella provincia di Reggio Calabria, dei 3 impianti previsti, è funzionante quello di Gioia Tauro e quello di Siderno, recentemente attivato. La realizzazione dell'impianto di Pettogallico, nel Comune di Reggio Calabria, ove sta funzionando il vecchio impianto di Sambatello,⁴³⁴ ampiamente contestata dalla comunità del luogo appoggiata dalle istituzioni locali, è stata in fase di stallo per lungo periodo, in attesa delle determinazioni della Regione Calabria che, con legge regionale 17 agosto 2005, n. 13, ha sospeso la prosecuzione dei lavori. Tale legge è stata impugnata dallo Stato innanzi alla Corte

⁴²⁷ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 68.

⁴²⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 68.

⁴²⁹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 90.

⁴³⁰ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 75.

⁴³¹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 101.

⁴³² Fra l'altro, il Tar della Calabria ha accolto nel merito un ricorso avverso la costruzione dell'impianto nel Comune di S. Caterina Albanese, mentre il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso del Commissario avverso la decisione del Tar della Calabria, che aveva accolto la sospensiva richiesta dai ricorrenti avverso l'ordinanza che localizzava l'altro impianto nel Comune di Altilia.

⁴³³ Il lodo del collegio arbitrale per la risoluzione della convenzione, che quasi sicuramente produrrà ennesimi aggravii finanziari per la parte pubblica, previsto per l'ottobre 2006, verrà emesso nei primi mesi del 2007, secondo le informazioni apprese nell'adunanza del 12/12/2006.

⁴³⁴ 51.195 tonnellate trattate, a fronte di una potenzialità di 35.000 tonnellate.

costituzionale.⁴³⁵ Il Commissario delegato riferisce⁴³⁶ della recente ripresa delle attività.

Il fatto che le iniziative del Commissario delegato vengano fermate dalla Regione (organo ordinariamente competente in questa materia) -addirittura con legge-dimostra, ulteriormente, il fallimento dell'esperienza commissariale, che, invece di produrre scelte rapide e definitive, introduce conflitti istituzionali devastanti e incomprensibili, dove, al contrario, sarebbero necessarie lucidità, serenità e pacatezza di giudizio.

Ad ulteriore conferma di ciò, va segnalato il notevolissimo contenzioso amministrativo tra Commissariato ed autonomie locali.⁴³⁷ Le difficoltà e il disagio della struttura commissariale nella gestione del contenzioso risulta notevole, come riportato in nota.⁴³⁸ La rilevante pendenza di contenziosi ha, altresì, costretto ad erogare una somma di 2 milioni di euro, al solo fine di procedere ad atti di natura transattiva.⁴³⁹

La termovalorizzazione del *cdr* prodotto in tutti gli impianti della Regione facenti capo al sistema Calabria sud,⁴⁴⁰ a completamento del ciclo integrato dei rifiuti, ha luogo nell'impianto realizzato a Gioia Tauro.⁴⁴¹ Attualmente, viene incenerito anche il *cdr* prodotto a Lamezia Terme. Sempre a Gioia Tauro, è prevista la realizzazione della seconda linea di termovalorizzazione, della capacità di altre 120 mila tonnellate per anno, per l'incenerimento del *cdr* prodotto nelle Province di Catanzaro e di Cosenza.

Anche per il raddoppio di questo impianto la Regione Calabria, con la legge succitata, ebbe a sospendere la prosecuzione dei lavori. Inoltre, il Dipartimento della protezione civile ha rilevato una notevole sproporzione di costi fra la convenzione relativa al sistema integrato di smaltimento Calabria nord e quella Calabria sud, di dubbia giustificazione.⁴⁴²

⁴³⁵ Con sentenza n. 284 del 14/7/2006, la Corte costituzionale, nel dichiarare illegittima la sospensione dei lavori con legge regionale, ha affermato che *"il legislatore regionale non può utilizzare, come è avvenuto nel caso di specie, la potestà legislativa per paralizzare -nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale- gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali."*

⁴³⁶ nota n. 17754/RA del 1°/12/2006.

⁴³⁷ Dall'ord. n. 3306 del 10/1/2005, di revoca delle ordinanze commissariali relative al conferimento agli avvocati dell'ufficio legale interno degli incarichi di rappresentanza in giudizio del Commissario delegato, si contano più di 30 ricorsi pendenti con Province, Comuni, consorzi.

⁴³⁸ *"Si fa presente che l'Ufficio legale interno è stato completamente rinnovato nella sua composizione, ma avendo al suo interno anche un rappresentante dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, anche attraverso chi sta assicurando la difesa in giudizio dell'Ufficio, sta cercando di raccogliere la documentazione attinente i ricorsi amministrativi in questione. Si fa riserva di trasmettere detta documentazione appena in grado."*(nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴³⁹ o.P.C.M. n. 3527 del 16/6/2006, art. 3, c. II.

⁴⁴⁰ Rossano, Crotona, Gioia Tauro, Siderno e Sambatello-Pettogallico.

⁴⁴¹ con una potenzialità di 120 mila tonnellate per anno.

⁴⁴² *"Infatti (...) il termovalorizzatore del sistema Calabria nord, unitamente ad un impianto di selezione dei rifiuti (da realizzare nel Comune di Bisignano) avrebbe avuto un costo di lire 252.649.000.000, come risulta dall'estratto del piano finanziario (...), mentre l'impianto di termovalorizzazione del sistema Calabria sud, unitamente ad un impianto di selezione rifiuti (ubicato nel Comune di Gioia Tauro) avrebbe avuto un costo di lire 126.033.287.175, con una differenza di circa 125 miliardi di lire. Differenza questa che, fatti salvi i necessari approfondimenti in merito alle caratteristiche quantitative e qualitative degli impianti, pare presentare gravi anomalie. Inoltre, il margine di utile che la citata Calabria ambiente s.p.a. prevede nel proprio piano finanziario, per il sistema Calabria nord, risulta inferiore al due per cento dei costi (come da atto aggiuntivo alla convenzione stipulata con il Commissario delegato), e*

Delle 7 stazioni di trasferimento previste nel Piano ne sono state realizzate 4.⁴⁴³ Di esse, quella di Mileto è stata dismessa, a causa di ripetuti incendi dolosi verificatisi nell'anno 2001. Le difficoltà incontrate nell'individuazione degli enti gestori e gli oneri di gestione, che sono a carico dei Comuni conferenti, hanno impedito la realizzazione di ulteriori stazioni.

In allegato (*all. n. 2*), viene riportato un prospetto analitico sullo stato di realizzazione del Piano.⁴⁴⁴

L'incremento della produzione dei rifiuti in Calabria risulta essere proceduta, negli anni del commissariamento, ad eccezione dell'ultimo, a ritmi più sostenuti rispetto alla media nazionale,⁴⁴⁵ come riportato nella tabella che segue.⁴⁴⁶

tab. 23 - Produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate, confronto 1998-2005.⁴⁴⁷

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	26.845.726	28.363.914	28.958.542	29.408.872	29.863.728	30.033.721	31.149.584	31.676.617
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+5,7%	+2,1%	+1,56%	+1,55%	0,6%	+3,7%	+1,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	466	492	501	516	521	524	533	539
Regione Calabria	736.900	821.129	768.014	811.320	859.193	889.083	944.409	935.620
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+11,4%	- 6,4%	+5,6%	+5,9%	+3,4%	+6,2%	- 0,9%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	357	401	376	404	428	443	470	467

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall' Apat.

pertanto notevolmente anomalo rispetto a quello normalmente previsto in casi analoghi (circa il dieci per cento). Si osserva, sul punto, che una percentuale di utile della medesima entità di quella prevista da Calabria ambiente può essere ottenuta mediante un comune investimento del capitale in titoli di Stato, operazione questa priva del rischio d'impresa. Pare allo scrivente che l'insieme degli elementi sopra descritti (...) comportino il serio pericolo di indebiti ed ingiustificati arricchimenti da parte di privati a carico dell'erario, in conseguenza di atti posti in essere dalla struttura commissariale, con le descritte modalità." (nota del Dipartimento della protezione civile n. 11795 del 1°/3/2006).

⁴⁴³ Paulonia, Serra S.Bruno, Mileto, Villapiana.

⁴⁴⁴ aggiornato al giugno 2006.

⁴⁴⁵ I dati riferentesi al periodo 2001-2005 mostrano un incremento inferiore, a livello nazionale, solo a Basilicata e Abruzzo. (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 35).

⁴⁴⁶ Non può essere condivisa la considerazione manifestata nell'adunanza del 12/12/2006 dal Commissario delegato che tale rilevante incremento risulta meno preoccupante, dal momento che, comunque, i livelli di produzione dei rifiuti calabresi risultano inferiori alla media nazionale.

⁴⁴⁷ Va rilevato che, per i dati afferenti il 2005, l'Apat lamenta la scarsa qualità di quelli forniti dal Commissario delegato: "*Le informazioni desunte dalla banca dati mud sono state, in particolar modo, utilizzate per la quantificazione della produzione e della raccolta differenziata delle province di Catanzaro, Reggio Calabria e Crotone, in quanto il Commissario per l'emergenza rifiuti ha reso disponibili i dati della Calabria solo in forma aggregata (...)*". (*Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 30).

Tale incremento, tra il 2003 e il 2004, risulta essere inferiore solo a quello riscontrato nel Lazio ed in Abruzzo.⁴⁴⁸ Il Commissario riferisce che nessuna misura è stata intrapresa per la prevenzione della produzione dei rifiuti,⁴⁴⁹ in quanto attinente alle competenze ordinarie.

Va inoltre ricordato che, nella prima predisposizione del Piano, il Commissario aveva ommesso di prendere in considerazione iniziative volte alla minimizzazione della produzione dei rifiuti. A tale omissione, fu posto rimedio dopo il richiamo della Commissione europea.⁴⁵⁰

La situazione sconcertante riguardo i livelli di raccolta differenziata raggiunti è testimoniata dalle percentuali riportate nella tabella successiva, addirittura in flessione nell'ultimo anno. Lo scostamento con la percentuale nazionale, che nel 1998 era di 10 punti, si è allargato a 16. Va sottolineato che i dati percentuali forniti dalla Regione Calabria⁴⁵¹ sono superiori a quelli ufficiali forniti dall'Apat.

tab. 24 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Italia</i>	11,2%	13,1%	14,4%	17,4%	19,2%	21,1%	22,7%	24,3%
<i>Regione Calabria</i>	0,6%	0,7%	1,1%	3,2%	7,0%	8,7%	9%	8,6%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Dall'analisi delle varie relazioni inviate al Dipartimento della protezione civile e al Ministero dell'ambiente, risulta che i dati elaborati dal Commissario delegato sulla raccolta differenziata sono spesso incongrui e contraddittori.⁴⁵²

Il Piano generale della raccolta differenziata è stato approvato in data 16 marzo 1999. Si deve constatare il fallimento degli obiettivi dello stesso, considerando che

⁴⁴⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 36.

⁴⁴⁹ "Infatti, oltre a non sussistere specifiche deleghe a favore dell'Ufficio del Commissario in merito, si fa presente che l'attivazione di iniziative dirette a favorire la prevenzione e la riduzione della pericolosità dei rifiuti coinvolge innanzitutto il livello nazionale e, a livello regionale, diversi settori quali l'industria, il turismo, il commercio, ecc."(nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴⁵⁰ e mail del 29/6/2001 della Commissione europea.

⁴⁵¹ "La raccolta differenziata nella Regione Calabria è partita in maniera compiuta e solo per la frazione secca tra fine 2001 ed inizio 2002 ed ha raggiunto nel giro dei primi tre anni la percentuale di quasi il 12%, partendo da una situazione precedente che vedeva la raccolta differenziata effettuata in modo episodico, solo da pochi Comuni, e con una percentuale complessiva nel 1999 di circa il 2%."(nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴⁵² Nella relazione in data 13/11/2002 si afferma che la raccolta differenziata arriva all'8% per l'anno 2002; nella relazione del marzo 2003 (successiva) si afferma che essa raggiunge il 6%, sempre con riferimento allo stesso anno; nella relazione del 26/3/2004 si parla del 14% (per l'anno 2003), mentre in quella del 17/1/2005 si riscende all'11,41 % (sempre con riferimento al 2003).

il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata (peraltro livello minimo previsto dalla legge) risulta, a 8 anni di distanza, obiettivo lontano e che, nel corso di questi anni, si è proceduto ad una continua rimodulazione degli obiettivi, divenuti di volta in volta sempre meno ambiziosi, come riportato dalla tabella sottostante.⁴⁵³

tab. 25 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, obiettivi.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
raccolta differenziata effettiva Regione Calabria	0,6%	0,7%	1,1%	3,2%	7,0%	8,7%	9%	8,6%
obiettivi art. 1, c. III, ord. prot. civ. n. 2696 (21/10/97)	30 giugno 10%		35%					
obiettivi Piano interventi emergenza ⁴⁵⁴			10%	35%				
obiettivi art. 1, c. I, ord. prot. civ. n. 2856 (1/10/98)		30 giugno 20%		35%				
obiettivi Piano generale della raccolta differenziata ⁴⁵⁵		30 giugno 20%		30 giugno 35%				
obiettivi art. 2, c. I.1, ord. prot. civ. n. 2984 (31/5/99)		15%		25%				
obiettivi Piano regionale di gestione dei rifiuti ⁴⁵⁶	dalla data di attivazione della raccolta		incidenza percentuale della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani					
	6-12 mesi		15%					
	8-24 mesi		25%					
	36 mesi		35%					

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall' Apat.

⁴⁵³ Considerando gli obiettivi che i vari Piani si sono proposti, risulta poco comprensibile la soddisfazione del Commissario per i risultati raggiunti: "Pertanto il 12% di raccolta differenziata della frazione secca rappresenta un buon risultato, considerato che la modalità di raccolta maggiormente diffusa sul territorio regionale è quella stradale, stante gli elevati costi della raccolta porta a porta. Senza la frazione organica il raggiungimento della percentuale del 35% di raccolta differenziata, previsto dalla normativa, risulta essere impossibile. Fino ad oggi (...) l'avvio della raccolta della frazione organica ha incontrato notevoli difficoltà dovute a fattori strutturali, sociali ed economici che l'Ufficio sta da tempo cercando di superare." (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴⁵⁴ approvato dal Commissariato delegato in data 11/5/1998.

⁴⁵⁵ approvato con ord. n. 573 del 16/3/1999, in ottemperanza all'ord. 1°/10/1998, n. 2856, art. 1.

⁴⁵⁶ approvato in data 30/10/2002 e pubblicato in Bur del 4/12/2002.

Praticamente nulla risulta la raccolta differenziata della frazione organica.⁴⁵⁷⁴⁵⁸ Nonostante tale grave carenza, l'adozione del Piano di raccolta differenziata dell'organico è solo del 24 novembre 2003, ma la sua pubblicazione è stata effettuata addirittura il 15 ottobre 2004, cioè un anno dopo la sua adozione.

Benché l'ordinanza n. 2881 del 1° ottobre 1998 prevedesse una maggiorazione della tariffa per i Comuni che non avessero attivato la raccolta differenziata, solo tre anni più tardi si è messo in moto la procedura per l'applicazione delle sanzioni.⁴⁵⁹ Peraltro, come riferisce il Commissario delegato, nessuna sanzione è stata mai applicata a carico degli enti locali inadempienti.⁴⁶⁰ Risulta, anzi, che lo stesso Commissario abbia chiesto la non applicazione della sanzione.⁴⁶¹

Un'uguale assenza di tempestività è da riscontrarsi per l'approvazione delle forniture di automezzi, attrezzature e mini isole ecologiche per la raccolta differenziata, avvenuta con ordinanze in data 10 giugno 2003, a oltre 10 mesi dalla pubblicazione dei bandi di gara e a 7 mesi dalle aggiudicazioni provvisorie. Ulteriori ritardi sono derivati dall'attribuzione, peraltro solo formale, di tali materiali alle società miste⁴⁶² -cui è istituzionalmente intestato nella Regione il compito della raccolta differenziata- solo in data 1° dicembre 2003,⁴⁶³ ma non ancora divenuta operativa alla data del 13 aprile 2004.⁴⁶⁴ Risulta,⁴⁶⁵ inoltre, che la concreta disponibilità dei mezzi per le società miste è avvenuto (e solo per alcune) soltanto nel 2005. Tale lentezza è del tutto incompatibile con la realtà emergenziale e con il grave ritardo nello sviluppo della raccolta differenziata in Calabria.⁴⁶⁶

⁴⁵⁷ Per sviluppare la raccolta dell'umido è stata emanata, nel febbraio 2005, una specifica ordinanza che disciplina il conferimento dell'umido proveniente da raccolta differenziata presso gli impianti già esistenti, ma non è stata ancora emanata l'ordinanza che incentiva il conferimento della frazione organica in impianto, abbattendone i costi di smaltimento del 50%.

⁴⁵⁸ Risulta, pertanto, privo di fondamento quanto affermato dal Responsabile unico del procedimento secondo cui "l'umido viene raccolto separatamente." (*Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Resoconto stenografico della missione in Calabria del 27/6/2002*).

⁴⁵⁹ note nn. 14635-14670 del 15/10/2001 del Subcommissario delegato.

⁴⁶⁰ nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006.

⁴⁶¹ nota DPC/CG/0056751 del 17/12/2003.

⁴⁶² Le società miste, delle quali al momento i Comuni detengono la quota di maggioranza (51%), hanno il fine di fornire uno strumento operativo per la copertura della raccolta differenziata nella Regione. A tale scopo, il Commissario ha riposto notevoli aspettative nelle società e contribuito economicamente, mediante la fornitura di mezzi ed attrezzature ed elaborando un sistema di incentivazione della raccolta differenziata, basato sul conseguimento di diversi livelli di obiettivo da raggiungere per ottenere il contributo. Le forniture hanno costituito il 51% del capitale delle società, inizialmente detenuto dal Commissario e successivamente ceduto ai Comuni del sottoambito, con percentuali calcolate in base alla popolazione; il restante 49% è stato acquisito, mediante gara, da soci privati, che hanno, quindi, costituito il capitale liquido della società; questa formula ha avuto lo scopo di consentire alle società stesse di avere sia i mezzi necessari allo svolgimento dei servizi che i capitali per la loro gestione.

⁴⁶³ ord. n. 2783/2003.

⁴⁶⁴ ord. n. 2926/2004.

⁴⁶⁵ contratti di rep. nn. 296, 297, 298, 299, 301.

⁴⁶⁶ Né sembra conferente quanto afferma il Commissario straordinario, a giustificazione della lentezza delle operazioni, secondo cui "dopo l'aggiudicazione definitiva e la stipula dei contratti per la fornitura degli automezzi, tutta la tempistica è "saltata" a causa dell'incertezza sull'ammissibilità a cofinanziamento comunitario della spesa a valere sulla misura 1.7 del Por Calabria 2000-2006. Tale problematica si è risolta solamente in sede di Comitato di sorveglianza del Por Calabria avvenuto in dicembre 2004 che ha consentito, previa modifica del Complemento di programmazione, al Dipartimento ambiente della Regione Calabria di operare il trasferimento dei fondi" (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006), dal momento che, in ogni caso, le gare si erano espletate e i mezzi erano, comunque, entrati nella disponibilità del Commissario.

Nonostante il trasferimento, seppure avvenuto lentamente, di tali materiali, la raccolta differenziata segna ancora il passo,⁴⁶⁷ per la scarsa efficienza delle società miste pubblico-private cui è stata affidata, e sulle quali lo stesso Commissario esprime giudizi molto duri.⁴⁶⁸ Peraltro, va rilevato che la Commissione ispettiva tenuta a verificare la funzionalità delle società miste non è stata mai costituita⁴⁶⁹.

Di fronte a tale quadro, risultano paradossali le affermazioni dell'ufficio del Commissario davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sui rifiuti, secondo cui *"anche il sistema della raccolta differenziata procede abbastanza bene"*, quando non del tutto prive di fondamento: *"(...) i valori di raccolta differenziata sono, però, confortanti: negli ultimi due mesi siamo su una media regionale superiore al 15 per cento."*⁴⁷⁰

Va rilevato che le spese effettuate a favore dello sviluppo della raccolta differenziata assommano, a partire dalla dichiarazione dell'emergenza e fino al 2005, a ben oltre 45 milioni di euro.⁴⁷¹

A fronte di ciò, come riconosce lo stesso Commissario, è risultata carente la campagna di educazione ambientale.⁴⁷²

Suscita, infine, perplessità che le convenzioni per l'affidamento in concessione della progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione degli impianti componenti i sistemi integrati di smaltimento⁴⁷³ abbiano previsto il conferimento

⁴⁶⁷ *"Tale "spinta", sulla quale l'Ufficio aveva riposto molte aspettative, ha avuto dei riscontri nella sua fase iniziale, mentre si è spenta nel periodo recente (...) a causa del fatto che le società miste si sono accontentate del raggiungimento del primo livello percentuale (...)"*(nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴⁶⁸ *"A questo problema di natura tecnico-amministrativa si sommano quelli derivanti dalla scarsa partecipazione e controllo da parte dei Comuni che rappresentano la parte pubblica di maggioranza delle società miste, le quali non stanno dando prova di effettiva capacità manageriale, evidenziando i limiti di una gestione ambigua fra pubblico e privato che ha finito per sommare tutti gli svantaggi dell'uno e dell'altro sistema."* (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁴⁶⁹ ultimo periodo eliminato dalla delib. n. 8/2007/G.

⁴⁷⁰ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Calabria e del Responsabile unico del procedimento del 20/11/2003.*

⁴⁷¹ *Già nel 2003 erano stati spesi "78 milioni di euro (di cui 45 pubblici e 33 privati) sulla raccolta differenziata (e in fase di elargizione) circa 92 milioni di euro pubblici sul sistema della raccolta differenziata e dello smaltimento tecnologico dei rifiuti."* (*Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Calabria del 4/11/2003*).

⁴⁷² *E' stata organizzata una modesta -non modestissima- campagna di educazione ambientale, che si è articolata attraverso spot pubblicitari ed interventi nelle scuole primarie, denominata "Riciclare per creare"; sono state inventate delle fiabe ecologiche e trasmesse nelle scuole elementari. Inoltre è stato allestito uno spettacolo teatrale che ha girato per le scuole, intitolato "Gli uccelli spazzini del mondo", per un tentativo di educazione in questa direzione".*(*Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Resoconto stenografico della missione in Calabria del 27/6/2002*).

⁴⁷³ e mail del Commissario delegato dell'11/8/2006, dove si afferma, specificamente per il sistema Calabria nord, che *"purtroppo la convenzione (...) prevede proprio così, anzi la concessionaria contesta che non vengano conferiti i quantitativi di raccolta differenziata previsti. Il fatto è che l'appalto è stato così congegnato, per cui il concessionario ha costruito delle linee dedicate alla raccolta differenziata"*.

anche della raccolta differenziata da parte del concedente, con la conseguenza, pertanto, che tali materiali vengono avviati al recupero energetico e non al riciclaggio.⁴⁷⁴ In punto di efficienza ed economicità, si rileva che porre in essere la complessa attività di gestione della raccolta differenziata al fine del recupero energetico e non del riciclaggio appare non razionale dal punto di vista ambientale, oltre che di difficile sostenibilità anche da un punto di vista strettamente economico.

Generalizzato risulta il mancato pagamento o il notevole ritardo nei pagamenti delle tariffe del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani da parte dei Comuni della Regione. Secondo il Commissario,⁴⁷⁵ la situazione debitoria del sistema di riscossione dei rifiuti ha sfiorato, alla fine del 2004, i 39 milioni di euro.

Ciò crea notevoli difficoltà finanziarie alle imprese affidatarie che gestiscono gli impianti e le discariche ed una pesante situazione debitoria della struttura commissariale.

L'atteggiamento del Commissario straordinario è risultato particolarmente inerte sul punto, e si è limitato, peraltro solo a partire dall'anno 2001, ad accertare le situazioni debitorie dei Comuni morosi, a partire dalla annualità 1999, diffidando gli stessi ad ottemperare al pagamento. A nulla sono valse le sollecitazioni, invero tardive anch'esse, del Dipartimento della protezione civile.⁴⁷⁶ Nell'anno 2005, le diffide al pagamento del dovuto sono state reiterate con due successive comunicazioni, essendo state accertate le situazioni debitorie dei Comuni morosi fino a tutto il 2005.⁴⁷⁷

Rilevantissima è ancora la percentuale di rifiuti smaltiti nelle discariche della Regione (alcune, peraltro, in fase di esaurimento), come appare dalla tabella seguente. Si nota, nell'ultimo anno, addirittura un deciso aumento dei conferimenti in discarica, sintomo evidente del fallimento della gestione integrata dei rifiuti. Appare altresì significativo che, all'inizio della gestione commissariale, la percentuale dei conferimenti in discarica fosse di poco superiore (appena 5 punti percentuale) alla media nazionale, mentre, nel 2005, la forbice con il dato nazionale si è allargata fino ad uno scarto di 30 punti.⁴⁷⁸

⁴⁷⁴ artt. 5 e 7.

⁴⁷⁵ relazione sullo stato di attuazione degli interventi previsti nell'ambito dell'emergenza nel settore della gestione rifiuti nella Regione Calabria del 10/11/2005.

⁴⁷⁶ "(...) si gradirebbe altresì ricevere notizie in ordine alle iniziative, eventualmente anche giudiziarie, intraprese da codesta struttura nei confronti dei Comuni inadempienti riguardo al versamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti, tenuto conto che il comportamento omissivo degli amministratori costituisce -tra l'altro- fonte di responsabilità, anche sotto il profilo contabile." (nota DPC/AFI/0004266 del 25/1/2005).

⁴⁷⁷ Con l'o.P.C.M. n. 3512 dell'8/4/2006, il Commissario delegato è stato autorizzato a nominare i commissari *ad acta* per il recupero coattivo di tali somme. Il Commissario delegato riferisce (nota n. 17754/RA del 1º/12/2006) che, in data 29/11/2006, presso 87 Comuni sono stati nominati i commissari *ad acta* per la riscossione delle somme dovute, con un introito previsto di 21 milioni di euro. Dichiarò, inoltre, imminente la nomina dei commissari per gli altri Comuni.

⁴⁷⁸ Problemi sussistono anche per la messa in sicurezza di tali impianti: "(...) in Calabria, su 25 discariche operative, solo 11 hanno presentato il piano di adeguamento, mentre per 13 impianti non più operativi dal 2003 nessuno ha inviato il piano di ripristino." (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 123).

tab. 26 - Quantità in tonnellate di rifiuti smaltiti in discarica, anni 1999-2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	21.744.693	21.917.419	19.705.207	18.847.827	17.996.328	17.741.733	17.225.727
% sul totale dei rifiuti prodotti	76,7%	75,7%	67%	63,1%	59,9%	57%	54,3%
Regione Calabria	724.755	698.448	731.497	769.923	706.731	705.126	791.961
% sul totale dei rifiuti prodotti	88,3%	90,9%	90,2%	89,6%	79,5%	74,7%	84,6%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall' Apat.

Il fatto che il sistema tariffario dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Regione Calabria preveda una tariffa più elevata per lo smaltimento effettuato in impianti di selezione per la produzione di *cdr* (63 euro) ed in impianti di selezione secco-umido (105 euro) piuttosto che per il conferimento in discarica (54,21 euro e tributo speciale) non giova certo a disincentivare l'utilizzo di quest'ultime.⁴⁷⁹

Solo recentemente il Commissario ha preso provvedimenti⁴⁸⁰ per l'applicazione di tariffe più alte per lo smaltimento del rifiuto indifferenziato e l'attribuzione direttamente agli enti locali, anziché -come avviene ora- alle società miste, degli incentivi per il raggiungimento di obiettivi più elevati di raccolta differenziata.

Né^{511bis} mancano episodi che mostrano scarsa capacità delle amministrazioni all'acquisizione e gestione pubblica delle discariche. Così, con ordinanza n. 736/1999, fu approvato il progetto per la realizzazione di una discarica controllata nel Comune di Crotona; la realizzazione del progetto comportò l'acquisizione al patrimonio pubblico dell'impianto privato di una società, un socio della quale indagato all'epoca dello svolgimento dei fatti, ma in seguito scagionato.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Il Commissario delegato riferisce di alcune recenti misure tese allo sviluppo della raccolta differenziata: "(...) con ordinanza n. 4905 del 28/9/2006 sono stati attuati interventi importanti per il suo incremento; tali misure consistono nell'applicazione di tariffe più elevate per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, accompagnate dal dimezzamento (50% in meno della tariffa precedente, 44% di quelle in vigore dal 2007) del costo di smaltimento della frazione organica da differenziata. Sono stati aggiornati con la normativa vigente i livelli di raccolta differenziata richiesti ai Comuni per poter accedere agli incentivi dell'ufficio del Commissario, prevedendo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art. 205 del d.lgs. n. 152/2006, l'applicazione delle sanzioni di cui al comma III dello stesso articolo." (nota n. 17754/RA del 1°/12/2006).

⁴⁸⁰ ord. n. 4905/2006.

^{511bis} testo modificato dalla delib. n. 8/2007/G da qui a fine pag. 114.

⁴⁸¹ decreto di archiviazione del procedimento per il reato di cui all'art. 416 bis del 15/5/2003 del Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Catanzaro.

Da subito, tale intervento è apparso non conforme alle ordinanze di protezione civile, che prevedono interventi esclusivamente su discariche pubbliche esistenti ed in esercizio.⁴⁸²

Il Comune di Crotona fu individuato come gestore della discarica, una volta completati i lavori della stessa. Sennonché, successivamente, lo stesso dichiarò la propria indisponibilità a gestire direttamente la discarica in parola. In conseguenza di ciò, con ordinanza n. 1412/2001, fu deliberato l'affidamento della gestione alla società mista competente per territorio, nella cui compagine sociale compariva, peraltro, una partecipazione della società precedentemente espropriata.

Anche la società mista si dichiarò impossibilitata ad accettare la gestione della discarica.

La prima società si dichiarò, al contrario di tutti gli altri soggetti interessati, disponibile a rientrare in possesso dell'area acquisita al patrimonio pubblico, comprese le opere ivi realizzate da parte del Commissario, impegnandosi espressamente: a) a gestire direttamente la discarica; b) a corrispondere al Commissario tutte le spese sopportate per la realizzazione dell'impianto della discarica; c) a riconoscere a favore dei Comuni della Provincia di Crotona uno sconto sulla tariffa di smaltimento stabilita dal Commissario delegato.

In seguito a ciò, richiamandosi all'urgenza con la quale occorreva risolvere le problematiche relative allo smaltimento dei rifiuti della Provincia di Crotona, il Commissario accettò la proposta della società.⁴⁸³

Tale svolgimento dei fatti è sintomatico dell'incapacità delle strutture pubbliche preposte di realizzare lo scopo prefissatosi e cioè, nel caso di specie, l'affidamento dell'impianto ad un gestore pubblico.⁴⁸⁴

Ad avviso del Commissario delegato, la società predetta non versò quanto dovuto per il conferimento in discarica.⁴⁸⁵ Tale circostanza è stata, peraltro, contestata dall'impresa, che ha prodotto una cospicua documentazione che dimostra l'avvenuta compensazione del proprio debito con le somme dovute dal Commissario alla stessa. Tale definitiva regolazione dei rapporti risulta dall'ordinanza n. 5199 del 18 dicembre 2006.

Le relazioni previste dalle varie ordinanze di protezione civile da inviarsi alle autorità ministeriali si segnalano per la loro sinteticità e ripetitività nel tempo, tanto da risultare, per lo meno le prime, l'una fotocopia dell'altra e tali da eludere, se non

⁴⁸² ord. n. 2696/1997, art. 1, c. VII.

⁴⁸³ ord. n. 1779/2002.

⁴⁸⁴ *"in considerazione della localizzazione della discarica e delle sue finalità pubbliche è opportuno che la discarica venga gestita da un soggetto pubblico e, in particolare, dal Comune di Crotona"* (ord. 736/1999 del Commissario delegato).

⁴⁸⁵ *"(...) si è proceduto a contestare il mancato versamento da parte della stessa nelle casse di questo ufficio di ingenti somme dal 1999 in poi. La ditta in questione con la nota che si allega contesta in toto la pretesa dell'ufficio affermando che "la tariffa di smaltimento prevista (...) è stata istituita, per espressa previsione dell'art. 1 del provvedimento esclusivamente per essere applicata a discariche o impianti pubblici. Nulla dispone con riferimento all'impianto di proprietà della scrivente società per azioni di diritto e con capitale privato."*(nota del Commissario delegato del 7/3/2005).

la lettera, sicuramente lo spirito della normativa.⁴⁸⁶ A quanto riferisce il Commissario delegato,⁴⁸⁷ nessuna osservazione è mai pervenuta alla struttura commissariale da parte del Dipartimento della protezione civile o del Ministero dell'ambiente. Il Dipartimento, peraltro, afferma che *"risulterebbero pervenute solo le relazioni tecniche del Commissario delegato-Prefetto Alfiero (quindi inerenti la gestione 2006), mentre in precedenza si ha notizia che il Precedente Commissario delegato inviava dette relazioni esclusivamente al Ministero dell'ambiente."*⁴⁸⁸ In definitiva, il Dipartimento della protezione civile non si è fatto parte diligente per ottenere periodicamente le relazioni sullo stato delle attività da parte della struttura commissariale. Ciò risulta ancor più grave, tenuto conto della scarsa considerazione nei confronti del Commissario delegato manifestata apertamente dal Dipartimento della protezione civile, come riferito in nota.⁴⁸⁹

Del resto, la mancanza di monitoraggio sull'azione del Commissariato è riconosciuta dallo stesso Dipartimento della protezione civile, che afferma di aver appreso delle complesse problematiche afferenti all'emergenza ambientale in Calabria solo a decorrere dall'anno 2003.⁴⁹⁰

Non mancano esempi di confusione amministrativa, dovuti all'intrigo di competenze succedutesi negli anni, divise, spesso in maniera poco chiara, fra gli organi ordinariamente competenti e il Commissario delegato. Così, risulta particolarmente sorprendente la nota n. 17624 del 2 dicembre 2004 indirizzata al Dipartimento della protezione civile, nella quale si pone addirittura in dubbio, peraltro dopo due anni dall'evento che vi ha dato causa, da parte del Commissario, la stessa esistenza in atto della gestione commissariale, a seguito delle ambigue ordinanze emanate a fine 2002.

Nello stesso senso va interpretato il conflitto tra Commissario e Dipartimento della protezione civile, sul trasferimento di alcune competenze alla Regione.⁴⁹¹ Infatti, il Dipartimento della protezione civile ha bocciato un protocollo d'intesa fra Commissario straordinario e Regione, che recitava testualmente: *"Il Dipartimento*

⁴⁸⁶ La sola relazione che pare degna di considerazione risulta quella in data 10/11/2005, in cui si comparano in dettaglio i risultati fino ad allora raggiunti con gli obiettivi fissati nel Piano.

⁴⁸⁷ nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006.

⁴⁸⁸ nota DPC/CG/61223 del 30/11/2006.

⁴⁸⁹ *"Ancora una volta, si evidenzia, quindi, l'assoluta carenza di senso istituzionale della struttura de qua (...) che invece di dare seguito alle indicazioni già fornite, perpetua un comportamento caratterizzato da elevatissimo tasso di burocratismo (il Commissario sostanzialmente voleva che ogni suo atto fosse, per così dire, supportato dal Dipartimento della protezione civile al fine di assumere -come effettivamente è accaduto (...)- che i ritardi, gli adempimenti, ecc. potessero fare capo al Dipartimento della protezione civile. (...) Ed infatti il copioso carteggio intercorso costituisce la testimonianza vivente dell'incapacità della struttura commissariale di procedere autonomamente. Tale incapacità, poi, veniva amplificata dal timore di porre in essere atti illegittimi e dalla connessa necessità di dare vita al "minuto carteggio" in parola, dal riscontro del quale -ovviamente- il Dipartimento della protezione civile giammai avrebbe potuto esimersi."* (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/61223 del 30/11/2006).

⁴⁹⁰ nota DPC/CG/61223 del 30/11/2006. In essa si legge: *"(...) dal momento in cui il Dipartimento ebbe conoscenza delle problematiche connesse alla gestione commissariale in parola, ciò che avvenne progressivamente a decorrere dal 2003, l'attività dipartimentale venne improntata al più ampio rigore (...), nonché a fornire ogni utile indirizzo all'attività commissariale -soprattutto sotto il profilo della legittimità dell'operato commissariale- che, a quanto consta, mai in precedenza era avvenuto."*

⁴⁹¹ *ex multis*, nota DPC/CG/0018856 del 6/4/2004.

ambiente della Regione Calabria fa proprie le attività già svolte dall'Ufficio del Commissario, avvalendosi della struttura del Commissario delegato (...)", palesemente ingarbugliando una situazione già particolarmente complessa.

A rendere ancora più caotica la situazione normativa e la confusione nelle attribuzioni di competenze fra organo straordinario e strutture regionali ha contribuito il Commissario delegato, restituendo unilateralmente alcune competenze alla Regione,⁴⁹² omettendosi, così, di ricorrere al *contrarius actus* dell'ordinanza di protezione civile, ex art. 5, c. II, della legge n. 225/1992.

La tensione fra organo commissariale e Regione risulta evidente nelle affermazioni del Commissario sulla nomina di un Subcommissario, che *"continua a rivestire l'incarico di Dirigente generale vicario del Dipartimento per le politiche dell'ambiente della Regione Calabria, e al quale si richiede, in un contesto di contiguità logistica tra gli uffici del Commissario e quelli della Regione, separati solo da una porta, un impegno personale e continuo a saper distinguere tra le due funzioni che è chiamato ad interpretare continuamente e in contiguità fisica."*⁴⁹³

7.3. L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari

Al 31 gennaio 2006, l'ufficio del Commissario straordinario risultava composto di 28 unità provenienti da Amministrazioni varie, 12 unità con contratto di esperto e 13 unità con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.⁴⁹⁴

Sorprende non poco che ben 41 unità in servizio presso il Ministero dell'ambiente, che rappresentano un numero superiore al personale in servizio presso la struttura commissariale, gravino sul bilancio del Commissario.⁴⁹⁵ Per tale spesa il Commissario dichiara di non essere in condizione di *"fornire una concreta valutazione dei risultati dell'azione amministrativa svolta nell'interesse di questa struttura né tanto meno sul rapporto costi rendimenti; né si è in grado di indicare l'attività prestata dai dipendenti in questione, in relazione alle finalità istituzionali e alle attribuzioni di questo ufficio. Tanto più che il pagamento dei compensi avviene*

⁴⁹² ord. n. 2805 del 19/12/2003.

⁴⁹³ nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006.

⁴⁹⁴ Al 30/11/2005, la composizione dell'Ufficio era: 35 unità di personale comandato da varie amministrazioni, 19 professionisti con contratti di consulente-esperto, 17 unità con contratto di collaborazione continuativa, 1 unità con contratto a tempo determinato, 7 componenti della Commissione scientifica e il contingente del Ministero dell'ambiente. Fino al settembre 2004, la struttura era costituita da 5 consulenti, un numero oscillante tra 30 e 40 unità proveniente da amministrazioni varie, 20 esperti, 20 unità con contratto di collaborazione continuativa, oltre alla Commissione tecnico scientifica ed il contingente del Ministero dell'ambiente (nota n. 17400 del Commissario delegato del 30/11/2005).

⁴⁹⁵ "(...) contingente, parimente costituito da dipendenti della Pubblica amministrazione, da co.co.co. ed esperti che opera presso il Ministero dell'ambiente, ai sensi dell'o.P.C.M. 3062 e dell'o.P.C.M. 3106/2001. Tale personale (...) ha percepito nell'anno 2005 compensi per 741.015,22 euro, che sono stati erogati direttamente da questo ufficio ai sensi di quanto previsto nei singoli contratti e provvedimenti adottati da dirigenti ministeriali, ove è espressamente stabilito che "il corrispettivo sarà corrisposto dal Commissario delegato", dietro attestazione del committente che il lavoratore ha regolarmente adempiuto agli obblighi contrattuali." (nota n. 17754/RA del Commissario delegato del 1°/12/2006).

sulla base di richieste formulate dal Ministero dell'ambiente che non contengono alcuna attestazione."⁴⁹⁶

Notevole risulta il ricambio del personale della struttura,⁴⁹⁷ anche per le molte indagini di ordine penale che si sono aperte nei confronti del personale del Commissariato.⁴⁹⁸

Durissime sono le valutazioni del Commissario sulla composizione del personale della struttura: *"La composizione plurima e variegata di questo personale non appare funzionale all'assunzione di impegni propri di un'emergenza continua e all'attivazione di programmi di interventi che dovrebbero essere scanditi con modalità di efficientismo ed economicità aziendale. Il tutto in un contesto solitamente auto e/o eteroreferenziato e comunque per lo più tendenzialmente conformista alla ricerca di un sostanziale estraneamento inebriante di un'apparenza di potere formale e soprattutto senza rischi."*⁴⁹⁹ Carente risulta, altresì, in

⁴⁹⁶ nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006.

⁴⁹⁷ "(...) il notevole turn over del personale della struttura operato, oltre al frequente ricambio dei vertici, influisce certamente sui parametri di valutazione in termini di efficienza/efficacia dell'attività svolta, dovendosi considerare i necessari tempi per l'acquisizione cognitiva delle complesse problematiche, per la riorganizzazione dei processi operativi nonché gli adempimenti burocratici connessi. (...) i tempi di durata dell'emergenza (...) non consentono, evidentemente, l'espletamento di procedure di selezione del personale; tuttavia, per assicurare maggiore trasparenza è stata di recente redatta una raccolta di tutti i curricula pervenuti nel corso degli anni ed è stato utilizzato il sito web dell'ufficio per la ricerca di personale con specifica competenza tecnica." (nota n. 17754/RA del Commissario delegato del 1°/12/2006).

⁴⁹⁸ "Altro aspetto centrale dall'attività investigativa, che attiene sempre al funzionamento e alla gestione dell'ufficio del Commissario, è quello relativo ai rifiuti. Su questo, ritengo opportuno aprire una parentesi, per rilevare come diverse attività illecite, che noi allo stato riteniamo tali, sono state compiute sia da personale addetto all'ufficio del Commissario per l'emergenza ambientale (come sa la Commissione, la struttura è in vigore dalla fine degli anni '90), sia anche da personale addetto all'ufficio dell'Assessorato regionale all'ambiente, con particolare riferimento agli anni dal 2000 al 2005 (finora l'attività investigativa si limita a questo periodo). Abbiamo potuto verificare che molte realizzazioni di opere e molti interventi competevano sia all'ufficio del Commissario sia all'Assessorato regionale all'ambiente, ed il personale, in alcuni casi, prestava servizio nell'uno e nell'altro ufficio. L'attività investigativa, sinora, ha potuto verificare illeciti anche per quanto riguarda la situazione dei rifiuti. (...) Ciò che (...) sta interessando l'ufficio è la condotta di alcuni funzionari, che hanno svolto anche un ruolo apicale all'interno dell'ufficio del Commissario, che hanno adottato provvedimenti attualmente oggetto di indagine. Per alcuni di questi, peraltro, abbiamo già potuto verificare la non conformità. Si è notato che esisteva, da un lato, una certa promiscuità di ruoli, con persone che svolgevano il ruolo di controllori che in alcuni momenti diventavano controllati, e dall'altro un proliferare di società, soprattutto miste pubblico-privato, ma anche non miste, dal 2001 in poi. Tali società recano, nell'oggetto sociale, smaltimento di rifiuti, depurazione o potabilizzazione delle acque. Abbiamo anche verificato che, all'interno delle loro compagini sociali, figurano persone che hanno ricoperto nel passato, o ricoprono ancora, dei ruoli anche all'interno di strutture pubbliche addette al settore di cui stiamo parlando. (...) Stiamo verificando se sia conforme a legge o meno la circostanza che persone che ricoprivano un ruolo nell'ufficio del Commissario abbiano ricoperto, ad esempio, ruoli apicali come responsabili del procedimento o si siano viste liquidare fatture per lavori espletati nell'interesse di ditte che dovevano realizzare le opere, e via dicendo. Questo è oggetto dell'indagine. Non ci sono ancora conclusioni dell'ufficio, ma la nostra attenzione è ferma anche su questo aspetto. (...) Si sta verificando, altresì, l'erogazione delle risorse che andavano sostanzialmente alle società alle quali venivano affidate le opere con affidamento diretto, con trattativa privata (...) In alcuni casi, come dicevo, abbiamo potuto verificare -anche questo è oggetto di indagine- che l'affidamento delle opere avveniva attraverso una sorta di estrazione presso lo studio di un notaio in Catanzaro, sempre lo stesso. Uno dei punti dell'indagine è proprio la verifica della correttezza delle procedure di estrazione a sorte. (...) Posso dire, tuttavia, già con cognizione di causa, che si sono verificati episodi di persone che fanno parte di compagini sociali e ricoprono o hanno ricoperto ruoli importanti all'interno dell'ufficio del Commissario e/o dell'Assessorato regionale all'ambiente." (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione dei Sostituti procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro e del Procuratore aggiunto della stessa sede del 24/1/2006).

⁴⁹⁹ nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006.

particolare nei settori tecnici, il possesso di specifiche e consolidate professionalità, anche per la difficoltà di "*porre in essere valide procedure di selezione.*"⁵⁰⁰

Non sono mancate, peraltro, nel corso degli anni, pressanti richieste commissariali al Dipartimento della protezione civile per ottenere miglioramenti delle posizioni retributive dei dipendenti da inserire in successive ordinanze.⁵⁰¹ Né risultano irrilevanti le problematiche riguardanti minute questioni di indennità da corrispondere, che, tuttavia, hanno prodotto tutta una serie di carteggi con la Protezione civile,⁵⁰² che ha evidentemente distolto parecchio tempo alle attività istituzionali della struttura commissariale.

Si è riscontrata la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*. Su più di una posizione di tali esperti è lecito dubitare. Significativo, per non citare che un esempio, l'incarico di esperto affidato ad un ingegnere venticinquenne, e quindi presumibilmente appena laureato, residente, peraltro, nel Lazio.

Altra anomalia ha riguardato la richiesta di nominare⁵⁰³ a presidente della Commissione scientifica prevista dall'ordinanza n. 2696/1995⁵⁰⁴ il Subcommissario. Ciò denota, quanto meno, un'assoluta mancanza di senso dell'opportunità da parte del Commissario delegato, avendo tale Commissione il compito di coadiuvare, quale organo esterno, la gestione commissariale.

Ancora più significativa risulta la vicenda di un ingegnere assunto come dirigente generale, dimessosi poi da tale incarico, ma non da gran parte delle sue funzioni, che ottenne,⁵⁰⁵ per gli altri incarichi mantenuti, lo stesso compenso da dirigente. Tale remunerazione, inoltre, precedentemente fissata in lire,⁵⁰⁶ con il passaggio all'euro fu fatta oggetto di conversione ad un tasso di 2000 a 1. Dimostrazione, quest'ultima, di una estrema superficialità da parte del Commissario delegato nella gestione del pubblico denaro.

Nel corso degli anni, si sono succeduti ben 41 fra esperti e consulenti.⁵⁰⁷

⁵⁰⁰ nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006. Nella stessa nota si riferisce che tra le spese di personale gravano le somme corrisposte ai componenti della Commissione tecnico-scientifica, che, per l'anno 2005, hanno superato 275 mila euro: "(...) mancano dati certi sul numero delle riunioni svolte, in quanto non sempre le convocazioni avvenivano per iscritto. Tuttavia, non pare che alla predetta Commissione siano stati posti quesiti di particolare complessità e tecnicismo, tant'è che (...) si è ritenuto di autorizzare il Commissario pro tempore ad avvalersi di due consulenti di elevata e comprovata professionalità (...)".

⁵⁰¹ "(...) non si ravvisano idonee motivazioni, connesse specificamente al contesto emergenziale, giustificative dell'attribuzione di emolumenti ulteriori e diversi rispetto a quelli già previsti dal vigente ordinamento giuridico per l'attività di progettazione e coordinamento svolta dai dipendenti di codesta struttura commissariale" (nota DPC/CG/0056751 del 17/12/2003 del Dipartimento della protezione civile, di replica ad una richiesta in tal senso da parte del Commissario delegato).

⁵⁰² *ex multis*: nota DPC/CG/0010282 del 26/2/2004, nota n. 480 del Commissario delegato del 7/4/2004, nota DPC/CG/23212 del 7/5/2004, nota DPC/AFI/0035010 del 22/7/2004. Ulteriori provvidenze al personale sono attribuite con ord. n. 3527 del 16/6/2006 (art. 3, c. I).

⁵⁰³ nota n. 13929 del 31/7/2003 al Ministero dell'ambiente.

⁵⁰⁴ art. 5.

⁵⁰⁵ ord. n. 2834 del 2/1/2004.

⁵⁰⁶ 120 milioni annui convertitisi in 60 mila euro.

⁵⁰⁷ I compensi sono stati erogati, con alcune eccezioni, sulla base della legge 3/8/1998, n. 267.

Il Commissario delegato ha recentemente denunciato una drammatica precarietà della struttura commissariale, sfornita addirittura d'archivio.⁵⁰⁸

Non è stato istituito il servizio di controllo interno.

I rendiconti amministrativi presentati alla competente Ragioneria non hanno prodotto, negli anni della gestione commissariale, alcun rilievo da parte di quest'ultima, nonostante le numerose inchieste penali e contabili sull'operato dell'attività commissariale in corso (e che coinvolgono un ex Commissario delegato e un ex Subcommissario)⁵⁰⁹ ed il pesante contenzioso amministrativo pendente.

L'attività contrattuale si è connotata per le rilevanti deroghe alle norme sulla concorrenza e la trasparenza, che, seppur trovano una base normativa nelle varie ordinanze succedutesi nel tempo, risultano nondimeno discutibili, stante il contesto ambientale calabrese, sottoposto alle notevoli pressioni della criminalità organizzata.

Inoltre, ripetutamente il Commissariato ha sollecitato, nel corso degli anni, il Dipartimento della protezione civile, al fine di ottenere ordinanze che consentissero di poter derogare ulteriormente alle norme in tema di appalti di lavori, forniture e servizi.⁵¹⁰ Tale insistente richiesta sorprende non poco, considerando il contesto ambientale e la materia sulla quale il Commissariato è tenuto ad operare, per i quali massimi debbono risultare la trasparenza e la stretta legalità dell'agire amministrativo. Considerando la lentezza dell'operato del Commissario in questi anni, non può giovare la giustificazione alla deroga alle norme sulla concorrenza richiamata dal Commissario, che appare invero tralaticia e scontata, e cioè la necessità di poter *"abbreviare i termini di pubblicazione o ridurre gli adempimenti burocratici."*⁵¹¹

Notevoli sono risultati gli abusi e le palesi illegalità nello svolgimento dell'attività contrattuale, tanto da far dire al Dipartimento della protezione civile che *"la pendenza di gravi ipotesi accusatorie, relative alle attività della pregressa gestione commissariale -i cui responsabili hanno peraltro a lungo continuato ad operare, per quanto consta, presso codesta struttura- impone una valutazione improntata al massimo rispetto della legalità formale e sostanziale."*⁵¹²

⁵⁰⁸ " (...) occorre procedere alla rivisitazione della pianta organica e dell'organizzazione interna dell'ufficio per renderla più funzionale alle esigenze emergenziali, con la previsione di una figura di raccordo tra le aree aventi competenza prettamente amministrativa e quelle tecniche che, in particolare, curi: la organizzazione dell'archivio cartaceo ed informatico attualmente mancanti; la informatizzazione degli uffici e la loro messa in rete, che risulta fondamentale per la corretta gestione dei dati che l'ufficio gestisce e sulla base dei quali opera; la predisposizione dei cronoprogrammi degli interventi, tutt'ora assente; la pianificazione finanziaria, assente." (nota n. 17754/RA del Commissario delegato del 1°/12/2006). "In atto, infatti, per la ricerca dei precedenti, si ricorre alla "memoria" del personale addetto ai vari uffici con il rischio che, nei casi di dimissioni dello stesso, di spostamento ad altro settore, si possono verificare disguidi o, quanto meno, inutili perdite di tempo." (nota interna dell'ufficio del Commissario n. 9981 del 7/7/2006).

⁵⁰⁹ Pesante risulta l'ipotesi di reato contestata: associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata ai danni dello Stato nella gestione dei finanziamenti destinati all'emergenza ambientale in Calabria.

⁵¹⁰ *ex multis*, nota n. 8422 del 1°/6/2005 al Dipartimento della protezione civile.

⁵¹¹ nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006.

⁵¹² nota DPC/AFI/0001352 del 10/1/2006. Si legge nella stessa nota: *"Si è quindi palesata la estrema gravità di quanto appreso, sia sotto il profilo della rilevanza economica delle questioni connesse, sia per*

Tutto ciò⁵¹³ ha provocato un aumento abnorme del contenzioso,⁵¹⁴ come riferisce con preoccupazione il Commissario delegato.⁵¹⁵

Ampiamente praticato dalla struttura commissariale è stato l'illegittimo affidamento della tutela giuridica ad avvocati del libero foro per un valore superiore ad 1 milione di euro,⁵¹⁶ prassi pervicacemente perseguita fino addirittura al 2005, anno di revoca definitiva degli incarichi,⁵¹⁷ nonostante i continui richiami del Dipartimento della protezione civile contro tale pratica palesemente *contra legem*.⁵¹⁸

Del tutto anomala risulta essere stata la prassi posta in essere da parte del Commissario delegato di affidare la stipula dei contratti ai dirigenti della propria struttura, sia con la firma da parte di questi ultimi degli atti "in nome e per conto del Commissario delegato" che con la sottoscrizione da parte di soggetti che, pur formalmente delegati, risultavano incompetenti, non sussistendo la possibilità di subdelega, in assenza di esplicita disposizione normativa.⁵¹⁹

Per i contratti più importanti posti in essere dalla gestione commissariale, e cioè l'affidamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti della Calabria nord e della Calabria sud, la commissione aggiudicatrice è stata nominata dal responsabile del procedimento, contro il chiaro dettato normativo.⁵²⁰ La stessa composizione della commissione risulta non in linea con i principi della legislazione vigente.⁵²¹

Altra rilevante anomalia riguarda la nomina del direttore dei lavori da parte dello stesso affidatario. A parte ogni profilo di legittimità, non può non rilevarsi come, nel difficile contesto ambientale nel quale si opera, tale comportamento non ha probabilmente giovato a far considerare questa delicata figura neutrale rispetto ai rilevanti interessi in gioco dei concessionari.

la vasta e diffusa situazione di illegittimità rinvenuta, che -non a caso- costituisce altresì oggetto delle note indagini penali e contabili; ciò con gravissimo nocimento dei primari interessi pubblici la cui tutela rientra nelle competenze di questa amministrazione."

⁵¹³ unitamente al mancato o ritardato pagamento delle spettanze, conseguente al mancato pagamento delle tariffe *rsu* da parte dei Comuni.

⁵¹⁴ "Dallo stato degli atti emerge un rilevante contenzioso sia in sede giudiziaria che extragiudiziaria con le ditte che hanno eseguito lavori e/o gestiscono gli impianti, al quale va aggiunto quello derivante dal mancato/ritardato pagamento di prestazioni professionali, conseguente ad irritualità delle procedure di affidamento degli incarichi, e quello promosso da privati soggetti a procedure d'esproprio.(...) Il contenzioso in atto, significativo per le complessità delle tematiche sottese ed importi, con una prevedibile crescita per oneri aggiunti connessi agli iter processuali ed agli interessi, rende ulteriormente difficoltosa ed incerta la ricognizione e quantificazione degli impegni economici che fanno carico all'ufficio."(nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006).

⁵¹⁵ "Tale contenzioso, significativo per importi e tematiche giuridiche sottese, oltre a provocare un rallentamento delle attività prettamente emergenziali, rende difficoltosa e incerta la ricognizione e qualificazione degli impegni economici che fanno capo all'ufficio." (nota n. 17754/RA del 1°/12/2006).

⁵¹⁶ secondo la nota di DPC/AFI/ 19814.

⁵¹⁷ ord. n. 3306 del 10/1/2005.

⁵¹⁸ Risultano agli atti, inoltre, casi in cui, oltre al patrocinio delle cause, taluni soggetti risultavano titolari anche di incarichi di consulenza.

⁵¹⁹ Appare oltremodo sorprendente che per contratti fondamentali e qualificanti, quali quelli per il sistema integrato dei rifiuti Calabria sud e nord, si sia adottata tale prassi, segnalata, inoltre, anche, addirittura, per alcune transazioni.

⁵²⁰ artt. 7 e 21, l. n. 109/1994, all'epoca vigente, e artt. 8 e 92, d.P.R. n. 554/1999.

⁵²¹ art. 21, c. V, l. n. 109/1994, all'epoca vigente, e art. 92, d.P.R. n. 554/1999.

L'istruttoria ha analizzato i contratti posti in essere, limitatamente al periodo 2001-2004.

Per il raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, si è proceduto a trattativa privata,⁵²² attribuendo l'appalto al precedente aggiudicatario, in violazione della normativa comunitaria. Per tale raddoppio, il Commissario ha provveduto ad assegnare al concessionario un contributo di circa 40 milioni di euro, a valere su fondi comunitari, la cui erogazione diventa problematica per la violazione predetta, con le possibili conseguenze sulla sostenibilità economica e finanziaria dell'opera.⁵²³

Analogamente, l'affidamento della gestione provvisoria dell'impianto di selezione e trattamento di *rsu* di Sambatello⁵²⁴ è avvenuto senza gara.

Il contratto per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti differenziati multimateriali ed ingombranti e rifiuti tossici, nocivi, ospedalieri e urbani pericolosi nel territorio di Reggio Calabria,⁵²⁵ di importo pari a quasi 5 milioni di euro, oltre ad essere stato attribuito a trattativa privata, è stato oggetto di una "rimodulazione" per oltre 600 mila euro, a semplice richiesta dell'aggiudicataria.⁵²⁶

Per il contratto di appalto per l'ampliamento della discarica di Vibo Valentia,⁵²⁷ del valore di quasi 1 milione di euro, si è proceduto a trattativa privata, invitando appena 6 imprese, delle quali solo 2 hanno presentato offerte, venendo, perciò, il contratto aggiudicato con un ribasso modesto di appena il 4,99%, peraltro subito riassorbito da una perizia di variante.

Il servizio di gestione della discarica sita nel Comune di Fiumara è stato affidato a trattativa privata diretta,⁵²⁸ per un importo versato, al terzo bimestre del 2005, di oltre 2 milioni e mezzo di euro. Alla stessa impresa aggiudicataria è stato attribuito, a trattativa privata,⁵²⁹ il servizio di gestione e manutenzione della discarica del Comune di Rende.

Per l'esecuzione dei lavori di drenaggio e di bonifica ambientale nel tratto di mare antistante la foce del torrente Beltrame,⁵³⁰ il ricorso alla trattativa privata per un contratto di valore che sfiora il milione di euro ha comportato che la gara informale prevista ha visto solo 2 partecipanti che hanno presentato offerte valide, con conseguente ribasso ottenuto di appena l'1%.

⁵²² rep. n. 216.

⁵²³ Il Commissario delegato riferisce che sulla "pratica in questione sono state segnalate dalla Regione difficoltà in ordine alla concessione del contributo pubblico pari ad 80 miliardi di lire a valere sui fondi Por. Pertanto l'ufficio, compatibilmente con le innumerevoli problematiche emergenziali da affrontare, sta cercando di individuare delle soluzioni che consentano di superare le eccezioni evidenziate, sia pure informalmente, dalla Regione." (nota n. 8919/AAGG del 20/6/2006).

⁵²⁴ rep. n. 65.

⁵²⁵ rep. n. 26.

⁵²⁶ rep. n. 163.

⁵²⁷ rep. n. 94.

⁵²⁸ rep. n. 169.

⁵²⁹ rep. n. 154.

⁵³⁰ rep. n. 173.

Anche i lavori di bonifica e messa in sicurezza del torrente Novito e delle discariche di Locri e Siderno,⁵³¹ per un valore di circa 1 milione e mezzo di euro, sono stati assegnati a trattativa privata, previa gara informale, cui hanno partecipato appena 2 concorrenti.

Per l'affidamento della gestione delle stazioni di trasferimento di Paulonia, Mileto, Serra S. Bruno e Villapiana,⁵³² risulta anomala la stipula di convenzioni praticamente a sanatoria, peraltro più volte rinnovate. Ciò ha gravemente compromesso il ricorso al mercato, tanto più che le società affidatarie risultavano prive della prevista iscrizione all'albo.

Confusa risulta la gestione amministrativa, dal momento che "non si è ancora riusciti ad accertare una situazione complessiva e analitica dei debiti pregressi delle gestioni precedenti, sulle quali non esiste una contabilità sistematica, né relazioni tecnico-economiche" (...) *gli impegni attualmente accertati nei confronti delle società di gestione di impianti e/o discariche di trattamento rifiuti e dei Comuni proprietari delle discariche e ai quali non si è potuto ancora fare fronte per il mancato pagamento da parte dei Comuni della tariffa di smaltimento rifiuti ammontano complessivamente a euro 26.580.111,58.*"⁵³³

Ingenti risultano le spese effettuate fino al 2005, pari quasi a 600 milioni di euro, come risulta dalle tabelle sotto riportate (*tab. nn. 27 e 28*).

⁵³¹ rep. n. 179.

⁵³² rep. nn. 226, 229, 231, 258, 259, 263, 287, 288 e 289.

⁵³³ nota del Commissario delegato n. 18678 del 18/12/2006. Nella stessa si legge: "(...) *la stessa gestione della contabilità generale dell'ufficio presenta evidenti carenze. (...)*" "la strutturazione della relativa procedura non è stata impostata sin dall'inizio come una vera e propria struttura di bilancio, bensì è stata adattata per debitori relativamente alle entrate e per centri di costo e mastri relativamente alle uscite. Le carenze di questa impostazione consistono nel fatto che non si riesce a riepilogare, ad aggregare e disgregare i vari dati contabili sia per le entrate che per le uscite in modo da poter ricostruire analiticamente le varie situazioni finanziarie, tipo impegni, accertamenti, pagamenti sia per interventi che per capitolo. (...) per vari interventi, avviati con determinati finanziamenti, successivamente sono state individuate altre fonti di finanziamento, con conseguenti incertezze nel determinare le situazioni debitorie, le varie economie di spesa, ecc. (...) *Oltretutto, il programma di elaborazione dei dati contabili, a suo tempo fornito dalla ditta (...) per la quale di recente la Procura presso il Tribunale di Catanzaro ha chiesto (...) copia degli atti di liquidazione relativi a lavori di ogni genere eseguiti dalla stessa, risulta ormai inadeguato e privo di un contratto di assistenza, mentre non si è ancora riusciti a reperire il carteggio relativo al contratto a suo tempo stipulato.*"

tab. 27 – Riepilogo situazione finanziaria.

anni	entrate	uscite	spese per interventi <small>(sul totale della spesa, in valori assoluti)</small>	spese per interventi %
1998	45.786.185	2.280.005	1.746.610	76,6
1999	39.282.191	35.414.099	33.348.311	94,1
2000	85.481.910	53.996.213	50.364.913	93,2
2001	63.662.942	124.002.101	118.899.824	95,8
2002	125.409.965	108.816.458	103.572.496	95,1
2003	103.662.964	112.046.199	106.224.199	94,8
2004	76.920.419	91.313.702	85.093.332	93,1
2005	68.667.756	52.658.450	48.962.711	92,9
totale	608.874.272	581.127.231	548.572.411	94,3

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

tab. 28 – Analisi della spesa di parte corrente.

voci di spesa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
compensi al Commissario e suoi Vice	0	0	38.435	144.550	131.186	125.407	147.183	133.218	719.982
indennità ai Prefetti	0	45.166	266.334	186.907	182.463	182.876	163.450	1.904	1.029.103
compensi al personale amministrativo ⁵³⁴	799.075	1.414.042	2.065.550	3.699.398	3.414.655	3.767.584	4.046.481	1.928.629	21.135.414
funzionamento struttura ⁵³⁵	129.561	104.885	139.861	259.219	205.462	282.555	114.643	159.355	1.395.364
compensi alla commissione scientifica	73.619	174.572	240.261	183.515	254.123	158.287	161.967	275.528	1.521.875
compensi per collaborazioni ⁵³⁶	120.418	199.392	298.919	439.493	1.003.529	911.243	1.568.434	1.197.095	5.738.528
nomina legali libero foro	10.717	127.725	582.111	189.184	52.533	34.037	18.203	0	1.014.514
totale	1.133.390	2.065.782	3.631.471	5.102.266	5.243.951	5.461.989	6.220.361	3.695.729	32.554.780

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

⁵³⁴ Comprende: indennità per il personale utilizzato (dei ministeri, delle prefetture, ecc.), oneri Irpef e Irap, polizze assicurative per responsabilità civile.

⁵³⁵ Comprende: spese di gestione dell'ufficio, spese postali, servizi di copiatura, acquisto *computer* e *software*, spese per convegni e pubblicizzazione dell'attività commissariale.

⁵³⁶ Comprende: emolumenti per esperti, consulenze continuative e co.co.co.

Dall'ultima tabella sotto riportata, si evince che la spesa per l'emergenza rifiuti ha assorbito circa la metà delle risorse a disposizione del Commissario delegato. Vanno segnalate le cospicue somme (quasi 21 milioni di euro) spese per le attività di sensibilizzazione, che non risultano, oggettivamente, aver prodotto alcun effetto pratico.

tab. 29 – Analisi della spesa per interventi.

voci di spesa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
impianti <i>rsu</i> ⁵³⁷	1.431.106	16.723.095	15.217.461	16.967.744	18.655.609	19.604.289	18.052.735	14.152.833	120.804.872
discariche ⁵³⁸	0	2.486.638	6.608.614	6.876.000	6.832.637	5.864.282	2.953.652	5.312.979	36.934.805
attività di sensibilizzazione	86.198	3.962.948	4.193.518	3.697.742	4.620.151	1.940.019	1.597.208	754.793	20.852.580
raccolta differenziata ⁵³⁹	30.987	2.045.597	9.429.623	8.554.410	1.257.562	2.001.540	13.530.481	8.512.686	45.362.886
impianti di depurazione	0	0	0	8.840.596	4.235.781	4.483.243	7.274.855	200.000	25.394.477
bonifiche	0	0	997.374	4.135.433	8.074.890	5.865.321	2.157.596	535.853	21.766.470
acque	198.319	8.130.033	13.918.323	69.827.899	56.895.866	66.465.505	39.526.805	19.493.567	277.456.321
totale	1.746.610	33.348.311	50.364.913	118.899.824	103.572.496	106.224.199	85.093.332	48.962.711	548.572.411

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

8.Sicilia

⁵³⁷ Comprende: spese per la realizzazione e la gestione degli impianti di *rsu*.

⁵³⁸ Comprende: oneri di gestione ed impianti di discariche.

⁵³⁹ Comprende: spese per società miste, automezzi, attrezzature.

8.1. Il quadro normativo dell'emergenza

La dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione siciliana fu proclamata nel 1999, con l'emanazione del d.P.C.M. del 22 gennaio 1999, con previsione del 30 giugno 2000 come data di scadenza. Tale situazione fu determinata dalla inadeguatezza infrastrutturale delle discariche preesistenti e, quindi, del sistema di smaltimento dei rifiuti urbani, che sarebbe potuto degenerare in una emergenza non fronteggiabile con i mezzi e i poteri ordinari.

Il procedimento ebbe inizio sulla base delle istanze prodotte dal Presidente della Regione e dal Ministro dell'ambiente, con le quali venne evidenziato lo stato di pericolosità socio-economico-ambientale connesso anche alla circostanza che, oltre all'enorme massa di rifiuti prodotti quotidianamente sul territorio della Regione, si aggiungevano anche quelli introdotti abusivamente da altre Regioni.

Con l'ordinanza n. 2983/1999 (e successive modifiche e integrazioni, apportate dalle ordinanze nn. 3048/2000 e 3136/2001),⁵⁴⁰ il Presidente della Regione fu nominato Commissario delegato per la predisposizione ed adozione del Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate, di un Piano di interventi d'emergenza per la gestione dei rifiuti urbani, nonché per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla grave situazione.

Il Commissario delegato, avvalendosi di un Vicecommissario e di due Subcommissari nominati d'intesa con il Ministro dell'ambiente, ebbe il compito di predisporre il Piano degli interventi di emergenza entro il mese di agosto 1999 e riferire ogni due mesi sull'attuazione delle ordinanze sia al Ministro dell'ambiente che al Dipartimento della protezione civile.

Le ordinanze citate precisarono nel dettaglio i criteri e i principi cui il Piano doveva conformarsi. Nel disciplinare i poteri del Commissario delegato, stabilirono che l'organizzazione e la gestione dei rifiuti urbani avvenissero in un ambito territoriale ottimale, individuato preferibilmente a livello di Provincia, e che il Commissario definisse ed attuasse forme e modi di cooperazione tra Provincia e Comuni in ciascun ambito individuato. Nel caso di una mancata intesa tra i due livelli istituzionali menzionati, il Commissario avrebbe dovuto provvedere, previa diffida, a porre in essere, in nome e per conto dei predetti enti, gli atti necessari alla costituzione delle società di ambito per la gestione integrata del servizio, cui affidare la proprietà e la gestione degli impianti.

Furono poi fissati i criteri e gli obiettivi della raccolta differenziata, stabilendone limiti quantitativi e temporali: 15% da realizzare entro il 2003 e 25% entro il 2005.⁵⁴¹

⁵⁴⁰ Singolare appare la disposizione dell'art. 7 dell'ord. n. 3136, che recita che il Commissario "provvederà ad acquistare in proprietà, in locazione o in comodato i necessari locali", che mal s'attaglia (per la proprietà) con il carattere necessariamente provvisorio della struttura.

⁵⁴¹ ord. nn. 3072/2000 e 3190/2002.

Al fine del superamento dell'emergenza, si disposero una lunga serie di adempimenti da realizzarsi a cura del Commissario delegato, riguardanti il sistema di gestione dei rifiuti, secondo i principi derivanti dal vigente quadro normativo, ed in particolare: la realizzazione di impianti di selezione e preparazione di carta, plastica, vetro, metalli ferrosi, ecc.; di piazzole di stoccaggio delle frazioni di rifiuti raccolti separatamente; di impianti per la produzione di *compost* da frazione organica e per il recupero di inerti; l'adozione di misure per prevenire la formazione dei rifiuti; la realizzazione di impianti di termovalorizzazione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, il Commissario delegato-Presidente della Regione fu autorizzato a stipulare, in base a procedure ad evidenza pubblica *ed in deroga alle procedure di gara comunitaria*,⁵⁴² convenzioni –di durata massima ventennale-⁵⁴³ con operatori industriali che si impegnassero a trattare in appositi impianti, già di loro proprietà o in gestione, la frazione residuale dei rifiuti avviati a smaltimento e ad utilizzarli in impianti di termovalorizzazione con recupero di energia da vendere all'*Enel*.

Fin dall'emanazione della prima ordinanza di emergenza, fu attribuito ai Prefetti delle Province l'esercizio delle competenze di cui all'art. 13⁵⁴⁴ del d.lgs. n. 22/1997, nonché il potere di approvazione dei progetti e delle autorizzazioni concernenti le discariche.⁵⁴⁵ Agli stessi Prefetti fu affidata la vigilanza, in collaborazione con le Province, sulle attività di conferimento dei rifiuti e di gestione delle discariche, nonché la loro individuazione, eventuale chiusura, messa in sicurezza e tutti gli interventi di *post* chiusura.

Fu altresì prevista la possibilità, da parte dei Prefetti, di affidare la gestione delle discariche all'*Enea*, riconoscendo a quest'ultimo il rimborso dei costi sostenuti.

Con l'ordinanza n. 3048/2000, si dispose il divieto di ingresso nel territorio della Regione dei rifiuti destinati allo smaltimento provenienti da altre Regioni e dall'estero. La vigilanza sull'applicazione di tale divieto fu affidata ai Prefetti.

Nel corso dell'anno 2000, fu prorogata l'emergenza con d.P.C.M 16 giugno 2000, che ne stabilì il nuovo termine di scadenza al 31 dicembre 2001.

⁵⁴² La disposizione riportata in corsivo è stata eliminata con l'ord. n. 3334/2004. Sull'intento di disattendere le procedure comunitarie da parte del Commissario delegato, si riporta il seguente passo: "Innanzitutto, occorre considerare che la Commissione europea (...) ha comunicato di ritenere che l'articolo 4 della ordinanza della Presidenza del Consiglio n. 2983 del 31 maggio 1999, nella misura in cui consente l'affidamento di appalti di servizi in deroga alle procedure previste dal diritto comunitario in maniera generalizzata ed indipendentemente dal verificarsi delle ipotesi derogatorie previste dalla direttiva 92/50/Cee del Consiglio del 18 luglio 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, costituisce una violazione della medesima direttiva." A tale proposito, occorre evidenziare che la previsione "in deroga alle procedure di gara comunitaria", non si pone al di fuori della disciplina già dettata dalla direttiva 92/50/Cee ed ha il solo scopo di esplicitare che la procedura è di affidamento di una concessione di servizi e non di appalto di pubblico servizio. Pertanto, anche al fine di evitare ogni contenzioso, si ritiene necessario sopprimere la previsione, con la seguente formulazione: "Al comma I dell'art. 4 dell'ordinanza n. 2983 del 31 maggio 1999, come successivamente modificata ed integrata, le parole "in deroga alle procedure di gara comunitaria" sono soppresse." (nota del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti n. 24894 del 22/12/2003).

⁵⁴³ vincolando, così, per lungo periodo, sulle scelte prese, gli enti e gli organi ordinari subentranti.

⁵⁴⁴ Tale articolo prevede l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da adottarsi, ordinariamente, dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco.

⁵⁴⁵ in deroga agli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997, che disciplinano l'autorizzazione all'esercizio dello smaltimento in discarica.

Ulteriori disposizioni furono adottate con diverse ordinanze in riferimento alla emergenza derivante dalla bonifica dei siti inquinati, sia di rilevanza nazionale -quali quelli di Gela e di Priolo- che regionale, e, comunque, di competenza del Commissario delegato.

Dal punto di vista organizzativo e delle strutture operative, furono autorizzate sia assunzioni di personale esterno alla Pubblica amministrazione che l'utilizzo di quello in servizio, dando facoltà sia al Commissario delegato⁵⁴⁶ che al Vicecommissario,⁵⁴⁷ nonché ai Prefetti, di nominare e di avvalersi di propri contingenti di personale.

Con d.P.C.M. 14 gennaio 2002, fu prorogato lo stato di emergenza, fissando la nuova scadenza al 31 dicembre 2004.

In relazione alla nuova proroga, e con riferimento all'aspetto organizzativo sopra detto, con l'ordinanza n. 3190/2002 fu disciplinato specificamente l'assetto dell'ufficio del Commissario delegato, prevedendone l'articolazione in strutture operative, in analogia a quanto previsto per la Regione siciliana dalla vigente normativa, proponendo a capo di tale ufficio la figura di un dirigente responsabile.

Con l'ordinanza n. 3334/2004, nel riconfermare i poteri già conferiti al Commissario delegato-Presidente della Regione siciliana fino alla cessazione dello stato di emergenza, fu disposto che, al fine di realizzare con la massima celerità gli interventi e le opere previste dal Piano regionale di gestione dei rifiuti,⁵⁴⁸ il Commissario potesse derogare alle pertinenti disposizioni della normativa regionale, salvaguardando, in merito alla gestione delle discariche, l'applicazione del d.lgs. n. 36/2003.

Peraltro, i decreti dichiarativi e reiterativi dello stato di emergenza richiamati, essendo stati annullati dal giudice amministrativo, furono sanati dalla legge di conversione 8 aprile 2003, n. 62 del decreto legge 7 febbraio 2003, n. 15,⁵⁴⁹ norma di dubbia costituzionalità.⁵⁵⁰

A fine 2004, si procedette alla proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2005,⁵⁵¹ nuovamente prorogato, con d.P.C.M. 29 dicembre 2005, fino al 31 maggio 2006.⁵⁵²

⁵⁴⁶ art. 10, c. II, dell'ord. n. 2983/1999, come sostituito dall'art. 2, c. XIV, dell'ord. n. 3072/2000, e art. 2, c. IX, ord. n. 3072/2000, successivamente modificato dall'art. 4, c. XXIII, dell'ord. n. 3136/2001.

⁵⁴⁷ "Il Vicecommissario può avvalersi di 40 unità a tempo pieno di personale della Pubblica amministrazione cui verrà corrisposto un compenso mensile nei limiti di 70 ore di straordinario" (art. 2, c. I, dell'ord. n. 3048/2000 e art. 2, c. VIII, dell'ord. n. 3072/2000).

⁵⁴⁸ Il Piano fu adottato con ord. n. 1166/2002 e aggiornato con ord. n. 1260/2004. Nel corso dell'emergenza, furono approvati anche: il Programma per la decontaminazione e smaltimento dei policlorodifenili e policlorotrifenili in Sicilia (ord. n. 1243/2002), l'Adeguamento del programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica (ord. n. 323/2004), il Programma per la decontaminazione e smaltimento degli apparecchi contenenti *pcb* e *pct* soggetti ad inventario e del *pcb/pct* in essi contenuti (ord. n. 324/2004).

⁵⁴⁹ art. 1 *ter*, c. I.

⁵⁵⁰ Si richiamano le considerazioni riportate alla nota n. 153.

⁵⁵¹ d.P.C.M. 23/12/2004.

⁵⁵² Con o.P.C.M. n. 3508 del 6/4/2006, recante *Disposizioni urgenti di protezione civile*, all'art. 7, fu stabilito, a meno di due mesi dalla conclusione dell'emergenza, che, ferme le competenze e le procedure previste dalla normativa ordinaria vigente in materia di valutazione di impatto ambientale, il Presidente della Regione siciliana-Commissario delegato, al fine di favorire il definitivo superamento delle situazioni di emergenza rispetto ai contesti di criticità in materia ambientale, dovesse provvedere, sino al

Infine, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3537 del 28 luglio 2006, al solo fine di completare gli interventi necessari al definitivo rientro nell'ordinario, al Presidente della Regione-Commissario delegato furono prorogati i poteri sugli interventi pendenti fino al 31 dicembre 2006.⁵⁵³ A tal proposito, non può non rilevarsi che i due mesi di vuoto normativo intercorrenti tra la scadenza dell'emergenza e la decisione di continuare la gestione commissariale per l'attuazione ed il completamento di tutte le iniziative già programmate non hanno certo giovato alla continuità e certezza dell'agire amministrativo.⁵⁵⁴

Dalla corrispondenza analizzata fra il Commissario delegato, il Dipartimento della protezione civile ed il Ministero dell'ambiente, appare che un notevole numero di disposizioni, anche minute e di dettaglio, delle ordinanze di protezione civile siano nate su iniziativa dello stesso Commissario, anche a sanatoria di inadempienze precedenti ed irregolarità varie.⁵⁵⁵

8.2. L'attuazione dell'emergenza

Il Piano per la gestione dei rifiuti divenne operativo solo nel dicembre 2002 (e cioè ad oltre tre anni dall'ordinanza n. 2983/1999 che ne aveva previsto l'adozione)⁵⁵⁶ e lo stesso Piano delle priorità degli interventi per l'emergenza rifiuti (*Pier*) fu approvato nel luglio 2000, ad oltre un anno dalla primitiva scadenza di novanta giorni per la sua emanazione. Analogamente, il Regolamento attuativo relativo ai criteri tecnico-economici per l'organizzazione dei servizi di raccolta differenziata fu approvato a due anni dall'emanazione del *Pier*, mentre era previsto un termine di 60 giorni dall'approvazione dello stesso.

31/5/2006, e previa compiuta verifica di tutti i presupposti di legge, al rilascio delle autorizzazioni previste rispettivamente dai dd.lgs. 18/2/2005, n. 59, 11/5/2005, n. 133 (impianti di incenerimento dei rifiuti) e dal d.P.R. 24/5/1988, n. 203, relative agli impianti per la gestione dei rifiuti, per la depurazione e per il riuso delle acque reflue.

⁵⁵³ Con ord. n. 3538, di pari data, i termini di cui all'art. 1, cc. II e IV, dell'o.P.C.M. n. 3327/2003 e successive modificazioni ed integrazioni e di cui all'art. 6, c. I, o.P.C.M. o.P.C.M. n. 3334/2004 e successive modificazioni furono prorogati al 31/1/2007, limitatamente al settore della rottamazione e demolizione dei veicoli fuori uso e dei relativi componenti e materiali, per il quale era stata prorogato lo stato di emergenza con d.P.C.M. di pari data. Con d.P.C.M. dell'8/2/2007 lo stato di emergenza è stato prorogato al 31/1/2008. Con ord. n. 3569 del 5/3/2007, i termini di cui sopra sono prorogati al 31/1/2008.

⁵⁵⁴ Con d.P.C.M. del 9/6/2006, fu, invece, prorogata l'emergenza in materia di bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati, nonché in materia di tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione nella Regione siciliana fino al 31/1/2007. Con d.P.C.M. dell'8/2/2007, lo stato di emergenza è stato prorogato al 31/1/2008. Su tale emergenza, la Sezione centrale del controllo della Corte dei conti ha programmato una indagine per l'anno 2007 (delib. n. 1/2007/G).

⁵⁵⁵ *ex multis*, note nn. 11333C del 30/7/2002, 16141 A1 dell'8/8/2003, 24894 Int del 22/12/2003, tutte del Commissario delegato e note nn. DPC/CG/1331 dell'11/1/2003, 47746 del 30/10/2003, 2577 del 15/1/2004, 50675 del 9/11/2004, 4256 del 25/1/2005, del Dipartimento della protezione civile. Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario delegato afferma che "le richieste di modifica delle ordinanze avanzate dall'ufficio del Commissario sono state il frutto di una interlocuzione costante con il Dipartimento della protezione civile e il Ministero dell'ambiente per adeguare le ordinanze stesse a normative sopravvenute, alle esperienze maturate, anche da parte di altre Regioni, per risolvere problemi di attuazione delle ordinanze stesse (...)."

⁵⁵⁶ Peraltro, con ord. n. 1260 del 30/9/2004, appena un anno e mezzo dopo l'approvazione del Piano, fu adottato l'aggiornamento dello stesso, comprensivo dei Piani provinciali, del programma per la riduzione dei *rub* in discarica, dei programmi relativi ai *pcb/pct*, dell'adeguamento dei criteri per le discariche al d.lgs. n. 36/2003 e dei sistemi impiantistici per la termovalorizzazione.

Da ciò si ricava una notevole lentezza del procedere dell'attività programmatrice, tenuto anche conto del carattere straordinario del Commissariato, istituito propriamente al fine di accelerare lo svolgimento delle ordinarie incombenze amministrative.⁵⁵⁷

Inoltre, lo stato di attuazione ad oggi del Piano è ancora decisamente modesto. Né le Autorità di riferimento (Dipartimento della protezione civile e Ministero dell'ambiente) si sono rese parte diligente nel monitorare la situazione, se, per esempio, non si sono nemmeno attivate per ottenere le relazioni periodiche sullo stato dell'attuazione del programma, prescritte dalle stesse ordinanze, per tutto il periodo fine 2001-fine 2004, durante il quale il Commissario non ha inviato alcun rapporto.

Tali ritardi risentono, evidentemente, anche dell'incertezza nella definizione delle scelte strategiche, modificatesi repentinamente nel corso della gestione. Così, mentre nel Piano di emergenza (2000) si prescrive il ricorso alla produzione di *cdr* in modo rilevante, già con il Piano di gestione dei rifiuti (2002) si punta tutto sulla frazione secca; inoltre, si riducono gli obiettivi della raccolta differenziata dal 50% al 35% e si moltiplicano gli *ato*. Tali relevantissimi mutamenti di strategia, che appaiono sorprendenti (stante il poco tempo intercorso fra i due atti programmatici) hanno portato a rendere inutili le prime attività commissariali, secondo quanto relazionato dallo stesso Commissario.⁵⁵⁸

Così, per esempio, dalla relazione in data 5 dicembre 2001 del Commissario straordinario si legge: *"Allo stato, la struttura commissariale ha già predisposto gli atti di gara, ai sensi dell'art. 4 dell'ordinanza n. 2983/1999"*, relativamente agli impianti di *cdr*.⁵⁵⁹ Tali bandi, poi, non sono stati pubblicati per la intervenuta nuova strategia del Piano approvato nel 2002.

⁵⁵⁷ Nella memoria presentata dal Commissario delegato nell'adunanza del 12/12/2006, si legge che l'attività programmatrice *"ha scontato soprattutto nella fase iniziale la mancanza di dati ed elementi di conoscenza sui rifiuti in Sicilia necessari per qualunque attività di programmazione (basti ricordare, ad esempio, che l'Arpa Sicilia alla quale la legge demanda la competenza in materia di catasto dei rifiuti è stata istituita con l.r. n. 6 del 3 maggio 2001)."*

⁵⁵⁸ *"tutto lo sforzo (...) della gestione commissariale è stato polarizzato (...) sul versante della produzione di cdr"*, (relazione 15008 del 5/12/2001 al Ministero dell'ambiente).

⁵⁵⁹ Per la vendita del *cdr* prodotto, si riporta quanto dichiarato dal Commissario delegato: *"Per quanto riguarda il cdr (...) si rappresenta che con decreto n. 61 del 2 aprile 2000, al fine di "identificare il numero ed i criteri per la localizzazione del combustibile derivato dalla frazione residuale dei rifiuti urbani e dai rifiuti assimilabili tenendo conto, in via prioritaria, dell'offerta di utilizzo dello stesso da parte del sistema industriale esistente in sostituzione dei combustibili tradizionali" ed al fine di individuare i "possibili soggetti interessati all'utilizzazione del combustibile derivato dai rifiuti, secondo le procedure stabilite con l'art. 4" della originaria o.P.C.M. n. 2983 del 31 maggio 1999, è stata disposta la pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale e su tre a diffusione regionale dell'avviso rivolto a " chiunque sia interessato all'acquisizione di combustibile da rifiuti (cdr) prodotto in Sicilia per la sua utilizzazione in impianti industriali in esercizio o in via di realizzazione e completamento entro il 31/12/01."* (nota n. 10386/AAGG del 21/4/2006).

D'altronde, la ridefinizione degli obiettivi, a parere dello stesso Commissario delegato,⁵⁶⁰ è stata necessaria per l'impraticabilità di attuazione da subito riscontrate del Piano di emergenza.

Le stesse capacità di previsione sulla fine dell'emergenza da parte della struttura commissariale si sono rivelate del tutto inattendibili, considerando che nella audizione del Vicecommissario delegato presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione dei rifiuti del 20 novembre 2003 si afferma⁵⁶¹ che non solo l'emergenza si sarebbe conclusa nel 2004, ma, addirittura, ottimisticamente, ci si spinge a sostenere che "*si potrebbe anche anticipare la scadenza di qualche mese*", palesando, così, un rilevante errore di previsione riguardo il cronoprogramma.⁵⁶²

L'attività del Commissario delegato si è incentrata nella predisposizione delle convenzioni aventi ad oggetto la chiusura del ciclo dei rifiuti, con esito ancor oggi del tutto insoddisfacente.

L'avviso pubblico per la stipula di convenzioni riguardanti il sistema di gestione integrato per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani al netto della raccolta differenziata, in ottemperanza alle ordinanze nn. 2983/1999 e 3190/2002, fu pubblicato in data 9 agosto 2002, imponendo, peraltro, un termine assai breve di 80 giorni⁵⁶³ (il minimo previsto dalla legislazione nazionale vigente)⁵⁶⁴ per la presentazione della proposta di partecipazione alla gara, sul presupposto dell'urgenza.

⁵⁶⁰ "Nel momento in cui il Pier ci si è voluti spingere a considerarlo un vero e proprio strumento di pianificazione il Pier mostra i suoi limiti e non può portare altro che ad un sostanziale fallimento. Nel caso specifico tutta la parte relativa alla pianificazione degli impianti di cdr si è rivelata di fatto inapplicabile. La pianificazione in ambiti territoriali ottimali per il cdr non corrispondeva ai confini provinciali né a sottoinsiemi degli stessi, per cui non erano neppure coerenti con le prescrizioni del d.lgs. n. 22/1997: alcuni ambiti sconfinavano da una Provincia all'altra, creando in tal modo, se effettivamente utilizzati, scompensi nella gestione dei rifiuti. Per di più, l'ordinanza commissariale n. 280/2001, sulla scorta delle indicazioni degli Enti locali, individua altri ambiti per la gestione delle raccolte differenziate, che non coincidevano né erano sovrapponibili con gli ambiti e con i subambiti del cdr. Voler attuare la programmazione presente all'inizio del 2002 avrebbe portato non un minor numero ma un maggior numero di ato, in particolare ci sarebbero stati 34 ato, 9 per il cdr (ulteriormente suddivisi in 24 sub-ato) e 25 ato per la gestione della frazione secca della raccolta differenziata (ulteriormente suddivisi in 35 sub-ato per la gestione della frazione umida) e quasi in nessun territorio sarebbe stato possibile attuare la gestione integrata dei rifiuti. Il mutamento di rotta (...) comunque non è stato dovuto ad una scelta dell'ufficio del Commissario ma ad una specifica prescrizione dell'ordinanza n. 3190/2002, la quale ha preso atto che il persistere nelle indicazioni contenute nelle precedenti ordinanze commissariali, compresa la aspirazione di raggiungere il 50% di raccolta differenziata in tempi brevissimi, avrebbe portato ad un fallimento di tutta l'azione commissariale ed ha quindi tracciato una nuova direzione (...). (nota n. 10386/AAGG del 21/4/2006).

⁵⁶¹ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del 20/11/2003 del Vicecommissario delegato per l'emergenza rifiuti ed acque reflue in Sicilia.

⁵⁶² Il Commissario delegato, nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, afferma che con l'ord. n. 1260 del 30/9/2004 "è stato adottato l'Aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti in Sicilia, comprensivo dei Piani provinciali (...)". Tuttavia, secondo il *Rapporto rifiuti 2005* a cura di Apat e Onr (vol. I, pag. 330), i Piani riguarderebbero solo i rifiuti speciali.

⁵⁶³ Si deve considerare, infatti, il periodo feriale nel quale la gara è stata bandita e la molteplicità delle incombenze richieste (studio di compatibilità ambientale, studio economico di fattibilità, piano finanziario, proposta della tariffa, progettazione degli impianti di termovalorizzazione e dei siti di raccolta, compattamento e smistamento, individuazione dei territori, acquisizione delle aree, studio approfondito del servizio da svolgere e dei luoghi relativi ai siti di produzione, elevatissime garanzie finanziarie, ecc.).

⁵⁶⁴ d.P.R. 21/12/1999, n. 554, *Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109*, art. 4, recepito in seguito dalla l.r. 2/8/2002, n. 7 (entrata in vigore, peraltro, il 1°/9/2002).

Il bando si rivolgeva ad *"operatori industriali che si impegnino, a far tempo dal 31 marzo 2004, a trattare in appositi impianti la frazione residuale dei rifiuti ed a utilizzarla in impianti di termovalorizzazione con recupero di energia da realizzarsi in siti idonei ovvero in propri impianti industriali, o di cui abbiano la disponibilità gestionale, esistenti nel territorio della Regione, ivi compresi quelli per la produzione di energia elettrica in sostituzione totale o parziale di combustibili ora impiegati"*.⁵⁶⁵

A prescindere da ogni valutazione di legittimità riguardante i termini e soprattutto l'anomala procedura che, per importi superiori alla soglia comunitaria, non ha previsto una gara conforme alle direttive europee in materia di appalti pubblici, e su cui si riferirà oltre, si rileva che tale modo di procedere ha, di fatto, favorito coloro che, per la loro presenza sul luogo, erano a conoscenza della situazione fattuale prima della pubblicazione dei bandi e chi era già in possesso di impianti e studi di fattibilità tecnico-economico- finanziaria.

La presunta imperiosa urgenza nella conclusione delle convenzioni ha comportato, inoltre, la stipula delle stesse a prescindere dall'acquisizione dell'informativa antimafia.⁵⁶⁶ Tale comportamento è da ritenersi particolarmente imprudente, nella considerazione dei noti interessi della criminalità organizzata nel campo dei rifiuti e del contesto ambientale siciliano.⁵⁶⁷

Puntualmente, una delle società riunite in associazione temporanea d'impresе aggiudicataria di 2 dei 4 sistemi integrati è risultata infiltrata dalla criminalità mafiosa.⁵⁶⁸ Il Commissario non poteva certo ignorare la circostanza, dal momento

⁵⁶⁵ Con la realizzazione dei nuovi termovalorizzatori, si dovrebbe chiudere l'impianto obsoleto di Messina (1979), l'unico in funzione attualmente e che non produce energia.

⁵⁶⁶ *stante l'imperiosa urgenza corrispondente ad esigenze contingenti ed eccezionali dell'Amministrazione commissariale, si rende indispensabile procedere alla stipula del presente contratto in pendenza di acquisire l'informazione prefettizia richiesta dalla vigente normativa c.d. "antimafia"* (convenzioni rep. nn. 83896, 83897, 83898, 83899 del 17/6/2003).

⁵⁶⁷ Né vale a giustificare il comportamento della struttura commissariale il fatto che dopo la conclusione delle convenzioni siano pervenute le certificazioni negative antimafia. Ciò, semmai, conferma quanto già rilevato ormai da tempo, circa la assoluta insufficienza di tale strumento normativo per combattere le infiltrazioni della criminalità organizzata nella gestione degli appalti pubblici. Sul punto si è soffermato anche il rappresentante del Commissario della Calabria nell'adunanza del 12/12/2006.

⁵⁶⁸ *"Altecoen, sponsorizzata da Santapaola, ha chiesto il permesso di entrare a Messina e così è avvenuto; (...) la criminalità organizzata (ha) messo le mani sulla società"; "gli amministratori dell'Altecoen non hanno fatto altro che interessare i mafiosi della zona, i quali si sono presentati al Consiglio comunale (...) ed hanno imposto (...) di soprassedere e di continuare con la gestione della società."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del 14/7/2004 del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina). Della società e del gruppo si parla ampiamente anche, *ivi*, *Relazione territoriale sulla Sicilia del 15/12/2005: "E' interessante notare come gli investigatori messinesi pongano in evidenza il fatto che alla procedura contrattuale relativa alla scelta del contraente privato del Comune di Messina abbiano partecipato tutte società di fatto riconducibili a famiglie mafiose e che la decisione circa l'aggiudicazione sia stata il frutto di accordi intervenuti fra le cosche mafiose ed i rispettivi referenti politici; tanto è vero che l'Altecoen, esclusa in un primo momento dalla procedura, viene riammessa a seguito del parere favorevole espresso dal direttore tecnico del servizio nettezza urbana del Comune di Messina, professionista, quest'ultimo, che successivamente entrerà a far parte dell'organico della MessinAmbiente. La lievitazione del personale -tra cui figurano molti pregiudicati anche per reati di criminalità organizzata- e la devoluzione di parte dei profitti alle organizzazioni mafiose di riferimento determinavano una crescita dei costi del servizio che induceva gli amministratori a valutare la risoluzione del rapporto con l'Altecoen, risoluzione, tuttavia, impedita manu militari dai mafiosi della zona che non esitavano a presentarsi al Consiglio comunale riunito per deliberare al riguardo. L'intervento della criminalità organizzata si manifestava anche nella risoluzione delle controversie contrattuali tra l'Altecoen e il Comune di Messina, impedendo la raccolta dei rifiuti e utilizzando l'emergenza sanitaria come forma di pressione per ottenere sollecitamente il pagamento di quanto*

che la stessa impresa era coinvolta nell'esperienza sulla raccolta dei rifiuti nel Comune di Messina.

Né, certo, può essere di sollievo il fatto che, come affermato dal Commissario delegato,⁵⁶⁹ l'impresa di cui si parla "*non è più presente nelle due società consortili (...) avendo ceduto le proprie quote*", dal momento che, evidentemente, con la cessione delle proprie partecipazioni la stessa ha lucrato gli effetti positivi dell'aggiudicazione delle cospicue commesse pubbliche.

Il termine di inizio di attività previsto (31 marzo 2004) è stato palesemente disatteso, non risultando, ad oggi, ancora intrapresa l'attività di termovalorizzazione. Ciò è particolarmente grave, dal momento che la presunta esigenza di urgenza è stata la causa prima non solo della restrizione della concorrenza nelle procedure di affidamento delle opere, ma anche di quelle modalità di operare che, a prescindere dalla loro effettiva illegittimità, sono state percepite come improntate a carenza istruttoria, approssimazione e travisamento dei fatti, cosa che ha prodotto una serie rilevante di ricorsi, che ha paradossalmente condotto ad un rallentamento delle attività, che, seguendo invece le procedure ordinarie, avrebbero portato probabilmente ad un più rapido avanzamento dei programmi. Infatti, l'urgenza di provvedere da parte del Commissario delegato è stata spesso percepita come disconoscimento e non tenuta in considerazione dei cittadini, delle amministrazioni comunali e provinciali e delle associazioni ambientaliste alla partecipazione delle decisioni strategiche riguardanti il territorio. Tutto ciò ha avuto come conseguenza un alto tasso di litigiosità, paralizzante sul piano amministrativo, avente principalmente ad oggetto la mancata presa in considerazione, nelle scelte strategiche, dei vari interessi coinvolti, soprattutto nelle sedi partecipative, quali conferenze di servizi e osservazioni in sede di valutazione di impatto ambientale.⁵⁷⁰

reclamato dall'Altecoen. La cifra economica della vicenda indica, peraltro, chiaramente la totale sottomissione della parte pubblica rispetto a quella privata: nella convenzione, infatti, viene previsto che l'aggio da riconoscere al partner privato è pari al 95 per cento del corrispettivo previsto per le prestazioni, cui va aggiunto un altro 23 per cento per le spese generali; sicché, all'Altecoen viene attribuito il 116 per cento di quello che è previsto nel finanziamento, con la conseguenza che il Comune non solo non ricava utili, ma addirittura è costretto a sostenere costi aggiuntivi. La vicenda dell'Altecoen è interessante anche per altri profili, che esorbitano dai confini della provincia messinese. In particolare, vanno segnalati i seguenti aspetti: a) l'inserimento dell'Altecoen in una vera e propria holding; b) la sua partecipazione agli appalti più importanti concernenti il settore dei rifiuti in Sicilia, e non solo; c) la sua capacità di aggirare la normativa antimafia."

⁵⁶⁹ memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006.

⁵⁷⁰ Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario delegato afferma: "*Lo sviluppo di un certo contenzioso dovrebbe far riflettere attentamente sulla gestione dei rifiuti in Sicilia. La crescita dei contenziosi non è legata ad una cattiva pianificazione ed ad un mancato coinvolgimento dei cittadini, ma al fatto che finalmente in Sicilia si sta attuando una programmazione rigorosa e coerente che se portata a termine sconfiggerebbe l'incertezza nell'applicazione delle leggi e della normativa regolamentare nel campo della gestione dei rifiuti. Soltanto nel momento in cui gli effetti dell'avvio del Piano ricadono sul territorio c'è stata una crescita esponenziale del contenzioso ed una richiesta di tornare ai vecchi sistemi di gestione, che, si ricorda, erano tutt'altro che improntati al rispetto della legalità. (...) Forse è proprio questo il motivo di tanta opposizione: la difesa di interessi legati alla vecchia modalità di gestione, sia da parte degli operatori del settore che vedono entrare in attività nuovi soggetti con i quali debbono per forza di cose intessere nuove relazioni, sia da parte di associazioni che cominciano a vedere venir meno la loro presa sui cittadini. Il problema non riguarda solo gli impianti a servizio della termovalorizzazione, ma anche quelli a servizio della raccolta differenziata; i centri comunali di raccolta vengono chiamati discariche e vengono rifiutati in quanto tali, gli interventi di comunicazione ed informazione vengono rifiutati e le conclusioni distorte e portate a*

La posizione del Commissariato sul punto è risultata oscillante. Infatti, nel richiamarsi spesso ai poteri di ordinanza che gli attribuiscono facoltà in deroga al procedimento amministrativo sull'attività di autorizzazione degli impianti,⁵⁷¹ tuttavia poi afferma: *"ben consapevole della rilevanza e molteplicità degli interessi pubblici, collettivi e diffusi nel territorio interessato, questa struttura ha agito perseguendo il pieno coinvolgimento delle comunità locali, attraverso gli enti istituzionali preposti"*.⁵⁷²

Il rallentamento delle attività amministrative è palesato dalle date di approvazione delle convenzioni sui sistemi di gestione integrata dei rifiuti.

Con ordinanza n. 1455 del 29 novembre 2004, è stato approvato, ai sensi degli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997, il sistema relativo al termovalorizzatore di Palermo (Sicilia occidentale); con ordinanza n. 1688 del 29 dicembre 2004, il sistema relativo al termovalorizzatore di Augusta (Sicilia sud-orientale); con ordinanza n. 183 del 1° marzo 2005, il sistema relativo al termovalorizzatore di Paternò (Sicilia nord-orientale); infine, con ordinanza n. 362 del 22 aprile 2005, il sistema relativo al termovalorizzatore di Casteltermini (Sicilia sud-occidentale).⁵⁷³

Il concreto avvio della gestione del Piano è, tuttavia, ritardato, secondo quanto riferito dallo stesso Commissario, dal notevole contenzioso pendente.⁵⁷⁴

A giugno 2006, risultano ben 18 ricorsi amministrativi. Significativamente, di questi, ben 10 sono stati proposti da Comuni. Degli altri, 2 sono stati promossi da imprese, 2 da privati e 4 da associazioni ambientaliste.

Del resto, la discutibile opzione di attribuire agli operatori privati la facoltà di scegliere i siti dove ubicare i vari impianti -stante la delicatezza della determinazione, per le sue implicazioni ambientali, sociali ed economiche e che, quindi, dovrebbe essere assunta dalla pubblica autorità- può indubbiamente aver indotto a percepire tali scelte come quelle più vantaggiose per le imprese, piuttosto che quelle più idonee sotto il profilo ambientale e di utilità generale. Sul punto, va segnalata anche l'ampia riserva formulata dalla Commissione parlamentare

supporto della tesi che nessun impianto deve essere realizzato vicino al luogo dove si abita. Da una parte si grida alla raccolta differenziata, dall'altra non si vogliono far realizzare gli impianti che dovrebbero farla decollare, anche in quei casi in cui gli impianti sono stati localizzati dalle società d'ambito, società i cui soci sono i Comuni e la Provincia, o dagli stessi Comuni o dalla stessa Provincia regionale."

⁵⁷¹ *"Il Commissario delegato (...) provvede all'approvazione dei progetti ed all'autorizzazione all'esercizio degli impianti di recupero e smaltimento, ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in deroga al procedimento amministrativo dagli stessi disciplinato (...) L'approvazione dei progetti da parte del Commissario delegato sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori"* (art. 9 o.P.C.M. n. 2983/1999, come modificato dall'art. 4, c. XVI, dell'o.P.C.M. n. 3136/2001).

⁵⁷² *ex multis*, nota n. 14208 del 17/6/2005 all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania.

⁵⁷³ Si riporta la curiosa notizia pubblicata su un quotidiano: *"Per sostenere il piano, e difendere naturalmente i propri interessi aziendali, il gruppo Falck ha affidato il progetto degli impianti allo studio dell'architetto Kenzo Tange (scomparso recentemente), con l'intento dichiarato di trasformarli in altrettanti monumenti industriali e renderli così esteticamente più accettabili."* (La Repubblica, 29/8/2005).

⁵⁷⁴ relazione n. 1520 del 12/12/2005 del Commissario delegato.

d'inchiesta sui rifiuti, nella considerazione delle possibili infiltrazioni mafiose in questo campo.⁵⁷⁵

Tuttavia, il contenzioso più rilevante è quello che oppone 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,⁵⁷⁶ per avere, in particolare, il Commissario stipulato le convenzioni senza la idonea pubblicazione dei bandi di gara.⁵⁷⁷

Sospendendo, ovviamente, il giudizio in punto di legittimità, la cui definizione è demandata, allo stato, all'esclusiva competenza della Corte di giustizia europea, non può che constatarsi che l'ostinazione dell'Amministrazione a non osservare i principi di concorrenza e trasparenza ha prodotto un contenzioso pluriennale con la Commissione europea che data dal 15 novembre 2002⁵⁷⁸ e che ha impegnato risorse umane e temporali ingenti nell'approntare puntuali repliche alle osservazioni mosse dagli uffici della Commissione europea, non solo da parte del Commissariato, ma anche del Dipartimento della protezione civile e del Ministero dell'ambiente.

A prescindere dalla situazione di precarietà sull'affidamento delle 4 convenzioni riguardanti il sistema integrato dei rifiuti che si protrarrà sino alla definizione in sede di giustizia europea, resta incontestabile che il dispendio di energie per affrontare tale contenzioso è ridonato in danno all'espletamento delle concrete attività di emergenza, che hanno subito un rilevante rallentamento per il quadro fattuale incerto in cui si è stati costretti ad operare.⁵⁷⁹ L'intento persistente di salvaguardare comunque gli affidamenti delle concessioni con la palese contrarietà della Commissione europea ha concorso alla lentezza delle operazioni di inizio attività e ad una notevole incertezza operativa.⁵⁸⁰

⁵⁷⁵ "In questa prospettiva, pertanto, desta perplessità la delega alle imprese aggiudicatrici dell'individuazione dei siti per la realizzazione dell'impiantistica connessa al ciclo dei rifiuti, aumentando tale delega il rischio dell'inquinamento mafioso, a causa del conclamato radicamento territoriale delle compagnie criminali." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Sicilia del 21/12/2005).

⁵⁷⁶ causa C-382/05, notificata in data 4/11/2005.

⁵⁷⁷ Sorprende quanto dichiarato dal Dipartimento della protezione civile, secondo cui "questo Dipartimento è venuto a conoscenza dell'effettiva apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'amministrazione commissariale solo nelle vie brevi dal Dipartimento per le politiche comunitarie di questa Presidenza, ed ha prontamente richiesto urgenti elementi di carattere informativo al riguardo al Presidente della Regione siciliana, senza peraltro che si sia potuto evitare il deferimento della medesima amministrazione commissariale innanzi alla Corte di giustizia europea avanti alla quale pende il relativo giudizio." (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/61223 del 30/11/2006).

⁵⁷⁸ nota di prot. n. 6942 del 15/11/2002 della Commissione europea, che richiede chiarimenti, trasmessa, per il tramite della Rappresentanza permanente d'Italia presso la Unione europea, con nota n. 14718 del 27/11/2002.

⁵⁷⁹ Sorprende che sul contenzioso in atto fra la Repubblica italiana e la Commissione europea non vi sia cenno negli Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Sicilia del 21/12/2005.

⁵⁸⁰ Si riportano alcune significative affermazioni della Corte di giustizia delle Comunità europee sulle concessioni di pubblici servizi: "Anche se i contratti di concessione dei servizi pubblici sono esclusi dall'ambito applicativo della direttiva 92/50, sostituita dalla direttiva 2004/18, le pubbliche autorità che li concludono sono tuttavia tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato Ce in generale, e il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità in particolare (...) L'obbligo di trasparenza posto a carico di detta autorità consiste nel dovere di garantire, ad ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura della concessione di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sulla imparzialità delle procedure di aggiudicazione (...)" (Corte giust. Ce, 6/4/2006

Le difficoltà incontrate nella realizzazione del Piano sono culminate nell'ordine del giorno del 13 luglio 2005, con il quale l'Assemblea regionale siciliana ha impegnato il Presidente della Regione-Commissario straordinario "a sospendere le attività consequenziali al Piano di gestione dei rifiuti fino al 30 settembre 2005, data entro la quale la competente Commissione parlamentare, integrata dal Presidente della Regione-Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, o da un suo delegato, avvalendosi di tecnici del settore, approfondirà le problematiche sollevate nel corso del dibattito parlamentare."

Le parti sono state sentite entro la data prevista del 30 settembre 2005 nella sede della IV Commissione (Ambiente) dell'Assemblea regionale siciliana.⁵⁸¹

Sorprendente risulta quanto dichiarato dal Commissario in sede istruttoria, circa la non conoscenza delle conclusioni cui è pervenuta la Commissione.⁵⁸²

I lavori hanno subito una nuova battuta d'arresto, dovuta alla sospensione delle autorizzazioni alle emissioni, ritenute dal Ministero dell'ambiente irregolari.⁵⁸³

Per quel che riguarda i contenuti, il sistema iniziale delle convenzioni prevedeva che, qualora l'effettivo conferimento dei rifiuti risultasse maggiore del 115% o minore del 95% della frazione residuale dei rifiuti solidi urbani stabilita, si sarebbe proceduto alla modifica della tariffa, in base a quanto indicato dall'operatore industriale nella propria proposta. Senonché, ciò avrebbe irrazionalmente comportato un aumento di tariffa nel caso di un aumento della raccolta differenziata. Si è cercato di porre rimedio a tale effetto distorsivo con un atto aggiuntivo alle convenzioni già stipulate, permettendo il conferimento agli inceneritori anche dei rifiuti speciali e dei sovvalli provenienti dalle operazioni di selezione e valorizzazione della frazione secca raccolta in modo differenziato.⁵⁸⁴ Solo così è stato possibile ottenere che la tariffa fissata per il conferimento ai quattro sistemi che saranno realizzati in Sicilia non vari all'aumentare della raccolta differenziata. Infatti, solo se il totale dei rifiuti conferiti al sistema – urbani, speciali,

(causa C-410/04)).

⁵⁸¹ La IV Commissione ha convocato: il 20/9/2005: il Presidente dell'*Anci* Sicilia e delle società *Sicilpower*, *Platani energia ambiente*, *Tifeo energia ambiente* e *Palermo energia ambiente*; il 22/9/2005: le associazioni ambientaliste *Italia nostra*, *Legambiente*, *WWF Italia* e *Ambiente e Vita*, i rappresentanti del coordinamento dei comitati civici contro il termovalorizzare e la discarica nella valle del Simeto, del comitato civico di Casteltermini, del comitato di Bellolampo e del comitato civico di Aragona, i rappresentanti dell'associazione *no profit Amo Melilli*, dell'associazione per i diritti degli utenti e consumatori, dei Gruppi ricerca ecologica sul sistema di gestione integrato dei rifiuti urbani; il 29/9/2005: le associazioni sindacali *Cgil*, *Cisl*, *Uil*, il professore (...) dell'Università di Catania e gli esperti individuati dalla struttura commissariale per l'emergenza rifiuti.

⁵⁸² Nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario afferma che tali conclusioni non sono state comunicate alla struttura commissariale. Tuttavia, il Commissario non si è fatto parte diligente per l'acquisizione delle stesse.

⁵⁸³ La situazione si riferisce all'estate 2006.

⁵⁸⁴ In data 27/9/2004, con ord. n. 1227, fu approvato lo schema di atto aggiuntivo alla convenzione già firmata con gli operatori, per consentire di contabilizzare nel minimo garantito anche i rifiuti speciali ed i sovvalli provenienti dal trattamento del secco da raccolta differenziata: "Ai fini di quanto previsto all'art. 5.1 della convenzione si terrà conto del conferimento dei rifiuti e dei sovvalli individuati al precedente art. 3.(...) Nell'ipotesi in cui la raccolta differenziata supererà la soglia prevista dal Piano di gestione dei rifiuti in Sicilia negli ato di riferimento e, conseguentemente, si supereranno le percentuali minime di cui al citato art. 6.3 della convenzione, le parti, di comune accordo, definiranno le nuove condizioni contrattuali di conferimento e tariffa applicabili dal raggiungimento del relativo accordo." (art. 4, atti aggiuntivi rep. nn. 87130, 87131, 87132, 87133 del 27/9/2004).

sovvalli - dovesse scendere al di sotto della quantità pari al 65% del totale dei rifiuti urbani prodotti in Sicilia e certificati dall'Apat, sorgerebbe la necessità di una rinegoziazione della convenzione e di una eventuale modifica tariffaria.

Discutibile appare anche la clausola convenzionale⁵⁸⁵ che prevede che l'organismo preposto ad una vasta vigilanza sull'operato delle convenzioni sia pagato dai concessionari stessi, rendendo, di per sé, con tale meccanismo, poco credibile l'indipendenza del controllore, pagato dal controllato. Infatti, la naturale posizione di colui che vigila quale contraddittore del concessionario non tollera alcun condizionamento esercitabile nei confronti di così delicata funzione. Sotto tale profilo, appare pertanto inappropriata l'attribuzione al concessionario del pagamento degli oneri del verificatore. Tutto ciò comporta, infatti, inevitabili ricadute sotto il profilo dell'autonomia ed indipendenza del verificatore, che riceve il compenso proprio dal soggetto controllato, nonché sotto l'aspetto della trasparenza e dell'efficienza.

Ampie riserve devono anche farsi sul fatto che il Commissario delegato abbia completamente trasferito ad una entità esterna all'Amministrazione la vigilanza sull'attuazione del sistema integrato dei rifiuti, stante la sua rilevanza strategica, sotto il profilo socio-economico-ambientale.⁵⁸⁶ La stessa nomina di una singola persona a responsabile unico di un organismo di siffatta rilevanza, avvenuta, peraltro, *intuitu personae* e senza alcuna procedura ad evidenza pubblica, conferma le considerazioni sopra riportate.⁵⁸⁷

Per di più, il fatto che la valutazione di impatto ambientale sia stata posta in essere successivamente alla stipula delle convenzioni non ha certo contribuito a favorire un clima sereno nelle varie comunità locali.⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ "Al fine di garantire l'osservanza di quanto dedotto in convenzione, anche con particolare riferimento ai tempi di realizzazione del sistema e degli impianti di trattamento ed utilizzo mediante termovalorizzazione della frazione residua dei rifiuti urbani, il Commissario delegato nomina, dalla data di entrata in vigore della presente convenzione, un organo permanente incaricato della vigilanza e controllo ("organo di vigilanza") con compiti di monitoraggio, di valutazione, di verifica e di attestazione dello stato di attuazione della convenzione stessa. L'organismo di vigilanza e controllo resterà in carica per tutta la durata del servizio e potrà essere rimosso solo per giusta causa. Gli oneri di funzionamento dell'organo di vigilanza sono a totale carico dell'operatore industriale come previsto nel Piano economico e finanziario definitivo a quest'atto allegato." (art. 12 delle convenzioni).

⁵⁸⁶ I compiti attribuiti all'organismo di vigilanza e controllo sono dettagliatamente elencati nelle *Linee guida per le attività dell'organismo di vigilanza e controllo previsto dall'art. 12 delle convenzioni per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti solidi urbani, al netto della raccolta differenziata, prodotta nei Comuni della Regione siciliana* del 3/12/2003.

⁵⁸⁷ considerando anche i relevantissimi emolumenti attribuiti per tale funzione.

⁵⁸⁸ Il Commissario delegato afferma: "L'avviso pubblico prevedeva che la proposta progettuale del sistema di trattamento ed utilizzo della frazione residua dei rifiuti fosse a livello di progetto preliminare e che "gli operatori proponenti le cui proposte saranno ritenute maggiormente vantaggiose per l'Amministrazione, entro i due mesi successivi alla ricezione della nota di cui sopra, dovranno presentare, in originale e triplice copia, tutta la documentazione necessaria per la stipula della convenzione, ivi compresi il progetto definitivo, relativo alle opere di propria competenza, redatto con le integrazioni che saranno eventualmente prescritte, e lo studio di impatto ambientale (s.i.a.) per l'impianto di termovalorizzazione nel sito prescelto e per le discariche di rifiuti ...", pertanto la procedura per la valutazione di impatto è stata attivata dopo avere acquisito i progetti definitivi, livello di progettazione necessario per il rilascio del parere v.i.a." (nota n. 10386/AA.GG. del 21/4/2006). Le procedure relative alle convenzioni si sono concluse nel gennaio 2003, con l'esito cui è pervenuta una commissione appositamente nominata, che ha ritenuto ammissibili le proposte formulate da 4 associazioni d'impresa sulle 7 proposte pervenute. Nei mesi di luglio ed agosto 2003 si sono svolte le prime conferenze di servizio istruttorie ex art. 27 e 28 del d.lgs n. 22/1997, cui sono stati invitati, per ognuno dei 4 sistemi individuati, i soggetti previsti dalla normativa vigente. Ai sensi dell'art. 2, c. IV, dell'ord. n. 3334/2004, il 15/3/2004 sono stati notificati i 4 progetti per i 4 sistemi integrati al Ministero dell'ambiente per la

Va rilevato, infine, il rischio che tutta la serie di attività a monte dell'incenerimento -e di cui, con il sistema convenzionale adottato, dovranno farsi carico le imprese aggiudicatrici- venga da queste delegate a soggetti terzi, fuori dal controllo pubblico e, quindi, ancora più esposte alle pressioni delle ecomafie.⁵⁸⁹

Nell'attesa dell'avvio del sistema integrato dei rifiuti in Sicilia, la situazione impiantistica attuale è sconfortante.

Per quel che riguarda il compostaggio di matrici selezionate, infatti, secondo gli ultimi dati disponibili,⁵⁹⁰ il trattamento dell'umido ammonta ad appena poco più di 60 mila tonnellate annue, a fronte di una potenzialità autorizzata -già di per sé assai modesta- di oltre 245 mila. Dei 6 impianti autorizzati, solo 4 risultano attivi.

Per il trattamento meccanico-biologico, a fronte di una potenzialità di 110 mila tonnellate annue -di per sé modesta, se paragonata alle altre Regioni italiane, anche meridionali-⁵⁹¹ i rifiuti che entrano nei 2 impianti presenti nella Regione (Trapani e Agrigento) non superano le 100 mila tonnellate annue.

Dei 182 centri comunali di raccolta (inclusi quelli presenti nelle pianificazioni d'ambito attuative del Piano) ne sono operanti solo 31,⁵⁹² 18 sono in fase di collaudo, 21 in fase di costruzione, 85 finanziati allo stato di progetto e il rimanente numero bloccato per progettazione non idonea.

Delle 270 isole ecologiche, 189 sono operanti, 52 in fase di collaudo, 1 in costruzione, 28 risultano non finanziate.

Nessuno dei 26 impianti di selezione della frazione secca inserito nel Piano è operante e 1 solo è stato realizzato.

Dei 35 impianti di compostaggio inseriti nel Piano, 1 solamente è stato realizzato; degli altri, nessuno è arrivato ancora alla fase di costruzione.

Peraltro, la stessa Commissione di inchiesta parlamentare sui rifiuti relaziona sulla mancata realizzazione di impianti per la valorizzazione delle frazioni secca ed umida.⁵⁹³

valutazione di impatto ambientale. La Commissione v.i.a. del Ministero dell'ambiente in data 10/6/2004 ha espresso parere favorevole con prescrizioni. In seguito al parere della Commissione v.i.a., sono state convocate le conferenze decisorie per le autorizzazioni ex art. 27 del d.lgs. n. 22/1997, che si sono concluse il 10/8/2004.

⁵⁸⁹ Sul punto, si riportano le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "Altro elemento significativo è costituito dalla migrazione di massa delle imprese dedite al movimento terra -settore tradizionalmente ricadente nel cono di interesse delle organizzazioni mafiose- verso l'albo dei trasportatori di rifiuti, con una repentina riconversione imprenditoriale giustificabile solo se rapportata al volume d'affari, evidentemente superiore a quello del movimento-terra. (...) Venendo, poi, al modus operandi, va rilevato che anche il settore degli appalti relativi al ciclo dei rifiuti va registrando le medesime criticità riscontrate per la materia degli appalti in generale. Si assiste alla costituzione di associazione temporanee di imprese, con capigruppo di importanti dimensioni, per struttura e capitale, e, quindi, in grado di aggiudicarsi gli appalti, che si associano a piccole imprese del luogo, solitamente vicine alla compagine mafiosa locale e, ancor più solitamente, provenienti dal settore del movimento-terra." (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Sicilia del 21/12/2005).

⁵⁹⁰ Apat-Onr Rapporto rifiuti 2006, vol. I, pagg. 68, 75, 90, 91, 101.

⁵⁹¹ Campania (3 milioni), Calabria (455 mila), Puglia (268 mila).

⁵⁹² I dati si riferiscono tutti alla data del 21/4/2006. (nota n. 10386/AA.GG. del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia).

⁵⁹³ "I suddetti progetti di valorizzazione della frazione secca proveniente da raccolta differenziata hanno avuto il seguente iter. Ente attuatore il Comune di Palermo e per esso l'Amia: il progetto è calibrato per circa 1.000.000 d'abitanti ed unifica, di fatto, due progetti. Il progetto è stato approvato e finanziato,

Nella memoria presentata nella adunanza del 12 dicembre 2006, il Commissario delegato dichiara che sono in esercizio⁵⁹⁴ 132 impianti, 119 in costruzione e 9 sospesi.⁵⁹⁵

Le società d'ambito, che -secondo quanto dispone il Piano- avrebbero dovuto essere operative alla fine del 2002, solo di recente sono subentrate ai Comuni nella gestione dei servizi.⁵⁹⁶

Né sono mancati episodi di finanziamenti discutibili, come quello riguardante l'impianto per il trattamento degli elettrodomestici bianchi nel Comune di Messina,⁵⁹⁷ gestito dalla società *Messinambiente s.p.a.*,⁵⁹⁸ sulla cui gestione dei

per euro 4.089.134, con ordinanza commissariale n. 657 del 26 luglio 2002. Ente attuatore il Comune di Messina e per esso la Messinambiente s.p.a. (sul cui conto più ampiamente si dirà successivamente): il progetto calibrato per una popolazione di 600.000 abitanti, ha acquisito tutti i visti e i pareri tranne quello del Comune di Pace del Mela, che si oppone alla realizzazione del progetto per la situazione di crisi ambientale dell'area industriale nella quale sono insediati, fra gli altri impianti, un complesso petrolchimico ed una centrale termoelettrica; la conferenza di servizi tenutasi l'8 novembre 2001 ha registrato il permanere dell'opposizione del Comune di Pace del Mela. Il suddetto impianto non risulta incluso tra i progetti presentati dalla società d'ambito ME3 per la scadenza del 26 agosto 2004. Ente attuatore il Comune di Catania: il progetto, calibrato per 350.000 abitanti, non è stato ultimato per le difficoltà incontrate per la localizzazione. L'impianto non risulta incluso tra i progetti presentati dalla società d'ambito CT4 per la scadenza del 26 agosto 2004. Ente attuatore la Provincia Regionale d'Agrigento: sono previsti tre progetti per il fabbisogno dell'intero territorio provinciale (460.000 abitanti), ubicati nelle aree dei Comuni di Aragona (area asi), Ravanusa (area asi) e Menfi. I progetti presentati, ai fini del finanziamento, sono stati restituiti con osservazioni. Gli impianti non risultano inclusi tra i progetti presentati dalle società d'ambito della Provincia di Agrigento per la scadenza del 26 agosto 2004. Ente attuatore il Comune di Randazzo: l'ubicazione è stata prima trasferita nel territorio del Comune di Piedimonte Etneo e poi riportata nel Comune di Randazzo; la redazione del progetto esecutivo non è stata ultimata. L'impianto non risulta incluso tra i progetti presentati dalla società d'ambito CT1 per la scadenza del 26 agosto 2004. I progetti per il recupero dei materiali inerti (denominati "Territorio risparmiato") hanno avuto il seguente iter: Ente attuatore il Comune di Palermo e per esso l'Amia: il progetto è stato approvato con ordinanza commissariale n. 22 del 24 gennaio 2001 per euro 3.200.999,86. La gara d'appalto è stata espletata ed i lavori sono stati consegnati. Ente attuatore il Comune di Messina e per esso la Messinambiente s.p.a.; il progetto è ancora in corso di redazione per le difficoltà incontrate nella localizzazione dell'opera. Ente attuatore il Comune di Catania: il progetto è stato già redatto, ma si è in attesa della definitiva ubicazione. Comune di Caltagirone, ente attuatore il consorzio asi di Caltagirone: il progetto è stato approvato con ordinanza commissariale n. 673 del 7 agosto 2002 per euro 774.685,35. Inoltre, è stato finanziato un impianto di recupero di inerti predisposto dal Comune di Gela, con ordinanza n. 322 del 22 maggio 2001 per euro 1.140.627,60. È stato inoltre approvato e finanziato al Comune di Messina per lire 850.000.000 il progetto per la realizzazione di una piattaforma per il trattamento degli elettrodomestici "bianchi", inserito anch'esso nell'ordinanza ministeriale (all'articolo 12, punto g), che dovrà servire le Regioni Sicilia e Calabria. È in corso di istruttoria il progetto complessivo dell'impianto di trattamento dei beni durevoli nell'area asi del Comune di San Filippo del Mela, per euro 516.287,55." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Sicilia del 21/12/2005).

⁵⁹⁴ alla data del 30/10/2006.

⁵⁹⁵ Le tipologie presenti sono: stoccaggio, deposito preliminare-trattamento chimico-fisico, deposito preliminare-trattamento chimico-fisico-biologico, deposito preliminare-trattamento chimico-fisico-recupero, deposito preliminare-recupero, deposito preliminare-compostaggio di qualità-recupero, compostaggio di qualità, inceneritori, termovalorizzatori, stazioni di trasferimento, trattamento chimico-fisico-biologico, trattamento chimico-fisico, trattamento biologico, trattamento chimico-fisico-cdr, trattamento chimico-fisico-recupero, trattamento chimico-fisico-recupero-cdr, recupero, recupero-cdr, rottamazione-autodemolizione, impianti mobili.

⁵⁹⁶ Nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario ha affermato che solo 5 Comuni non hanno ancora ceduto i servizi alle società d'ambito.

⁵⁹⁷ La raccolta differenziata nella città metropolitana di Messina, al 4,5% nel 2002, risulta essere progressivamente diminuita negli anni successivi, fino ad azzerarsi nel 2005. (Apat, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 62).

⁵⁹⁸ Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006 dal Commissario delegato, si afferma: "(...) nessun finanziamento è stato fatto a favore di Messinambiente s.p.a. I finanziamenti per la realizzazione di impianti hanno avuto come destinatari il Comune di Messina e dopo il passaggio di competenze la società d'ambito."

rifiuti nel Comune di Messina si è ampiamente interessata la Commissione di inchiesta parlamentare sui rifiuti nella scorsa legislatura.⁵⁹⁹

L'aumento della produzione complessiva dei rifiuti in Sicilia negli ultimi anni, come mostra la tabella seguente, appare sostanzialmente in linea con l'evoluzione nazionale, non essendosi perciò raggiunti quegli obiettivi di riduzione che la normativa impone.

tab. 30 - Produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	26.845.726	28.363.914	28.958.542	29.408.872	29.863.728	30.033.721	31.149.584	31.676.617
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+5,7%	+2,1%	+1,56%	+1,55%	+0,6%	+3,7%	+1,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	466	492	501	516	521	524	533	539
Regione Sicilia	2.480.571	2.552.727	2.603.582	2.423.379	2.520.782	2.540.416	2.544.316	2.614.078
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+2,9%	+2%	- 6,9%	+4%	+0,8%	+0,2%	+2,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	487	502	513	488	507	511	508	521

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Va sottolineato che la produzione *pro capite* di rifiuti urbani in Sicilia risulta superiore a quella di Regioni con reddito *pro capite* nettamente più elevato.⁶⁰⁰

Catania, inoltre, detiene il primato di produzione fra le città italiane con 806 chilogrammi per abitante per anno⁶⁰¹ e, di gran lunga, è quella che fa riscontrare il maggiore incremento (22%) nel periodo 1999-2003.⁶⁰²

Il Commissario straordinario imputa tale opaca prestazione a diversi fattori: a) al fatto che le campagne informative produrranno effetto solo nel prossimo avvenire, a causa del ritardo con cui sono state intraprese, e a motivo dei soggetti cui sono

⁵⁹⁹ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del 14/7/2004 del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Messina; *Relazione territoriale sulla Sicilia* del 21/12/2005.

⁶⁰⁰ in kg per abitante per anno: Veneto (467), Trentino Alto Adige (485), Friuli-Venezia Giulia (494), Piemonte (504), Lombardia (508). (dati tratti da Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2004*, riferentisi all'anno 2003). In talune di queste Regione (Lombardia, Trentino-Alto Adige), si comincia a registrare, seppur timidamente, una diminuzione nella produzione dei rifiuti, secondo i dati riportati in Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 32.

⁶⁰¹ Il dato si riferisce al 2005 (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, pag. 44).

⁶⁰² Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2004*, pagg. 41-42.

state rivolte,⁶⁰³ b) al mancato avvio del sistema tariffario sostitutivo della tassa, realizzato finora solo in 5 dei 27 ambiti territoriali⁶⁰⁴ e per l'incertezza normativa sulla abolizione o ridefinizione della tariffa prevista nella legge di delega 15 dicembre 2004, n. 308, concernente il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale; ed infine, c) alla scarsa sensibilità dell'utenza.⁶⁰⁵

Nel 2006, 121 Comuni su 390 sono passati alla tariffa.⁶⁰⁶

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 tariffa,⁶⁰⁷ attestandosi sulla insostenibile percentuale del 64% (anno 2004),⁶⁰⁸ addirittura in diminuzione rispetto al 2001 (66,4%).⁶⁰⁹

A ciò si aggiunge la piaga dell'evasione. Per gli *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 cittadini.

Per quel che riguarda la raccolta differenziata, va constatato il fallimento degli obiettivi prefissati dal legislatore nazionale e dalle ordinanze di protezione civile, che, pure, avevano ripetutamente previsto il raggiungimento a breve termine di ambiziosi traguardi, tutti puntualmente falliti, come dimostra la tabella seguente. Infatti, il raggiungimento del 35% (peraltro livello minimo previsto dalla legge) risulta, al termine di sette anni di commissariamento, obiettivo lontanissimo.

tab. 31 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, obiettivi.

⁶⁰³ "Per quanto riguarda le campagne informative dell'ufficio del Commissario, nel 2001, 2002 e 2003 sono state rivolte prevalentemente alle scuole elementari, media inferiore e media superiore, per cui gli effetti saranno sicuramente spostati nel tempo. Le campagne di comunicazione finanziate alle società d'ambito comprendono spesso una parte dedicata alla prevenzione dei rifiuti, ma queste campagne sono partite solo nel corso del 2005 ed alcune stanno iniziando adesso, per cui anche in questo caso ci si può aspettare qualche risultato concreto nei prossimi anni." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006).

⁶⁰⁴ Peraltro, il Commissario è cauto sugli effetti positivi di tale passaggio: "Sotto l'aspetto degli effetti della tariffa relativo alla disincentivazione al conferimento dei rifiuti in discarica, allo stato non appare possibile fornire un giudizio al riguardo. Infatti, a motivo della recente introduzione del sistema tariffario negli ambiti territoriali dove è avvenuto (2004 in due casi e 2005 in tre casi), non si ritiene di potere giungere a conclusioni valide, in quanto si ritiene che occorra un certo lasso di tempo affinché la popolazione recepisca le opportunità di risparmio economico offerte dalla tariffa con l'incremento della differenziazione dei propri rifiuti e di conseguenza modifichi i propri comportamenti. Peraltro, occorre osservare che i ruoli tariffari sono emessi al termine degli anni di riferimento (a fine 2004 per il 2004, a fine 2005 per il 2005) e riscossi l'anno successivo, ossia posticipatamente alla produzione dei rifiuti. Di conseguenza occorre ancora qualche tempo perché si vada a regime e perché si possa registrare un qualche effetto positivo sul fronte della riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006). Va, infine, ricordato che l'Apat lamenta (*Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 224) il mancato inoltro del Piano finanziario da parte di tutti i Comuni della Sicilia.

⁶⁰⁵ "A fronte di ciò ancora non si sono avuti risultati concreti, probabilmente perché l'utente deve affrontare un certo costo anche se basso per attrezzarsi in tal senso." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006).

⁶⁰⁶ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 203.

⁶⁰⁷ 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).

⁶⁰⁸ Altri significativi dati si rinvengono in: Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2004*, vol. I, pag. 243; *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 223; *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 325.

⁶⁰⁹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 304.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
raccolta differenziata effettiva <i>Regione Sicilia</i>	1%	1,9%	1,9%	3,3%	4,3%	4,4%	5,4%	5,5%
obiettivi art. 3, c. I, ord. prot. civ.n.2983 (31/5/99)		15%		25%				
obiettivi art. 2, c. I, ord. prot. civ.n. 3072 del 21/7/2000				25%				
obiettivi Piano degli interventi di emergenza ⁶¹⁰				25%				
obiettivi art. 4, c. I, ord. prot. civ. n.3190 del 22/3/2002						15%		25%
obiettivi Piano di gestione dei rifiuti in Sicilia ⁶¹¹						15%		25%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Ciò, nonostante le numerose attività intraprese dal Commissariato in tal senso, che, evidentemente, sono risultate di scarsissimo impatto, seppure assai impegnative anche finanziariamente, come descritto in dettaglio in nota.⁶¹²

⁶¹⁰ approvato con d. comm. n. 150 del 25/7/2000.

⁶¹¹ adottato con ord. n. 1166 del 18/12/2002.

⁶¹² "L'attività di sensibilizzazione svolta sino ad oggi da parte dell'ufficio del Commissario delegato ha riguardato le tre azioni principali previste dal Piano "Riduzione, Riutilizzo e Raccolta differenziata", attraverso il coinvolgimento delle comunità scolastiche con le loro refluenze all'interno delle famiglie, nonché delle comunità locali nei Comuni con meno di 10.000 abitanti. Ad oggi sono stati finanziati n. 69 progetti di comunicazione ai Comuni con meno di 10.000 abitanti, per un importo di circa euro 1.500.000. In merito alle attività rivolte alle comunità scolastiche sono state finanziate, per gli anni scolastici dal 2001 al 2004, progetti di sensibilizzazione che hanno coinvolto 13.957 alunni di 396 istituti scolastici per un importo di 1.585.000 euro circa. Nel corso del mese di maggio 2004 è stata effettuata la prima campagna pubblicitaria a livello regionale per la promozione della raccolta differenziata, effettuata sui quotidiani a diffusione regionale, sulle radio e sulle televisioni locali. Anche le società d'ambito, in coerenza con quanto previsto dal Piano regionale di gestione dei rifiuti, dovevano ed hanno previsto una attività di comunicazione all'interno dei propri Piani d'ambito. Le richieste di finanziamento delle attività di comunicazione presentate dalle società d'ambito sono state esaminate ed esitate nel corso dei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2004 con l'emissione di n. 27 ordinanze di finanziamento, a copertura di tutto il territorio siciliano (27 ambiti territoriali ottimali), per un importo di 15.500.000 euro circa. Per rendere maggiormente efficaci le azioni di comunicazione da parte dei soggetti interessati alla gestione dei rifiuti, sono stati attivati quattro tavoli tecnici che vedono la partecipazione, oltreché della struttura commissariale, dei consorzi di filiera, delle società d'ambito e degli operatori industriali interessati. Detti tavoli hanno il compito di coordinare le azioni di comunicazione dei diversi soggetti, al fine di non porsi in contrasto e accrescerne l'efficacia rispetto all'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti e soprattutto al raggiungimento dei livelli di raccolta differenziata. I lavori dei tavoli hanno avuto inizio nel mese di marzo 2005. Sono stati concessi finanziamenti secondo le seguenti principali tipologie di interventi: 243 isole ecologiche per un importo di circa 18.500.000 euro; 150 centri comunali di raccolta per un importo di circa 113.000.000 euro; 15 impianti di compostaggio per un importo di circa 55.000.000 euro; 7 impianti per la selezione della frazione secca (di cui uno multifunzione, anche per la frazione umida) per un importo di circa 30.200.000 euro; 19 progetti di mezzi ed attrezzature per un importo di circa 67.000.000 euro; 27 piani di comunicazione per un importo di 15.500.000 euro." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006).

Nella realtà, con il 5,5% di raccolta differenziata raggiunta nel 2005, la Sicilia ha un primato negativo in Italia (preceduta soltanto dal Molise) e si attesta, anche a livello europeo, nelle posizioni di retroguardia.

Né, al fine di una decisa inversione di tendenza nello sviluppo di tale attività, ha giovato l'imponente emanazione di atti normativi e provvedimenti posti in essere dalla struttura commissariale.⁶¹³

La tabella sotto riportata denuncia, anzi, un aumento del *gap* tra la situazione siciliana e quella nazionale. Infatti, all'inizio della gestione commissariale lo scarto fra il dato siciliano e quello nazionale di raccolta differenziata era di 10 punti percentuali. Nel 2005, tale scarto risulta essere raddoppiato. Il tutto appare ancora più grave, ove si tenga presente che già nella relazione al Ministero della interno del 26 luglio 2000 del Commissario delegato si legge che *"in almeno 50 Comuni che assommano l'80% della popolazione (...) è stata avviata la raccolta differenziata"*.

tab. 32 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Italia</i>	11,2%	13,1%	14,4%	17,4%	19,2%	21,1%	22,7%	24,3%
<i>Regione Sicilia</i>	1%	1,9%	1,9%	3,3%	4,3%	4,4%	5,4%	5,5%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

La situazione risulta aggravata, nel 2005, dal fatto che si è registrata una notevole flessione dei contributi da parte del Conai a favore dei soggetti convenzionati (società d'ambito, Comuni) per il conferimento delle frazioni differenziate alle piattaforme rispetto all'anno 2004, flessione derivata, a parere del Commissario, dal nuovo accordo Anci-Conai, in vigore dal 2005.⁶¹⁴

Né risulta fondato l'ottimismo sul punto espresso dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti nella Relazione del dicembre 2005.⁶¹⁵

⁶¹³ A prescindere dalla pletora di ordinanze, solo in parte ricordate in testo, e dai vari Piani succedutisi, a titolo meramente indicativo si citano alcune, fra le molte, circolari sull'argomento: n. 10/1999 *Convenzione con il Conai*; n. 6/2000, *Direttive in materia di raccolta differenziata*; n. 3070/2000, *Adempimenti relativi alla raccolta differenziata*; n. 5678/2000, *Ordinanza ministeriale n. 2983/99 e successive modifiche. Raccolta differenziata rifiuti a base cellulosica negli edifici pubblici*.

⁶¹⁴ Ciò ha indotto il Commissario a cercare un accordo speciale per la Sicilia con il Conai. "Di conseguenza, detta flessione degli incassi, corrispondente a minori incentivi per la raccolta differenziata in Sicilia, ha motivato la richiesta di uno specifico accordo per la Sicilia, già avanzata al Conai con nota 16820 A2 del 19 luglio 2005 e reiterata in occasione del convegno sopra citato del 13 marzo 2006, che tenga conto delle percentuali ancora troppo basse raggiunte e della necessità di incentivarla anche economicamente." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006). Peraltro, seppure gli incontri si siano svolti da tempo, tale accordo ancora non è stato raggiunto.

⁶¹⁵ "La risposta dei Comuni è stata sicuramente positiva: dei 41 Comuni siciliani di entità demografica superiore a 25.000 abitanti, pressoché tutti hanno provveduto ad avviare la raccolta differenziata, attivando la procedura per la firma delle convenzioni; ciò senza contare che alcuni Comuni con popolazione inferiore a 25.000 abitanti hanno firmato le convenzioni ed hanno avviato la raccolta

La progressiva diminuzione della maggiorazione sul costo del conferimento in discarica, determinatasi a seguito di successive ordinanze,⁶¹⁶ ha favorito lo *status quo*.

Gli scarsi risultati in tal senso sono ancora più difficilmente comprensibili, ove si tenga presente la quantità relevantissima di risorse finanziarie sia nazionali (per un valore di 153.268.125,43 euro) che comunitarie (per un valore di 239.860.572,52 euro) consacrate a tale attività (automezzi, attrezzature, isole ecologiche, ecopunti, centri comunali di raccolta, ecc.).⁶¹⁷

Tutto proiettato sullo sviluppo della raccolta differenziata è stato anche il *Progetto 102 (Formazione di operatori ambientali nell'ambito della istituzione di centri provinciali per il controllo ambientale della Regione siciliana)*, affidato *in house* e senza alcuna forma di pubblicità, a *Progetto Italia s.p.a.* e *Progetto Italia Sicilia s.p.a.*⁶¹⁸

Lo scopo del progetto è stato quello di creare personale con competenze tecniche, amministrative, contabili, che potesse, anche in futuro, supportare l'avvio della gestione integrata, quindi, in particolare, le società d'ambito.⁶¹⁹

Tale progetto, deliberato nel 1997 e che avrebbe dovuto coprire l'arco temporale di due anni, ad oggi non si è ancora concluso.⁶²⁰

Notevoli sono state, peraltro, le risorse finanziarie per esso utilizzate, come risulta dalla tabella sotto riportata.

differenziata." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Sicilia del 21/12/2005).

⁶¹⁶ "l'art. 8 dell'o.P.C.M. n. 2983/1999 (...) prevedeva per la tariffa di conferimento in discarica dei rifiuti urbani una maggiorazione del 3% per ogni punto percentuale in meno di raccolta differenziata. La successiva o.P.C.M. n. 3072 del 21/07/2000 riduceva all'1% la maggiorazione per ogni punto percentuale in meno di raccolta differenziata, sempre calcolata sul totale della tariffa. (...) la successiva ordinanza commissariale n. 3190 del 22 marzo 2002 (chiariva che) l'importo doveva essere calcolato non già sulla tariffa ma sul tributo speciale per lo smaltimento in discarica e, quindi, in modo uguale per tutti i Comuni." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006).

⁶¹⁷ Il Commissario precisa che "la imputazione alle risorse nazionali o comunitarie (Por) è suscettibile di variazioni, in particolare dovute all'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse comunitarie." (nota n. 10386/AA.GG del 21/4/2006).

⁶¹⁸ "All'art. 13, comma I, dopo la lettera a), è aggiunta la seguente (...) Il Commissario delegato provvederà (...) b) a curare direttamente l'esecuzione e la gestione economico-finanziaria per l'importo complessivo di lire 18.845.219.000 dei progetti n. 36 e n. 102, interessanti il territorio della Regione siciliana ammessi a finanziamento con decreto del Ministero dell'ambiente del 25 marzo 1998, n. 89/PERS/III." (o.P.C.M. n. 3136 del 25/5/2001, che ha integrato l'o.P.C.M. n. 2983/1999).

⁶¹⁹ Per il perseguimento degli obiettivi sopra indicati è stata impartita una formazione teorica unitaria di base cui ha fatto seguito una formazione specialistica *on the job* presso le strutture dei soggetti gestori dell'applicazione delle politiche normative e operative nel campo della gestione dei rifiuti urbani ed industriali e del riciclo mediante la raccolta differenziata, al fine di: a) attuare la gestione integrata dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, b) avviare la gestione operativa degli impianti pubblici comprensoriali destinati al trattamento delle frazioni raccolte in modo differenziato, c) attivare le banche dati necessarie per la gestione integrata dei rifiuti urbani, d) attivare le banche dati necessarie per la gestione integrata dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

⁶²⁰ L'attività formativa per 93 operatori (sui 97 inizialmente previsti) è iniziata solo nell'aprile 2004.

tab. 33 – Risorse finanziarie per il Progetto 102.

descrizione	somme erogate
somme erogate per la selezione del personale da formare	223.109,38
somme erogate per l'acquisizione dei servizi di formazione	356.297,56
somme erogate per la formazione in aula e la formazione <i>on the job</i> (emolumenti ai formandi) e <i>software</i> applicativo	2.738.769,75 ⁶²¹
somme erogate per tutoraggio nell'impianto di <i>compost</i> a Grammichele	36.000,00
somme erogate per sede e assistenza tecnico-amministrativa	175.578,55 ⁶²²
totale erogato	3.529.755,24
totale stanziato	6.634.001,96
da erogare	3.104.246,72

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario delegato.

I dati scoraggianti sulla raccolta differenziata non risultano oggetto di attenta analisi nelle varie relazione periodiche indirizzate alle Autorità preposte (Dipartimento della protezione civile, Ministero dell'ambiente), dove si elencano le moltissime (ed onerosissime) iniziative intraprese per il suo sviluppo, senza darsi carico di analizzare il loro sostanziale fallimento. Né, peraltro, le su richiamate Autorità, nel corso di questi anni di commissariamento, hanno mai prospettato al Commissario l'urgenza e la necessità di un impegno più attivo al fine di ottenere risultati significativi su questo fronte.

Per quel che riguarda le discariche, oggi ne sono attive 47, di cui 38 per rifiuti solidi urbani (in rapporto alle 325 del 1999), 8 per inerti ed 1 per rifiuti speciali. Con l'attuazione completa della pianificazione adottata, è previsto che ne rimangano in esercizio solo 7 per tutto il territorio regionale.

Delle discariche attualmente attive, 9 sono private.

Tuttavia, a tale miglioramento derivato dalla concentrazione delle stesse, fa riscontro, come dimostrato dalla tabella seguente, un conferimento ancora rilevantisimo, sempre superiore al 90% dei rifiuti prodotti, cosa che, nel giro di pochi anni, ha determinato un aggravamento del *gap* con il dato medio nazionale e che pone la Sicilia al primo posto per la percentuale di rifiuti urbani smaltiti in discarica e, anche a livello europeo, in testa a tale graduatoria.⁶²³

tab. 34 - Quantità di rifiuti smaltiti in discarica in tonnellate, anni 1999–2005.

⁶²¹ compresa la proroga dal 1°/08/2005 al 31/12/2005, a seguito d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio espressa con nota del 29/7/2005.

⁶²² come nota precedente.

⁶²³ Mette conto segnalare quanto afferma sul punto il *Rapporto sulla gestione dei rifiuti. Anno 2005* dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti: " (...) a fronte di una sostanziale diminuzione del numero delle discariche, non si è avuta una corrispondente riduzione dello smaltimento in termini quantitativi che possa essere ricondotta ad una politica di gestione integrata e ad un reale spostamento dei flussi destinati alla discarica verso altre forme di gestione."

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	21.744.693	21.917.419	19.705.107	18.847.827	17.996.328	17.741.733	17.225.727
% sul totale dei rifiuti prodotti	76,7%	75,7%	67%	63,1%	59,9%	57%	54,3%
Regione Sicilia	2.412.985	2.440.129	2.444.087	2.319.792	2.317.677	2.428.497	2.372.799
% sul totale dei rifiuti prodotti	97,2%	93,7%	100,9%	92%	91,2%	95,4%	90,7%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001- 2006) e certificati dall'Apat.

Inoltre, nel 2005, i Piani di adeguamento presentati dagli impianti di discarica per rifiuti urbani ex d.lgs. n. 36/2003,⁶²⁴ su 66 discariche ancora operanti, sono risultati solo 28.

Per quanto riguarda la sussistenza di situazioni di morosità nel pagamento del servizio di smaltimento da parte dei Comuni siciliani, giova precisare che una parte di essi non adempie al pagamento della tariffa di conferimento degli *rsu* in discarica. La situazione è particolarmente grave soprattutto per i Comuni della Provincia di Catania e per quelli appartenenti all'ato Messina 3. Le Prefetture di competenza hanno promosso diversi incontri per far rientrare nella normalità le situazioni di criticità riguardanti gli enti gestori delle discariche per il loro indebitamento nei confronti delle banche. Solo in alcuni casi i Comuni sono stati commissariati, su proposta dei Prefetti e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti, al fine di recuperare i crediti vantati dagli enti gestori nei confronti dei Comuni conferitori.

Come riconosce lo stesso Commissario, la raccolta di rifiuti ingombranti e pericolosi si attesta su livelli ancora assai modesti, come dimostrato dalle tabelle sotto riprodotte. Si segnala, altresì, la difficoltà nello sviluppo della raccolta dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.⁶²⁵

Per i rifiuti ingombranti urbani (*tab. n. 35*), si registra, addirittura, un grave arretramento nell'anno 2004.

⁶²⁴ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 123; inoltre, "(...) di 43 discariche non più attive dal 2003 solo 2 hanno presentato un piano di ripristino."

⁶²⁵ "In generale, comunque, la crescita della raccolta dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche appare abbastanza diffusa su tutto il territorio nazionale ad eccezione della Sicilia, dove si riscontra, invece, un sensibile calo (36% circa)." (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 57).

tab. 35 - Rifiuti ingombranti urbani raccolti in tonnellate.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sicilia	13.694,22	11.483,70	13.047,90	16.667,74	15.116,80	7.335,80

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

Analoga flessione si riscontra, nell'ultimo anno disponibile, per i rifiuti urbani pericolosi (tab n. 36).

tab. 36 - Rifiuti urbani pericolosi raccolti in tonnellate.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sicilia	262,47	260,51	156,57	1.647,81	1.643,19	1.104,65

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

Le considerazioni di cui sopra possono essere estese anche ai rifiuti speciali pericolosi (tab. n. 37) ed ingombranti non pericolosi (tab. n. 38).

tab. 37 - Rifiuti speciali pericolosi raccolti in tonnellate.

	1999	2000	2001
Sicilia	96.480,71	80.858,56	65.752,38

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

tab. 38 - Rifiuti speciali non pericolosi raccolti in tonnellate.

	1999	2000	2001
Sicilia	1.875.738,20	2.308.137,05	1.885.002,45

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

8.3. L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari

Rispetto alle altre strutture commissariali, e sostanzialmente a parità di compiti istituzionali attribuiti,⁶²⁶ il Commissariato siciliano presenta un organico più consistente.⁶²⁷

Consistente anche il numero dei dirigenti incardinati nel settore, 14, di cui 5 *part time*.⁶²⁸⁶²⁹

Si è riscontrata la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.⁶³⁰

Praticamente inesistente è risultata l'attività di controllo sulla gestione del Commissario delegato da parte del Dipartimento della protezione civile e del Ministero dell'ambiente. La stessa rendicontazione annuale, sottoposta al controllo della Ragioneria provinciale, ha prodotto nel corso del commissariamento un solo rilievo, di scarso significato, nonostante le notevoli problematiche amministrative che la gestione ha sollevato, testimoniate dalla lunga serie di pendenze giudiziarie in corso.

E' stato istituito il nucleo di controllo interno nel maggio del 2002.⁶³¹

⁶²⁶ Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario delegato afferma che *"l'organico a cui si fa riferimento (119 unità) comprende tutto il personale in servizio presso l'ufficio del Commissario delegato al 31/12/2005, incluso quello relativo ai settori delle bonifiche (40 unità) e della tutela delle acque (13 unità), nonché quello utilizzato per i servizi comuni alle tre emergenze. Pertanto il numero di unità del personale utilizzato per la sola emergenza rifiuti risulta essere circa il 50% del totale."*

⁶²⁷ L'ord. n. 2983/1999 (art. 10, c. II) prevedeva che, per le finalità della gestione, il Commissario delegato potesse avvalersi di proprie strutture, appositamente costituite, composte complessivamente da non più di 30 unità di personale della Pubblica amministrazione. Successivamente, l'ord. n. 3072/2000 (art. 2, c. XIV) portò a *"non più di 40 le unità a tempo pieno"* inizialmente stabilite con l'ord. n. 2983/1999. L'ord. n. 3136/2001 (art. 5, c. V) rese possibile avvalersi di ulteriori 20 unità. Con riferimento a questo ultimo contingente di personale, l'ord. n. 3190/2002 (art. 15, c. VIII) lo aumentò a 40 unità, che andavano così ad aggiungersi al precedente già fissato in *"non più di 40"*. A tale assegnazione di personale va aggiunta la previsione di un ulteriore contingente fissato in *"non più di 60 unità"*, da assumere con contratto a tempo determinato, a cura del Commissario delegato, secondo quanto disposto dall'ord. n. 3072/2000 (art. 2, c. IX), modificata dall'ord. n. 3136/2001 (art. 4, c. XXIII). Per tali contratti era prevista, comunque, una durata massima non superiore ai 24 mesi. In aggiunta a quanto sopra, si evidenzia che anche il Vicecommissario può avvalersi di un proprio contingente di personale, da utilizzare specificamente per le finalità già stabilite in materia di bonifiche di siti inquinati, secondo quanto stabilito dalle ord. nn. 3048/2000 (art. 2, c. I, lett. r) e 3072/2000 (art. 2, c. VIII). Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario afferma che *"il numero definitivo di personale utilizzato, nel rispetto di quanto previsto nelle ordinanze di protezione civile, è stato il frutto di un incremento graduale avvenuto nel tempo, man mano che si andavano individuando le figure professionali occorrenti."*

⁶²⁸ Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario precisa che i dirigenti *"esclusi quelli di cui ci si è avvalsi per l'emergenza bonifiche e la tutela delle acque, si riducono a 7, di cui 4 part-time dei quali la struttura si è avvalsa di volta in volta, per specifiche esigenze, in considerazione delle capacità professionali e dei compiti assolti nelle amministrazioni di appartenenza (...)"*.

⁶²⁹ Ai sensi dell'art. 10 dell'ord. n. 2983/1999, al personale utilizzato dall'ufficio del Commissario delegato sono stati applicati i trattamenti economici già riconosciuti nelle Amministrazioni di provenienza. Successivamente, l'ord. n. 3190/2002 (art. 9) ha aggiunto al predetto art. 10 il c. X, che ha esplicitato che al personale dell'ufficio del Commissario delegato si applicano gli istituti contrattuali dell'Amministrazione di provenienza, restando a carico della gestione commissariale le indennità accessorie e variabili, nella misura prevista dal *crl* per i dipendenti dell'Amministrazione regionale siciliana, ed esplicitando, al successivo comma, che *"trattamento economico complessivo dei dipendenti della Regione siciliana resta a carico dei singoli rami di amministrazione di provenienza del personale stesso, fermo restando l'obbligo del Commissario delegato-Presidente della Regione siciliana di rimborsare, per il personale con qualifica dirigenziale, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, determinate in sede di stipula del contratto individuale con il Commissario stesso e comunicate al competente ramo di amministrazione."*

⁶³⁰ ord. n. 3136/2001 (art. 5, c. VI) e n. 3190/2002 (art. 15, c. IX).

⁶³¹ ord. n. 458 del 30/5/2002, integrata con la ord. n. 133 del 13/2/2004.

Di seguito, vengono riportate alcune tabelle, che riepilogano il quadro finanziario della gestione. Da esse si evince che le risorse finora spese per la gestione dell'emergenza hanno raggiunto i 250 milioni di euro. Tuttavia, le risorse assegnate superano i 430 milioni di euro.

Notevole risulta, nel complesso, il costo della struttura commissariale, che si avvicina al quinto delle risorse spese.⁶³²

tab. 39 – Riepilogo situazione finanziaria.

anni	entrate	uscite	spese per interventi ⁶³³ (sul totale della spesa, in valori assoluti)	spese per interventi %
1999	43.941.702	206.977	0	0
2000	34.254.170	22.801.886	21.121.055	92,6
2001	80.638.850	49.084.468	46.162.754	94,0
2002	40.846.328	34.015.978	27.385.380	80,5
2003	80.600.056	29.086.560	18.039.264	62,0
2004	116.906.701	81.658.849	69.417.725	85,0
2005	35.855.374	35.848.010	27.415.864	76,4
totale	433.043.181	252.702.728	209.542.042	82,9

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

⁶³² Nella memoria presentata nell'adunanza del 12/12/2006, il Commissario afferma che "(...) sia per l'emergenza rifiuti che per l'emergenza bonifiche è stata utilizzata un'unica contabilità accesa presso la Banca d'Italia. Ciò ha determinato una certa difficoltà nel poter distinguere in dettaglio le somme rispettivamente utilizzate per le due emergenze."

⁶³³ Le voci di spesa considerate sono riportate in dettaglio nella tabella *Analisi della spesa per interventi*.

tab. 40 – Analisi della spesa di parte corrente.

voci di spesa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
compensi al Commissario e ai suoi Vice	0	0	25.822	309.183	84.240	20.560	123.360	563.165
compensi al personale amministrativo ⁶³⁴	206.977	1.378.163	2.316.127	4.300.191	6.887.159	8.190.913	6.668.041	29.947.571
funzionamento della struttura ⁶³⁵	0	116.911	158.977	732.636	770.180	1.719.260	537.331	4.035.295
compensi alle commissioni scientifiche	0	150.213	280.540	62.975	318.181	276.722	32.665	1.121.296
compensi al gruppo di valutazione	0	35.535	140.236	719.259	1.316.863	918.074	665.570	3.795.537
totale	206.977	1.680.822	2.921.702	6.124.244	9.376.623	11.125.529	8.026.967	39.462.864

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

Dall'analisi delle spese per interventi, risulta relevantissima quella afferente alle discariche, ampiamente superiore ad un terzo delle spese totali. Segue, per rilevanza, la spesa per la tutela dei corpi idrici, che si attesta su un quarto della spesa totale.

⁶³⁴ Comprende: compensi per lavoro straordinario, missioni, indennità varie, formazione (riferito alla struttura commissariale ed alle Prefetture).

⁶³⁵ Comprende: spese per i costi della sede della struttura commissariale, materiali di consumo, attrezzature e arredi, nonché spese di modesta entità pagate su disponibilità di conto corrente postale.

tab. 41 – Analisi della spesa per interventi.

voci di spesa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
centri comunali di raccolta rifiuti	0	2.801.251	6.246.915	5.390.256	12.854.507	1.503.501	28.796.430
discariche	2.587.331	26.052.707	7.551.288	2.154.948	6.680.010	15.349.483	60.375.767
isole ecologiche	0	10.824.586	2.197.632	4.376.561	1.008.452	106.291	18.513.521
inerti	0	1.058.241	1.101.183	460.644	0	133.035	2.753.103
sensibilizzazione per la raccolta differenziata ⁶³⁶	0	306.570	1.731.467	839.785	9.967	0	2.887.789
raccolta differenziata (consorzi e ato)	0	1.627.181	2.281.209	3.063.893	2.783.216	1.257.213	11.012.712
impianti di stoccaggio	0	0	0	0	472.163	0	472.163
impianti di selezione	0	0	0	0	439.508	1.669.805	2.109.313
elettrodomestici bianchi	298.253	0	0	0	0	0	298.253
bonifiche	1.407.794	1.055.566	4.267.879	1.024.347	3.314.261	782.208	11.852.055
spese per progetti	338.809	98.127	93.994	578.604	5.866.517	5.269.686	12.245.737
tutela corpi idrici	16.488.868	2.338.525	1.913.813	0	31.076.352	0	51.817.558
poligono di tiro	0	0	0	150.226	3.850.003	260.083	4.260.312
rate mutui Cassa depositi e prestiti	0	0	0	0	1.062.769	1.084.559	2.147.328
totale	21.121.055	46.162.754	27.385.380	18.039.264	69.417.725	27.415.864	209.542.042

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

9. Lazio

⁶³⁶ riferita a Comuni e scuole.

9.1. Il quadro normativo dell'emergenza

La caratteristica della struttura commissariale del Lazio consiste nel fatto che, per lo svolgimento delle attività di emergenza ambientale ad essa assegnate, questa non usufruisce di alcun specifico sostegno economico da parte dello Stato, provvedendo la Regione con propri fondi alle spese occorrenti per lo svolgimento del lavoro tecnico, amministrativo e gestionale. Non essendo previsti interventi statali, risulta evidente che l'emergenza è stata disposta unicamente allo scopo di determinare la sospensione dell'applicazione delle normative di settore, limitare gli obblighi di concertazione ed il principio di ripartizione delle competenze.⁶³⁷

Lo Stato di emergenza ebbe inizio nel 1999 e riguardò inizialmente il solo territorio di Roma e Provincia,⁶³⁸ prevedendosi il termine di scadenza al 31 dicembre 2000. Fu dichiarato a seguito di specifica istanza del Presidente della Regione Lazio, del Sindaco di Roma e del Ministro dell'ambiente, nella considerazione che, in occasione del Giubileo previsto per l'anno 2000, non si potesse fronteggiare, in via ordinaria, una possibile situazione di emergenza ambientale determinata dall'afflusso di milioni di persone nella capitale e ravvisandosi, perciò, la necessità di procedere all'avvio di interventi straordinari a tutela della salute pubblica e del corretto smaltimento, a norma di legge, di una prevedibile enorme massa di rifiuti.

Con ordinanza n. 2992 del 23 giugno 1999, il Presidente della Regione fu nominato Commissario delegato. Gli venne affidato l'incarico della predisposizione di un Piano di interventi di emergenza nel settore della gestione dei rifiuti, stabilendosi precisi termini sia per la sua adozione, che con riguardo all'obbligo di relazionare periodicamente in merito al suo stato di attuazione.⁶³⁹ Fu prevista, poi, la nomina di un Subcommissario e la possibilità, per il Commissario delegato, di poter nominare due Vicecommissari.

La medesima ordinanza stabilì nel dettaglio i contenuti ed i criteri tecnici, nonché le misure necessarie cui il Piano doveva conformarsi per raggiungere, attraverso

⁶³⁷ A tal proposito, risulta interessante mettere a confronto l'atteggiamento sull'istituto del commissariamento, decisamente contrapposto, di due soggetti istituzionali interessati alla vicenda rifiuti. Il primo è l'Assessore alle politiche dell'ambiente della Regione e il secondo l'Assessore all'ambiente della Provincia di Frosinone: *"Abbiamo talune situazioni in ordine alle quali il commissariamento supera una serie di orpelli e difficoltà burocratiche che rallentano di molto la realizzazione degli impianti (...) Si superano, così, anche le conferenze di servizio, che spesso sono molto lunghe e creano degli impedimenti, e soprattutto c'è la possibilità di un'accelerazione in presenza di una reale emergenza, pur mantenendo ben chiaro il ruolo degli enti locali."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione dell'Assessore alle politiche dell'ambiente della Regione Lazio del 6/11/2002); *"Come Provincia, siamo intervenuti marginalmente, dal momento che si è mossa immediatamente la Regione, la quale -lo saprete sicuramente- ha nominato un Commissario ed ha avocato a sé tutte le iniziative in merito. D'altro canto, in più occasioni ho lamentato uno scarso coinvolgimento della Provincia, se non altro di ordine politico, da parte del Commissario e della Regione. All'indomani della nomina del Commissario, infatti, tutte le azioni che sono state intraprese non hanno visto la presenza della Provincia; tutte le decisioni, dunque, sono state assunte senza che la Provincia potesse partecipare o esprimere la propria opinione. Come ho avuto modo di dire anche pubblicamente, noi siamo stati tagliati fuori dalle decisioni (...)".* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione dell'Assessore alle politiche dell'ambiente della Provincia di Frosinone dell'8/11/2005).

⁶³⁸ d.P.C.M 19/2/1999.

⁶³⁹ al Ministro dell'interno, allora delegato per il coordinamento della protezione civile e al Ministro dell'ambiente.

azioni specifiche (recupero, riciclaggio, localizzazione e realizzazione di impianti), l'obiettivo del ritorno alla situazione di normalità. A tale scopo, fu prevista una serie di obblighi⁶⁴⁰ a carico dei diversi soggetti aventi competenze nel settore rifiuti (Commissario, Comuni, Provincia, nonché Amministrazioni centrali interessate ed operatori economici), tesi al raggiungimento di ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata.⁶⁴¹

Per l'attuazione di tali interventi, al Commissario fu data la possibilità di avvalersi, oltre che degli enti locali e loro consorzi e aziende, anche di società miste appositamente costituite cui partecipassero anche i Comuni⁶⁴² e di stipulare, con procedura di gara comunitaria,⁶⁴³ contratti con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti dedicati per la produzione di energia mediante l'impiego di combustibile derivato da rifiuti, da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2001. La stipula di tali contratti era subordinata alla sottoscrizione di accordi di programma fra operatori industriali, il Commissario delegato, il Ministero dell'ambiente e il Ministero dell'industria.

Nel corso dell'anno 1999, fu nominata -e poi rideterminata nel 2002- una Commissione tecnico-scientifica di supporto all'attività commissariale.⁶⁴⁴

Nell'anno 2000, l'emergenza fu prorogata di un ulteriore anno.⁶⁴⁵ A seguito di tale proroga, fu emanata l'ordinanza 28 febbraio 2001 n. 3109, con la quale si confermarono i poteri conferiti al Commissario delegato-Presidente della Regione Lazio, al Subcommissario e ai due Vicecommissari già individuati e fu data la possibilità di avvalersi di un ulteriore Vicecommissario, da nominarsi d'intesa con il Ministro dell'ambiente; fu confermata la Commissione scientifica.

Con riferimento al già previsto Piano degli interventi di emergenza, fu stabilito⁶⁴⁶ che questo potesse essere rimodulato ed attuato per stralci.

Disposizioni assai dettagliate vennero poi stabilite⁶⁴⁷ in merito alle attività di raccolta differenziata di rifiuti da imballaggi, stabilendosi, a carico del Conai, specifici obblighi e sanzioni in caso di inadempimento.

Successivamente, con d.P.C.M. 14 gennaio 2002, lo stato di emergenza nella città di Roma e Provincia fu prorogato fino al 31 dicembre 2002, su istanza dell'Assessore all'ambiente della Regione Lazio, con la quale, nell'illustrare gli

⁶⁴⁰ Si esemplificano taluni adempimenti: l'obbligo di stipulare convenzioni con il Conai; l'obbligo di realizzazione -in collaborazione con i Sindaci in ciascun Comune- di piazzole di stoccaggio delle frazioni di rifiuti raccolti separatamente, nonché di impianti di selezione di carta plastica, vetro, metalli, legno, ecc. Si prevedeva, inoltre, il ricorso ad accordi di programma (art. 4) finalizzati anche alla stipula di contratti con operatori industriali e riguardanti la realizzazione di impianti di termovalorizzazione.

⁶⁴¹ Le percentuali, unitamente ai termini temporali entro cui realizzarle, sono state più volte modificate da successive ordinanze.

⁶⁴² art. 3, c. II.

⁶⁴³ art. 4.

⁶⁴⁴ ord. n. 3249/2002. I compensi della Commissione erano posti a carico dei fondi assegnati al Commissario.

⁶⁴⁵ d.P.C.M. 15/12/2000, che prevedeva come scadenza il 31/12/2001.

⁶⁴⁶ art. 2.

⁶⁴⁷ art. 2, c. IV e ss.

interventi straordinari adottati, fu chiesta la proroga della gestione commissariale, necessaria per condurre a termine le attività intraprese.

Nell'anno 2002, con d.P.C.M 24 maggio 2002, l'emergenza fu estesa a tutto il territorio regionale, sulla base dell'istanza del Presidente della Regione Lazio, con la quale venne evidenziata la necessità di avviare interventi strutturali volti alla realizzazione urgente di termovalorizzatori, nella considerazione della inadeguatezza del sistema delle discariche e degli impianti di trattamento dei rifiuti esistenti in ambito regionale. Con tale provvedimento fu dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2002.

Al Commissario delegato-Presidente della Regione Lazio fu conseguentemente estesa la delega⁶⁴⁸ per la realizzazione degli interventi di emergenza su tutto il territorio regionale e lo stesso fu affiancato da un soggetto attuatore.⁶⁴⁹

Nel luglio 2002, fu approvato il Piano regionale dei rifiuti; il Piano commissariale risulta, invece, approvato nel giugno 2003, con notevole ritardo rispetto ai tempi imposti dall'ordinanza.⁶⁵⁰

Con d.P.C.M. 10 gennaio 2003, lo stato di emergenza su tutto il territorio laziale fu prorogato fino al 31 dicembre 2003.

Con d.P.C.M. 23 gennaio 2004, fu di nuovo prorogato fino al 31 dicembre 2004. La proroga fu motivata dalla considerazione che il Commissario delegato-Presidente della Regione Lazio stava provvedendo alla individuazione dei siti idonei alla localizzazione di nuovi impianti di termovalorizzazione, in attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti e del Piano commissariale.

Nel corso dell'anno 2004, si procedette alla ulteriore proroga dell'emergenza fino al 31 dicembre 2005,⁶⁵¹ poi ancora rinnovata con d.P.C.M. 29 dicembre 2005 fino al 31 maggio 2006.⁶⁵²

Con ordinanza di protezione civile n. 3529 del 2 maggio 2006,⁶⁵³ a pochi giorni dalla fine dell'emergenza, venne attribuita al Commissario straordinario la

⁶⁴⁸ ord. n. 3249 dell' 8/11/2002.

⁶⁴⁹ A tale incarico fu chiamato l'Assessore alla sanità della Regione.

⁶⁵⁰ nota DPC/CG/0008475 del 16/2/2004 del Dipartimento della protezione civile, con la quale si contesta, tra l'altro, il ritardo.

⁶⁵¹ d.P.C.M. 23/12/2004.

⁶⁵² Nell'anno 2003, con riferimento all'adozione di misure straordinarie ed urgenti relative alle attività organizzative connesse al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, fu attribuito ad un generale dell'Arma dei Carabinieri l'incarico di Commissario delegato (dal 18/4/2003 al 31/12/2004) alla realizzazione delle iniziative necessarie alla delocalizzazione di 6 centri di autodemolizione adiacenti alla struttura militare del Comando unità mobili e specializzate Carabinieri *Palidoro*, in quanto quest'ultima era stata individuata come sede per lo svolgimento di incontri e manifestazioni a livello europeo. Tale azione di trasferimento ha dato luogo ad un notevole contenzioso, in relazione alla localizzazione delle nuove aree di destinazione e dei relativi espropri, in quanto si trattava di spostamento ad altre sedi di rifiuti da rottamazione di autoveicoli comportante pericolo di inquinamento (batterie esauste, oli usati, ecc.), nonché di particolare ingombro. Scaduto il termine del commissariamento, il Commissario delegato ha assunto anche questo compito, non essendo terminate le attività nei termini previsti dall'ordinanza. Da rilevare che, con nota n. 28907 del 2/3/2005, il Commissario ebbe a dubitare del trasferimento delle competenze del cessante nelle sue mani. Tale dubbio fu fugato dall'interpretazione della normativa da parte del Dipartimento della protezione civile, con nota DPC/CG/0013240 dell'8/3/2005.

⁶⁵³ art. 12.

competenza al rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti per la gestione dei rifiuti previste dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59.

Con d.P.C.M. del 1° giugno 2006, lo stato di emergenza fu prorogato fino al 31 gennaio 2007. Va rilevato che tale proroga ebbe a riguardare sia i rifiuti urbani che quelli speciali, pur avendo chiesto il Commissario straordinario il ritorno agli organi competenti ordinariamente della maggior parte della gestione dei rifiuti speciali.⁶⁵⁴

Da ultimo, con d.P.C.M. del 2 febbraio 2007, lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2007.

9.2. L'attuazione dell'emergenza

Il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio non è di competenza della struttura commissariale, bensì della Regione stessa. Il Piano fu adottato solo il 10 luglio 2002, con deliberazione n. 112 del Consiglio regionale. Peraltro, la Commissione europea ebbe a deferire, in data 1° febbraio 2006, alla Corte di giustizia delle Comunità europee la Repubblica italiana per mancata elaborazione e comunicazione alla Commissione di un Piano comprendente i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi.⁶⁵⁵

La Regione Lazio risulta l'unica Regione⁶⁵⁶ ad avere tale tipo di contenzioso con la Comunità europea.

Il Piano degli interventi di emergenza per l'intero territorio del Lazio è stato pubblicato nell'ottobre 2003,⁶⁵⁷ e cioè ad un anno dall'ordinanza n. 3249, che ne imponeva la redazione. Risulta incomprensibile la lentezza del procedere di tale attività programmatica, tenuto anche conto del carattere straordinario del Commissariato, istituito propriamente al fine di accelerare lo svolgimento delle ordinarie attività amministrative, tanto più che, come affermato dallo stesso Commissario, il Piano di emergenza si richiama alla impostazione del Piano regionale, già da tempo vigente.⁶⁵⁸

Con decreto commissariale n. 75 del 20 settembre 2003, fu approvato il Piano di individuazione dei siti ritenuti idonei ad ospitare impianti di termovalorizzazione, comprendente, altresì, l'elaborazione di una classificazione di priorità dei siti

⁶⁵⁴ nota del Presidente della Regione Lazio n. 156492 del 16/12/2005 al Capo del Dipartimento della protezione civile.

⁶⁵⁵ causa C-82/06.

⁶⁵⁶ unitamente alla Puglia, ma quest'ultima limitatamente ai rifiuti pericolosi.

⁶⁵⁷ Altri Piani adottati dal Commissario sono: il Piano di individuazione dei siti idonei ad ospitare impianti di termovalorizzazione (20/9/2003); le Linee guida per la raccolta e lo smaltimento delle apparecchiature contenenti *pcb* non soggette ad inventario (11/12/2003), peraltro approvate oltre i termini stabiliti dalla normativa vigente e oltre il termine dalla data di ricezione del parere della Commissione europea relativo alla procedura di infrazione; il Programma per la decontaminazione e/o lo smaltimento degli apparecchi inventariati e dei *pcb* in essi contenuti, in attuazione del d.lgs. n. 209/1999 e della direttiva 96/56/Ce (9/4/2004); il Programma regionale per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica (8/3/2005).

⁶⁵⁸ nota del Commissario delegato n. 456/CR del 18/4/2006.

medesimi. Tale Piano, contrariamente al principio di trasparenza che deve informare l'agire amministrativo, non fu reso noto.⁶⁵⁹

Il Piano si è dotato di un rigoroso cronoprogramma,⁶⁶⁰ che è andato ampiamente disatteso. Secondo il Commissario delegato, il motivo fondamentale di ciò è da ricercarsi nella mancanza di risorse, dal momento che la quasi totalità delle attività poste in essere sono state finanziate con fondi regionali, non avendo la struttura fruito dei finanziamenti statali, così come le altre strutture commissariali. *"Questo ha comportato sia un ostacolo alla capacità operativa, dovendo contare su una ridotta struttura tecnica ed organizzativa, che una limitazione delle capacità di realizzazione delle necessarie infrastrutture impiantistiche"*.⁶⁶¹

Del resto, la lentezza nello sviluppo del programma è stata più volte stigmatizzata dal Dipartimento della protezione civile,⁶⁶² anche con affermazioni particolarmente dure.⁶⁶³

Il Dipartimento della protezione civile lamenta, altresì, la scarsa informazione ambientale esercitata dal Commissario delegato.⁶⁶⁴

Nel mese di settembre 2006, furono predisposte le Linee guida per la revisione del Piano di interventi di emergenza.⁶⁶⁵

La travagliata vicenda programmatica prevede ancora un nuovo documento di pianificazione.⁶⁶⁶

L'attuale situazione impiantistica, del tutto insoddisfacente, è quella riportata di seguito.

Per il compostaggio di matrici selezionate, si rileva che i 16 impianti di compostaggio di rifiuti selezionati presenti nella Regione, che hanno una potenza autorizzata di 343 mila tonnellate all'anno (quantità peraltro di per sé modesta), ne riescono a trattare solo 65 mila.⁶⁶⁷ Né risultano intraprese iniziative nuove per la

⁶⁵⁹ *"per ovvie motivazioni di opportunità, anche legate a probabili rimostranze da parte delle popolazioni delle aree interessate, il contenuto di tale Piano non è stato reso noto all'esterno dell'amministrazione commissariale"* (nota n. 303/CR del 22/3/2004 del Commissario delegato).

⁶⁶⁰ *Tempi di attuazione del Piano* (pagg. 106-110).

⁶⁶¹ nota n. 588/CR del 24/5/2004 del Commissario delegato.

⁶⁶² *ex multis*, nota DPC7CG/0008475 del 16/2/2004; nota DPC/CG/20620 del 21/4/2004.

⁶⁶³ *"(...) l'impressione che si trae è che l'azione commissariale viva di una sorta di ingiustificata estemporaneità rispetto all'attuazione dell'obiettivo in questione."* (nota DPC/CG/20620 del 21/4/2004).

⁶⁶⁴ *"Altro aspetto di assoluta centralità, che dovrebbe essere curato da codesta struttura commissariale, fino alla data del 31 gennaio 2007, è la corretta informazione ambientale volta alla sensibilizzazione e al coinvolgimento diretto dei cittadini, attraverso la massima divulgazione dell'informazione relativa a tutte le azioni da svolgere ai fini della realizzazione del ciclo integrato di gestione dei rifiuti."* (nota DPC/CG/29677 del 9/6/2006).

⁶⁶⁵ *"Si tratta di un documento di studio e di lavoro finalizzato a definire un Piano di interventi che, partendo dai dati ufficiali di produzione dei rifiuti nella Regione, consentono in primo luogo e secondo un cronoprogramma, sinora rispettato, di uscire nel prossimo anno dalla gestione emergenziale e rientrare in un regime ordinario dopo oltre 7 anni."* (nota n. 149516 del Commissario delegato del 5/12/2006).

⁶⁶⁶ *"(...) che sarà elaborato entro la fine dell'anno. Snodo essenziale del rimodulato Piano di intervento saranno le iniziative concrete e specifiche volte a incrementare la raccolta differenziata puntando al recupero, al riciclaggio ed al riutilizzo del materiale, nonché l'individuazione di azioni per minimizzare e ridurre la produzione di rifiuti.(...) In questo modo si ritiene di aver, tra l'altro, colmato la lacuna di un Piano di interventi speciali per la raccolta differenziata (...)"* (nota n. 149516 del Commissario delegato del 5/12/2006).

⁶⁶⁷ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pagg. 68, 88, 89. Si rileva che solo 9 impianti sono attivi. La situazione si riferisce alla fine dell'anno 2005.

realizzazione di impianti di compostaggio o di valorizzazione dei rifiuti provenienti da raccolte differenziate.

Per gli impianti di trattamento meccanico-biologico di rifiuti indifferenziati, la potenza autorizzata risulta cospicua, con oltre 1 milione e 700 mila tonnellate per anno, ponendo il Lazio al secondo posto in Italia dopo la Campania. A fronte di ciò, tuttavia, i rifiuti in ingresso agli impianti raggiungono appena 454 mila tonnellate.⁶⁶⁸ Tale sottoproduzione è mirata, secondo quanto riferisce il Commissario, ad evitare lo stoccaggio di materiale che non può essere ancora sottoposto a combustione.⁶⁶⁹

Va segnalata, inoltre, l'allarmante affermazione del Dipartimento della protezione civile, secondo cui una parte del *cdr* prodotto viene smaltito in discarica.⁶⁷⁰ La circostanza, dichiarata anche dall'Assessore *pro tempore* alle politiche dell'ambiente della Regione,⁶⁷¹ non risulta alla attuale gestione commissariale.⁶⁷²

Il Dipartimento della protezione civile ha ribadito che *"nella relazione dell'anno 2004, veniva riferito che parte del cdr prodotto veniva conferito in discarica, operazione peraltro non consentita dalla normativa vigente. In proposito, questo Dipartimento aveva chiesto alla struttura di provvedere ad una gestione del cdr prodotto esente da pratiche illegali."*⁶⁷³

Sull'inefficienza reiterata dell'impianto di Colfelice si è particolarmente soffermata la Commissione parlamentare d'inchiesta sui rifiuti della XIV legislatura.⁶⁷⁴ Solo recentemente, secondo quanto dichiarato dal Commissario, si è proceduto all'avvio a soluzione della questione, con la liquidazione della società gestrice dell'impianto.⁶⁷⁵

Gli impianti di incenerimento di rifiuti attivati fra il 2002 e il 2003 sono 3.⁶⁷⁶

Il Ministero dell'ambiente non ha dato l'assenso sul bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione degli impianti di termovalorizzazione della frazione secca e/o *cdr* a valle della raccolta differenziata

⁶⁶⁸ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pagg. 75 e 98. Dei 7 impianti, solo 4 risultano operativi.

⁶⁶⁹ "(...) non si è prodotto *cdr* in esubero per evitare di stoccare tale prodotto in invasi che si sarebbero trasformati, nel tempo, in discariche permanenti, riproducendo la situazione campana (...)" (nota n. 695/CR del 15/6/2004 del Commissario delegato).

⁶⁷⁰ nota DPC/CG/0045617 del 15/9/2005.

⁶⁷¹ *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura*, audizione del 9/4/2003.

⁶⁷² "Non esiste alcuna disposizione di conferire in discarica il *cdr* prodotto; infatti, allo stato e dagli atti in possesso di quest'ufficio, il *cdr* prodotto in questa Regione viene regolarmente smaltito nei due impianti di termovalorizzazione esistenti." (nota n. 456/CR del 18/4/2006 del Commissario delegato).

⁶⁷³ nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006.

⁶⁷⁴ audizione del direttore generale dell'Arpa Lazio del 23/7/2002, audizione dell'Assessore alle politiche dell'ambiente della Regione Lazio del 6/11/2002, audizione del Sindaco di Colfelice e del Sindaco di S. Giovanni Incarico del 1°/4/2003, audizione del Presidente del consorzio volontario Basso Lazio e del Direttore tecnico dell'impianto di riciclaggio e recupero di Colfelice del 1°/4/2003, audizione del Commissario straordinario dell'Arpa Lazio dell'8/4/2003, audizione dell'Assessore alle politiche dell'ambiente della Regione Lazio del 9/4/2003.

⁶⁷⁵ "La questione si è avviata a soluzione definitiva con la liquidazione della società Reclasse e del Consorzio del Basso Lazio, e quindi con la costituzione della società Ambiente Frosinone. Il nuovo soggetto subentrato ha portato ad approvazione il progetto di ristrutturazione dell'impianto di Colfelice finanziato con uno stanziamento di risorse comunitarie e di bilancio ordinario regionale stabilite nei giorni scorsi per circa 12 milioni di euro. Ciò comporta la chiusura ottimale del ciclo dei rifiuti nella Provincia di Frosinone (...)" (nota n. 456/CR del 18/4/2006).

⁶⁷⁶ 2 linee a Colferro ed 1 a S.Vittore.

dei rifiuti urbani e assimilati con recupero energetico, adducendo gravi carenze tecniche nelle bozze predisposte dal Commissario. Desta, tuttavia, forti perplessità la volontà dello stesso Ministero di indurre il Commissario a ripercorrere per il Lazio la stessa strada intrapresa per la Sicilia, che ha *"consentito di affrontare con la dovuta trasparenza, e con la concomitante celerità imposta dallo stato di emergenza, una situazione del tutto analoga a quella del Lazio"*.⁶⁷⁷ Ciò non solo per la palese non rispondenza al vero delle affermazioni riportate, come riferito sopra, ma anche perché molte di quelle carenze tecniche riscontrate per i bandi della concessione di costruzione e gestione dei termovalorizzatori del Lazio compaiono anche nelle convenzioni di concessione di servizio siciliane.

Ad oggi, non risultano ancora pubblicati i bandi per la realizzazione degli inceneritori.

Suscita notevoli perplessità e preoccupazione, per la palese violazione delle direttive comunitarie e nazionali sulla concorrenza, che *"per l'impianto di gassificazione di Malagrotta sarebbero intervenuti atti amministrativi di assegnazione dei lavori di costruzione e di esercizio nell'ambito di una non meglio chiarita procedura di affidamento diretto"*.⁶⁷⁸

La tabella sotto riportata indica la produzione dei rifiuti nel Lazio in termini assoluti e *pro capite*, che risulta essere nettamente superiore alla media nazionale. La tendenza evolutiva mostra che, a fronte di una lieve flessione intercorsa fra gli anni 2002 e 2003, vi è stata un'improvvisa impennata fra gli anni 2004 e 2005. Ciò smentisce quanto affermato dallo stesso Commissario, secondo cui la battuta d'arresto degli anni 2002 e 2003 sarebbe *"in qualche misura correlabile con le azioni previste nel Piano regionale e confermate dal Piano per l'emergenza in relazione alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani"*.⁶⁷⁹ Al contrario, l'incremento di produzione fra il 2003 e il 2004⁶⁸⁰ risulta essere il più elevato a livello nazionale.⁶⁸¹

⁶⁷⁷ nota GAB/2004/5734/B09 del Ministero dell'ambiente. Nell'appunto del 5/5/2004 dei tecnici al Ministro si legge dell'opportunità che *"anche nella Regione Lazio fosse seguito lo schema procedurale afferente la concessione del servizio ad operatori industriali già attuato, con positivi ed apprezzabili risultati, nella regione siciliana"* e ancora *"attraverso procedura che ha superato positivamente anche il vaglio in sede giurisdizionale contenziosa."*

⁶⁷⁸ nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006. Lo stesso Dipartimento afferma di non aver mai ricevuto risposta da parte del Commissario delegato sulla vicenda, nonostante i ripetuti solleciti. Il soggetto attuatore, nell'adunanza del 12/12/2006, conferma l'assegnazione diretta dell'opera.

⁶⁷⁹ nota del Commissario delegato n. 456/CR del 18/4/2006.

⁶⁸⁰ Consistente risulta anche l'aumento di produzione dei rifiuti *pro capite* fra il 2004 e il 2005, che colloca il Lazio fra le prime Regioni d'Italia. (Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 32).

⁶⁸¹ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2005*, vol. I, pag. 36.

tab. 42 - Produzione totale di rifiuti urbani in tonnellate, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	26.845.726	28.363.914	28.958.542	29.408.872	29.863.728	30.033.721	31.149.584	31.676.617
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+5,7%	+2,1%	+1,56%	+1,55%	+0,6%	+3,7%	+1,7%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	466	492	501	516	521	524	533	539
Regione Lazio	2.708.379	2.779.686	2.822.060	2.981.191	2.978.285	2.929.093	3.147.348	3.274.984
<i>variazione in % delle quantità prodotte</i>		+2,6%	+1,5%	+5,6%	- 0,09%	- 1,6%	+7,5%	+4%
<i>produzione pro capite (kg/ab. anno)</i>	515	528	532	583	579	569	597	617

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat

La tabella successiva indica gli scarsi risultati ottenuti nella raccolta differenziata. Né risulta confermato quanto dichiarato in sede istruttoria dal Commissario delegato,⁶⁸² cioè un significativo aumento per l'anno 2004 (non inferiore al 15%), che non risulta confermato dai dati ufficiali dell'Apat. Peraltro, il non conoscere il dato sulla produzione di raccolta differenziata, anzi dichiarare una percentuale ampiamente lontana dalla realtà (il doppio di quanto effettivamente prodotto), è sintomo, di per sé, di grave inefficienza gestionale. E' significativo, inoltre, che lo scostamento fra la percentuale di raccolta differenziata a livello nazionale e regionale, che nel 1998 era di appena 7 punti percentuali, nel corso della gestione commissariale si è raddoppiato.

⁶⁸² "(...) per l'anno 2004 si è registrata un'ulteriore crescita del sistema regionale agli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalle norme nazionali e regionali, per cui il dato finale non risulta inferiore al 15%." (nota n. 456/CR del 18/4/2006).

tab. 43 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, confronto 1998-2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Italia</i>	11,2%	13,1%	14,4%	17,4%	19,2%	21,1%	22,7%	24,3%
<i>Regione Lazio</i>	4,2%	3,4%	4,6%	4,2%	5,5%	8,1%	8,6%	10,3%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

Il Commissario non ha realizzato uno specifico Piano sulla raccolta differenziata, adducendo, fra l'altro, l'impossibilità per la struttura di assumere in tal senso un forte impegno economico, amministrativo e gestionale.

Nelle relazioni inviate agli organi ministeriali competenti, non si fa cenno mai al grave problema del mancato decollo della raccolta. Ciò sorprende, tenuto conto dell'importanza di tale dato, assolutamente strategico. Al contrario, si afferma, senza alcuna aderenza alla realtà, che *"anche in considerazione delle iniziative finalizzate all'attivazione dell'impiantistica dedicata nel settore del compostaggio di qualità, è realistico prevedere il raggiungimento della quota del 35% nel termine stabilito dalla pianificazione regionale."*⁶⁸³

Il Commissario delegato sottolinea che sono stati finanziati ulteriori 10 milioni di euro all'anno, per tre anni, per l'incentivazione della raccolta differenziata. Inoltre, nell'ambito del Docup 2000-2006, misura 1.2, sono stati finanziati interventi tesi al miglioramento dei sistemi di raccolta e realizzazione degli impianti, tutti per la raccolta differenziata, per oltre 34 milioni di euro.

Il fallimento degli obiettivi risulta evidente dall'analisi della tabella sotto riportata, dove vengono posti a confronto gli obiettivi dichiarati dalle norme, dalle ordinanze e dai Piani con la realtà effettiva di raccolta. In tal senso, esemplare risultano essere gli obiettivi dichiarati dell'ordinanza n. 2992/1999, che prevedevano il raggiungimento di percentuali notevoli di raccolta differenziata già per il 2000, a fronte, quattro anni dopo, di un misero risultato, attestantesi su poco più dell'8%.

⁶⁸³ nota n. 772/SP del 15/12/2004.

tab. 44 - Rifiuti urbani: raccolta differenziata, obiettivi.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
raccolta differenziata effettiva <i>Regione Lazio</i>	4,2%	3,4%	4,6%	4,2%	5,5%	8,1%	8,6%	10,3%
obiettivi art. 2, c. I b, ord. prot. civ. n. 2992/1999		25%	50%					
obiettivi Piano di gestione dei rifiuti ⁶⁸⁴					20%	35%		
obiettivi Piano commissariale degli interventi di emergenza ⁶⁸⁵					20% ⁶⁸⁶	35%		

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001- 2006) e certificati dall'Apat.

Solo 3 Comuni, su 378, hanno introdotto la tariffa, ⁶⁸⁷ risultando ancora generalizzata l'applicazione della *tarsu*.

Il Commissario assicura che l'immissione dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata nei termovalorizzatori non si verifica attualmente negli impianti esistenti sul territorio. Tuttavia, tale possibilità è riconosciuta possibile. ⁶⁸⁸ In punto di efficienza ed economicità, si rileva che porre in essere la complessa attività di gestione della raccolta differenziata al fine del recupero energetico e non del riciclaggio appare del tutto irrazionale dal punto di vista ambientale, oltre che di difficile sostenibilità anche da un punto di vista strettamente economico.

La tabella successiva mostra la situazione dei rifiuti smaltiti nelle 10 discariche site nella Regione.

⁶⁸⁴ approvato dalla Regione in data 18/7/2002.

⁶⁸⁵ adottato con d. comm. n. 65 del 15/7/2003, pubblicato in Bur Lazio del 10/10/2003, suppl. n. 5.

⁶⁸⁶ Tali obiettivi rappresentano la conferma di quelli minimi già stabiliti nel Piano regionale.

⁶⁸⁷ Apat-Onr, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 202. Tuttavia, fra questi, va segnalata la città di Roma, che rappresenta, da sola, quasi la metà della popolazione della Regione.

⁶⁸⁸ Per "realizzare le sezioni di recupero energetico dal cdr si prevede di realizzare un adeguato numero di piattaforme di valorizzazione in maniera tale da coprire il fabbisogno di valorizzazione che si determinerà con l'attesa crescita degli attuali livelli di raccolta differenziata" (relazione n. 1789/CR del 13/12/2004; in tal senso, anche la nota SP 735 del 24/12/2003: "recupero energetico degli imballaggi negli impianti di termovalorizzazione di Colleferro e S. Vittore nel Lazio").

tab. 45 - Quantità di rifiuti in tonnellate smaltiti in discarica, anni 1999–2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Italia	21.744.693	21.917.419	19.705.107	18.847.827	17.996.328	17.741.733	17.225.727
% sul totale dei rifiuti prodotti	76,7%	75,7%	67%	63,1%	59,9%	57%	54%
Regione Lazio	2.619.169	2.392.246	2.833.609	2.791.308	2.718.895	2.803.438	2.694.250
% sul totale dei rifiuti prodotti	94,2%	84,8%	95%	93,7%	92,8%	89,1%	82,3%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da *Rapporto rifiuti*, a cura di Apat e Onr (edizioni anni 2001-2006) e certificati dall'Apat.

In termini assoluti, con 2,8 milioni di tonnellate smaltite nel 2004, il Lazio è la Regione d'Italia che smaltisce le maggiori quantità di rifiuti in tale maniera, a conferma delle difficoltà ancora esistenti all'avvio di un sistema di gestione integrato.

Significativa, in tal senso, anche la percentuale dei rifiuti smaltiti in discarica, che pone il Lazio fra le ultimissime posizioni non solo italiane,⁶⁸⁹ ma anche europee.⁶⁹⁰

Sulla discarica di Granciarà di Castelliri è pendente ricorso dinanzi la Corte di giustizia delle Comunità europee, per l'inerzia nella messa in sicurezza del luogo.

Altra pendenza giudiziaria nei confronti dell'Europa riguarda la discarica di Malagrotta, sempre per violazione della direttiva sulle discariche.

Le relazioni periodiche da inviarsi alle autorità preposte⁶⁹¹ (Dipartimento della protezione civile, Ministero dell'ambiente) sono state inoltrate in minima parte. La violazione dell'obbligo imposto dalle ordinanze di riferire periodicamente si è, tuttavia, esaurita in una mera stigmatizzazione dell'atteggiamento omissivo.

Nel merito, il Dipartimento della protezione civile ha rilevato, a più riprese, il mancato conseguimento degli obiettivi della gestione commissariale.⁶⁹²

⁶⁸⁹ nonostante il lieve miglioramento riscontrato nel 2005.

⁶⁹⁰ Sugli stoccaggi di *cdr*, che producono costi ingenti, si legge nella nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG/0008475 del 16/2/2004: "(...) tale attuale contesto sembra obbligare l'amministrazione ad un costante ricorso alla trattativa privata per far fronte alle esigenze di stoccaggio dei rifiuti. E', pertanto, necessario verificare la differenza tra i costi affrontati per il ricorso allo stoccaggio o messa in discarica dei rifiuti e quelli che si sarebbero sostenuti con lo smaltimento del *cdr* in esubero presso altri siti qualora si fosse raggiunta l'intesa con altre amministrazioni."

⁶⁹¹ *ex multis*, art. 1, c. II, ord. n. 2992/1999; art. 1, c. V, ord. n. 3249/2002; d.comm. 15/7/2003, n. 65.

⁶⁹² *ex multis*, nota DPC/CG/0045617 del 15/9/2005: "(...) la gestione commissariale avrebbe dovuto orientare maggiormente i propri sforzi nella predisposizione degli atti amministrativi e tecnici propedeutici al completamento del sistema impiantistico afferente al ciclo integrato dei rifiuti". Ancora recentemente parla di "situazione di stallo in cui versava e versa la gestione commissariale". (nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006).

9.3 L'organizzazione amministrativa e i dati finanziari

La struttura operativa si compone di un totale di 49 unità e di 7 consulenti.

Non è stato istituito alcun servizio di controllo interno.⁶⁹³ I rendiconti della struttura commissariale, per esplicita ammissione del Commissario delegato, non sono stati sottoposti ad alcun controllo.

Si è riscontrata la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.

Solo a partire dall'agosto 2005, come affermato dal Commissario,⁶⁹⁴ si è proceduto ad affidare all'Avvocatura dello Stato il patrocinio legale delle cause, essendosi avvalsa la struttura in precedenza, illegittimamente, del ricorso a professionisti del libero foro, nonostante i ripetuti richiami del Dipartimento della protezione civile sulla illegittimità di tale prassi.⁶⁹⁵

Per quel che riguarda l'attività finanziaria del Commissariato, va ricordato che sulla contabilità speciale affluiscono solo spese di funzionamento, dal momento che, per gli investimenti, il Commissario si avvale esclusivamente di fondi che rimangono iscritti nella contabilità regionale.

Si riportano, di seguito, le tabelle finanziarie riguardanti la gestione, disaggregata per anni e per singole voci.

tab. 46 - Riepilogo situazione finanziaria.

anni	entrate	uscite
2000	516.457	257.277
2001	759.010	637.747
2002	516.457	734.531
2003	1.000.000	926.427
2004	949.025	1.161.611
totale	3.740.949	3.717.593

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

⁶⁹³ Tale carenza è giustificata dal Commissario sia per la natura emergenziale della struttura che per la presunta sottoposizione al controllo delle strutture della Regione.

⁶⁹⁴ nonostante un richiamo a tale obbligo compaia ancora nella nota DPC/CG/23270 del 5/5/2006 del Dipartimento della protezione civile. Tuttavia, il Commissario delegato riferisce che "*il rilievo del Dipartimento della protezione civile (...) è frutto di un errore materiale.*" (nota n. 149516 del 5/12/2006).

⁶⁹⁵ note del 26/2/2004, del 31/5/2004 e del 16/6/2005, tutte richiamate dalla nota DPC/CG/23270 del 5/5/2006 del Dipartimento della protezione civile.

tab. 47 - Analisi della spesa di parte corrente.

voci di spesa	2000	2001	2002	2003	2004	totale
compensi al Commissario e ai suoi Vice	96.701	131.331	111.537	25.431	0	365.000
compensi al personale amministrativo	72.149	278.336	360.619	229.757	245.510	1.186.371
spese di funzionamento della struttura	0	0	110	3.132	20.732	23.974
compensi alle commissioni scientifiche	88.426	128.908	124.485	51.519	251.985	645.323
spese legali e di consulenza	0	9.102	28.866	88.412	253.613	379.993
compensi al personale a tempo determinato	0	0	0	138.544	335.529	474.070
compensi a collaboratori	0	0	0	2.355	0	2.355
spese per pubblicazioni	0	0	0		9.509	9.509
contributi al Consorzio Basso Lazio	0	0	0	350.000	0	350.000
compenso per le espropriazione dei centri di autodemolizione	0	65.073	65.073	0	0	130.146
spese oneri irap	0	24.996	43.840	37.285	44.731	150.852
totale	257.276	637.746	734.530	926.427	1.161.611	3.717.593

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario delegato.

10. Conclusioni

I) L'istituto commissariale

L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività.

Ciò ha incentivato una prassi abnorme, che ha portato all'adozione di regimi commissariali derogatori anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi, permettendo così alla emergenza di operare anche nell'ambito specifico degli apparati ordinari.⁶⁹⁶

Del resto, la stessa nozione di emergenza è risultata spesso opinabile e diversamente valutata dagli stessi soggetti attuatori.⁶⁹⁷ Così, ad esempio, il Capo della protezione civile, sull'emergenza più significativa, afferma che *"alla fine del 2004 abbiamo chiesto alla Presidenza della Regione Campania di ritirare lo stato di emergenza e di riassumere la responsabilità della gestione dei rifiuti."*⁶⁹⁸ Lo stesso Dipartimento della protezione civile dichiara che *"il ricorso alla proroga dello stato di emergenza è frutto, come è noto, della volontà politica -la struttura regionale in primo luogo- che prescinde, in alcune occasioni, da una attenta valutazione sulle condizioni tecniche ed amministrative che giustifichino il perdurare dell'emergenza medesima."*⁶⁹⁹

La deroga reiterata e pluriennale alle ordinarie competenze -derivata dalla inefficacia dell'agire amministrativo delle amministrazioni locali e dall'inadeguatezza

⁶⁹⁶ "(...) la delega di poteri straordinari per qualità, natura e durata, unitamente alla specificità dei poteri normativi attribuiti agli stessi Commissari straordinari nelle predette Regioni (...), se da un lato hanno indotto l'autorità amministrativa a limitare "l'esercizio generale delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti", dall'altro hanno rafforzato la grave circostanza che in talune Regioni -in tema di gestione del ciclo dei rifiuti- ciò che doveva essere emergenziale, circoscritto e "straordinario" (anche in ordine alla durata temporale), è diventato pressoché stabile ed "ordinario", il tutto con notevole ripercussione anche sulle tensioni economico-sociali da esso scaturenti." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

⁶⁹⁷ se, per esempio, un Commissario delegato, alla fine del 2004, scriveva al Dipartimento della protezione civile che *"l'attività svolta nell'ambito della gestione commissariale (...) ha di fatto determinato le condizioni per il concreto superamento dello stato d'emergenza, che dovrà essere curato con una breve fase transitoria di gestione stralcio"* (nota n. 1/0023880 del 21/12/2004 del Commissario delegato della Puglia), affermazione che, evidentemente, è stata considerata dal Dipartimento della protezione civile di assoluta inconsistenza. Analogamente, un altro Commissario affermava già nel 2002: *"Prevediamo, come data massima per la definitiva conclusione dell'emergenza, la fine dell'anno prossimo, con possibilità di restituire un'ulteriore parte delle competenze a giugno."* (Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, audizione del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Calabria e del Responsabile unico del procedimento dell'11/12/2002).

⁶⁹⁸ Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, seguito dell'audizione (...) del Capo del Dipartimento della protezione civile, del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania (...) del 2/3/2005. Lo stesso Capo della protezione civile prosegue: *"Come è noto, ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998, ai fini dell'emanazione di un'ordinanza di protezione civile è necessaria l'intesa con la Regione interessata. Ovviamente tale intesa non è stata raggiunta, posto che la Regione in questione ha interesse a che la "patata bollente" rimanga ancora nelle mani dell'attuale Commissario delegato."*

⁶⁹⁹ nota del Dipartimento della protezione civile DPC/CG 61223 del 30/11/2006.

tecnica e finanziaria rispetto alla complessità dei problemi e dei compiti da svolgere- si pone in contrasto con lo spirito della riforma del titolo V della Costituzione, che ha delineato un modello amministrativo basato sugli enti locali e sulla sussidiarietà.⁷⁰⁰

Appare evidente la sfiducia nei confronti della amministrazione ordinaria e l'insinuarsi sempre più, nei convincimenti generali, della certezza che solo attraverso misure straordinarie e ricorrendo alla deroga delle norme, viste sempre più come impaccio, si possano garantire l'efficienza e l'efficacia degli interventi.⁷⁰¹

Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, in definitiva, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione delle sue stringenti statuizioni.

Singolare risulta il fatto che il commissariamento venga sollecitato quasi sempre dagli stessi organi regionali diminuiti nelle loro funzioni, che non temono la surrogazione, anche perché -per prassi che si è andata consolidando nel corso degli anni dell'espansione del commissariamento- la scelta del Commissario delegato si è andata sempre più incentrando, paradossalmente, sugli stessi sostituiti, e cioè i Presidenti delle Regioni, compenetrandosi, così, nella amministrazione ordinaria, con l'attribuzione di competenze straordinarie ad organi ordinari. Gli strumenti di protezione civile hanno consentito, pertanto, il potenziamento dei poteri e dei mezzi a disposizione dei singoli Presidenti regionali.

Peraltro, come ha rilevato il Consiglio di Stato, si è creato il rischio di consolidare la sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario con l'effetto *"di estromettere completamente i Comuni e quindi le comunità che esprime la Amministrazione di livello locale dalla gestione di significativi aspetti della vita delle comunità medesime"*.⁷⁰² Già in precedenza, la Corte dei conti aveva parlato di anomalia istituzionale, *"che introduce alterazioni alle normali competenze di enti e organi pubblici, neutralizza sostanzialmente la forza del controllo giuridico, attraverso il riconoscimento di poteri di deroga normativa, contribuendo altresì a radicare il convincimento che interventi straordinari sanino le inefficienze e cancellino le responsabilità."*⁷⁰³

In definitiva, il commissariamento non ha avuto come preoccupazione principale quella di affidare la gestione dell'emergenza rifiuti ad organi tecnici più attrezzati

⁷⁰⁰ Cons. Stato, V, 13/12/2002, n. 6809.

⁷⁰¹ Significativo, in tal senso, quanto dichiarato in sede istruttoria dal Commissario delegato della Puglia: *"La questione di fondo è rappresentata, a parere dello scrivente, dalla circostanza che, già a partire dalle ordinanze di protezione civile del 1996, i compiti assegnati al Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia (rifiuti e tutela delle acque, da subito, e quindi bonifiche) riguardano di fatto non il mero superamento di situazioni contingenti e localizzate di crisi, bensì la sostituzione degli enti territoriali (Regione, Province, Comuni) nello svolgimento di compiti di programmazione ordinaria e di attuazione della stessa programmazione, per superare situazioni di crisi cronica riguardanti l'intero territorio regionale"*. (nota n. 1988/CD del 23/5/2006).

⁷⁰² Cons. Stato, V, 13/12/2002, n. 6809.

⁷⁰³ Corte conti, Sez. contr., 19/11/1996, n. 151.

per dare piena attuazione alla disciplina vigente sui rifiuti, ma spesso quella di attribuire poteri straordinari all'organo investito di una certa funzione.

Tuttavia, ciò non ha portato alla velocizzazione dei procedimenti amministrativi necessari all'uscita dall'emergenza, ma a) all'assenza di forme di confronto democratico con le realtà locali e b) alla non applicazione delle norme di concorrenza nell'affidamento degli appalti, imponendo, anche, al di fuori delle norme di trasparenza imposte dalle normative comunitarie e nazionali, la realizzazione di impianti di grosso impatto ambientale.

a) Sul primo punto, poiché le comunità locali tendono spesso ad opporsi ai progetti, chiedendone la modifica o addirittura il ritiro, la mancata partecipazione di queste al processo decisionale ha portato all'assunzione delle decisioni strategiche da parte dei Commissari in maniera solitaria, avvalendosi delle proprie facoltà di deroga alla legislazione vigente; scelte che, solo in un secondo momento, sono state comunicate alle comunità interessate. Tali decisioni non hanno trovato, spesso, né accoglimento, né condivisione, determinando, di conseguenza, inefficienze di ordine amministrativo e giuridico.

Se talora l'atteggiamento di chiusura degli enti e delle comunità locali è risultato del tutto ingiustificato,⁷⁰⁴ la difficoltà di comunicazione con i vari enti esponenziali di interessi ha motivazioni profonde.⁷⁰⁵

Per risolvere tali problemi, è mancato spesso un approccio decisionale improntato al dialogo e alla negoziazione con i diversi soggetti, attraverso l'impiego di tecniche per la costruzione di decisioni condivise. E' evidente che solo dalla condivisione e da un processo partecipativo di tutti i soggetti interessati possono derivare soluzioni stabili, efficienti, efficaci ed eque.⁷⁰⁶

Al contrario, l'assenza di tutto ciò ha prodotto una pleora di ricorsi amministrativi, costituzionali e, addirittura, a livello comunitario, che hanno pesantemente rallentato la soluzione dell'emergenza, non riuscendosi a realizzare una adeguata capacità di governo dei processi.

⁷⁰⁴ c.d. sindrome *nimby* (*not in my back yard*), secondo cui in presenza di opere, anche di pubblica utilità, le comunità locali tendono ad opporsi in maniera radicale, chiedendo la modifica o il ritiro del progetto. Un processo decisionale in cui le scelte vengono assunte da un ristretto numero di persone, che condividono un interesse di fondo dell'iniziativa e soltanto in seguito ne danno comunicazione all'esterno, è considerato uno dei fattori scatenanti della sindrome *nimby*.

⁷⁰⁵ Infatti, la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti determina la distribuzione sul territorio dei danni, che sono concentrati, e dei benefici, che sono al contrario diffusi, l'impossibilità di calcolare in maniera oggettiva danni e benefici, l'incertezza circa il verificarsi dei danni (sia questa reale o semplicemente percepita).

⁷⁰⁶ Su tale problematica si è pronunciata anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: "A tale scopo deve essere garantita la più ampia informazione e la partecipazione dei cittadini a tutte le scelte di indirizzo (tecnologia impiegabile, localizzazione degli impianti, ecc.). Solo attraverso questi strumenti, d'altro canto, è possibile creare consenso intorno alle politiche ambientali superando dubbi, sfiducia e, soprattutto, contrarietà a tutto quello che "non finisce nel giardino degli altri" (...) il sistema è destinato a riuscire solo se ci sarà l'apporto di tutti gli attori interessati: istituzioni, mondo produttivo e società civile." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

La scarsità di informazioni corrette ed esaustive alle comunità locali, che garantissero sulla imparzialità, autorevolezza e incisività delle scelte effettuate, ha accentuato la conflittualità generale.

Sicuramente, le risorse impiegate per un processo decisionale condiviso sarebbero state sensibilmente minori rispetto a quelle utilizzate nella gestione commissariale verticistica, foriera di gravissime situazioni conflittuali. E' evidente, infatti, che la condivisione delle scelte, lungi da far insorgere problemi giudiziari, impegna all'attuazione delle stesse, alla loro stabilità, perché soddisfacenti per tutti, e alla loro equità, perché accettate da tutti gli attori economici e sociali. Solo la trasparenza, l'accesso alle informazioni e la partecipazione di tutti possono permettere il contemperamento tra protezione dell'ambiente e sviluppo del ciclo integrato dei rifiuti sostenibile.

Tali principi sono stati fatti propri dalla Convenzione di Aarhus, sul diritto all'informazione, l'accesso alla giustizia e alla partecipazione ai procedimenti decisionali in materia ambientale, firmata dall'Unione europea nel 1998 e recepita nell'ordinamento italiano dalla legge 16 marzo 2001, n. 108.⁷⁰⁷

Lo stesso VI Programma d'azione ambientale europeo (2001)⁷⁰⁸ invita ad accrescere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali per favorire una migliore comprensione delle problematiche ambientali, incoraggiando un sistema di trasparenza tra le attività delle autorità e i cittadini. Coerentemente, il diritto all'informazione in materia ambientale si è tradotto in una direttiva comunitaria.⁷⁰⁹

Nei fatti, privando spesso gli enti locali e i cittadini di una sede di confronto tecnico sugli aspetti ambientali e sugli aspetti economico-finanziari, che potessero consentire di valutare la fattibilità degli interventi, la via giudiziaria si è trasformata nell'unico luogo dove manifestare il dissenso nei confronti delle attività commissariali. Infatti, il continuo ricorso delle ordinanze a deroghe normative, inibenti i momenti di confronto tra le parti interessate, non ha giovato alla realizzazione dei risultati attesi, che si sarebbero potuti ottenere, se si fossero preveduti reali momenti di confronto pubblico e di condivisione.

L'esautoramento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità legate all'esercizio attivo delle funzioni di governo del ciclo integrato dei rifiuti ha, del resto, spinto fatalmente gli enti e le istituzioni locali a limitarsi ad esprimere le preoccupazioni ambientali delle popolazioni, in funzione spesso esclusivamente antagonista ed interdittiva, in una logica tutta di emergenza e senza la possibilità

⁷⁰⁷ Già il principio n. 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (14/6/1992) afferma significativamente: "(...) *la maniera migliore di trattare le questioni ambientali è assicurare la partecipazione di tutti i cittadini coinvolti, a livello più opportuno. A livello nazionale, ogni individuo deve avere accesso alle informazioni (...) ed avere la possibilità di partecipare al processo decisionale. Gli Stati devono facilitare ed incoraggiare la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico, mettendo a disposizione le informazioni.*"

⁷⁰⁸ secondo cui gli obiettivi comunitari devono portare alla riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento finale del 20% entro il 2010 rispetto ai valori del 2000 e alla riduzione della produzione dei rifiuti pericolosi del 20% nello stesso arco temporale.

⁷⁰⁹ direttiva 90/313/Cee, modificata dalla direttiva 2003/4/Ce, recepita in Italia dal d.lgs. n. 195/2005.

di delineare e rendere operativa una strategia di programmazione capace di governare in termini duraturi e normali l'intero ciclo dei rifiuti. La deresponsabilizzazione degli enti locali,⁷¹⁰ che di fatto si è venuta a determinare, ha fatto loro perdere, probabilmente, negli anni, le capacità tecniche necessarie per affrontare l'ordinaria gestione.

In definitiva, le procedure semplificate hanno consentito, ma solo dal punto di vista formale, di accelerare i tempi di approvazione dei progetti, senza però eliminare, anzi aumentando, il rischio di conflitti e contenziosi.

b) Sul secondo punto, la deroga ai principi della concorrenza e trasparenza nell'attività contrattuale, ampiamente praticata da tutti i Commissari -in contesti ambientali particolarmente difficili per la presenza di una radicata criminalità economica organizzata, che avrebbe dovuto indurre, al contrario, ad una rigorosa e trasparente selezione delle imprese- ha contribuito a produrre la rilevante quantità di indagini penali, amministrative e contabili che hanno coinvolto molti dei vertici delle strutture commissariali succedutesi nel tempo.

Nessuno dei contratti stipulati dai Commissari delegati è stato sottoposto al controllo preventivo della Corte dei conti.⁷¹¹

Inoltre, la presunta esigenza di urgenza è stata la causa prima non solo della restrizione della concorrenza nelle procedure di affidamento delle opere, ma anche di quelle modalità di operare che, a prescindere dalla loro effettiva illegittimità, sono state percepite come improntate a carenza istruttoria, approssimazione e travisamento dei fatti, cosa che ha prodotto la serie di ricorsi di cui sono stati bersaglio le iniziative commissariali e che ha paradossalmente condotto ad un rallentamento delle attività, che, seguendo, invece, le procedure ordinarie, avrebbero portato probabilmente ad un più rapido avanzamento dei programmi. Esempio, in tal senso, la vicenda delle procedure di impatto ambientale semplificate che, lungi dal produrre un effetto acceleratorio, hanno ritardato l'avvio delle opere per i defatiganti contenziosi derivati.

L'ingente ricorso nella gestione dei rifiuti ad imprese a totale partecipazione pubblica o a società miste pubblico-private spesso non competitive, inefficienti, polverizzate, in un intreccio difficilmente districabile tra interessi pubblici e privati, ha prodotto spesso gravi problemi di infiltrazioni malavitose oltre che di compatibilità con i sistemi di affidamento degli appalti imposti dalle direttive comunitarie.

⁷¹⁰ Sul punto si esprime nettamente anche il Capo del Dipartimento della protezione civile: "*L'esempio negativo per antonomasia è quello relativo alla gestione dei rifiuti, fermo restando che alcune Regioni hanno fatto meglio ed altre peggio. Nella gestione dei rifiuti i Commissari sono serviti soprattutto a deresponsabilizzare il territorio e credo che ciò abbia rappresentato un grave errore.*" (Senato della Repubblica, XIII Commissione permanente, *Indagine conoscitiva sull'attività della protezione civile in relazione alle situazioni emergenziali del Paese*, audizione del Capo del Dipartimento della protezione civile del 20/7/2006).

⁷¹¹ art. 3, c. I, l. 20/1994.

Le ordinanze hanno previsto adempimenti assai onerosi, assegnando ai Commissari obiettivi da considerarsi già probabilmente *prima facie* irrealizzabili, in relazione ai tempi brevi di validità dei provvedimenti. In tal modo, la mancata realizzazione delle finalità originariamente prefissate ha costituito fondamento per una ulteriore proroga dello stato di emergenza e per la conseguente conferma dei poteri straordinari anche nell'immediato futuro, con un progressivo slittamento dei termini previsti per la realizzazione degli obiettivi;⁷¹² paradossalmente, quindi, l'inefficienza del regime commissariale ha assicurato a se stesso la sopravvivenza in un circolo vizioso, dove il ritorno alla ordinarietà è divenuta una prospettiva assai lontana.

La produzione alluvionale di ordinanze, modificative di competenze e di obiettivi, talora confuse e di non facile lettura, e l'avvicinarsi assai frequente, per i più disparati motivi, dei vari Commissari hanno prodotto fenomeni gravi di discontinuità amministrativa, aggravati dalla natura eminentemente personalistica dell'istituto.⁷¹³

E' di tutta evidenza che interruzioni e tempi di riorganizzazione non possono giustificare lo sfioramento dei termini e il mancato rispetto delle modalità preordinate all'esercizio delle funzioni attribuite. Ogni ritardo burocratico ed ogni incertezza nell'attribuzione di competenze, sia pure oggettivamente giustificati dalle condizioni in cui sono costretti ad operare i Commissari straordinari, ridondano in danno all'efficienza delle attività svolte. Tali disfunzioni, generate dall'anomalo perdurare di una situazione gestoria precaria, frammentata ed incerta delle competenze, hanno compromesso una sana gestione, pregiudicando anche il rispetto del principio di responsabilità individuale. Infatti, il marcato frazionamento e la diluizione delle competenze e delle relative responsabilità tra diversi soggetti attori, oltre che rallentare fisiologicamente i diversi procedimenti attivati, hanno, di fatto, determinato una pericolosa deresponsabilizzazione dell'azione complessiva, non consentendo agli organi preposti di perseguire con tempestività gli obiettivi e i risultati dovuti.

La confusione di competenze fra organi ordinari e straordinari ha condotto, inoltre, lo stesso legislatore, a seguito dell'annullamento di alcuni provvedimenti specifici emanati in forza dei poteri derogatori in relazione all'emergenza rifiuti delle Regioni Sicilia e Campania, a sanare *ex lege* tali provvedimenti, stabilendo anche l'estensione della sanatoria a tutti gli atti emanati in forza dei poteri di protezione

⁷¹² Sul punto, la Corte dei conti, già nel 2002, affermava: "(...) *nelle ordinanze di protezione civile, preso atto della mancata evoluzione dell'azione commissariale, si è pervenuti -da una parte- ad una sempre più analitica fissazione degli obiettivi e -dall'altra- alla fissazione di sempre nuovi termini per la realizzazione di singoli risultati. Peraltro, le stesse numerose proroghe del termine finale della gestione sono state caratterizzate, nella contenutezza del tempo di proroga, da una indubbia opinabilità, favorendo il clima di possibilismo che grava su tali gestioni, atteso che le principali realizzazioni affidate alla gestione stessa (realizzazione di impianti finali e risanamento ambientale) necessitavano di ineludibili tempi tecnici con interventi al lungo termine.*" (Sez. centr. contr., delib. n. 7/2002/G).

⁷¹³ Esempio, a tal proposito, quanto affermato dal Commissario delegato della Sicilia: "*Questo primo anno di vita della gestione commissariale per l'emergenza rifiuti è stato in gran parte assorbito dalla necessità di adottare i sempre complicati adempimenti connessi alla fase d'avvio di questa come di qualsivoglia altra attività, in particolare dalla necessità di adottare i provvedimenti relativi alla costituzione degli organi previsti dall'ordinanza 2983/99.*" (nota n. 4264 int del 26/7/2000).

civile ed inerenti a situazioni di emergenza ambientali.⁷¹⁴ A parte i problemi di incostituzionalità sollevati da tale norma per la lesione delle prerogative di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi illegittimi,⁷¹⁵ ciò non ha fatto che creare ulteriore tensione fra i vari soggetti pubblici e privati coinvolti, in un campo in cui, in luogo di conflitti istituzionali devastanti e incomprensibili,⁷¹⁶ sarebbe, al contrario, opportuna serenità e pacatezza di giudizio.

In definitiva, l'abbandono della gestione ordinaria a favore della straordinaria non sembra affatto giustificata dai risultati ottenuti. D'altronde, l'esigenza avvertita di ridurre ad un unico centro le scelte fondamentali sull'avvio del ciclo integrato dei rifiuti è contraddetta poi, nei fatti, dall'attribuzione alle concessionarie del servizio di opzioni strategiche così rilevanti,⁷¹⁷ da risultare difficilmente compatibili con una gestione pubblica del servizio.

II) La programmazione

Preliminarmente, va osservato che vanno sollevati dubbi sulla idoneità e l'opportunità di utilizzo dello strumento commissariale per funzioni di programmazione settoriale e territoriale di così rilevante importanza, ordinariamente attribuite alle Regioni e che, comunque, le Regioni stesse devono poi provvedere ad attuare.⁷¹⁸

In generale, si è constatata una notevole lentezza nell'approvazione dei Piani, (non solo di quelli di gestione, ma, talora, anche di quelli straordinari), tenuto anche conto del carattere straordinario del Commissariato, istituito propriamente al fine di accelerare lo svolgimento delle ordinarie incombenze amministrative. Spesso, si è andati ben oltre l'anno previsto dalle norme per l'adozione dei Piani da parte degli organi ordinari. Inoltre, nonostante la loro difficile elaborazione, i Piani stessi sono poi stati oggetto di modifiche e rimodulazioni significative in tempi successivi assai prossimi alla loro precedente approvazione. Se per definizione un Piano di gestione dei rifiuti è soggetto fisiologicamente ad essere rimodulato e adattato in corso d'opera, in molti casi analizzati tale procedere è sembrato dovuto più ad una repentino mutamento di strategia piuttosto che ad una meditata

⁷¹⁴ d.l. 7/2/2003, n. 15, art. 1 *ter*, cc. II e III, convertito in l. 8/4/2003, n. 62: " 2. Sono confermate la nomina del Presidente della Regione siciliana a Commissario delegato, i poteri e le competenze di cui all'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile in data 31 maggio 1999, n. 2983, eccetto quanto previsto (...); sono comunque fatti salvi tutti gli effetti derivati dall'attuazione delle ordinanze stesse, nonché le conseguenti attività svolte dall'Ufficio del Commissario delegato-Presidente della Regione siciliana. 3. Le disposizioni di conferma e di salvezza, di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano altresì ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle ordinanze di protezione civile ed ai conseguenti provvedimenti emanati in regime commissariale, sul territorio nazionale, inerenti alle situazioni di emergenza ambientale e relativamente allo stato di inquinamento delle risorse idriche nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, speciali e speciali pericolosi."

⁷¹⁵ artt. 24 e 113 Cost.

⁷¹⁶ Il fatto che alcune iniziative del Commissario delegato della Calabria siano state fermate dalla Regione (organo ordinariamente competente in questa materia) addirittura con legge regionale è particolarmente significativo di tale grave conflitto istituzionale.

⁷¹⁷ sotto, punto IV.

⁷¹⁸ in tal senso, anche la memoria presentata dal Commissario della Regione Puglia nella adunanza del 12/12/2006.

ricognizione dello stato delle cose derivante dall'esperienza della prima applicazione dell'atto programmatico. In particolare, va sottolineato il continuo variare del numero degli impianti di termovalorizzazione programmati, che muta in proporzione consistente nel tempo, spesso ripetutamente.

III) La riduzione dei rifiuti e la raccolta differenziata

La riduzione della produzione dei rifiuti è stata spesso ignorata, e, comunque, mai ritenuta come strategia prioritaria. Nel corso dell'istruttoria, spesso i Commissari hanno dichiarato che tale compito spetta agli organi ordinari regionali. Analoga risposta è stata data, talora, per le campagne di sensibilizzazione ambientale. La presenza di più organi (quello straordinario e quelli ordinariamente competenti) nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti comporta inevitabilmente, se prolungata nel tempo, tali problemi di attribuzioni, con il rischio di gravi vuoti nella copertura del ciclo dei rifiuti, che richiede, per il suo successo, al contrario, una vera e stringente integrazione delle sue varie fasi.

Tutti i Piani dei Commissari si sono posti, per la percentuale di raccolta differenziata, l'obiettivo minimo previsto dalla legge, alla data del 2003, cioè il 35%.⁷¹⁹ Va ricordato, a tal proposito, che le Regioni più virtuose in tale ambito (Veneto, Trentino-Alto Adige e Lombardia) hanno già oggi ampiamente superato tale percentuale minima. L'approccio minimalista scelto nella programmazione sarebbe stato, tuttavia, accettabile, se, comunque, i risultati programmati si fossero realizzati. Nella realtà, si deve constatare il totale fallimento della raccolta differenziata, considerando che il raggiungimento del 35% risulta obiettivo ancora lontanissimo e che, nel corso di questi anni, si è proceduto ad una continua rimodulazione degli obiettivi previsti nei Piani e nelle ordinanze, divenuti di volta in volta sempre meno ambiziosi. Non solo, ma il *gap* nella percentuale della raccolta differenziata con la media nazionale si è addirittura aggravato, e questo nonostante il profluvio di risorse dedicate allo sviluppo della stessa.⁷²⁰

E' mancata, anzitutto, un'ampia campagna di sensibilizzazione ed educazione ambientale e non è stato stimolato il risveglio del senso civico, mortificato dalle difficoltà e dalla mancanza di indicazioni precise, che hanno indotto, spesso, la

⁷¹⁹ Il Piano regionale della Sicilia, nella sua prima stesura, prevedeva, in verità, il livello del 50% di raccolta differenziata.

⁷²⁰ Sulla vicenda si sofferma anche il *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2006*, a cura del Censis (pagg. 413 e 428). Vi si rileva che, fra il 2003 e il 2004, a fronte di un aumento medio della raccolta differenziata dell'1,6% in Italia, tutte le Regioni commissariate, ad eccezione della Campania, presentano un incremento inferiore: Puglia 0,1%, Calabria 0,3%, Sicilia 1%, Lazio 0,5%. Nello stesso periodo, il Piemonte ha registrato un aumento del 4,8% e il Trentino-Alto Adige del 4,4%. Inoltre, il 23% delle discariche presenti sul territorio nazionale si trovano in Sicilia (dati riferentisi al 2004). Per quel che riguarda la variazione della quota percentuale di raccolta differenziata tra il 2004 e il 2005, a fronte di un aumento medio in Italia dell'1,6%, si registra un aumento dello 0,9% in Puglia, dello 0,1% in Sicilia, di 0 in Campania e addirittura un arretramento dello 0,3% in Calabria. (Apat, *Rapporto rifiuti 2006*, vol. I, pag. 48).

popolazione dalla volontà di rispettare precetti e regole alla violazione delle norme.⁷²¹

E' da stigmatizzare l'inerzia commissariale nel non affrontare con forza le cause del mancato decollo della raccolta differenziata, con provvedimenti chiari ed inequivoci nei confronti delle autorità competenti.

Così, in generale, non si è proceduto all'incentivazione della raccolta differenziata tramite l'introduzione della tariffa sui rifiuti modulata sulla quantità d'indifferenziato conferito al servizio di raccolta cittadino, né ad iniziative di incentivazione per coloro che attuano la raccolta differenziata, il compostaggio ed il conferimento alle isole ecologiche promosse da Comuni e Province. Ciò, a parte i danni di ordine ambientale evidenti, potrebbe avere provocato anche danni finanziari alle casse pubbliche, derivanti sia dai mancati introiti per la vendita del materiale raccolto in maniera differenziata che dai costi di conferimento dei rifiuti indifferenziati agli impianti di smaltimento.

D'altronde, nelle relazioni consuntive sull'attività svolta dai Commissari alle autorità preposte, non vengono quasi mai affrontati i problemi delle basse percentuali di raccolta differenziata, né aggiornati i relativi dati. Ciò risulta particolarmente sintomatico della scarsa considerazione strategica del problema del decollo della raccolta differenziata da parte delle varie strutture commissariali.

In alcune delle Regioni commissariate, la pesante morosità nel pagamento del servizio di smaltimento da parte dei Comuni, situazione in parte determinata anche dalla rilevante evasione della tassa o della tariffa da parte dei cittadini, ha sottratto risorse preziose per il decollo della raccolta differenziata. Peraltro, sono mancate iniziative forti da parte dei Commissariati per porre rimedio a tale forme di evasione da parte dei Comuni.

IV) La realizzazione degli impianti

Per quel che riguarda gli impianti, a tanti anni dall'inizio del commissariamento, sono ancora, in buona parte, non realizzati.

A parte i problemi sopra delineati riguardanti i rapporti con le autonomie e le popolazioni locali, va rilevato che l'assenza riscontrata spesso nei bandi dei criteri di dimensionamento degli impianti, delle modalità di utilizzo del prodotto e dello smaltimento dei sovvalli dimostra una sostanziale abdicazione della gestione commissariale dalle sue prerogative di programmazione e coordinamento.

⁷²¹ Sul punto, si è fermata anche l'attenzione della Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti: "(...) dovrebbero essere sicuramente più incisive le politiche di educazione ambientale (...) al fine di far attecchire in modo maggiore la cultura della raccolta differenziata in una popolazione, come quella meridionale, altamente recettiva ma non sempre compulsata nel modo più opportuno. (...) Altrettanto auspicabile è l'incremento, anche sotto forma di diffusione ed assegnazione di convenienti bonus familiari, della raccolta differenziata, partendo anche dall'insegnamento -sin dalle scuole di istruzione primaria- dell'educazione ambientale, nella consapevolezza che l'autentica svolta nella protezione dell'ambiente non può che passare attraverso una crescita culturale." (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

L'aver attribuito, inoltre, agli operatori privati una serie ulteriori di scelte fondamentali -i siti dove ubicare i vari impianti e dove provvedere agli stoccaggi provvisori, la scelta se realizzare o meno i termovalorizzatori o di servirsi di impianti esistenti per l'incenerimento, ecc.- non si è rivelata positiva, stante la delicatezza di tali determinazioni, per le loro implicazioni ambientali, sociali ed economiche, che dovrebbero essere assunte dalla pubblica autorità, al fine di una loro ponderata valutazione, ispirata esclusivamente ad interessi pubblici e non di parte. In tale contesto, ciò può aver indotto a percepire le scelte operate dai privati come quelle più vantaggiose per le imprese piuttosto che quelle più idonee sotto il profilo ambientale e di utilità generale, aumentando il senso di sfiducia e di contrapposizione nei confronti dell'organo commissariale da parte degli enti e delle popolazioni locali.

Suscita perplessità che le convenzioni per l'affidamento in concessione della progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione degli impianti componenti i sistemi integrati di smaltimento prevedano, talora, anche il conferimento della raccolta differenziata da parte del concedente, con la conseguenza, pertanto, che tali materiali vengono avviati al recupero energetico e non al riciclaggio. In punto di efficienza ed economicità, si rileva che porre in essere la complessa attività di gestione della raccolta differenziata al fine del recupero energetico e non del riciclaggio appare del tutto irrazionale dal punto di vista ambientale, oltre che di difficile sostenibilità anche da un punto di vista strettamente economico.⁷²²

Le convenzioni stipulate con lo strumento della finanza di progetto hanno posto a fondamento della loro remunerabilità per la parte privata il contributo previsto per le fonti rinnovabili di energia.⁷²³ Tale impostazione potrebbe essere stravolta, con gravi ripercussioni generali, se la procedura d'infrazione aperta dalla Commissione europea -che ritiene che la parte non biodegradabile dei rifiuti non può essere considerata come fonte di energia rinnovabile destinataria di un contributo- nei confronti dell'Italia dovesse avere esito sfavorevole nei confronti di quest'ultima. La

⁷²² Su tale problematica si è pronunciata anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: *"È necessario porre un'attenzione particolare a questo processo, indicando gli obiettivi di raccolta differenziata (così come già oggi prevede la normativa vigente) e, in particolare, gli obiettivi di effettivo recupero di materiale. Molto spesso infatti puntare solamente alla separazione dei rifiuti, conduce inevitabilmente a ritenere la raccolta differenziata una modalità di gestione del rifiuto, invece che il primo anello della catena dell'effettivo recupero. La conseguenza, che si è potuta constatare anche in questi ultimi anni di vigenza del decreto legislativo n. 22/1997, è stata che anche molti amministratori hanno interpretato il raggiungimento di elevatissimi valori di raccolta differenziata come atto conclusivo (e non iniziale) di una corretta gestione dei rifiuti, mentre non è un mistero che flussi consistenti di materiali raccolti per via differenziata vengono conferiti ai termovalorizzatori insieme al rifiuto indifferenziato (ad es. la plastica) o, peggio ancora, finiscono in discarica."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione finale del 15/2/2006).

⁷²³ Esempio, a tal proposito, quanto riportato dalla relazione sulla Campania della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti: *"Peraltro i profili vantaggiosi e positivi, dal punto di vista dei finanziatori, dell'iniziativa di finanziamento del progetto del sistema integrato del ciclo dei rifiuti proposto dalla Fibe in Campania erano stati riposti -a quanto emerso- nella produzione del cdr, con i connessi benefici del Cip 6: "bruciare energia e venderla era parte fondamentale del business di Fibe" e per le banche "rappresentava il 60 per cento dei ricavi del progetto."* (Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Campania del 26/1/2006).

riprova di tale imprudente atteggiamento commissariale -che non ha tenuto in minimo conto la necessità di dover riconfigurare l'intero impianto normativo, tecnico e finanziario all'esito del contenzioso comunitario- è data dall'intervento del legislatore nazionale, che, con l'ultima legge finanziaria, ha cercato di adeguarsi, seppure parzialmente, agli obblighi comunitari.⁷²⁴

V) L'organizzazione delle strutture

L'organizzazione tecnico-amministrativa dei Commissariati è risultata assai debole, come risulta dall'istruttoria e come lamentato a più riprese dagli stessi Commissari. Del resto, l'attribuzione di rilevantissimi compiti -peraltro connotati dalla necessità di doversi attuare spesso in tempi rapidi e che richiedono conoscenze particolarmente qualificate- a strutture prive di apparati amministrativi e di personale consolidati è destinato facilmente all'insuccesso. L'avvicinarsi frequente sia dei Commissari che del personale incardinato nelle strutture ha aggravato la descritta situazione di precarietà e di inefficienza.⁷²⁵

Significative sono le quote di parte corrente della spesa, ovvero di funzionamento della struttura, sia in valore assoluto, sia in relazione alle spese che possono considerarsi di investimento, ovvero di realizzazione degli obiettivi della gestione.

Notevoli sono risultati gli sprechi e le disfunzioni nella gestione corrente, come riportato in relazione in dettaglio per le singole realtà commissariali.

L'attività contrattuale si è connotata per le rilevantissime deroghe alle norme sulla concorrenza e la trasparenza, che -seppur trovano una base normativa nelle varie ordinanze succedutesi nel tempo, peraltro di dubbia compatibilità con la normativa comunitaria- risultano nondimeno discutibili, stante il contesto ambientale, sottoposto alle notevoli pressioni della criminalità organizzata.

Si è riscontrata, altresì, la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni, tutti avvenuti *intuitu personae*.

VI) La vigilanza e i controlli sulle attività commissariali

Va premesso che le ordinanze di protezione civile si sono caratterizzate per l'incoerenza dei tempi fissati per la realizzazione degli obiettivi, cosa resa evidente dalla ripetuta concessione di proroghe succedutesi nel tempo per l'adempimento degli stessi.

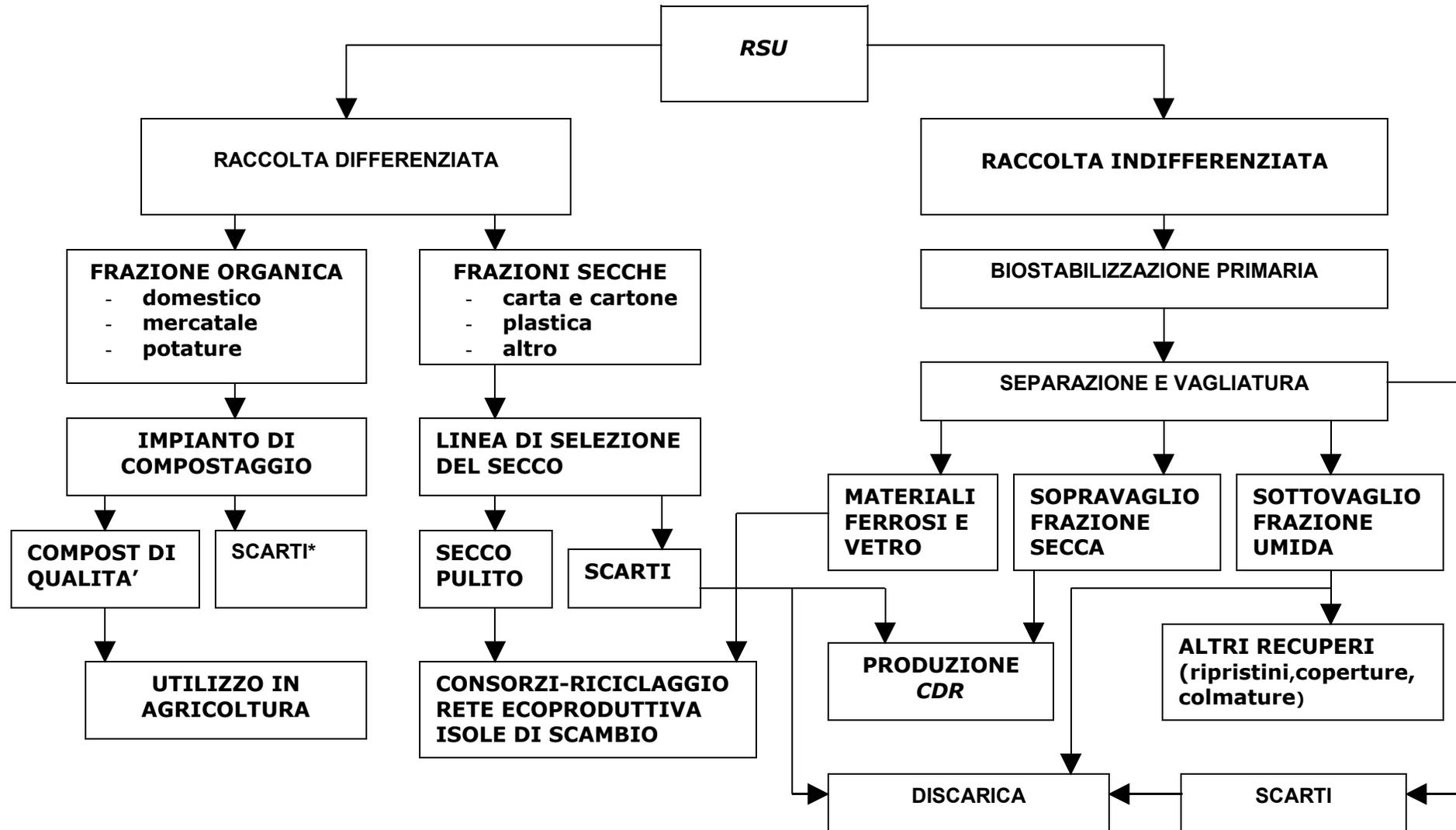
⁷²⁴ "Dalla entrata in vigore della presente legge i finanziamenti e gli incentivi pubblici di competenza statale finalizzati alla promozione delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica sono concedibili esclusivamente per la produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, così come definite dall'articolo 2 della direttiva 2001/77/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili. Sono fatti salvi i finanziamenti e gli incentivi concessi, ai sensi della previgente normativa, ai soli impianti già autorizzati e di cui sia stata avviata concretamente la realizzazione anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, ivi comprese le convenzioni adottate con delibera del Comitato interministeriale prezzi il 12 aprile 1992 e destinate al sostegno alle fonti energetiche assimilate, per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1118." (art. 1, c. MCXVII, l. 27/12/2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)).

⁷²⁵ In tale contesto, non sorprende che, fatta eccezione per il Commissariato siciliano, nessuna struttura abbia provveduto alla istituzione di un servizio di controllo interno.

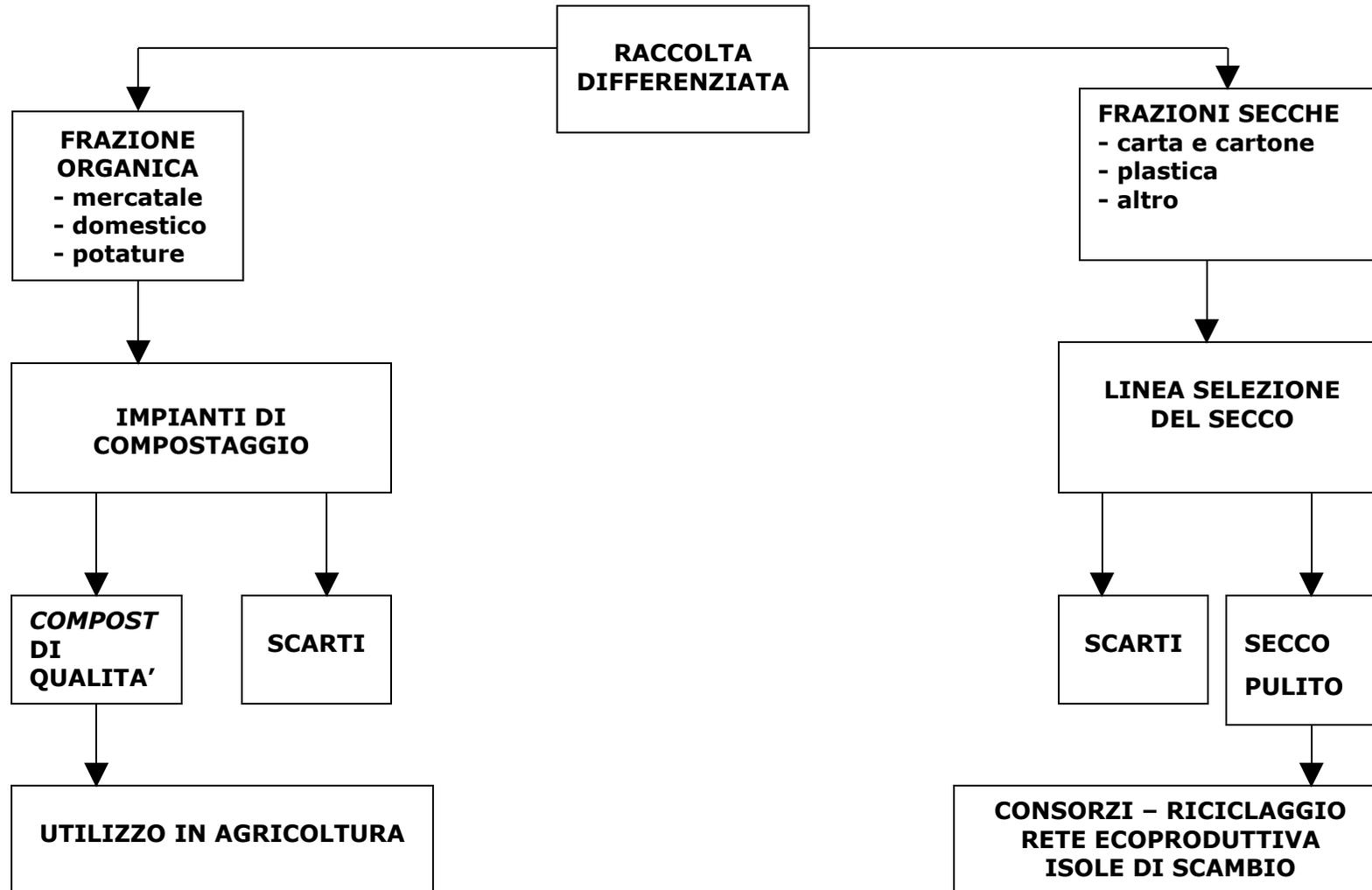
Disomogenea, nei riguardi delle cinque gestioni commissariali -e comunque scarsamente incisiva- è risultata l'attività di vigilanza e di controllo esercitata, peraltro solo a partire dagli ultimi anni, dal Dipartimento della protezione civile e dal Ministero dell'ambiente. Uno stimolo incalzante allo sviluppo dei sistemi di gestione integrata dei rifiuti si è verificato, da parte del Dipartimento della protezione civile, soltanto nei confronti dei Commissariati del Lazio e della Puglia.⁷²⁶ La rendicontazione amministrativa delle contabilità speciali, sottoposta al controllo delle competenti Ragionerie, non ha dato alcun esito, nonostante le notevoli problematiche amministrative che le gestioni hanno sollevato, testimoniate dalla lunga serie di pendenze giudiziarie di ogni tipo (comunitario, penale, amministrativo, contabile). Il rapporto costi-benefici di tale forma di controllo risulta palesemente squilibrato.

⁷²⁶ Notevole risulta, inoltre, lo sforzo per ricondurre alla legalità la gestione commissariale della Calabria.

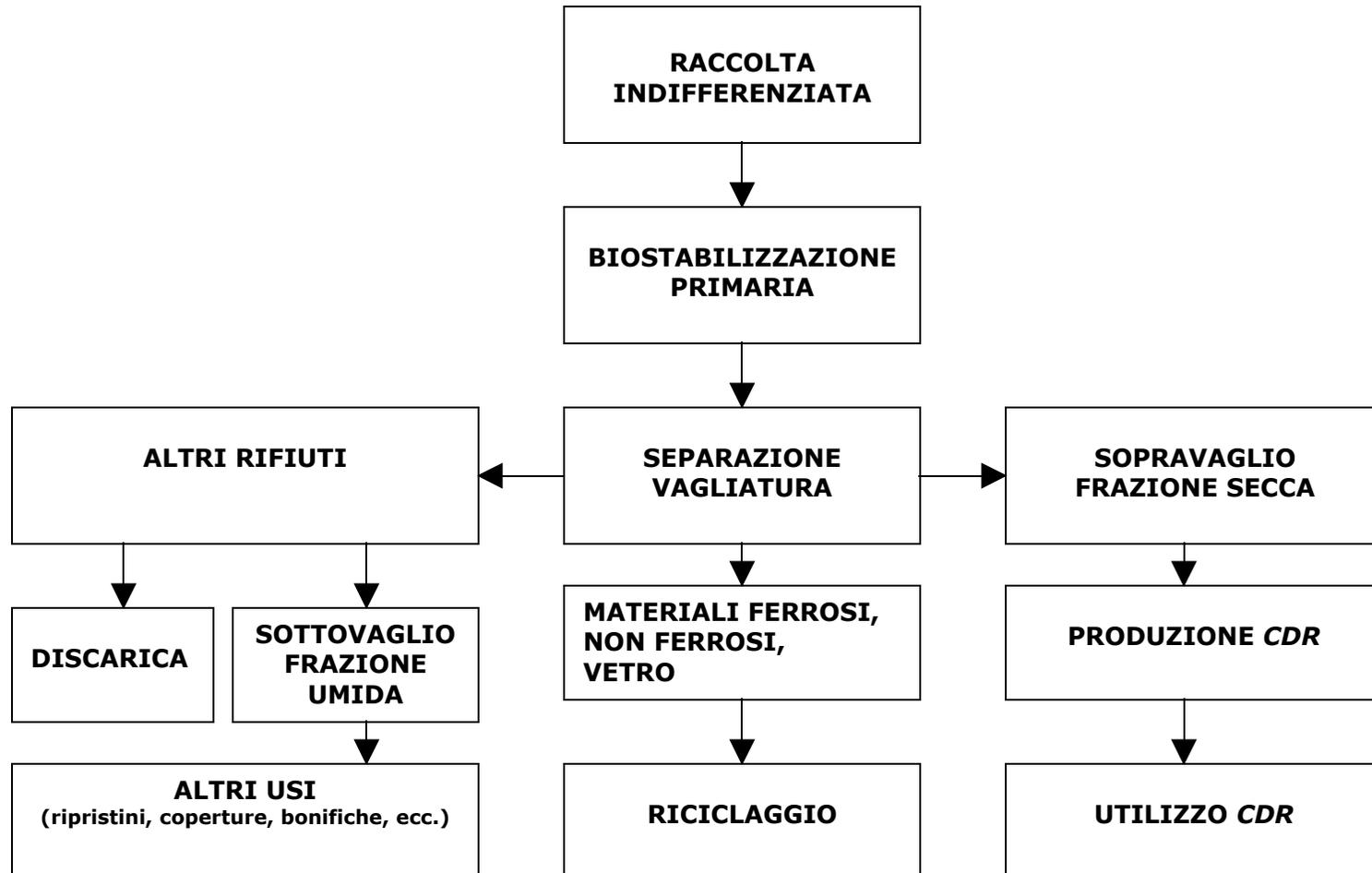
FLUSSO GENERALE RIFIUTI URBANI



FLUSSO GENERALE RACCOLTE DIFFERENZIATE



FLUSSO INDIFFERENZIATO



ATO 1 COSENZA PROGRAMMAZIONE PIANO EMERGENZA rsu RECEPITO NEL PIANO GESTIONE DEI RIFIUTI				ATO 1 COSENZA AGGIORNAMENTO PIANO GESTIONE RIFIUTI DI CUI ALLA O.C. 3012/04				STATO DI ATTUAZIONE
LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto dal piano emergenza	potenzialità impianto t/a	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto, realizzato e/o in fase di realizzazione	potenzialità impianto t/a	
				Villapiana	CS	n. 1 stazione di trasferimento		in esercizio
Da localizzare		n. 6 stazioni di trasferimento		Cetraro		n. 1 stazione di trasferimento Rsu	40.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord. Perizia di variante novembre 2001 - NON REALIZZATA
				Paola		n. 1 stazione di trasferimento Rsu	40.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord. Perizia di variante novembre 2001- NON REALIZZATA
Discariche: 1.050.000 mc da realizzare				Discariche: 1.650.000 mc.				Discariche in esercizio o in fase di ultimazione
Pollino				Pollino				
Castrovillari	CS			S. Caterina Albanese	CS			
		impianto secco-Umido	50.000			impianto secco-Umido	50.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord.
		valorizzazione R. D.	25.000			valorizzazione R. D.	25.000	Perizia di variante febbraio 2004- NON REALIZZATO
Cosenza-Rende	CS			Cosenza - Rende	CS			
		Ristrutt. ed ampliamento impianto Secco-Umido	70.000	Altilia		impianto secco-Umido	70.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord - NON REALIZZATO
		valorizzazione R. D.	40.000			valorizzazione R. D.	40.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord - NON REALIZZATO
Appen. Paolano	CS			Appennino Paolano	CS			
da localizzare		impianto Secco-Umido	30.000	da localizzare		impianto Secco-Umido	30.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord - NON REALIZZATO
da localizzare		valorizzazione R. D.	50.000			valorizzazione R. D.	50.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Nord - NON REALIZZATO
Da localizzare		n. 1 Termovalorizzatore	120.000	Realizz. prevista in Calabria Sud raddoppio Gioia Tauro			120.000	NON REALIZZATO
Sibaritide	CS			Sibaritide	CS			
Rossano		impianto Secco-Umido esistente	51.000	Rossano		impianto Secco-Umido	40.000	Perizia di variante luglio 2003 - IN ESERCIZIO
		Valorizzazione RD	20.000			Valorizzazione RD	20.000	

ATO 3 (Kr) PROGRAMMAZIONE PIANO EMERGENZA rsu RECEPITO NEL PIANO GESTIONE DEI RIFIUTI				ATO 3 (Kr) AGGIORNAMENTO PIANO GESTIONE RIFIUTI DI CUI ALLA O.C. 3012/04				STATO DI ATTUAZIONE	
AMB	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto dal piano emerg.	potenzialità impianto t/a	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto, realizzato e/o in fase di realizzazione	potenziali tà impianto t/a	
	Da localizzare		n. 3 stazioni di trasferimento						
	450.000 mc di discariche				730 000 mc. di discariche				Discariche in esercizio o in fase di ultimazione
	Crotone	KR			Crotone	KR			
			impianto secco-Umido	40.000			Impianto secco-Umido	51.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Sud lavori consegnati settembre 2000 Perizia di variante luglio 2003 - IN ESERCIZIO
			Valorizzazione R. D.	25.000			Valorizzazione R. D.	25.000	

ATO 4 (VV) PROGRAMMAZIONE PIANO EMERGENZA rsu RECEPITO NEL PIANO GESTIONE DEI RIFIUTI				ATO 4 (VV) AGGIORNAMENTO PIANO GESTIONE RIFIUTI DI CUI ALLA O.C. 3012/04				STATO DI ATTUAZIONE	
AMB	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto dal piano emergenza	potenzialità impianto t/a	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto, realizzato e/o in fase di realizzazione	potenziali tà impianto t/a	stato di attuazione dei lavori
	da localizzare		n. 3 stazioni di trasferimento		Vibo Valentia	VV	n. 1 stazione di trasferimento		IN ESERCIZIO
					Serra San Bruno	VV	n. 1 stazione di trasferimento		IN ESERCIZIO
									Discariche in esercizio o in fase di ultimazione

ATO 5 (Rc) PROGRAMMAZIONE PIANO EMERGENZA rsu RECEPITO NEL PIANO GESTIONE DEI RIFIUTI				ATO 5 (Rc) AGGIORNAMENTO PIANO GESTIONE RIFIUTI DI CUI ALLA O.C. 3012/04			STATO DI ATTUAZIONE		
MB	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto dal piano emerg.	potenzialit à impianto t/a	LOCALIZZAZIONE	PROV	tipo impianto previsto, realizzato e/o in fase di realizzazione	potenzialit à impianto t/a	stato di attuazione dei lavori
	da localizzare		n. 5 stazioni di trasferimento						
	850.000 mc di discariche				1 450 000 mc. di discariche				Discariche in esercizio o in fase di ultimazione
	Locride area Grecanica	RC			Locride area Grecanica	RC			
	Siderno/Locri		impianto Secco-Umido	40.000	Siderno		impianto secco-Umido	40.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Sud lavori consegnati settembre 2000 - IN FASE DI COLLAUDO FUNZIONALE
			Valorizzazione R. D.	45.000			Valorizzazione R. D.	45.000	
	Piana di Gioia Tauro	RC			Piana di Gioia Tauro	RC			
	Gioia Tauro		impianto secco-Umido	40.000	Gioia Tauro		impianto secco-Umido	60.000	realizzazione prevista nel sistema Calabria Sud lavori consegnati settembre 2000 - Perizia di variante luglio 2003 - IN ESERCIZIO
			Termovalorizzatore	120.000			Termovalorizzatore	120.000	Perizia di variante luglio 2003 - NON REALIZZATO
							Termovalorizzatore Seconda linea - potenziamento	120.000	
							Termovalorizzatore linea speciali	30.000	
	Reggio Calabria	RC			Reggio Calabria	RC			
	Reggio Calabria		impianto secco-Umido esistente	85.000	Reggio Calabria		impianto secco-Umido esistente	35000	IN ESERCIZIO
			impianto secco-Umido potenziamento	20.000			impianto secco-Umido potenziamento	70.000	
			Valorizzazione R. D.	45.000			Valorizzazione R. D.	45.000	