

1. - PREMESSA

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 1997 è stato dichiarato lo stato di emergenza nella Regione Calabria, in relazione ad una situazione di crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti, non gestibile con poteri di ordinaria amministrazione.

A seguito della predetta dichiarazione di emergenza - decretata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - veniva conferito al Presidente della Giunta Regionale l'incarico di Commissario delegato, dotato di poteri straordinari, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione di legge, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Per l'attuazione dei poteri attribuiti al Commissario delegato sono state emesse e pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* le seguenti ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Protezione Civile - nn. 2696/97, 2856/98, 2881/98, 2984/99, 3062/00, 3106/01, 3132/01, 3184/01, 3185/02.

Ai sensi e per gli effetti della legge 225/92 alcune competenze e funzioni degli Enti territoriali (Comuni, Province, Assessorato Regionale all'Ambiente) sono state temporaneamente, per la dichiarata emergenza, « commissariate » e conseguentemente tutte le risorse assegnate sono state direttamente canalizzate nella contabilità speciale, intestate all'Ufficio del Commissario e gestite dal funzionario delegato.

1.1 - Compiti del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti.

1^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n. 2696/ottobre 97):

Relazione di un piano di emergenza per lo smaltimento dei R.S.U.;

Promozione della raccolta differenziata;

Divieto di ingresso di R.S.U. da altre Regioni.

2^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n. 2856/ottobre 98):

Attuazione del sistema tecnologico previsto nel piano di emergenza;

Organizzazione della raccolta differenziata.

3^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n. 2984/giugno 99):

Bonifica dei siti inquinati;

Redazione del piano di gestione dei rifiuti.

I poteri straordinari sono stati prorogati anche per l'anno 2003, nella consapevolezza però che il percorso, iniziato nel 1997, è ormai nella fase finale perché, in gran parte, risultano già definiti i provvedimenti richiesti e raggiunti quegli obiettivi necessari per ritenere non più differibile il rientro nell'attività ordinaria della gestione del ciclo dei rifiuti.

1.2 – Le audizioni e le missioni.

Una delegazione della Commissione, guidata dal Presidente Paolo Russo e composta sia da parlamentari (senatori Antonio Crinò, Loredana De Petris, Nicodemo Francesco Filippelli, Renzo Michelini e Gaetano Pascarella e deputati Osvaldo Napoli, Donato Piglionica, Michele Tucci e Michele Vianello) sia da consulenti, si è recata in Calabria nel mese di giugno 2002.

In data 27 giugno, si sono svolte le audizioni presso la Prefettura di Catanzaro. Sono stati ascoltati per le istituzioni pubbliche:

Prefetto di Catanzaro;

Questore di Catanzaro;

Commissario delegato di Governo per l'emergenza rifiuti con i sub-Commissari;

Procuratore distrettuale antimafia di Catanzaro dr. Mariano Lombardi;

Procuratore Generale della Repubblica di Catanzaro, Domenico Pudia Sostituto Procuratore delegato del Procuratore distrettuale antimafia di Reggio Calabria, Mario Andrigo, Sostituto Procuratore della Repubblica di Vibo Valentia, Alfredo Laudonio, Sostituto Procuratore generale della Repubblica delegato del Procuratore generale di Reggio Calabria, Francesco Neri Procuratore aggiunto della Repubblica del Tribunale di Palmi, Comandante regionale della Guardia di Finanza della Calabria, Bruno Giordano;

Capo di Stato Maggiore dei Carabinieri della Regione Calabria;

Dirigente del Coordinamento regionale del Corpo Forestale dello Stato della Calabria;

Comandanti delle Capitanerie di Porto di Gioia Tauro e di Reggio Calabria;

Dirigente dell'ARPA Calabria;

Rappresentanti della ASL n.7 di Catanzaro e dell'ASL n.11 di Reggio Calabria.

In data 28 giugno 2002, presso la Prefettura di Catanzaro, sono proseguite le audizioni con il Direttore dell'impianto di depurazione di Catanzaro Lido Alli, con Amministratori provinciali e dei Comuni capoluoghi, con i responsabili della Società « Progetto Ecologia ed Ecologia oggi s.r.l. », con i rappresentanti delle Associazioni di

categoria di Catanzaro e con i rappresentanti di Associazioni ambientaliste.

In data 11 dicembre 2002 presso la Commissione si è proceduto alla audizione del Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, Giuseppe Chiaravalloti, e del responsabile unico del procedimento per l'emergenza rifiuti, Giovan Battista Papello.

La Commissione ha ritenuto necessario procedere in data 9 luglio 2003, presso la prefettura di Crotona, ad ulteriori audizioni del dottor Giuseppe Chiaravalloti, presidente della regione e commissario delegato per l'emergenza rifiuti, e dell'ingegner Giovanbattista Papello, responsabile del procedimento per la struttura commissariale, nonché del presidente della provincia e del sindaco del comune di Crotona, rispettivamente il professor Carmine Talarico ed il professor Pasquale Senatore; del dottor Francesco Tricoli – procuratore della Repubblica presso il tribunale di Crotona – e del dottor Federico Somma – sostituto procuratore; dei rappresentanti dell'ARPA Calabria, e dei dirigenti della società Syndial SpA – attività diversificate – ex Enichem, ex Singea, ex Pertusola Sud – sito di Crotona.

Si è ritenuto opportuno, a conclusione dell'audizione, effettuare anche un sopralluogo presso l'ex sito industriale di Pertusola Sud.

L'audizione ed il sopralluogo hanno consentito alla delegazione della Commissione, presieduta dall'onorevole Paolo Russo, e composta dai senatori Francesco Antonio Crinò, Nicodemo Francesco Filippelli, e dai deputati Egidio Banti, Donato Piglionica, Michele Tucci e Michele Vianello, di acquisire, come auspicato, utili elementi di valutazione e di approfondimento sulle azioni di bonifica del predetto sito, informazioni sui nuovi interventi in atto sull'area industriale, notizie e dati aggiornati sul ciclo dei rifiuti in Calabria, in particolare per quanto concerne la raccolta differenziata, gli interventi di bonifiche di discariche e relazioni e documenti della procura di Crotona, concernenti lo stato dell'ambiente, in particolare sull'area ex Pertusola Sud, e l'esito di indagini investigative.

1.3 – Attività della Commissione – Metodologia di valutazione.

La Commissione ha proceduto alla verifica dei livelli di attuazione della legislazione inerente alla gestione del ciclo dei rifiuti, all'acquisizione ed alla valutazione della documentazione relativa alla reale situazione del territorio regionale, ed in particolare di quelle iniziative, finalizzate ad assicurare, nel rispetto delle disposizioni emanate con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, la protezione dell'ambiente, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Particolare attenzione è stata dedicata alle problematiche relative a specifici siti inquinanti, alla consistenza ed utilizzazione delle discariche, alla realizzazione e al funzionamento degli impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani, ai provvedimenti adottati per la concreta riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti attraverso il reimpiego e il riciclaggio, nonché all'accertamento di eventuali interessi e coinvolgimenti della criminalità organizzata nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Per la stesura di questa relazione sul ciclo dei rifiuti in Calabria si è proceduto ad acquisire con priorità utili elementi di valutazione sullo stato di attuazione del piano di gestione, approvato dal Commissario delegato, e sulle attività connesse, attraverso l'audizione dello stesso Commissario e dei responsabili della struttura straordinaria, dei rappresentanti dell'autorità giudiziaria, delle Prefetture e delle Questure, delle forze dell'ordine e di esponenti di Enti pubblici e privati, che hanno fornito, per quanto di rispettiva competenza, relazioni, proposte e documentazione sulle più delicate e complesse problematiche, fornendo notizie sul grado di infiltrazione della criminalità organizzata nei vari settori economici, che costituiscono la filiera della gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Nelle attività di indagine la Commissione ha tenuto conto anche delle precedenti relazioni predisposte sul ciclo dei rifiuti, prendendo atto delle considerazioni ed osservazioni già espresse in merito.

Tale metodo ha consentito di acquisire dati ed elementi informativi su una struttura commissariale per l'emergenza rifiuti che ha evidenziato forte determinazione nell'intento di imprimere una svolta ed una accelerazione nel programmare e realizzare quelle iniziative e tutti gli adempimenti previsti dalle vigenti normative in materia, al fine di consentire al territorio della Calabria di uscire dallo stato di precarietà e di emergenza per quanto concerne la gestione dei rifiuti.

2. — LA NORMATIVA REGIONALE, GLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE E LA CONGRUITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

La Regione Calabria ha operato in stretto collegamento con il Commissariato (pare opportuna in tal senso la scelta di nominare commissario delegato del Governo il presidente della regione), al fine di promuovere, in una prospettiva di estensione della cultura della legalità, attività culturale e di informazione al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica, soprattutto nelle scuole, sulle politiche e sui programmi finalizzati alla tutela dell'ambiente ed alle problematiche connesse alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Assume particolare rilievo, al riguardo, l'iniziativa di Legambiente relativa alla distribuzione nelle scuole del CD realizzato con la collaborazione del Comitato permanente regionale antimafia per l'educazione alla legalità. In questo contesto la Regione ha approvato la legge urbanistica, il piano di assetto idrogeologico, il piano paesaggistico, in armonia con il piano di gestione dei rifiuti, predisposto dal Commissario delegato.

Come già evidenziato nella relazione della analoga Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della scorsa legislatura, approvata nella seduta del 19 gennaio 2000 (Doc. XXIII n. 38), l'Ufficio del Commissario delegato ha redatto il « Piano degli interventi di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani » in attuazione dell'O.P.C.M. n. 2696 del 21/10/1997. Provvedimento pubblicato sul B.U.R. della Calabria n. 71 del 29 luglio 1998 sul quale il Ministero dell'Ambiente ha espresso l'intesa di propria competenza.

Successivamente il predetto piano ha subito alcune variazioni relativamente alla parte riguardante la raccolta differenziata per la quale è stato redatto uno specifico « Piano generale della raccolta differenziata » – Piano pubblicato sul B.U.R. n. 30 del 26 marzo 1999.

I predetti strumenti di pianificazione hanno avuto lo scopo di individuare, in un quadro di compatibilità con le prescrizioni del decreto legislativo 22/97 e successive modificazioni, ed in linea con l'O.P.C.M. n. 2696/97, tutti gli interventi da realizzare per il superamento dell'emergenza nell'ambito del territorio regionale.

2.1 – Le motivazioni per il rientro della gestione dei rifiuti nell'attività ordinaria.

La Commissione, sulla base dei dati acquisiti nel corso dell'indagine, ritiene indispensabile la predisposizione del piano di rientro nella ordinaria gestione del ciclo dei rifiuti, al fine di recuperare quanto prima un assetto di competenze e *iter* procedurali maggiormente aderenti al principio di legalità nell'esercizio delle funzioni dei diversi livelli del governo del territorio. Le motivazioni che inducono a ritenere ormai conclusa e non più prorogabile l'esperienza del Commissariato straordinario e dei poteri delegati per la gestione del ciclo dei rifiuti in Calabria sono riconducibili alle seguenti considerazioni:

Temporaneità della gestione straordinaria.

Sono state emanate negli ultimi anni una serie di ordinanze che introducono una disciplina speciale per la gestione dei rifiuti nelle regioni commissariate. Queste procedure straordinarie sono motivate da gravi comportamenti omissivi da parte delle competenti amministrazioni locali, dal riscontro di carenze e pericoli per la salute dei cittadini e per la tutela dell'ambiente ed adottate nella prospettiva che tali carenze e disfunzioni possano essere rimosse da una gestione straordinaria, con procedure tempestive ed efficaci e con poteri limitati al periodo strettamente necessario a superare la situazione di emergenza.

Un periodo di gestione straordinaria che non potrà comunque protrarsi se non per obiettive difficoltà. Difficoltà da verificare con doverosa attenzione limitando la proroga dei poteri delegati solo se ritenuti necessari e nell'interesse delle comunità, per problematiche ed ambiti territoriali ben definiti, valutando, prioritariamente, l'opportunità di autorizzare la proroga per una eventuale gestione stralcio o con un Commissario *ad acta*.

Attuazione deleghe conferite.

La gestione commissariale in Calabria ha definito tutti gli adempimenti amministrativi di competenza, necessari per attivare concretamente sul territorio il ciclo integrato dei rifiuti.

Infatti ha approvato la programmazione degli impianti tecnologici necessari allo smaltimento e realizzato la maggior parte degli interventi, la gestione della raccolta differenziata dei rifiuti e gli interventi per attuare un piano di bonifica e di recupero delle discariche e dei siti inquinanti ed il piano regionale di gestione dei rifiuti. Il Commissario delegato si è fatto carico, infine, di promuovere tutti gli adempimenti richiesti dal decreto legislativo 22/97.

In sintesi, si evidenziano i provvedimenti definiti dalla struttura commissariale in attuazione delle predette ordinanze, oggetto di relazioni e documenti:

Ripristino di una situazione di legalità e di rispetto della normativa sanitaria e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

Organizzazione ed avvio di un sistema regionale di raccolta differenziata;

Programmazione e realizzazione di un sistema tecnologico integrato di smaltimento dei rifiuti solidi urbani che copre il 100 per cento della produzione regionale dei rifiuti solidi urbani per i prossimi 15 anni;

Istituzione di un sistema normativo chiaro, efficace ed in linea con quelli delle regioni nazionali ed europee più avanzati, compatibilmente con le condizioni socioeconomiche della Regione.

Realizzazione del sistema tecnologico di smaltimento.

Il sistema CALABRIA CENTRO è stato già ultimato ed è in funzione. Il sistema CALABRIA SUD è in fase di avanzata realizzazione (due impianti quasi in funzione e gli altri da ultimare entro il 30 settembre 2003). Il sistema CALABRIA NORD sconta il ritardo dovuto alle forti opposizioni relative alla localizzazione degli impianti ma sono state attivate le procedure per l'avvio dei lavori nei siti di Altilia e Castrovillari, per pervenire entro il 2003, al completamento del sistema ed al trattamento tecnologico del 100 per cento dei rifiuti solidi urbani prodotti. Rimane sospesa ogni determinazione sulla localizzazione del termovalorizzatore.

Il Commissario delegato dottor Giuseppe Chiaravalloti, nell'audizione del 9 luglio 2003, ha ribadito le difficoltà che tuttora riscontra per l'individuazione di ulteriori siti dove ubicare il termovalorizzatore, già programmato nella provincia di Cosenza. È questo il più urgente e delicato nodo da sciogliere in Calabria, che se non rapidamente risolto potrebbe trascinare l'intero territorio della regione in condizioni di preoccupante difficoltà. Difficoltà riconducibili alle forti opposizioni delle comunità interessate, nonostante le più ampie garanzie offerte sulla validità tecnica degli impianti e sul relativo funzionamento, che escludono ogni forma di inquinamento.

Si ha motivo di ritenere, ha confermato il Commissario, che con il completamento del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia

Tauro, le esigenze di smaltimento dei R.S.U. saranno soddisfatte. Si valuterà con gli enti locali interessati sull'opportunità di procedere alla ricollocazione degli impianti di selezione secco-umido, già programmati nei comuni di Castrovillari ed Altilia, tuttora bloccati dalle opposizioni delle popolazioni ai siti prescelti.

Questi ritardi hanno comportato, inevitabilmente, una politica di distribuzione di rifiuti, provenienti dalla provincia di Cosenza, in discariche allocate nelle provincie di Catanzaro e Crotona, ove risulta già attuato il piano di intervento. Il Commissario delegato — dottor Giuseppe Chiaravalloti — ha ribadito, consegnando alla Commissione una documentata relazione sull'attività svolta, di poter considerare conclusa la sua funzione di Commissario per l'emergenza rifiuti per tutti i capoluoghi di provincia della regione, tranne che nella provincia di Cosenza, per le difficoltà riconducibili alla opposizione delle comunità interessate alla localizzazione degli impianti tecnologici, auspicando che si possa procedere, quanto prima, al trasferimento di tutte le attività e funzioni commissariate alle competenti amministrazioni locali e consentire alla regione di promuovere tutte le complesse e delicate attività, nel rispetto dei ruoli, delle competenze e responsabilità previste dalle vigenti disposizioni di legge.

Adozione di un sistema normativo regionale in linea con le disposizioni comunitarie.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti della regione Calabria è stato valutato favorevolmente dall'Unione Europea e contiene tutte le disposizioni normative circa la gestione dei rifiuti urbani e speciali, gli impianti pubblici e privati, le autorizzazioni e tutte le problematiche della materia. Adottato dalla Giunta regionale e pubblicato sul BUR Calabria consegna alla regione un sistema normativo completo e definito e costituisce la base per poter avviare la chiusura della fase di emergenza. Appare indispensabile in tale ottica l'affermarsi di una responsabilizzazione dei comuni e soprattutto delle province nel recuperare competenze con adeguate capacità.

Investimenti.

La struttura commissariale ha consentito l'attivazione di una massa di finanziamenti, per lo più privati, così distinti, per voci principali:

360 milioni di euro, (di cui 30 milioni pubblici e 330 privati) sul sistema tecnologico di smaltimento rifiuti solidi urbani;

30 milioni di euro, pubblici, sul sistema delle discariche controllate;

78 milioni di euro (di cui 45 pubblici e 33 privati) sulla raccolta differenziata;

22 milioni di euro, pubblici, sulle bonifiche di siti inquinati;

50 milioni di euro circa, tutti privati, per impianti di trattamento rifiuti speciali.

TOTALE INVESTIMENTI (MIL euro)	540,00
Di cui:	
PRIVATI	413,00
PUBBLICI	127,00

Sono inoltre in corso di attivazione altri 320 milioni di euro tutti privati, per la bonifica del sito di « Pertusola » a Crotone, e circa 92 milioni di euro pubblici sul sistema della raccolta differenziata e dello smaltimento tecnologico dei rifiuti.

Il valore complessivo degli investimenti, espresso in milioni di euro, sarà pertanto pari a:

TOTALE GENERALE INVESTIMENTI	952,00
Di cui:	
PRIVATI	733,00
PUBBLICI	219,00

Coinvolgimento delle amministrazioni locali.

Le spinte di decentramento amministrativo e le riforme del titolo V della Costituzione impongono scelte politiche, a livello nazionale, che privilegino il coinvolgimento propositivo degli Enti locali, in particolare delle relative assemblee consiliari, per evitare uno svuotamento delle sedi di partecipazione istituzionale a vari livelli.

Pertanto, non può trovare giustificazione il prolungarsi di gestioni commissariali con ampi poteri delegati su problematiche, quali quelle relative al ciclo integrato dei rifiuti, che, invece, necessitano della partecipazione, del coinvolgimento e delle determinazioni degli organi di gestione democratica delle istituzioni locali, legittimi rappresentanti delle comunità direttamente interessate.

2.2 – Partecipazione degli Enti locali nella definizione del piano regionale di gestione dei rifiuti.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti, che ha trovato il favore anche della Comunità Europea, consente integrazioni e modifiche in quanto trattasi di uno strumento flessibile, non rigido e immodificabile, ma anzi da adeguare in rapporto a nuove esigenze.