

Relazione territoriale sulla Campania

Premessa.

L'azione che, nel corso di questi anni, ha svolto la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, è stata improntata alle seguenti finalità: accertare, sì, la legittimità e la congruità rispetto ai fini dei comportamenti della pubblica amministrazione; individuare, sì, le connessioni con i circuiti criminali, anche di tipo mafioso; ma ciò allo scopo di proporre, per un verso, soluzioni legislative e amministrative necessarie per rendere più coordinato e incisivo l'intervento dei pubblici poteri, e, per altro, segnalare criticità ed eccellenze, ponendo in comunicazione competenze diverse e differenti prospettive.

In questa ottica, la Commissione ha ritenuto di dover procedere, in modo approfondito, ad una compiuta ricostruzione delle vicende che hanno segnato l'epoca del commissariamento in Campania, esaminando documenti, svolgendo sopralluoghi, ascoltando amministratori ed associazioni, acquisendo il prezioso contributo della magistratura inquirente e degli organi investigativi ed ispettivi; e ciò nella consapevolezza che il commissariamento, ormai avviatosi verso il compimento del dodicesimo anno di vita, ha condizionato pressoché ogni aspetto delle politiche in materia ambientale, comprese le bonifiche, che hanno interessato il territorio campano e non solo (se si considerano i trasporti transregionali e transnazionali di rifiuti provenienti dalla Campania e la ricerca di siti extra regione per lo smaltimento dei materiali provenienti dalle attività di bonifica).

Ricostruire i fatti, dunque, come premessa indispensabile non solo e non tanto per comprendere perché dodici anni di gestione commissariale non hanno risolto l'emergenza rifiuti in Campania (tanto da indurre la Commissione Europea a procedere contro l'Italia per la gestione dei rifiuti di imballaggio nella Regione Campania, che non ha istituito sistemi di restituzione e raccolta di rifiuti in conformità alla direttiva comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi), ma, soprattutto, per contribuire ad elaborare soluzioni per il futuro della tutela ambientale, in un territorio, come quello campano, tradizionalmente esposto al pesante condizionamento della criminalità organizzata.

È, perciò, apparso indispensabile, in tale prospettiva, estendere tale ricostruzione ai fenomeni di inquinamento criminale, riconducibile sia alla matrice camorristica che ad un'attività imprenditoriale deviata, nella prospettiva di fornire una descrizione della situazione, con riferimento soprattutto ai circuiti del malaffare, il più possibile aggiornata e completa, tale da far comprendere la necessità di fare i conti con tale quinta del paesaggio campano nel modulare opportunamente ogni strategia che miri al recupero, oltre che dell'ambiente naturale, del tessuto sociale e culturale.

1. IL COMMISSARIAMENTO PER L'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA: NATURA, GENESI E FASI.

Come questa Commissione ha avuto modo di approfondire nei documenti del 18 dicembre 2002 e del 18 dicembre 2003, l'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario, che pur non trovando una fonte normativa specifica, viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile, ed è stato pienamente legittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, che ha ritenuto la legge n. 225 del 1995, in materia di protezione civile, applicabile anche all'emergenza ambientale, in considerazione del fatto che l'articolo 2 indica, dopo le calamità naturali e le catastrofi, « altri eventi », che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

La delega di poteri straordinari ad un Commissario richiede non solo, come presupposto di fatto, il verificarsi di eventi straordinari per la loro natura e qualità, ma anche tre condizioni essenziali: 1) la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, 2) la specificità dei poteri conferiti al Commissario straordinario, 3) l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare, in virtù dei poteri straordinari conferiti al Commissario.

Nell'esaminare la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, sviluppatasi proprio in riferimento ad alcune controversie intentate da enti locali nei confronti del Commissario straordinario della Campania, appare evidente la considerazione di illegittimità di una delega di generale esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti, con conseguente illegittimità derivata degli atti emanati dal Commissario sulla base dei poteri ad esso attribuiti. Difatti, la giurisprudenza (Consiglio Stato, sez. V, n. 6809/02, depositata il 13 dicembre 2002) ha ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica come una « sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario », con l'ulteriore incertezza del termine finale del regime di emergenza, situazione non consentita dal nostro ordinamento.

Inoltre, appare chiaro che il conferimento dei poteri straordinari relativi alle funzioni amministrative della gestione dei rifiuti deve contenere l'indicazione delle norme in concreto derogabili all'interno della delega dei poteri conferita al Commissario straordinario, circostanza spesso non verificata in relazione alle gestioni straordinarie in corso ed in prossima scadenza. Del resto, i poteri d'ordinanza conferiti dal Governo al Commissario straordinario non devono essere indicati in maniera generica, in quanto non è consentito derogare alle « leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale », senza prevedere la necessità di intese tra Commissario e Regione per la programmazione generale degli interventi.

In relazione alla storia dell'emergenza campana, la scelta del Governo è stata proprio quella di consentire ad un certo punto l'intervento diretto della Regione, attraverso l'individuazione del ruolo

del Commissario straordinario in capo al Presidente della Giunta. Infatti, mentre con l'inizio dell'emergenza rifiuti, dichiarata con DPCM 11 febbraio 1994, il Governo aveva individuato nel prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutte gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e di gestire i poteri commissariali straordinari, successivamente, con OPCM del 18 marzo 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. Il regime emergenziale è stato ripetutamente prorogato, fino all'OPCM del 22 dicembre 2000, che ha individuato il termine conclusivo della gestione straordinaria nella « fine dello stato di emergenza », termine ulteriormente prorogato, fino al 31 maggio 2006, in virtù del decreto legge n. 245 del novembre del 2005.

Le fasi amministrative dell'emergenza, individuate a seconda dei Commissari straordinari nominati, sono quattro: la prima comprende il periodo marzo 1996-gennaio 1999, con il Presidente della Giunta regionale Rastrelli; la seconda comprende il periodo gennaio 1999-maggio 2000, con il Presidente della Giunta regionale Losco; la terza dal maggio 2000 al febbraio 2004 con il Presidente della Giunta regionale Bassolino; la quarta dal 27 febbraio 2004 a tutt'oggi, gestita dal Prefetto Catenacci, nominato commissario straordinario con OPCM su richiesta stessa del Presidente della Regione Bassolino.

2. DALL'EMERGENZA-DISCARICHE ALLA GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E L'ESERCIZIO DEI POTERI COMMISSARIALI.

La prima ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che delegava il Prefetto di Napoli, in qualità di Commissario Straordinario, ad attivare gli interventi necessari a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti solidi urbani nella regione Campania, è datata, come si è detto, 11 febbraio 1994. In qualità di Commissario per l'emergenza e con i poteri che gli erano stati conferiti dalle prime ordinanze, il Prefetto di Napoli avviò verosimilmente l'unica operazione praticabile per affrontare la grave situazione: procedere, cioè, al conferimento dei rifiuti in discariche esclusivamente a titolarità e gestione pubblica, anche al fine di assicurare trasparenza in un settore ad alto rischio di infiltrazioni malavitose. Una attività questa che, oltre a garantire il superamento del grave momento iniziale di crisi, evitando pericolose conseguenze sul piano igienico-sanitario, doveva servire a ripristinare un sistema di smaltimento legale e, nel contempo, dare l'avvio ad una nuova stagione di gestione dei rifiuti, sulla base dei principi definiti dal quadro normativo in via di emanazione.

Proprio per dare impulso ad una « nuova politica dei rifiuti nella Regione Campania » fu emanata l'ordinanza del 18 marzo 1996 che attribuiva al Commissario delegato – Presidente della Regione Campania – un ruolo centrale per l'avvio di un programma per la

realizzazione delle attività di gestione dei rifiuti, i cui punti qualificanti erano:

- a) l'attivazione della raccolta differenziata;
- b) l'adeguamento, ovvero la realizzazione, di impianti per la produzione di *compost*, per il trattamento dei rifiuti ingombranti, per la selezione e la preparazione delle frazioni nobili;
- c) l'organizzazione di un adeguato sistema di trasporto dei rifiuti urbani realizzando, ove necessario, piazzole per lo stoccaggio;
- d) la facoltà di stipulare, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti con operatori industriali per la realizzazione di impianti per la produzione e l'utilizzo del combustibile ricavato da rifiuti (CDR) e per l'affidamento in gestione del servizio dei rifiuti urbani residuanti dalla raccolta differenziata.

Se in una prima fase, dunque, l'obiettivo delle ordinanze di protezione civile, emanate a norma dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, era rappresentato esclusivamente dal superamento dell'emergenza (anche di tipo criminale) attraverso la chiusura delle discariche abusive e la realizzazione di nuovi siti di smaltimento, le successive ordinanze dovevano servire ad avviare un vero e proprio programma di « gestione integrata dei rifiuti » in linea con i principi contenuti nel Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

L'attività posta in essere dal Presidente della Regione Campania, in virtù dell'ordinanza del 18 marzo 1996 portò, in tempi relativamente brevi, all'approvazione di una prima versione del « Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti », che fu pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997, anche a seguito di diverse rimodulazioni e aggiornamenti finalizzati a renderlo conforme ai principi contenuti nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

In particolare, la decisione relativa all'organizzazione impiantistica venne definitivamente assunta dal Commissario Presidente della Regione Campania Rastrelli, il quale, anche su sollecitazione del Ministero dell'Ambiente ed a seguito dell'O.P.C.M. n. 2560 del 2 maggio 1997, con l'ordinanza commissariale n. 27 del 9 giugno 1997, ridimensionò il numero dei termovalorizzatori previsti nel piano originario, da sette a due, e quello degli impianti di produzione di CDR da nove a sette.

L'ultima revisione del Piano regionale fu effettuata attraverso l'emanazione dell'ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 2002, che disponeva, tra l'altro, l'approvazione del « *Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania* ».

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

Sotto il profilo organizzativo e gestionale, con tale ordinanza sono stati definiti ed istituiti gli enti di gestione e coordinamento degli Ambiti Territoriali Ottimali (già individuati con il Piano del 1997) e

i soggetti di cooperazione tra comuni a cui affidare l'esercizio, in forma associata, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti.

Nelle intenzioni del commissario straordinario, 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* ».

Con questi obiettivi, dunque, l'ordinanza in questione istituisce in ogni ATO o Sub ATO un Ente Provinciale d'Ambito per il ciclo integrato dei rifiuti e per il coordinamento e la gestione amministrativa delle attività d'ambito provinciale (EPAR) che, nel proprio territorio di competenza deve 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 al punto precedente e ne salvaguardi ed incentivi le attività di raccolta differenziata e recupero di materia;

coordinamento dei soggetti di cooperazione dei Comuni all'interno dell'ATO;

sebbene la strategia adottata con questa ordinanza abbia ottenuto un significativo riconoscimento da parte della Commissione Europea, sotto il profilo della riorganizzazione territoriale questa non fu mai attuata in virtù della richiamata decisione del Consiglio di Stato n. 6809 del 2002; tale sentenza, infatti, annullava, con efficacia *erga omnes*, l'ordinanza del Ministro dell'Interno nella parte in cui aveva attribuito al Commissario straordinario, in via generale, « l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti », così dando vita ad un sistema caratterizzato dall'attribuzione di competenze sempre più ampie al Commissario, nonché da una dotazione di mezzi e personale di tale consistenza da aver attuato una concreta estromissione dei comuni e delle comunità locali;

il Consiglio di Stato, ricalcando le decisioni assunte nel corso degli anni, non intervenne, invece, per quello che riguarda il profilo della riorganizzazione impiantistica.

Alla fine di questo lungo percorso, dall'ordinanza n. 319, risulta la seguente situazione impiantistica:

isole ecologiche per la raccolta e lo stoccaggio di frazioni differenziate da realizzare su scala comunale e per piccoli ambiti sovracomunali;

aree di trasferimento per il trasbordo dei rifiuti residuali dai mezzi di raccolta ai mezzi di trasporto di grande portata; aree con carattere di sovracomunalità con base di riferimento massima di bacini fino a 500.000 abitanti;

impianti di compostaggio per il recupero della frazione organica riferiti a bacini con minimo di 40.000 abitanti e fino ad un massimo di 600.000 abitanti;

impianti di selezione e valorizzazione delle frazioni secche riciclabili per un bacino di utenza mediamente di 400.000 abitanti;

impianti di trattamento degli ingombranti per bacini di utenza variabili da 300.000 a 800.000 abitanti;

impianti di produzione di CDR, uno per provincia e tre per la provincia di Napoli per un totale di sette impianti, per il trattamento della frazione residua per la raccolta differenziata;

due impianti di termovalorizzazione su scala regionale per la trasformazione del CDR in energia elettrica.

Con tale ultima ordinanza, inoltre, furono indicate le priorità per l'attuazione di tale sistema; in particolare furono indicate quali « azioni prioritarie », quelle relative alle attività di produzione di CDR, trasferimento ed impianti di compostaggio.

Tali priorità, in assenza di un'efficace raccolta differenziata e a causa del grave ritardo nella realizzazione degli unici due impianti di termovalorizzazione previsti, hanno finito con il produrre il definitivo collasso del piano.

Ed invero, quello che nella prima fase dell'emergenza era stato definito « l'unico lavoro possibile » e cioè la razionalizzazione dello smaltimento in discarica attraverso il controllo di quelle esistenti e l'individuazione di siti per realizzarne delle nuove, non può dirsi, a dodici anni dall'avvio dell'esperienza commissariale, esaurito.

Il moltiplicarsi di ingenti quantità di rifiuti, infatti, confezionati in balle provenienti dagli impianti di produzione di CDR (sulle cui caratteristiche ci si soffermerà in seguito), hanno richiesto il reperimento di vastissime aree di territorio per poter essere temporaneamente stoccate, in attesa di essere smaltite.

Ciò ha imposto la temporanea riapertura di discariche pubbliche che erano state « definitivamente » chiuse e che presentavano gravi elementi di rischio sia per l'ambiente che per la salute dei cittadini di quel territorio.

Successivamente all'emanazione del Piano, in attuazione delle prescrizioni contenute anche nelle successive ordinanze, il Commis-

sario delegato — Presidente della Regione Campania ha promosso numerose altre iniziative tra le quali appare opportuno ricordare:

a) la sottoscrizione, nel 1998, di una convenzione — con successivo atto aggiuntivo nel marzo 2001 — con l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (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'ultimo ente si è impegnato ad espletare attività di supporto tecnico, giuridico ed amministrativo in favore del Commissario delegato medesimo;

c) la stipula di una convenzione con il C.O.N.A.I., 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 C.O.N.A.I. si traduce nella disponibilità a ritirare rifiuti fino al 35% in peso, rispetto al totale dei rifiuti urbani;

d) la stipula — ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 22 del 1997 — di un Accordo di Programma fra il Commissario delegato — presidente della regione Campania, il Ministro dell'Ambiente, il Ministro dell'Industria e la Confindustria-Federindustria Campana avente ad oggetto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali prodotti nella regione.

Altro aspetto che appare opportuno ricostruire è la vicenda relativa alla valutazione di impatto ambientale relativa alla localizzazione degli impianti, così come tracciata dall'andamento tutt'altro che lineare e congruente delle ordinanze ministeriali che hanno dettato disposizioni al riguardo.

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 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 VIA 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 VIA, 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 detto, non meglio identificata da norme della legislazione statutale.

D'altronde che si tratti non di una vera e propria via, è stato confermato dallo stesso direttore generale della Direzione Salvaguardia Ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ingegner Bruno Agricola.

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 (1) ad Acerra e Santa Maria La Fossa.

Sicché, non poteva che trattarsi di qualcosa di diverso rispetto alla via e in qualche modo condizionata dalle vicende politico-amministrative pregresse.

La stessa questione della eventuale delocalizzazione degli impianti, come ribadito dal direttore Agricola 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 Agricola 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 VIA, 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 VIA (...). 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 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

(1) Si precisa che il termine termovalorizzatore usato nella presente relazione deve intendersi nel senso di inceneritore, secondo quanto previsto dalle direttive comunitarie in materia.

dell'osservatorio ambientale, che e' 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. (...)»

2.1. L'impiantistica.

Il piano, rimodulato in virtù dell'ordinanza commissariale n. 319 del 2002, prevedeva, come si è visto, la realizzazione di sette impianti di CDR e di due termovalorizzatori.

La scelta di avviare la costruzione dei sette impianti di produzione di CDR, anche in assenza delle altre soluzioni impiantistiche che chiudessero il sistema impostato sul ciclo integrato di gestione dei rifiuti, è strettamente legata alla grave situazione di emergenza verificatasi in occasione della chiusura delle due più grandi discariche di rifiuti presenti nel territorio regionale.

L'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile una notevole quantità di rifiuti, che giacevano nelle strade di quasi tutti i comuni della Regione, non ha consentito un pre-trattamento di tali rifiuti né, tantomeno, le attività di raccolta differenziata necessarie ad avviare la produzione di un « CDR di qualità ».

Tale situazione, da tenere presente in un'analisi corretta di quanto accaduto, non può eliminare completamente una valutazione critica in ordine sia alle capacità gestionali delle imprese affidatarie, sia alle carenze del piano medesimo, tutto sbilanciato, anche nella tempistica di attuazione, a favore della realizzazione degli impianti di CDR, sì da determinare una condizione di impreparazione a fronteggiare un'evenienza pur ampiamente prevedibile.

Bisogna ricordare, infatti, che, proprio in previsione del prolungarsi dei tempi di realizzazione degli altri impianti necessari alla definizione del ciclo dei rifiuti (stazioni di trasferimento, termovalorizzatori, ecc.), nei capitolati d'appalto per la gestione degli impianti di produzione del CDR era prevista la valorizzazione del « prodotto » in impianti alternativi.

Orbene, nessuna impiantistica alternativa risulta tempestivamente avviata.

Sicché, si è assistito alla produzione di un quantitativo enorme di c.d. « eco-balle » stoccate, oltre che nelle 12 piattaforme esistenti, su porzioni sempre più vaste di territorio regionale; senza trascurare il fatto che, essendo stata accertata (dalle indagini condotte dalla magistratura al riguardo) la scarsissima qualità del CDR contenuto in queste « eco-balle », è in discussione il suo stesso utilizzo in impianti di termovalorizzazione.

A tale ultimo riguardo, appare opportuno svolgere alcune considerazioni sulle caratteristiche degli impianti e del CDR prodotto.

Gli impianti per la produzione del CDR nella regione Campania sono stati realizzati dalla FISIA Italimpianti S.p.A. (Tufino, Caivano, Giugliano – su progettazione del 1999) e successivamente dalla sua affidataria FIBE Campania S.p.A. (Santa Maria Capua Vetere, Casal-