

duni, Pianodardine, Battipaglia — su progettazione degli anni 2000 e 2001) dopo l'approvazione dei progetti da parte del Commissariato di Governo.

Gli impianti consistono in sezioni di trattamento chimico e fisico: selezione, triturazione, separazione, stabilizzazione (tipo compostaggio).

Per quanto riguarda il funzionamento, va rilevato che:

in nessun impianto vengono recapitati 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 organica umida;

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 quantità 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 ascriversi 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 sovvalli 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.

## *2.2 Il soggetto affidatario per la realizzazione dell'impiantistica; la procedura di scelta.*

I bandi di gara, relativi all'affidamento della progettazione esecutiva, costruzione e gestione degli impianti di preparazione di combustibile derivato dai rifiuti e di due impianti dedicati di produzione di energia mediante termovalorizzazione di CDR, prevedevano il ricorso, a causa dello stato di emergenza dichiarato con DPCM del 23 novembre 1997, alla procedura ristretta di cui all'articolo 6 lett. B del decreto legislativo 157 del 17 marzo 1995.

Tra i requisiti di prequalificazione, era statuito che i concorrenti si impegnassero, conformemente al Capitolato Speciale di Appalto e con mezzi finanziari propri, a:

*a) realizzare tre impianti produzione CDR e un impianto dedicato alla produzione di energia mediante termovalorizzazione cdr da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000 assicurando nelle more della messa in esercizio di detto impianto il recupero energetico del combustibile prodotto;*

*b) possedere e/o disporre immediatamente di sito per la realizzazione di impianto di termovalorizzazione;*

*c) stipulare Accordo di Programma con Commissario Delegato, Ministro Ambiente e Ministro Industria ex ordinanza n. 2774/98 ».*

In ordine, poi, ai criteri di aggiudicazione, venivano indicato quello dell'« offerta economicamente più vantaggiosa, in base a:

*tariffa smaltimento;*

*tempi realizzazione e messa in esercizio;*

*merito tecnico impresa;*

*valore tecnico opere ».*

Con ordinanza n. 16 del 22 aprile 1999 si disponeva l'aggiudicazione in via provvisoria dell'affidamento del Servizio Smaltimento Rifiuti per la Provincia di Napoli all'A.T.I. composta da: FISIA IMPIANTI S.p.A. (mandataria) — BABCOCK KOMMUNAL GmbH (mandante) — DEUTSCHE BABCOCK ANLAGEN GmbH (mandante) — EVO OBERHAUSEN AG (Mandante) — IMPREGILO S.p.A. (mandante), sulla base della graduatoria finale di merito redatta in data 23.12.1998 dalla Commissione giudicatrice.

Orbene, i punteggi riportati dalla predetta A.T.I. furono i seguenti:

merito tecnico impresa: 7,4 punti;

valore tecnico delle opere: 4,2 punti;

prezzo offerto: 83 lire per kg di rifiuto conferito all'impianto di produzione di Cdr;

tempi di realizzazione e messa in esercizio: 300 giorni;

per un punteggio complessivo, in virtù della formula che presiedeva all'aggiudicazione (in base alla quale peso preponderante era attribuito ai criteri del prezzo offerto e dei tempi di realizzazione), di punti 31,063.

È interessante notare che l'A.T.I. concorrente, formata da FOSTER WHEELER ITALIANA S.p.A., ENEL S.p.A., ELETTRAMBIENTE S.p.A., FOSTER WHEELER POWER SYSTEM Inc., GESENU S.p.A., IMPRESA A. CECCHINI & C s.r.l., COGECO, pur riportando un punteggio pari a 8,6 per il merito tecnico dell'impresa e per il valore tecnico delle opere, totalizzava un punteggio complessivo pari

a 17,200 punti, avendo offerto, quanto al prezzo, 110 lire per kg, e, in relazione ai tempi, un'ultimazione e messa in esercizio in 395 giorni.

In data 20 marzo 2000, con l'ordinanza n. 54, si disponeva l'aggiudicazione in via definitiva alla predetta A.T.I. con mandataria FISIA IMPIANTI (poi divenuta FIBE) dell'affidamento del servizio smaltimento dei rifiuti per la provincia di Napoli; successivamente analogo affidamento veniva disposto per l'intero territorio regionale.

È interessante notare come in tale ultima ordinanza si dava atto della nota del Ministro dell'Ambiente del 30.12.1999 Prot. N. 14598/VIA/A.O.13.U, acquisita al prot. N. 8311/CD del 31.12.1999, con la quale veniva trasmesso il parere finale di compatibilità ambientale del termovalorizzatore a servizio della provincia di Napoli; in tale parere era dato leggere che: «... *sulla base delle informazioni disponibili non si sono rilevati significativi elementi di incompatibilità ambientale e territoriale connessi con la costruzione e realizzazione dell'impianto*».

Stessi elementi di criticità possono essere individuati per quanto attiene alla gara esperita per l'affidamento della progettazione esecutiva, costruzione e gestione degli impianti previsti per le altre quattro provincie della Campania: Avellino, Benevento, Caserta e Salerno (Ord. Comm.le n. 17 del 22 aprile 1999). In ordine ai criteri di aggiudicazione seguiti per tale ultima gara, possono essere svolte le medesime considerazioni fatte per la procedura relativa alla Provincia di Napoli. Inoltre, relativamente all'individuazione dei siti ove avviare la costruzione degli impianti previsti per queste Provincie, 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 dal direttore Agricola (di cui sopra si è detto), 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. Tanto ineludibili da riproporsi in tutta la loro pienezza ed imprensindibilità ancor oggi.

Riassumendo, i punti di criticità relativamente ai criteri di aggiudicazione possono essere individuati:

1. nella scarsa rilevanza attribuita alla valutazione in merito alla qualità tecnica dell'impiantistica proposta, in relazione alle tecnologie di realizzazione degli impianti di termovalorizzazione; conseguente-

mente, la gara consentiva l'aggiudicazione anche a soggetti che, pur avendo presentato un progetto di modesta qualità tecnica, avessero offerto un prezzo ed una tempistica competitive rispetto ad altri concorrenti;

2. nella determinazione di rimettere la scelta dei siti di realizzazione dell'impiantistica al soggetto aggiudicatario.

Quanto al primo punto, già si è visto come l'emergenza sia stata interpretata nel senso solo del « *tentar di fare presto* » e non, più ragionevolmente, del « *fare presto e bene* ».

Quanto al secondo profilo, 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.

### 2.3. *Le vicende contrattuali.*

Sulla base dell'ordinanza del Ministero dell'Interno n. 2774 del 31 marzo 1998, il Commissario straordinario avrebbe dovuto stipulare entro 120 giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza, « a seguito di procedure di gara comunitarie », contratti di conferimento dei rifiuti solidi urbani, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnavano — come sopra si è visto — a realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato da rifiuti e ad utilizzare detto 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 Presidente della regione, il Ministro dell'ambiente e quello dell'Industria. Il criterio per l'individuazione dei siti, da operarsi anche in variante al piano regionale per lo smaltimento rifiuti, avrebbe dovuto « *assicurare la maggiore protezione ambientale e garantire la massima economicità di gestione* ».

Per quanto concerne, in particolare, l'accordo di programma, la stipula dello stesso, era ancora confermato come condizione essenziale di efficacia del provvedimento di aggiudicazione definitiva all'associazione di imprese (che vedeva come mandataria FISIA IMPIANTI spa), in numerose ordinanze del Commissario straordinario (la n. 54 del 20 marzo 2000 a firma Losco ed anche la n. 148 del 18 maggio 2000, a firma Bassolino, quest'ultima contenente anche l'approvazione dello schema contrattuale).

A seguito dell'ordinanza ministeriale n. 3060 del 2 giugno 2000, era risultato necessario apportare alcune modifiche allo schema, approvato con ordinanza commissariale n. 157 del 7 giugno 2000.

In tale ordinanza, in particolare, tra le altre modifiche relative allo schema di programma, si deve qui segnalare la « sparizione » dell'accordo di programma. Infatti, l'ordinanza del Ministro disciplinava proprio tale punto: eliminava dalle precedenti ordinanze ogni riferimento gli accordi di programma, ponendo in capo al Presidente della Regione la attivazione immediata degli impianti di produzione del CDR, motivata dalla annunciata prossima saturazione delle discariche gestite dal Prefetto di Napoli, attraverso i Consorzi di Bacino (ex legge regionale n. 10 del 1993).

Quanto alle ragioni dell'eliminazione dell'accordo di programma, la società aggiudicataria (nella persona dell'amministratore delegato, Armando Cattaneo), 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 Bassolino, nella audizione del 12 luglio 2002 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 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.

Non solo.

Diveniva evidente la sostanziale vanificazione proprio di quel criterio – la tempistica di realizzazione degli impianti – che era stata decisiva ai fini dell'aggiudicazione.

Sull'intero iter procedurale della Gara, a partire dalla predisposizione dei bandi alla stipula dei contratti e alle successive modifiche apportate, sono ancora in corso indagini delle Procure per verificare se ci sono stati condizionamenti e/o possibili turbative per indirizzare l'aggiudicazione all'ATI che vedeva il gruppo Impregilo come capofila.

#### *2.4. La tempistica relativa alla realizzazione degli impianti.*

Deve essere osservato, preliminarmente, che, nel piano iniziale, non vi è stata un'adeguata e, soprattutto, realistica, valutazione della tempistica di realizzazione degli impianti, sia di quelli di produzione di combustibile derivato da rifiuti, che dei termovalorizzatori. In particolare la prospettiva della contemporaneità dell'apertura di cantieri di tali impianti con quelli destinati al recupero energetico è risultata fallace.

Le lungaggini legate alle procedure autorizzative dell'impianto di utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti ha dilatato in modo determinante la fase di produzione dello stesso nelle more del suo utilizzo, rendendo indispensabili molte più aree di stoccaggio, anche per la necessità di prevedere una maggiore permanenza del CDR nelle aree stesse. Si è resa in tal modo evidente un'incongruenza contenuta nel contratto di appalto, ove risulta mancante un piano relativo alla localizzazione delle discariche di supporto e di stoccaggio del CDR prodotto.

Procedure e tempi previsti per la realizzazione degli impianti di termovalorizzazione sono risultati – come si è detto – poco verosimili, se non addirittura velleitari. In particolare per quanto riguarda le procedure relative alla loro realizzazione: era stata, a tale riguardo, prevista una sfasatura di venti mesi, tra la messa in esercizio degli impianti di produzione di CDR e la messa in esercizio dei termovalorizzatori, e ciò in quanto mentre per realizzare un impianto di CDR poteva essere preventivato un tempo di 10/11 mesi, per il termovalorizzatore la costruzione non poteva impegnare meno di due anni. Difformemente da quanto poi verificatosi, l'avvio dei lavori per le due diverse tipologie di impianti avrebbe dovuto essere contestuale ed i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per la realizzazione di impianti di recupero energetico avrebbero dovuto

essere in stato avanzato (autorizzazioni concesse invece solo in data 24 aprile 2004).

Il fatto, inoltre, 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 (sia il Comune di Acerra che la provincia di Caserta, in riferimento — quest'ultimo — al termovalorizzatore da edificare presso Santa Maria la Fossa), 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 — come si è già osservato — di una preventiva valutazione di impatto ambientale.

In previsione della sfasatura tra l'avvio degli impianti di produzione del CDR e quelli di termovalorizzazione, era stato stabilito in sede di gara che per lo stesso periodo esso potesse essere stoccato o posto in riserva per essere poi avviato a combustione una volta messi in esercizio gli impianti.

Ai sensi degli articoli 25 e 26 del contratto, ove necessario per le finalità sopraindicate, il Commissario avrebbe proceduto all'approvazione ed al rilascio dell'autorizzazione per le discariche di servizio, aree di stoccaggio o messa in riserva « successivamente alla presentazione dei progetti da parte dell'affidataria ».

Invero in sede di gara non era stato definito, né era stato richiesto all'aggiudicataria, un piano dettagliato relativo alle aree di stoccaggio del CDR e delle discariche di supporto, né era stato regolamentato il possibile utilizzo della frazione organica stabilizzata, indicandone le caratteristiche tecnico-scientifiche. Inoltre, come detto, era venuto meno lo strumento dell'accordo di programma.

La situazione è sfociata nel 2001, in quella che è stata definita come « emergenza nell'emergenza », occasionata dalla saturazione dei volumi delle discariche, con i successivi provvedimenti di sequestro giudiziario delle discariche di Tufino (Na) e Montecorvino Pugliano (Sa), ma causata dalle carenze di previsione e di gestione fin qui illustrate. La chiusura delle discariche non ha fatto altro che « *mettere in crisi la crisi* », in quanto è avvenuta prima che il sistema impiantistico definitivo fosse avviato e senza che le discariche rimaste in funzione fossero in grado di assorbire i quantitativi ivi stornati perché destinati a discariche non più utilizzabili.

Tale situazione ha reso necessario il supporto del soggetto aggiudicatario da parte del Commissariato, per il reperimento di aree di stoccaggio e discariche di supporto, sia per le cosiddette ecoballe sia per lo smaltimento dei sovralli e della frazione organica. Tale supporto ha avuto come conseguenza l'esborso di notevoli risorse finanziarie ad integrazione delle somme corrisposte da FISIA-Fibe ai soggetti richiesti per tali attività strumentali, esborsi necessari per coprire il costo reale dei servizi prestati e prodromici alla crisi di liquidità che avrebbe, di lì a poco, di fatto paralizzato la società affidataria.



2.5. *L'oggetto del contratto, con particolare riferimento alla qualità del CDR.*

Il tema della qualità del CDR prodotto dagli impianti di produzione costituisce, come sopra già si è visto, un punto nodale nel sistema di smaltimento dei rifiuti, in quanto gli impianti sono per l'appunto finalizzati a separare la frazione organica da quella umida e, successivamente, a raffinare le due frazioni principali, così da trattenere nella frazione secca solo la parte combustibile, trasformando quella organica in « stabilizzata » in modo da renderla utilizzabile nelle attività di ripristino o ricomposizione ambientale.

È evidente che è proprio sulla qualità del CDR prodotto, che finisce per fare perno l'obbligo contrattuale previsto all'articolo 29 del contratto, laddove si stabilisce il criterio valutativo del soddisfacimento delle caratteristiche tecniche delle opere e degli impianti che il soggetto affidatario avrebbe dovuto realizzare, ossia « *in modo tale da assicurare, come definito dal comma 5 dell'articolo 1 dell'ordinanza n. 2774 del 1998, la maggiore protezione ambientale e garantire la massima economicità di gestione* ».

Benché nel corso delle audizioni svolte da questa Commissione nella missione in Campania il 12 luglio 2002 fosse stato affermato da uno dei subcommissari che i rilievi effettuati dalla ASL, dall'Arpa e dall'aggiudicataria, conducevano ad una valutazione di conformità del CDR nei limiti della normativa, con un'ordinanza commissariale (la n. 391 del 3 dicembre 2002), il Commissariato si è occupato espressamente della qualità del CDR. In particolare, è lo stesso Commissariato a prendere atto, oltre al fatto che l'emergenza causata dalle esigenze di smaltimento dei rifiuti aveva reso impossibile l'effettuazione dei necessari interventi di manutenzione straordinaria degli impianti per la produzione del CDR, del fatto altresì che dalle analisi effettuate dalla società aggiudicataria emergeva la circostanza che occasionalmente l'umidità del CDR ottenuto, « misurata nella stessa giornata di produzione, risulta superiore al 25% », circostanza ritenuta tuttavia ininfluenza ai fini della minore qualità del CDR, i cui valori medi dei parametri risulterebbero compresi nei limiti di cui al DM 5 febbraio 1998. Peraltro da tali presupposti, il provvedimento commissariale faceva scaturire la necessità di definire, con un'apposita tabella, le caratteristiche chimico fisiche del CDR prodotto negli impianti realizzati od in corso di realizzazione in Campania, ad integrazione del provvedimento autorizzatorio allo stoccaggio dello stesso od alla sua utilizzazione.

È tuttavia utile ricordare che l'ordinanza n. 391 del 3 dicembre 2002 aveva comunque una validità temporale fissata sino al 31 dicembre 2003 (vedi audizione del 24 febbraio 2006 del P.M. Giuseppe Noviello). Con essa veniva dato un anno di tempo per effettuare le manutenzioni straordinarie, anche tenuto conto che FIBE avrebbe smaltito per il 2003 negli altri impianti CDR della regione, i rifiuti della provincia di Salerno, in quanto l'impianto di Battipaglia (come si evince a pag. 4 dell'ordinanza 391/2002) aveva subito ritardi per problemi di localizzazione. Si provocava, così, un ulteriore sovraccarico degli impianti stessi. Pertanto, lasciando inalterati tutti gli altri

parametri del decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 si tollerava con una serie di cautele indicate nel dispositivo dell'Ordinanza, che per il 2003 solo i parametri umidità e potere calorifero fossero leggermente diversi dal decreto ministeriale del 5 febbraio 1998.

Nella fase dell'emergenza nell'emergenza 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 G.I.P. 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 — già sopra illustrata — 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.

## 2.6. *La crisi del sistema e l'intervento degli istituti di credito.*

L'emergenza dell'emergenza oltre a *mettere in crisi la crisi*, poneva, come si è detto, le premesse di una asfissia finanziaria della società affidataria. In tale contesto, la Fibe prospettava al Commissario straordinario, con nota del 20 giugno 2003, la necessità di portare avanti il *project financing* assecondando alcune richieste delle banche finanziatrici. Veniva pertanto stipulato in data 24 giugno un accordo tra affidante ed affidataria, recepito nel suo contenuto con ordinanza commissariale n.209 del 18 luglio 2003. Nel verbale di accordo veniva indicata la cifra di euro 109.709.912,23 quale ammontare delle riserve azionate dal dicembre del 2002 cui FIBE rinunciava; tale rinuncia, tuttavia, non veniva comunicata, inizialmente, dalla stessa FIBE agli istituti di credito; solo successivamente, veniva trasmesso da FIBE alle banche un addendum nel quale si menzionava la somma di euro 19.709.912,23 (come riferito in sede di

audizione da Stefano Cassella, della West LB S.p.A.). Nell'accordo la Fibe rinunciava ad alcune riserve azionate dal dicembre 2002, di poco superiori a 19 milioni e 700 mila euro, in cambio dell'accettazione di alcune modifiche contrattuali.

Le modifiche contrattuali riguardavano gli articoli 9 (Penalità), 10 (Sospensioni e proroghe) e 19 (Risoluzione del contratto). Innanzitutto si prevedeva che in caso di risoluzione del contratto il credito riconosciuto all'Affidataria (rimborso delle opere realizzate e i crediti pecuniari comunque riconosciuti in virtù del contratto stesso) sarebbe stato ceduto agli Istituti finanziatori. Per quello che concerneva l'evento di forza maggiore, il nuovo accordo sanciva che qualora lo stesso si fosse protratto per un periodo superiore a 12 mesi, l'affidataria aveva facoltà di recesso, con diritto all'indennizzo previsto dall'articolo 19 punti a) e b) del contratto, credito anch'esso cedibile agli istituti finanziatori.

Inoltre, nel caso di inadempimento dell'affidataria, veniva espressamente previsto un obbligo per l'Affidante, ossia per il Commissario, di informativa degli Istituti bancari finanziatori, ai quali andavano comunicate « le cause di risoluzione del contratto, con invito a rimuovere le inadempienze riscontrate ». Da parte loro, gli Istituti finanziatori, « anche in via autonoma », potevano notificare all'affidante entro sessanta giorni l'intenzione di curare direttamente l'eliminazione delle inadempienze; si prevedeva, inoltre, che, per rendere concretamente esercitabile tale facoltà degli Istituti, la risoluzione sarebbe avvenuta nel termine di sessanta giorni dalla citata informativa di inadempimento.

Quest'ultima clausola è stata oggetto di particolare approfondimento da parte della Commissione nel corso delle audizioni del 9 marzo 2005, nel corso delle quali, da un lato, è stata confermata la conoscenza da parte della banca italiana finanziatrice della facoltà di c.d. subentro, dall'altro, è stata invece negata la conoscenza della rinuncia delle riserve avanzate dalla Fibe per un considerevole importo. Tale elemento, unitamente alla presa d'atto che la società era esposta per circa 170 milioni di euro, costituiva un punto di criticità della situazione finanziaria dell'operazione, con riflessi sulla stessa Impregilo, a sua volta alle prese con una serie di scadenze fondamentali per il suo futuro e sottoposta ad indagini, da parte della Procura della Repubblica di Monza, in relazioni ad alcune operazioni societarie.

Sempre, in sede di audizione, il responsabile di settore della Banca che ebbe a concedere a Fibe il *project financing* – unitamente ad altro istituto di credito tedesco – affermavano che tali modifiche contrattuali erano necessarie per rendere superabili eventuali problematiche di inadempimento dovuto a forza maggiore, in modo da rendere « bancabile » l'operazione, incidendo sui profili di rischio. 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 CIP6: « bruciare energia e venderla era parte

fondamentale del business di Fibe » e per le banche « rappresentava il 60 per cento dei ricavi del progetto ».

Molteplici sono risultati, ad avviso della Commissione, i profili di dubbia redditività dell'operazione.

Non si comprendono del tutto, in primo luogo, i criteri di valutazione del rischio messi in campo. Non è chiaro come gli istituti bancari possano aver pensato, nel momento in cui fornivano i finanziamenti, di essere in condizioni di « normalità », come espressamente affermato, posto che l'emergenza campana era pluriennale e nota a tutti; considerato, peraltro, che vi era piena consapevolezza del fatto che tale sistema, come proposto da Fibe, era « certamente pionieristico », « il primo in Italia di queste dimensioni ».

Comunque gli Istituti bancari, ricevuta l'informativa dell'inadempimento di Fibe dal Commissario Catenacci, non hanno esercitato la facoltà di sostituirsi a Fibe, ma hanno in pratica finito per divenire gli interlocutori del Commissariato in riferimento alle successive scelte che il Commissario ha poi dovuto assumere e che hanno trovato « formale soluzione » nel decreto legge di recente approvazione, sul quale si dirà in seguito, con il quale si sancisce la « risoluzione ex lege » del contratto tra Commissariamento straordinario e Fibe.

### 3. L'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE DA PARTE DEL COMMISSARIATO.

È stata necessaria una lunga ispezione dell'Ispettorato Generale di Finanza (a cura dell'ispettore Natale Monsurrò, più volte audito da questa Commissione), incaricato dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dal 25 maggio 2004 al 4 marzo 2005) per ricostruire il bilancio della struttura, almeno fino al 12 marzo 2004, fino, cioè, alla nomina dell'ex prefetto Catenacci.

Ciò in quanto le spese della struttura commissariale non sono state iscritte in un vero e proprio bilancio, essendo stata adottata una contabilità « semplificata ».

Non essendo stato approntato un bilancio di competenza, sono stati assunti impegni di spesa senza il presupposto dell'esistenza di fondi di copertura.

Per la liquidità della cassa, in caso di in capienza, si è attinto sia a fondi dell'ente regionale, sia a fondi destinati al Commissariato per le acque e le bonifiche (dal 1997 ad oggi sempre affidato al Presidente della Regione), sia ai fondi POR (erogati dalla Comunità Europea).

L'andamento della spesa, nella stessa relazione presentata dal Commissariato all'atto del subentro del prefetto Catenacci, con OPCM 3343 del 12 marzo 2004, è stato così ricostruito:

IMPORTO COMPLESSIVO IMPEGNATO: euro 897.012.010,44;

IMPORTO PAGATO: euro 617.974.706,99;

IMPORTO DA PAGARE: euro 279.037.303,15.

Rispetto all'intero ammontare delle somme pagate, va rilevato che:

dalle Ordinanze Ministeriali sono stati trasferiti importi per complessivi euro 328.578.946,15;

i restanti euro 289.395.760,84, sono stati prelevati da:  
risorse destinate ad acque e bonifiche: — 182.361.780,18;  
risorse trasferite dalla Regione Campania: — 50.015.852,16;  
risorse dei fondi comunitari POR: — 25.407.738,44.

« *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* ».

Il debito complessivo gravante sulla struttura commissariale è da ritenersi, pertanto, formato dalle spese ancora da pagare e dalle voci del bilancio regionale da ripianare.

A queste voci, vanno aggiunte le spese per i lavoratori socialmente utili assunti dal Commissariato per la (sostanzialmente inesistente) raccolta differenziata con rapporto di lavoro, dapprima a tempo determinato, poi trasformato, nel 2001, in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per un ammontare annuo di 55 milioni di euro.

A fronte di tale indebitamento, va rilevato che nessuna iniziativa è stata avviata per recuperare, sia pure in parte, i crediti vantati dal Commissariato nei confronti di soggetti sia pubblici che privati.

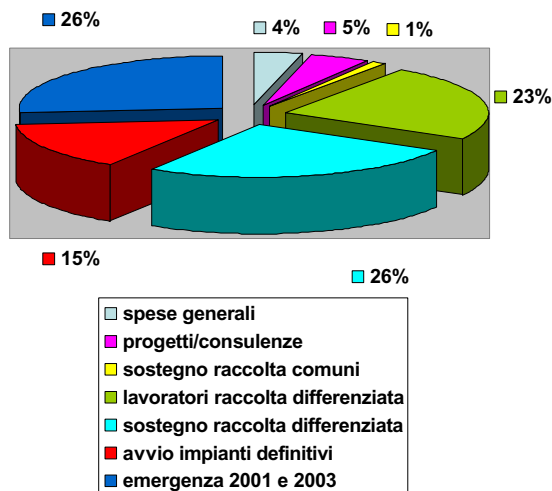
Le prime azioni in tal senso sono state avviate solo dal Commissario Catenacci.

Dalla relazione della struttura commissariale al 12.3.2004, è possibile, inoltre, ricostruire le singole voci in cui si è articolata la spesa.

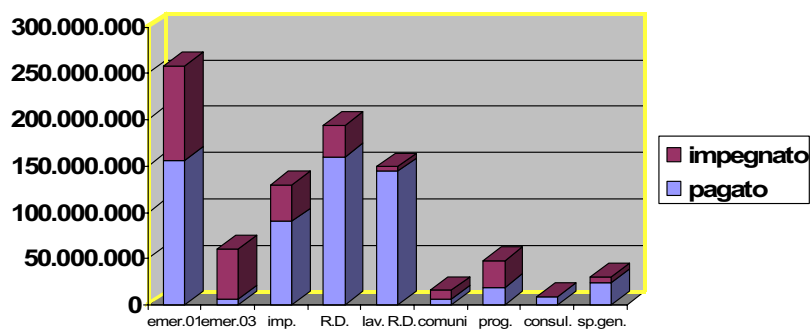
Ed in particolare:

spese Generali: euro 24.502.278;  
progetti specifici e interventi generali 19,6 M euro;  
progetti/consulenze/convenzioni/commissioni di gara/commissioni di collaudo/eccetera 8,8 M euro;  
sostegno raccolta rifiuti Comuni: euro 6.429.748;  
attività riconducibili al sostegno alla raccolta differenziata: euro 160.448.386;  
lavoratori socialmente utili: euro 144.284.365;  
attività riconducibili all'avvio degli impianti definitivi: euro 90.307.434;  
attività riconducibili alle emergenze 2001 e 2003: euro 163.652.426;

## Composizione Spesa



Il raffronto fra importi di spesa impegnati ed importi di spesa pagati mostra un rapporto che va dal 10% circa relativo alla voce « attività riconducibili alla emergenza del 2003 » (importo impegnato: euro 60.625.646,47; importo pagato: euro 6.896.833,24) al 100% circa relativo alla voce « progetti universitari e convenzioni » (importo impegnato: 8.970.715,90; importo pagato: 8.789.144,70).



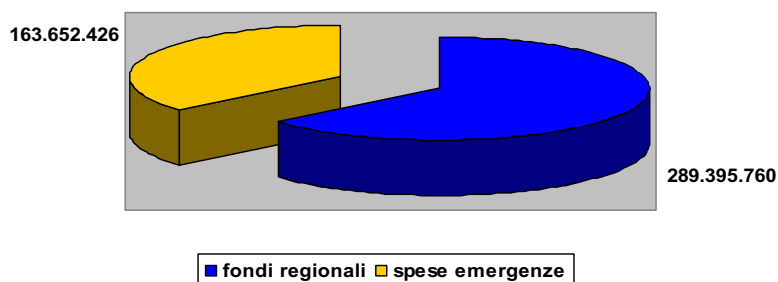
Gli importi destinati alla cosiddetta *emergenza nell'emergenza* (che hanno imposto *anticipazioni* a carico del bilancio regionale) nella relazione delle attività svolte al 12.3.2004, sono i seguenti:

attività riconducibili all'emergenza 2001: euro 156.755.593,23;

attività riconducibili all'emergenza 2003: euro 6.896.833,24;

per un totale di euro 163.652.426,47.

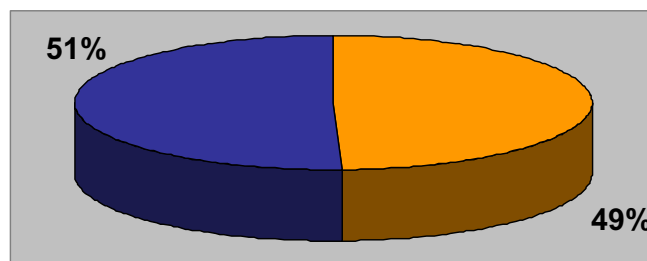
È interessante osservare, quanto alla congruità e ragionevolezza dell'impiego delle risorse, il rapporto fra quanto effettivamente speso per l'emergenza nell'emergenza e l'intero ammontare dei fondi provenienti dalla Regione, dal bilancio destinato alle bonifiche e dai fondi POR, rapporto che indica, in maniera eloquente, come, in realtà, i fondi prelevati dal bilancio regionale, dalle risorse destinate alle bonifiche e dai fondi POR, siano stati destinati, solo per poco più della metà, a fronteggiare la cosiddetta *emergenza nell'emergenza*.



Nella relazione delle attività al 12.3.2004 e nella complessiva filosofia gestionale del piano dei rifiuti, l'innalzamento dei livelli di raccolta differenziata assumeva un ruolo fondamentale per la funzionalità degli impianti e dell'intero ciclo.

In tale prospettiva, il confronto fra quanto speso per le attività riconducibili alla raccolta differenziata (automezzi, strutture, lavoratori) e la sommatoria delle altre voci dà la misura di quanto il Commissariato ha mostrato di considerare davvero centrale la raccolta differenziata.

■ spesa raccolta differenziata ■ Totale altre spese



Va osservato, peraltro, che nella voce «attività riconducibili al sostegno della raccolta differenziata» sono state incluse le spese relative all'acquisto di mezzi ed attrezzature per la raccolta differenziata, per una percentuale — come si legge nella relazione al 12.3.2004 — dell'80%.

Orbene, il Commissario Catenacci ha riferito, nel corso dell'audizione del 26.7.2005, con riferimento agli automezzi acquistati per la raccolta differenziata e destinati ai Comuni, quanto segue:

*«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, 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».*

Sempre in relazione alla necessità di far decollare la raccolta differenziata sono stati assunti 2.316 lavoratori.

Sul punto, il prefetto Catenacci ha dichiarato:

*«Abbiamo, infine, il gravissimo problema dei 2.400 lavoratori assunti dalla precedente gestione con un contratto a tempo determinato per le esigenze della raccolta differenziata. Questo rapporto di lavoro è stato inopinatamente trasformato in rapporto a tempo indeterminato (...). Questa gente inquadrata con un contratto di lavoro di Federambiente e che quindi riscuote oltre tre milioni al mese, molto difficilmente accetterà di perdere il posto di lavoro (...). Questi dipendenti avrebbero dovuto lavorare per la raccolta differenziata che sarebbe dovuta partire: sono stati spesi centinaia di miliardi ma non è partita più di tanto, se è vero che finora i comuni della Campania sono al 12% ».*

Orbene, a fronte di tale notevole corredo di voci di spesa riconducibili all'avvio della raccolta differenziata, voci che, complessivamente, raggiungono quasi il 50% dell'intero bilancio commissariale al 12 marzo 2004, le percentuali di raccolta differenziata, nel periodo 2003-2004, vanno dal 13,4% della provincia di Salerno al 4,8% della provincia casertana, passando per il 5% della città di Napoli.

Né sembra che possa invocarsi a comoda, quanto superficiale, giustificazione una sorta di invincibile ritardo culturale che segna le comunità campane; se è vero, come è vero, che vi sono molteplici comuni in cui le percentuali di raccolta differenziata viaggiano stabilmente al di sopra dei parametri indicati dal decreto Ronchi.