

RELAZIONE SULL'ABRUZZO

Premessa.

In prosecuzione del programma a suo tempo deliberato di effettuare, nelle varie regioni, visite sopralluogo finalizzate — oltre che all'esame generale dello stato di applicazione delle normative riguardanti i diversi profili che interessano il problema dei rifiuti nelle singole realtà locali — a conoscere le eventuali attività imprenditoriali illecite connesse all'operare nel ciclo, ivi compresi l'azione delle pubbliche amministrazioni interessate nell'attività gestionale e di controllo ed il fenomeno dell'eventuale presenza della criminalità organizzata nel settore, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, dopo le regioni Liguria, Piemonte, Campania, Sicilia, Lazio, Puglia e Calabria, ha deliberato di recarsi in Abruzzo.

A tale indicazione programmatica, la Commissione è pervenuta anche in considerazione della necessità di approfondire alcuni elementi di conoscenza acquisiti agli atti nel corso di questa e della scorsa legislatura.

In attuazione di quanto sopra, nei giorni 23 e 24 febbraio 1998 una delegazione della Commissione composta dal Presidente, onorevole Massimo Scalia, dai deputati Franco Gerardini e Nino Sospiri e dai senatori Giovanni Polidoro ed Angelo Staniscia, si è recata a Pescara e L'Aquila, dove ha incontrato rappresentanti delle istituzioni, nazionali e locali, nonché delle forze sociali, operanti nel territorio regionale.

In particolare, a Pescara, nella sede della prefettura, ha incontrato: il prefetto di quel capoluogo, dottoressa Concetta Gabriella Sorbilli Lasco; il sostituto procuratore della Repubblica di Rimini, dottoressa Elena Vezzosi; il sindaco del comune di Spoltore, Donato Lorenzetti; gli assessori all'ambiente delle province di Pescara, Giuseppe de Dominicis, e di Chieti, Leo Brigante; il presidente del consorzio comprensoriale smaltimento rifiuti del Frenteno, Guglielmo Palmieri; il procuratore della Repubblica presso la pretura di Chieti, dottor Nicola Trifuoggi; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Pescara, dottor Enrico di Nicola.

A L'Aquila, nella sede della prefettura, la Commissione ha incontrato: il prefetto, dottor Guido Ladanza; l'assessore regionale all'urbanistica ed ai beni ambientali, Stefania Pezzopane; l'assessore all'ambiente della provincia di Teramo, Mario Mazzoni; l'assessore

all'ambiente della provincia di L'Aquila, Umberto Murolo; il sindaco di L'Aquila, Antonio Centi; il procuratore della Repubblica di Avezzano, dottor Brizio Montinaro; i rappresentanti delle associazioni ambientaliste (Antonio Ricci di Legambiente; Fernando Ferrara di Ambiente e/è Vita; Dante Caserta e Antonio Fiucci del WWF; Antonio D'Onofrio, di Italia Nostra; il rappresentante del comitato «No alle discariche», Domenico Leone); nonché il rappresentante della Confindustria-Abruzzo Antonio Cappelli. Successivamente, in data 28 gennaio 1999, la Commissione ha sentito anche la dottoressa Annarita Mantini, sostituto procuratore della Repubblica di Vasto.

Unitamente alle audizioni, la Commissione ha proceduto anche a sopralluoghi a vari siti ed impianti. Sono stati visitati gli impianti di Scurcola Marsicana (AQ), l'impianto di Sogeri a Tollo (CH), la discarica di Cerratina (CH), l'area dell'IRA a Pineto (TE) e la discarica abusiva di Ancarano (TE).

Nel corso delle audizioni, sono stati consegnati note e documenti acquisiti agli atti della Commissione.

Le varie audizioni, la documentazione acquisita, gli atti processuali attinenti ai procedimenti giudiziari in corso e definiti aventi ad oggetto attività connesse ai rifiuti, i sopralluoghi effettuati in alcuni degli impianti esistenti nel territorio regionale, l'analisi della normativa regionale e degli enti locali competenti, raffrontata con le indicazioni ed i precetti contenuti nella legislazione nazionale, hanno consentito alla Commissione di avere un quadro sufficientemente definito sullo stato delle tematiche che interessano la regione Abruzzo. Ciò anche se lo stato delle conoscenze delle varie problematiche presenti nella regione appare eccessivamente frammentario, in quanto le autorità preposte alla programmazione ed alla gestione dei diversi profili, che attengono alla tematica in esame, appaiono possedere visioni parziali del complesso ed articolato fenomeno; conoscenze che, pur se consentono di seguire l'attività dei singoli segmenti di cui si compone il fenomeno medesimo, tuttavia non mettono in grado di porre in essere strategie unitarie che permettano di aggredire efficacemente i diversi aspetti e di cogliere le connessioni tra l'operare normativo delle pubbliche amministrazioni, l'attività di controllo, l'imprenditoria di settore e gli accertamenti dell'autorità giudiziaria.

Trovano, pertanto, conferma, anche per la regione Abruzzo, i rilievi già registrati per altre realtà regionali, cioè che manca all'interno della regione un soggetto istituzionalmente competente e culturalmente attrezzato che si faccia carico dell'osservazione dell'intero ciclo e che quindi possa suggerire i rimedi più congrui e le strategie più adeguate. In carenza del corretto operare di tale realtà, che la Commissione ritiene non possa che istituzionalmente risiedere ed operare all'interno delle stesse competenze regionali raccordate con quelle delle locali ARPA, al di là di ogni giudizio di valore che può essere mosso nei confronti di ciascun soggetto titolare di funzioni connesse al ciclo dei rifiuti, le singole, ancorché condivisibili, iniziative non sembrano risolutive del complesso e delicato problema, che trova implicazioni, oltre che negli equilibri di natura ambientale messi in discussione da gravi aggressioni al territorio (purtroppo non sempre dovute ad attività abusive o non autorizzate), anche nella presenza di interessi illeciti che normalmente favoriscono l'espandersi della criminalità organizzata,

nonché intrecci di interessi tra questa, l'imprenditoria deviata e quella pubblica amministrazione che è corrotta o collusa.

Una più intelligente attenzione sul settore rifiuti si risolve, invece, secondo le esperienze raccolte in realtà che hanno maturato diversi processi cognitivi e prese di coscienza più forti, in una maggiore capacità di contrasto alla criminalità comune ed organizzata, in un risanamento dell'ambiente ed in un più corretto agire delle pubbliche amministrazioni operanti nel territorio. Tenuto conto della realtà osservata nella regione Abruzzo, la Commissione confida che presto anche in questo territorio venga posta in essere un'azione di governo incisiva e diretta alla radicale lotta al fenomeno. E ciò anche se si deve fin d'ora rappresentare che, in considerazione degli interessi che attualmente ruotano intorno all'economia regionale in ragione anche della particolare collocazione geografica della regione sita al centro del crocevia dei traffici tra il nord ed il sud del Paese, non appare sufficiente la sola azione del governo regionale, essendo invece necessaria un'azione coordinata dei governi locali e nazionali, delle forze dell'ordine e della magistratura. Allo stato attuale, il problema del coordinamento appare il più centrale e deve impegnare con responsabilità, pur nel rispetto delle autonomie locali, le forze politiche ed il legislatore nazionale.

Il primo segnale di attenzione sul ciclo rifiuti è rappresentato, com'è evidente, dalla predisposizione degli strumenti normativi e dal loro concreto operare. Pertanto, ancor prima di dare conto delle varie audizioni, si ritiene opportuno scorrere nel dettaglio la normativa regionale che regola il settore rifiuti e verificare l'adeguatezza di tale normativa con le previsioni generali da ultimo dettate con il « decreto Ronchi ». Peraltro, al fine di meglio comprendere la complessità dei fenomeni registrati nella regione Abruzzo, non è apparso sufficiente fermarsi alla sola normativa vigente nell'ultimo periodo, ma è sembrato più corretto ricostruire la politica ambientale regionale nel settore rifiuti nell'arco dell'ultimo decennio. Si è ritenuto pertanto, in questa sede di referto al Parlamento, di offrire un quadro adeguato dell'operato degli amministratori regionali avviando le analisi della legge che per prima ha dato impronta ed ha determinato l'attuale assetto di diritto e di fatto, la legge regionale n. 60 del 1985.

Parte I — La normativa regionale in tema di rifiuti e lo stato di attuazione degli impianti nella regione.

1) Normativa regionale.

La regione Abruzzo ha predisposto, nell'arco di undici anni, dal 1985 al 1996 varie normative per il settore rifiuti. Sono tre le leggi principali, di seguito elencate: *a)* legge regionale 23 maggio 1985, n. 60, pubblicata due anni dopo il decreto del Presidente della Repubblica 915/82; *b)* legge regionale 8 settembre 1988, n. 74, con la quale è stato approvato il piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti, cosiddetto « piano SNAM »; *c)* legge regionale 30

agosto 1996, n. 73, che ha adeguato, con alcune novità, il precedente piano.

Altri sei interventi normativi si riferiscono ad aspetti particolari del problema rifiuti ed hanno progressivamente modificato ed adeguato le tre normative «quadro».

Il risultato di tale diffuso legiferare è stato, anche per tale regione, quello di una frammentazione del contesto legislativo di riferimento, con norme a volte tese al solo contenimento delle urgenze e delle emergenze.

Delle leggi citate un maggiore approfondimento viene dedicato al piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti del 1988, attraverso il quale è possibile verificare quanto poi è stato realizzato in termini di impianti nell'ambito regionale.

Per ciascuna normativa si è ritenuto opportuno riportare, in allegato, anche gli articoli di legge principali.

- 1.1) Legge regionale 23 maggio 1985, n. 60 – Interventi della regione in materia di smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915.

Approvata circa tre anni dopo il decreto del Presidente della Repubblica 915/82 rappresenta il primo intervento normativo significativo attraverso il quale la regione ha cercato di mettere a punto i principi e gli indirizzi relativi al settore dell'organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti.

Si divide in due titoli. Uno per la pianificazione regionale e l'altro per il sistema autorizzativo allo smaltimento dei rifiuti e la delega di funzioni alle province, ed interviene riguardo: *a)* i principi di salvaguardia del territorio e dell'ambiente regionale; *b)* il catasto regionale dei rifiuti articolato su base provinciale; *c)* l'organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti; *d)* il controllo sulle attività di smaltimento dei rifiuti affidato alle province; *e)* la procedura di esecuzione immediata di interventi urgenti ed indifferibili di risanamento e bonifica attivata ai sensi degli articoli 9 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 915/82; *f)* la clausola di salvaguardia delle autorizzazioni già rilasciate o da rilasciare in attesa dell'approvazione del piano regionale; *g)* le disposizioni finanziarie.

Nell'allegato n. 1 vengono sinteticamente riportate le norme più significative della legge sopra menzionata.

- 1.2) Legge regionale 8 settembre 1988, n. 74 - Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tossici e nocivi.

Tale normativa riguarda l'adozione del piano commissionato dalla regione Abruzzo alla Snamprogetti e realizzato dalla stessa, e rappresenta a distanza di circa dieci anni lo strumento di pianificazione regionale dei servizi di smaltimento dei rifiuti, ancora in vigore attraverso le diverse modifiche adottate. In considerazione del fatto che esso è lo strumento principale di riferimento per le diverse scelte assunte nell'ambito regionale, esso viene illustrato in dettaglio nell'allegato n. 2.

- 1.3) Legge regionale 1 agosto 1991, n. 43 - Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 23 maggio 1985, n. 60, e 8 settembre 1988, n. 74, concernenti lo smaltimento dei rifiuti.

La legge regionale n. 43 del 1991 ha adottato delle modifiche alla legge regionale 60/85 ed a quella 74/88. In particolare, viene prorogata la fase di attuazione del piano di smaltimento a breve e medio termine prevista dall'articolo 3, primo comma, della legge regionale 74/88. Tale termine viene prorogato fino all'attivazione degli impianti comprensoriali previsti dal piano.

Nell'allegato n. 3 sono sinteticamente riportati i punti più salienti di tale intervento normativo.

- 1.4) Leggi regionali 10 settembre 1991, n. 64, ed 8 settembre 1988, n. 74. Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tossici e nocivi. Istituzione del sub comprensorio di Vasto, con sede a Gissi, per le attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La legge regionale n. 64 del 1991 riguarda modifiche ed adeguamenti relativi al punto 4 « Soluzioni di smaltimento a lungo termine », sub 4.1 « provincia di Chieti », lettera c) del rapporto conclusivo allegato alla legge regionale 8 settembre 1988, n. 74 impianto di Vasto.

- 1.5) Legge regionale 7 luglio 1992, n. 54 - Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 8 settembre 1988, n. 74, e 1 agosto 1991, n. 43 (smaltimento rifiuti).

La legge regionale n. 54 del 1992 modifica le leggi regionali 74/88 e 43/91. In particolare, viene previsto che la riserva della quota pari al 5 per cento della potenzialità complessiva delle discariche realizzate dai privati (articolo 7, comma 2, della legge regionale 74/88) venga applicata anche alle discariche realizzate dagli enti di cui all'articolo 5, primo comma, della legge regionale 8 settembre 1988, n. 74 (comuni, consorzi di comuni e comunità montane), e potrà essere utilizzata, ove occorra, a mezzo di ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915.

Inoltre, viene previsto che per le discariche attualmente in funzione e non autorizzate e che siano in possesso di determinati requisiti di salvaguardia dell'ambiente circostante e degli aspetti sanitari della popolazione, i sindaci dei relativi comuni possano chiedere alla giunta regionale l'autorizzazione provvisoria sino al 30 giugno 1993, previa domanda opportunamente documentata. La giunta regionale, su parere della conferenza, di cui al punto 3-*bis* della legge 29 ottobre 1987, n. 441, rilascia al comune la predetta autorizzazione provvisoria.

Nell'allegato n. 4 vengono riportati, in sintesi, i punti più salienti della legge.

- 1.6) Legge regionale 12 luglio 1994, n. 47 - Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 luglio 1992, n. 54 (smaltimento rifiuti).

Si limita alla proroga dei termini delle autorizzazioni provvisorie per la continuazione di attività delle discariche di cui all'articolo 3

della legge regionale 7 luglio 1992, n. 54, già prorogate dall'articolo 1 della legge regionale 21 luglio 1993 n. 27 che viene prorogato fino all'attivazione delle discariche comprensoriali da realizzare nell'ambito dei consorzi istituiti ai sensi della legge regionale 8 settembre 1988, n. 74 e, comunque, non oltre un anno.

- 1.7) Legge regionale 5 gennaio 1996, n. 2 - Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti.

Le disposizioni contenute nelle leggi regionali 18 novembre 1994, n. 86, e 27 aprile 1995, n. 71 sono estese ai consorzi comprensoriali costituiti in attuazione dell'articolo 6, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, che si trovano in situazioni di emergenza.

- 1.8) Legge regionale 30 agosto 1996, n. 73 - Disposizioni per l'adeguamento del piano di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti.

Adegua il piano di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti del 1988. Gli aspetti maggiormente innovativi rispetto alla legge regionale 74/88 sembrano riflettere i nuovi indirizzi dettati nel settore dello smaltimento dei rifiuti, quali: *a)* il contenimento della produzione dei rifiuti; *b)* raccolta differenziata, riciclaggio e trattamenti idonei alle singole tipologie di rifiuti, divieto di stoccaggio definitivo in discarica delle frazioni recuperabili dei rifiuti provenienti dalla stessa raccolta differenziata; *c)* recupero di materiali e di energia anche nella fase di smaltimento finale; *d)* progressiva riduzione dello smaltimento indifferenziato dei rifiuti urbani, nonché della quantità e pericolosità delle frazioni non recuperabili da avviare allo smaltimento finale; *e)* progressivo raggiungimento dell'obiettivo dell'autosufficienza del sistema di smaltimento dei rifiuti a livello regionale; *f)* contenimento dei costi delle fasi di smaltimento dei rifiuti; *g)* individuazione di nuove tecnologie per il raggiungimento delle finalità di cui ai precedenti punti.

Nell'allegato n. 5 sono riportate le norme, con un breve commento, più significative.

- 1.9) Legge regionale 5 dicembre 1996, n. 122 - Disposizioni urgenti per fronteggiare la situazione di emergenza dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nei comuni facenti parte del consorzio comprensoriale dell'area pescarese.

Riguarda specificatamente i problemi relativi all'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani per il comprensorio dei comuni dell'area pescarese. Nel paragrafo dedicato alla situazione degli impianti vedremo come i problemi relativi a questa provincia continuino a permanere.

Nell'allegato n. 6 sono sintetizzati gli articoli più significativi.

- 1.10) Da ultimo, nella seduta del 4 novembre 1998, la giunta regionale ha approvato la delibera n. 2882 recante le linee guida del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti, sulla base di uno studio affidato, con precedente decisione del dicembre 1997, alla società

Ambiente Italia di Milano. L'esigenza della predisposizione di un nuovo piano, rispetto a quello del 1989, era stata prevista, come è stato riportato nei paragrafi precedenti, già dalla legge regionale 30 agosto 1996, n. 73. Tale adempimento si è reso non più rinviabile, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 22/97. Dei tre « scenari » relativi alla gestione dello smaltimento dei rifiuti della regione che lo studio ha delineato, la giunta regionale ha adottato una tipologia di trattamento che prevede la raccolta differenziata, la selezione dei rifiuti non intercettati dalle raccolte differenziate, la successiva stabilizzazione della componente umida, l'invio a discarica della componente secca residua e degli scarti derivati dalle raccolte differenziate e dai trattamenti. Questa tipologia di gestione dei rifiuti dovrebbe rivelarsi meno onerosa rispetto alle altre due individuate, in quanto permette di sfruttare gli impianti già esistenti di riciclaggio compostaggio. In tale ambito di pianificazione vengono valorizzati i principi del « decreto Ronchi », in tema di individuazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO), di riduzione della produzione di rifiuti, di raccolta differenziata e recupero dei materiali. Entro due mesi dall'adozione di tale delibera, l'assessorato competente ha il compito di predisporre gli atti necessari alla successiva redazione del piano.

2) Gli impianti (programmazione e proposte).

Si riporta ora, con un commento, uno stralcio del rapporto conclusivo, facente parte integrante della legge 74/88. Si tratta di un documento di grande importanza, in quanto in esso sono evidenziati gli aspetti più significativi entro i quali si articola la programmazione degli impianti di rifiuti della regione; peraltro, contiene il censimento degli impianti esistenti e di quelli da realizzare.

La regione Abruzzo, nell'ottica di razionalizzare gli interventi nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e con l'obiettivo di assicurare il perseguimento di una concreta politica di tutela dell'ambiente anche con riferimento alle problematiche relative ai rifiuti solidi urbani, si è posta l'esigenza di disporre di un progetto di piano che possa rappresentare un quadro di riferimento idoneo alla congruità delle singole richieste di intervento nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di uno strumento di pianificazione che, sulla base di una valutazione dei costi di investimento e di gestione, definisca un sistema ottimale di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani congiuntamente a quello per i rifiuti speciali, tossici e nocivi.

L'incarico è stato affidato alla Snamprogetti per la redazione di una proposta di piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti solidi di origine urbana che ha presentato nel dicembre 1986 la sua proposta che prevedeva per le singole province soluzioni anche alternative. La regione, nella riunione del consiglio del 29 luglio 1987, approvava il piano presentato da Snamprogetti effettuando la scelta tra le soluzioni prospettate ed individuando quale principale obiettivo la definizione di un razionale sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi

urbani relativo all'intero territorio regionale, formulato sulla base sia della situazione socio-economica dei singoli comuni (dimensione demografica, produzione unitaria di rifiuti solidi urbani) che delle tecnologie di smaltimento più idonee in relazione ai volumi da trattare ed alle possibilità di collocamento dei prodotti ottenibili. Ciò al fine di porre a disposizione degli organi regionali competenti un utile quadro di riferimento, per la formulazione di proposte di intervento per lo smaltimento, da sottoporre all'approvazione delle strutture territoriali competenti e per la verifica della congruità di eventuali proposte di intervento formulate da singoli comuni o da un insieme di comuni. Inoltre, la valutazione dei costi di investimento e di gestione relativi alle opere di smaltimento individuate, formulate sulla base della praticabilità tecnica, rappresenta un utile elemento di valutazione da adottare nella programmazione degli interventi. Per il conseguimento di tale obiettivo, lo studio è stato articolato in due fasi fondamentali: raccolta delle informazioni di base e formulazione degli interventi.

2.1) Soluzione di smaltimento « a breve termine ».

Dal momento che gli interventi formulati nel piano di smaltimento dei rifiuti solidi urbani della regione potranno divenire integralmente operativi non prima di qualche anno, in considerazione dei tempi decisionali, organizzativi e costruttivi necessari per arrivare alla funzionalità degli impianti, si è posta la necessità di formulare una soluzione « a breve termine », per dare adeguate risposte ai problemi immediati. È stata formulata una soluzione di smaltimento con discariche controllate, la cui ubicazione è stata individuata in aree considerate geologicamente idonee. Per la realizzazione di tale piano sono stati presi in considerazione gli elementi di seguito specificati, in modo che le soluzioni relative alla fase a breve, medio e lungo termine potessero essere reciprocamente sinergiche:

a) Il piano a lungo termine considera impianti di smaltimento di diverso tipo e dimensione (ristrutturazione di impianti di incenerimento, costruzione di impianti di riciclaggio, in generale, e compostaggio, in particolare). La realizzazione di tali impianti presuppone tempi lunghi, per autorizzazioni, finanziamenti e costruzione vera e propria, che vanno dai due ai tre anni;

b) il piano a lungo termine prevede, per ogni punto di smaltimento proposto, la costruzione a lato o nelle vicinanze di una discarica controllata. Per la costruzione di una discarica controllata i tempi previsti (prevedendo anche il lavoro a stati di avanzamento modulari) sono molto più brevi (sei mesi dall'autorizzazione);

c) la necessità di ridurre al massimo le spese relative alla soluzione a breve e medio termine, considerando la sua validità di non più di tre anni, termine entro il quale dovrà entrare in vigore il piano a lungo termine;

d) la necessità di anticipare, per lo meno parzialmente, l'organizzazione dei trasporti comprensoriali, previsti per il piano a lungo termine, per facilitare, in quello a medio termine, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani;