

RELAZIONE ALLE CAMERE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

(Articolo 1, comma 2, legge 10 aprile 1997, n. 97,
come modificato dalla legge 14 giugno 1999, n. 184)

(Relatori: on. Franco Gerardini, per i paragrafi 1, 2, 5, 6 e 10
e sen. Giuseppe Specchia, per i paragrafi 3, 4, 7, 8 e 9)

1. *Premessa: istituzione della Commissione e sua organizzazione.*

Con larghissimo consenso parlamentare, la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sugli illeciti connessi è stata istituita nella XIII legislatura con legge, dopo che nella precedente legislatura la Camera dei deputati aveva dato vita a un organismo inquirente monocamerale (1). I motivi di rilievo e di allarme, che avevano mosso la Camera dei deputati nel 1995, sono stati ritenuti non solo ancora validi nell'attuale legislatura dall'intero Parlamento, ma anche meritevoli di ulteriori approfondimenti sui punti più problematici, vale a dire l'analisi della legislazione sui rifiuti e della sua effettività, la capacità delle amministrazioni pubbliche e delle imprese private di adeguarvisi e la preoccupante attenzione che al settore hanno da tempo rivolto le organizzazioni criminali.

La legge n. 97 del 1997 prevedeva che la Commissione svolgesse i suoi compiti per un periodo di due anni. Tuttavia, con la legge n. 184 del 1999, tale periodo è stato prolungato sino alla fine della legislatura.

La Commissione, essenzialmente a causa dell'alto tasso tecnico della materia trattata, ha deciso di darsi un'organizzazione che consentisse di affrontare con efficienza ed efficacia l'oggetto dell'indagine. Accanto alla sede plenaria, sono stati costituiti pertanto alcuni gruppi di lavoro deputati ad affrontare specifiche tematiche e sono stati nominati diversi consulenti, esperti nelle varie discipline coinvolte nell'inchiesta. I gruppi di lavoro si sono dedicati allo studio dell'impatto sulla pubblica amministrazione e sulle imprese del decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi); all'introduzione di figure di delitti contro l'ambiente; alle problematiche connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi; alle problematiche concernenti i traffici illeciti; allo studio delle normative regionali di gestione dei rifiuti; alle problematiche connesse all'area di Pitelli (SP). In seno alla Commissione è stata costituita anche una banca-dati in cui sono state raccolte numerose informazioni relative agli operatori privati del settore della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti.

(1) Gli atti di questa Commissione sono stati pubblicati nel volume della Camera dei deputati, *Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti*, Roma, 1996.

1.1. *Il metodo di lavoro.*

La Commissione ha svolto sinora le sue funzioni essenzialmente attraverso un metodo conoscitivo che contasse sullo spirito di collaborazione degli interlocutori. Generalmente non ha sentito il bisogno di avvalersi appieno dei poteri dell'inchiesta giudiziaria, salvo che in alcuni episodi di particolare rilevanza.

Le informazioni sono state assunte mediante apposite missioni *in loco*, attraverso l'audizione di esponenti di enti vari sia pubblici che privati (sia a Roma che nei vari luoghi visitati) e attraverso l'acquisizione di documentazione.

Attraverso l'invio a organismi pubblici e privati di questionari, sono stati anche acquisiti notevoli volumi di dati relativi a settori (quali quelli dei rifiuti ospedalieri e quelli delle industrie a rischio di incidente rilevante) sui quali in Italia non sono stati svolti negli anni più recenti studi organici e completi.

Sono state anche deliberate missioni di consulenti, volte essenzialmente all'acquisizione di documentazione scritta e fotografica.

L'esito delle diverse attività della Commissione ha comportato quasi sempre la stesura di relazioni. Tali relazioni, predisposte da relatori (di volta in volta nominati dal Presidente) coadiuvati all'occorrenza dai consulenti, sono state esaminate sull'arco di tre sedute plenarie, in modo da consentire a tutti i componenti la più ampia possibilità di intervento. Sinora, tutti i documenti sono stati approvati all'unanimità.

Complessivamente la Commissione ha approvato — compreso il presente — 14 documenti, di cui 7 relativi a indagini territoriali (2); sono stati inoltre approvati documenti tematici relativi all'introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente, alla realizzazione di un sistema industriale nella gestione dei rifiuti, a incentivi alle imprese per lo sviluppo sostenibile, all'area di Pitelli (SP) e a strategie di intervento per la gestione dei rifiuti radioattivi (3). La Commissione ha svolto 15 missioni (4) e 348 audizioni formali di persone (5).

2. *Uno sguardo d'insieme.*

2.1. L'attuazione del « decreto Ronchi » a due anni dalla sua emanazione. È opportuno fin da subito esporre i lineamenti principali dell'azione della Commissione e delle sue conclusioni.

Essa ha avviato un'analisi sui vari momenti del ciclo dei rifiuti e sulle fasi produttive disciplinate dal decreto legislativo n. 22 del 1997. Sono state visitate molte realtà territoriali e sono state esaminate soluzioni di impianti per il trattamento o lo smaltimento delle varie tipologie di rifiuti. Nelle relazioni (territoriali e tematiche) già appro-

(2) Cfr. la tabella 1.

(3) Cfr. la tabella 2.

(4) Cfr. la tabella 3 e le relative piantine.

(5) V. l'elenco allegato di seguito alla tabella 3.

vate è stato dato ampio conto delle varie problematiche riscontrate; in questa sede si rinvia a quanto verrà esposto nelle parti dedicate alle attività della Commissione, e nel contempo si sottolinea che il motivo ricorrente emerso dall'indagine è l'ancora insufficiente stato di attuazione delle previsioni del « decreto Ronchi ».

Si tratta di carenze ed approssimazioni presenti, sia pure in diversa misura, pressoché in quasi tutte le realtà regionali. Mancanze ed approssimazioni che toccano sia la programmazione e la realizzazione degli impianti e delle tecnologie previste dalla legge, sia le attività più direttamente di competenza delle pubbliche amministrazioni, ivi compresa la costituzione degli organismi preposti al controllo ed in primo luogo le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Al riguardo, occorre osservare che taluni ritardi sono ascrivibili alla responsabilità del Governo nazionale, che non ha ancora emanato tutti i decreti attuativi del decreto legislativo n. 22 del 1997. Si tratta tuttavia di ritardi dovuti anche alla complessità delle materie oggetto di disciplina (6) e alla necessità di procedure concertate tra vari ministeri.

Nella rilevazione di tali inadeguatezze la Commissione non si è limitata a svolgere una mera funzione notarile delle varie inadempienze delle pubbliche amministrazioni. Ha voluto invece capire i motivi dei ritardi e delle resistenze, analizzando i comportamenti dei vari soggetti interessati al ciclo dei rifiuti. Si è quindi interrogata e confrontata con le diverse esigenze di tutti i protagonisti del settore (produttori, gestori, imprenditoria pubblica e privata, pubbliche amministrazioni, utenti, associazioni). Ha cercato di interpretare e comprendere gli interessi di tali soggetti, ricavandone un quadro degli interessi concreti portati da ciascuna categoria; interessi che, dove non trovano un momento di sintesi nella capacità di programmazione dei pubblici amministratori, possono sfociare in attività illecite e favorire lo sviluppo di economie parallele e di mercati deviati.

In questa fase di attività la Commissione ha in corso una serie di iniziative dirette ad acquisire ulteriori elementi di valutazione sulle varie previsioni del decreto legislativo n. 22 del 1997, che attengono a tutti i momenti del ciclo. Si dà conto delle attività in corso in altra parte della relazione. Qui basterà ricordare che la Commissione ha sempre ritenuto importante la piena attuazione della normativa (7) e che pertanto ritiene doveroso richiamare l'attenzione del Parlamento oltre che sulle responsabilità dei ritardi anche sulle oggettive situazioni di difficoltà in cui si muovono regioni, enti locali ed imprenditori.

2.2. *Segue: le emergenze e le realtà commissariate.* Prima ancora di valutare l'impatto di tali ritardi nell'ambiente e nel tessuto economico e sociale delle varie zone interessate, occorre interrogarsi sul perché, in presenza di una normativa puntuale, che prevede controlli rigorosi, il problema dei rifiuti non sia stato ancora ricondotto alla normalità ma, anzi, in talune aree del territorio nazionale sia improvvisamente esploso, quasi che prima tali situazioni di pericolo per l'ambiente e la salute pubblica non sussistessero, e si sia dovuti giungere alla dichiarazione dello stato d'emergenza.

(6) Si pensi solo alle norme tecniche per il calcolo su base annua dell'energia utile ottenuta dai rifiuti nell'incenerimento (articolo 5, comma 4) o alle norme tecniche sulle caratteristiche degli impianti di demolizione (articolo 46, comma 10).

(7) Per l'attuazione delle norme relativa alle agenzie regionali di protezione dell'ambiente v. le tabelle 4.

Vale la pena riportare, qui di seguito, il quadro aggiornato dei vari provvedimenti governativi d'emergenza, adottati ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225:

REGIONE	Data delle dichiarazioni dello stato d'emergenza e della loro proroga e loro durata	Nomina di prefetti quali commissari delegati	Ritardo	Nomina di presidenti di giunta regionale quali commissari delegati	Ritardo
CAMPANIA	11/02/94 fino al 30/04/94	11/02/94			
	16/04/94 fino al 30/09/94	31/03/94			
	07/10/94 fino al 31/12/95	07/10/94			
	29/12/95 fino al 31/12/96	18/03/96	3 mesi	18/03/96	3 mesi
	30/12/96 fino al 31/12/97	02/05/97	5 mesi	02/05/97	5 mesi
	23/12/97 fino al 31/12/98	31/03/98	3 mesi	31/03/98	3 mesi
	23/12/98 fino al 31/12/99	25/02/99	2 mesi	25/02/99	2 mesi
PUGLIA	08/11/94 fino al 31/12/95	08/11/94			
	01/04/96 fino al 31/12/96	27/06/96 (non RSU)	2 mesi	27/06/96	2 mesi
	30/12/96 fino al 31/12/97	30/04/97	4 mesi	30/04/97	4 mesi
	23/12/97 fino al 31/12/98	31/03/98	3 mesi	31/03/98	3 mesi
	23/12/98 fino al 31/12/99		5 mesi		5 mesi
CALABRIA	12/09/97 fino al 31/12/98			21/10/97	1 mese
	23/12/98 fino al 31/12/99				5 mesi
SICILIA					
	22/01/99 fino al 30/06/00			08/06/99	4 mesi

Da un esame rapido del complesso *iter* che ha portato ai commissariamenti, rimane evidente che spesso l'iniziativa è partita dalla stessa sede locale (*cfr.* i casi del Presidente della giunta regionale per la Campania, del Prefetto di Bari per la Puglia e della regione congiuntamente al ministero dell'ambiente per le regioni Calabria e Sicilia) (8).

Commissari delegati all'emergenza sono stati nominati: il prefetto di Napoli e il presidente della regione, in Campania; il prefetto di Bari e successivamente il presidente della regione in Puglia; i presidenti delle rispettive giunte per Calabria, Sicilia e provincia di Roma. Per tale ultima realtà è appena il caso di accennare che la situazione d'emergenza scaturisce soprattutto dal fatto che nel prossimo anno giubilare è previsto un sensibile aumento della produzione di rifiuti a causa del forte afflusso di pellegrini. Si tratta pertanto di un'emergenza dalle caratteristiche diverse rispetto a quella registrata nelle regioni meridionali, dovuta al forte incremento di rifiuti piuttosto che alla gestione ordinaria degli stessi. Un provvedimento di programmazione, dunque, più che una misura censoria.

(8) Si noti, pertanto, che l'emergenza-rifiuti riguarda circa 17 milioni di cittadini italiani, esclusa la provincia di Roma.

Circa i contenuti delle riconosciute emergenze e della straordinarietà dei poteri affidati ai Commissari, occorre prendere atto che per tutte le realtà (tranne che per la Campania dove il provvedimento è stato successivamente esteso ai rifiuti speciali) la decretazione ha riguardato i soli rifiuti solidi urbani (d'ora in poi RSU). Scorrendo poi i singoli provvedimenti si evince che i motivi che hanno mosso le ordinanze di commissariamento si sono sostanziati tutti nella impossibilità di disporre di discariche capaci ed idonee allo smaltimento dei RSU, soprattutto a causa dell'incapacità da parte degli enti locali di trovare soluzioni alle richieste delle popolazioni residenti, pressate dalle talvolta inconciliabili esigenze di richiesta di servizi efficienti e della non vicina localizzazione degli impianti di smaltimento.

3. L'attività conoscitiva e l'analisi delle realtà territoriali.

Come previsto dalla legge istitutiva, la Commissione ha avviato un'ampia ricognizione per verificare lo stato di attuazione della normativa vigente in materia di rifiuti, sia a livello nazionale che locale.

Per quanto riguarda in particolare l'azione degli enti territoriali e locali, la Commissione ha strutturato la propria azione su due distinti livelli: da un lato è stato creato un gruppo di lavoro dedicato allo studio delle normative regionali in materia di rifiuti; dall'altro si sono svolte missioni di delegazioni della Commissione in singole realtà territoriali. Fino al momento di questa relazione, le missioni hanno riguardato dieci regioni italiane: per otto di queste (Piemonte, Liguria, Campania, Puglia, Lazio, Abruzzo, Emilia Romagna e Sicilia) sono state già approvate le relative relazioni al Parlamento.

La Commissione, all'avvio dei suoi lavori, elaborò un programma di missioni nelle singole realtà territoriali dettato dalle situazioni esistenti nonché dai risultati della Commissione monocamerale della XII legislatura. Rifacendosi a quelle conclusioni, nonché alle situazioni d'emergenza esistenti in gran parte delle regioni meridionali, si decise di dedicare la prima tornata di missioni conoscitive alle regioni già da anni in stato di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti, alle aree di maggior produzione di rifiuti nonché a quelle per le quali l'attività delle forze di contrasto indicavano un sensibile aumento delle attività illecite in questo specifico settore.

Le missioni delle delegazioni della Commissione si sono anch'esse strutturate su due distinti livelli di conoscenza: i sopralluoghi diretti e le audizioni. I sopralluoghi hanno riguardato siti di particolare rilevanza per l'attività della Commissione: sono pertanto stati oggetto di visita impianti di trattamento o smaltimento dei rifiuti di elevata capacità o di nuova tecnologia, grandi produttori di rifiuti (in particolare gli impianti petrolchimici), aree sottoposte a provvedimento di sequestro giudiziario per illeciti nel ciclo dei rifiuti, siti per i quali erano giunti alla Commissione esposti apparsi fondati dopo una prima fase di riscontro.

Nel corso delle audizioni le delegazioni della Commissione hanno invece avuto modo di formarsi un quadro più generale di conoscenza,

incontrando prefetti, assessori regionali all'ambiente e quelli delle province più rilevanti, assessori comunali all'ambiente delle aree metropolitane.

Dove nominati, sono stati ascoltati i commissari delegati all'emergenza rifiuti; dove opportuno i rappresentanti dell'autorità giudiziaria, nonché i rappresentanti delle associazioni industriali e delle associazioni ambientaliste.

È opportuno, a questo punto, fornire un quadro di sintesi di quanto emerso dalle missioni svolte nelle diverse realtà territoriali, suddividendo la trattazione in tre tematiche: la normativa e gli atti di programmazione delle regioni; una sintesi sulla produzione di rifiuti solidi urbani, sugli operatori del settore e sulla situazione dell'impiantistica; e infine una sintesi sulla produzione e la gestione dei rifiuti speciali.

3.1. *L'adeguamento della normativa e gli atti di programmazione delle regioni: un'ampia gamma di situazioni.* Da quanto esposto si comprende come sia stato possibile formare un primo quadro di conoscenze sufficientemente dettagliato, ancorché parziale, in base al quale è plausibile affermare che esiste un'evidente disomogeneità per quanto riguarda l'azione delle regioni in tema di gestione del ciclo dei rifiuti (9).

Ad esempio, tre delle otto regioni per le quali si è già riferito al Parlamento (Campania, Puglia e Sicilia) si trovano in stato di emergenza per il ciclo dei rifiuti. Pur rinviando ogni valutazione sui momenti attuativi della programmazione a successive analisi, la Commissione ha tratto, invece, un giudizio positivo per quanto riguarda la capacità programmatoria delle regioni Piemonte ed Emilia Romagna.

In Piemonte la programmazione è legata ad una discreta cultura ambientale nella gestione del ciclo dei rifiuti; inoltre quest'ultima è sostenuta da approfondite indagini sul territorio regionale per valutare l'esistente, i bisogni e le possibili emergenze future. La regione si era dotata di un piano di smaltimento già nel 1988, cui era seguito nel 1995 un intervento normativo per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti. Le norme sono state infine aggiornate nel luglio 1997, alla luce dei criteri dettati dal decreto legislativo 22 del 1997. Il territorio regionale è stato così suddiviso in 18 bacini d'utenza, per i quali esiste un'autonomia di smaltimento tale per cui gli interventi programmati in favore del riciclaggio e del riuso fanno ritenere il Piemonte in grado di gestire in tranquillità per i prossimi anni il ciclo dei rifiuti.

Ugualmente di buon livello è l'attività amministrativa in Emilia Romagna dove — peraltro — è stata scelta una strada diversa rispetto al Piemonte. Qui, infatti, la regione ha fissato le linee generali del ciclo dei rifiuti nel 1994, delegando tuttavia la stesura dei piani di smaltimento alle singole province.

La legge regionale manca ancora di un adeguamento alla normativa nazionale, ma tale passaggio potrà essere compiuto solo con il completamento dei piani provinciali. In via generale l'attività di programmazione delle province appare consona ad una gestione

(9) Cfr. tabella 4-bis.

moderna ed efficiente del ciclo dei rifiuti, con la rilevante eccezione della provincia di Parma dove la Commissione ha riscontrato una situazione assai carente dal punto di vista impiantistico, il che comporta l'esportazione verso altri territori provinciali dei rifiuti prodotti in quell'area. Paradossalmente il buon numero di impianti di trattamento o smaltimento esistente in diverse province della regione comporta una situazione tale per cui esiste una capacità di ricezione assai superiore alla produzione dei singoli ambiti: ciò sta trasformando tali aree — ad esempio il ravennate — in possibili poli di attrazione per rifiuti prodotti anche fuori della regione, contravvenendo in questo a quanto previsto dal decreto legislativo 22 del 1997.

Anche il Lazio, nel 1998, ha varato la disciplina regionale di riferimento adeguata alla nuova normativa nazionale, con la quale ha delegato alle singole province la potestà di pianificazione. In questa regione però — diversamente dalle precedenti — la situazione impiantistica appare ancora lontana da un generale stato di ideazione: Roma, che produce circa il 10% dei rifiuti solidi urbani italiani, smaltisce ancora la quasi totalità dei suoi rifiuti in discarica (Malagrotta). Sulla gestione dei rifiuti a Roma sono in corso alcune inchieste giudiziarie: la regione ha poi richiesto la dichiarazione dello stato d'emergenza per la provincia anche in previsione del grande afflusso di pellegrini per il Giubileo del 2000. Solo la provincia di Frosinone può vantare un impianto di trattamento — quello di Colfelice — che serve l'intero ambito; l'impianto però non ha ancora raggiunto la completa efficienza per quanto riguarda la selezione di alcuni materiali. Nelle altre province del Lazio la destinazione pressoché unica dei rifiuti resta la discarica.

L'attività di programmazione in adeguamento alla normativa nazionale appare più problematica negli altri territori regionali. In Liguria non è stato ancora del tutto adeguato il piano regionale (del 1992) alla nuova normativa nazionale, e ciò si riflette in maniera negativa sul sistema di smaltimento e sull'attuale gestione assai lontana da criteri di efficienza e modernità. Alla Commissione risultano, in Liguria, 14 discariche autorizzate ed un inceneritore; per quanto concerne le previsioni, dovrebbero essere aperte altre 10 discariche e realizzati altri quattro inceneritori. Ciò dà un'idea della distanza esistente tra la situazione attuale e quanto viene valutato, in termini impiantistici, come adeguato alla soluzione del problema dei RSU.

La situazione appare più precaria per quanto riguarda l'Abruzzo: il piano tuttora vigente in questo territorio risale al 1988, e di questo non sono state neanche adottate tutte le previsioni. Una situazione che — come la Commissione ha osservato — riguarda in maniera particolare i due capoluoghi più importanti della regione, cioè Pescara e L'Aquila. Solo la discarica di Cerratina (CH) appare tecnologicamente idonea, e, per via delle carenze impiantistiche delle altre province, qui smaltiscono i rifiuti circa il 50% dei comuni abruzzesi. Ciò comporta, tra l'altro, anche un riempimento della discarica assai più rapido rispetto alle previsioni di piano: pertanto, per tamponare delle emergenze, il rischio concreto è crearne a breve delle nuove. Nel 1998 la regione ha approvato le linee guida per la predisposizione del nuovo piano di smaltimento; tale però risulta essere l'ultimo atto normativo

in materia, con una situazione regionale che sta dando luogo anche a perduranti conflitti sociali, e che rischia di favorire l'infiltrazione di interessi illeciti che — come si è verificato in altre aree del Paese — sono sempre pronti a sfruttare le eventuali situazioni emergenziali.

Puglia, Campania e Sicilia sono in stato di emergenza per quanto concerne il ciclo dei rifiuti. Va però naturalmente sottolineata la diversa durata della fase emergenziale: in Puglia e Campania questa dura ormai dal 1994, mentre in Sicilia è stata dichiarata nel gennaio di quest'anno. Del tutto simili comunque le ragioni per cui il Governo si è visto costretto ad adottare tale provvedimento, vale a dire l'assenza di interventi programmatori da parte degli enti territoriali e locali che hanno portato tali territori a non avere più possibilità di smaltimento se non grazie a provvedimenti coattivi che solo lo stato di emergenza può consentire.

Sia in Puglia che in Campania l'azione commissariale ha portato all'emanazione di piani per uscire dalla fase emergenziale; tuttavia anche quest'attività di programmazione risente di ritardi e di insufficienze tali per cui — nel concreto — permane la forbice tra l'emergenza e la normalità, rendendo sempre più difficile (specie in Campania) l'individuazione di siti ove smaltire i rifiuti quotidianamente prodotti. Peraltro — soprattutto in Campania — è particolarmente grave il fenomeno degli smaltimenti illeciti (ad opera della criminalità organizzata): ciò comporta anche contrasti sociali dovuti alle resistenze dei cittadini ad ospitare impianti di smaltimento senza concreti interventi di recupero delle aree inquinate.

Come detto, la Sicilia solo dal gennaio di quest'anno è in stato di emergenza, e non è pertanto possibile giudicare l'attività del Commissario delegato (nominato peraltro con rilevante ritardo: solo a maggio). La situazione presenta aspetti di sicura gravità, visto che in regione sono attive circa 150 discariche aperte in base all'articolo 13 del decreto legislativo 22 del 1997, in assenza quindi di qualsiasi programmazione. A ciò si aggiunga il fatto che la regione, al momento dell'emanazione del decreto legislativo n. 22 del 1997, si è rivolta all'Avvocatura dello Stato per sapere se tale fonte era o meno direttamente applicabile al territorio siciliano, ricevendone risposta positiva.

3.2. I rifiuti solidi urbani: la produzione e gli impianti esistenti. La situazione, per quanto riguarda la produzione di rifiuti solidi urbani, viene sintetizzata nelle tabelle allegate (10), relative alle regioni per le quali la Commissione ha già approvato relazioni.

L'universo esaminato riguarda oltre 31 milioni di abitanti, pari quindi a circa il 60% della popolazione nazionale ed è rappresentativo, inoltre, delle diverse aree geografiche. Peraltro i dati in possesso della Commissione relativi alle regioni non ancora visitate confermano quanto viene qui appreso rilevato.

Emerge anzitutto in maniera abbastanza netta la disomogeneità esistente tra le diverse aree del territorio nazionale; se Piemonte ed Emilia Romagna appaiono in grado di centrare gli obiettivi previsti

(10) Cfr. le tabelle 5, ordinate secondo la cronologia delle rispettive relazioni.

dalla legge, le altre regioni sono assai distanti da tali limiti, con la Sicilia che presenta una raccolta differenziata ridotta a livelli decimali.

È peraltro evidente come il miglior andamento della raccolta differenziata è ottenuto in quelle regioni dove è più puntuale l'attività programmatica degli enti territoriali e locali. Tale stretto parallelismo esiste naturalmente anche ove si consideri la tipologia degli impianti esistenti per lo smaltimento o il trattamento dei rifiuti solidi urbani nei diversi territori regionali. Anche per quanto concerne questo aspetto è opportuno, per una migliore chiarezza, fare ricorso a una descrizione schematica della situazione esistente (così come desunta dalla più recente fonte ufficiale in materia, il *Secondo rapporto sui rifiuti urbani* curato dall'ANPA e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti) e sulle previsioni di piano come rilevate dalla Commissione nell'ambito della sua attività conoscitiva. Anche in questo caso viene seguito l'ordine cronologico delle singole relazioni territoriali.

Liguria: esistono complessivamente 13 discariche (una in provincia di Imperia, quattro ciascuna nelle province di Genova, La Spezia e Savona). Si prevede la realizzazione di altre tre discariche e di un inceneritore in provincia di Imperia; di due nuove discariche, l'ampliamento di una già esistente nonché la costruzione di un inceneritore in provincia di Savona; di tre nuove discariche e di due impianti di incenerimento in provincia di Genova; l'ampliamento di una delle discariche esistenti in provincia della Spezia.

Piemonte: in regione sono attive 23 discariche (una ciascuna nelle province di Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola; due in provincia di Vercelli; quattro ciascuna nelle province di Cuneo e Alessandria; dieci nella provincia di Torino). Esistono due impianti di incenerimento, uno nella provincia di Verbano-Cusio-Ossola e uno in provincia di Vercelli; sono attivi poi 16 impianti di compostaggio (tre in provincia di Alessandria, uno in provincia di Biella, due in provincia di Cuneo, cinque in provincia di Novara, tre in provincia di Torino, uno ciascuno nelle province di Verbano-Cusio-Ossola e di Vercelli). Per la provincia di Alessandria sono previsti tre impianti di preselezione con produzione di combustibile da rifiuto (CDR) nonché la realizzazione di un termodistruttore. In provincia di Asti è prevista la realizzazione di una discarica, di un impianto di preselezione e di un impianto di compostaggio. Nella provincia di Biella è prevista la realizzazione di un impianto di preselezione con produzione di CDR, nonché di un impianto di compostaggio. In provincia di Cuneo è prevista la realizzazione di un impianto di preselezione, un termodistruttore e di un impianto di compostaggio. Per la provincia di Novara è prevista la realizzazione di un impianto di preselezione e produzione di CDR nonché di un termovalorizzatore. In provincia di Torino sono previsti altri quattro impianti di compostaggio ed un termovalorizzatore. Nella provincia del Verbano-Cusio-Ossola è prevista la realizzazione di un ulteriore impianto di compostaggio nonché il potenziamento dell'esistente inceneritore. In provincia di Vercelli, infine, è previsto l'ampliamento dell'inceneritore e la realizzazione di un impianto di preselezione con produzione di CDR.

Campania: in Campania risultano esistenti 64 discariche (due in provincia di Avellino, una in provincia di Benevento, 17 in provincia

di Caserta, due in provincia di Napoli e 42 — quasi tutte di modeste dimensioni — in provincia di Salerno). Nella provincia di Avellino sono previsti due impianti di compostaggio e un impianto per la selezione della frazione secca; in provincia di Benevento è prevista la realizzazione di un impianto di compostaggio; in provincia di Caserta è prevista la realizzazione di due impianti di compostaggio; nella provincia di Napoli è prevista la realizzazione di un impianto di preselezione dei rifiuti e di un termodistruttore; per la provincia di Salerno è prevista la realizzazione di un termodistruttore e di due impianti di compostaggio.

Lazio: per quanto riguarda questa regione, la Commissione non è in possesso di elementi di programmazione per la gestione dei rifiuti, ed è pertanto possibile unicamente riepilogare i siti di smaltimento o trattamento esistenti. In provincia di Latina è attiva una discarica; la provincia di Frosinone invia l'intera produzione di RSU all'impianto di selezione di Colfelice; in provincia di Roma sono otto le discariche in esercizio mentre nella provincia di Viterbo ne risultano attive due. Va infine segnalato che — secondo quanto riportato nel rapporto ANPA-Osservatorio nazionale sui rifiuti sulla produzione di rifiuti solidi urbani del febbraio 1999 — tutte le discariche del Lazio risultano attivate in base all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.

Puglia: in provincia di Bari sono attive cinque discariche, ed è prevista la realizzazione di quattro impianti di compostaggio, di due impianti di termodistruzione e di una discarica. In provincia di Brindisi esiste una discarica ed un impianto di compostaggio di cui è programmato l'ampliamento; è inoltre prevista la realizzazione di una nuova discarica. Nella provincia di Foggia sono attive due discariche, ed è prevista la realizzazione di un impianto di compostaggio, un impianto per la produzione di CDR ed un impianto di termodistruzione. In provincia di Lecce operano tre discariche, ed è prevista la realizzazione di due impianti di compostaggio, un termodistruttore e due nuove discariche. In provincia di Taranto — infine — sono attive due discariche ed è prevista la realizzazione di un impianto di compostaggio e di un termodistruttore.

Abruzzo: per questa regione risultano attive otto discariche (due ciascuna nella province dell'Aquila e di Chieti, tre in provincia di Pescara e una in provincia di Teramo). Secondo il piano esistente è prevista la realizzazione di una discarica in provincia dell'Aquila; di due impianti di compostaggio in provincia di Chieti; di un impianto di compostaggio in provincia di Pescara e di un impianto di compostaggio e di un termodistruttore in provincia di Teramo.

Emilia Romagna: in provincia di Bologna sono attive due discariche, un impianto di termodistruzione e due impianti di compostaggio; nel territorio è prevista la realizzazione di un secondo impianto di termodistruzione e di due discariche. Nella provincia di Ferrara esistono sette discariche e due impianti di termodistruzione; è prevista la realizzazione di due discariche e di un impianto di compostaggio. In provincia di Forlì sono attive due discariche, un impianto di incenerimento e un impianto di compostaggio; si prevede la realizzazione di una nuova discarica. Nella provincia di Modena operano sei

discariche, un inceneritore e tre impianti di compostaggio; è prevista la realizzazione di tre nuove discariche. La provincia di Parma conta su due discariche e un impianto di incenerimento, di cui è previsto l'ammodernamento, oltre che la realizzazione di quattro nuove discariche. In provincia di Piacenza sono attive quattro discariche ed un impianto di compostaggio; è prevista l'entrata in funzione di un termodistruttore e la realizzazione di due discariche. Nella provincia di Ravenna sono in funzione due discariche, un impianto per la produzione di CDR e due impianti di compostaggio; sono in corso di realizzazione due impianti per la termodistruzione dei rifiuti, l'ampliamento delle due discariche esistenti e la realizzazione di un centro di selezione e compostaggio. In provincia di Reggio Emilia sono attive tre discariche ed un impianto di termodistruzione. Nella provincia di Rimini esistono un impianto di incenerimento ed un impianto di compostaggio, ed è prevista la realizzazione di due discariche.

Sicilia: si è già avuto modo di segnalare come in questa regione operi un gran numero di discariche avviate in base all'articolo 13 del « decreto Ronchi »; a queste si aggiungono due inceneritori di vecchia concezione in provincia di Messina ed un impianto di selezione a Trapani. Anche per quanto riguarda le realizzazioni previste, queste riguardano essenzialmente discariche, a parte l'adeguamento degli inceneritori di Messina e l'avvio della linea di compostaggio a Trapani. Peraltro, come già ricordato, solo dalla fine del maggio 1999 è stato nominato il commissario delegato all'emergenza rifiuti e pertanto non esistono informazioni in merito agli interventi che la struttura programmerà per la gestione degli RSU.

3.2.1. *La discarica come soluzione: una cultura da superare.* La situazione — come si è andata delineando sin qui — offre quindi una serie di elementi di valutazione. La prima riguarda una ancora eccessiva dipendenza del sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani dalle discariche. È bene sottolineare che — secondo la normativa — tale forma di smaltimento dovrà essere considerata come residuale rispetto al recupero dei materiali. Da questo punto di vista è invece ancora sensibile il *deficit* impiantistico che si registra nelle regioni che la Commissione ha esaminato, anche in quelle dove esiste una maggiore capacità di programmazione da parte della pubblica amministrazione. Valutando infatti la capacità degli impianti di recupero esistenti, emerge che l'obiettivo — definito minimo dalla legge — di recupero per il 35% degli RSU prodotti è ancora lontano. Da questo punto di vista la Commissione non può che ribadire un giudizio non positivo rispetto alla diffusa tendenza delle pubbliche amministrazioni di risolvere il problema della gestione dei rifiuti facendo ricorso soprattutto ad impianti di termodistruzione; anche tenendo in conto il fatto che l'impatto — in termini di emissioni nocive — degli impianti di ultima generazione è migliorato addirittura da almeno due ordini di grandezza (ad esempio per quanto riguarda le emissioni di diossine) e si colloca quindi a un livello inferiore di quello delle discariche, va anche ricordato che il recupero di energia grazie alla termodistruzione è considerato dalla legge un'opzione che viene subito dopo il recupero dei materiali.

La Commissione ha più volte evidenziato come in Italia, Paese che ha nell'agricoltura uno dei settori economici più importanti, debba essere considerata come prioritaria la scelta del compostaggio. Ciò soprattutto per due elementi: tale scelta deve avere a monte una valida separazione della frazione umida dal resto delle frazioni che compongono il rifiuto; ebbene, la raccolta differenziata secco-umido è quella che prima e meglio delle altre consente di avvicinarsi agli obiettivi imposti dalla legge. Il secondo elemento riguarda direttamente le condizioni dei terreni agricoli, che in ampie parti del Paese sono ormai da considerare a rischio di « pre-desertificazione »: l'uso diffuso del *compost* di qualità, che arricchisce organicamente il terreno, consentirebbe di allontanare tale rischio e migliorare quindi la salute delle aree agricole, oltre a ridurre significativamente il peso delle componenti chimiche in agricoltura.

Va qui evidenziato come — in termini generali — esiste un'alternativa alle discariche solo per meno del 20% dei rifiuti solidi urbani: ciò vuol dire che, accanto al ritardo e alla non sufficiente adeguatezza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, si registra un ritardo anche da parte del mondo imprenditoriale. Ad esso anzi si può imputare il ritardo nel considerare il ciclo dei rifiuti oltre che un'offerta di servizi ai cittadini, un vero e proprio settore di impresa, capace di sviluppare importanti innovazioni tecnologiche in modo durevole, data l'ovvia constatazione che i rifiuti continueranno ad essere prodotti. Il ciclo dei rifiuti rappresenta quindi un grande *business*, da gestire ovviamente in modo del tutto trasparente. L'innovazione tecnologica può infatti essere uno dei motori per espellere dal ciclo gli interessi illeciti, ma da sola non basta: è necessaria una grande attenzione da parte delle amministrazioni interessate per evitare che gli interessi illeciti si presentino dietro la facciata solo apparentemente rispettabile di aziende impegnate nel trattamento dei rifiuti. Si tratta peraltro di un discorso valido per qualsiasi settore per il quale si espletano gare d'appalto. Senz'altro negli ultimi mesi si registrano maggiori volontà ed interesse da parte dell'imprenditoria, ma è necessario ed urgente uno sforzo suppletivo per recuperare il ritardo accumulato nei confronti dei nostri *partner* più avanzati.

Peraltro occorre dare atto che il necessario sviluppo della raccolta differenziata può essere alimentato soltanto da reali interessi di mercato. Interessi che possono essere garantiti dall'utilizzo e dalla più ampia commercializzazione dei prodotti ottenuti dalla lavorazione dei materiali recuperati. Sul punto deve essere adeguata l'attività di informazione oltre che una politica di acquisizione dei beni anche da parte dell'imprenditoria pubblica e del settore dei servizi delle pubbliche amministrazioni. Peraltro è appena il caso di osservare che in taluni casi i prodotti ottenuti dalla lavorazione di materiali recuperati hanno caratteristiche tali che li rendono di grande interesse per l'imprenditoria e per il commercio.

3.3. I rifiuti speciali: produzione e smaltimento. Si deve innanzitutto porre in evidenza che la tematica dei rifiuti speciali, pur comportando un impatto di gran lunga più preoccupante sotto il profilo della sanità e della salvaguardia dell'ambiente, tuttavia appare nell'attenzione delle