

RELAZIONE SULLA LOMBARDIA

*(relatore: deputato Domenico Izzo)**Premessa*

Nell'esercizio delle funzioni attribuitele dalla legge istitutiva, la Commissione — come noto — ha proceduto alla stesura di rapporti territoriali sulla situazione del ciclo dei rifiuti.

Quanto alla Lombardia, oggetto della presente trattazione, informazioni sono state assunte sia mediante apposite missioni *in loco*, sia attraverso l'audizione di esponenti di enti vari sia pubblici che privati, sia ancora attraverso l'acquisizione di documentazione scritta.

La Commissione ha proceduto alla verifica dei livelli di attuazione della legislazione inerente alla gestione del ciclo dei rifiuti, all'acquisizione di conoscenze relative alla situazione reale del territorio regionale e alle problematiche inerenti a specifici siti, nonché all'accertamento di eventuali nessi tra l'attività degli operatori del settore e attività illecite.

Se le risultanze di tale attività conoscitiva e ispettiva sono di lettura piuttosto complessa e sollecitano in futuro ulteriori approfondimenti, si può tuttavia asserire che il quadro d'insieme è complessivamente tranquillizzante e sembra inserirsi, sia pure con talune eccezioni, in un generale contesto di normalità gestionale e di discreto livello di consapevolezza dei problemi del governo del territorio.

1. Le audizioni e le missioni.

In relazione all'emergenza rifiuti avutasi nella provincia di Milano dal novembre 1994 alla fine del 1996, presso la sede della Commissione a Roma, sono stati ascoltati in audizione formale, nella seduta del 27 gennaio 1998, il presidente dell'Osservatorio nazionale dei rifiuti, Gianni Squitieri, l'assessore regionale all'ambiente, Franco Nicoli Cristiani, quello provinciale, Giulio Facchi, l'assessore comunale all'ambiente Domenico Zampaglione e il direttore dell'azienda municipalizzata servizi ambientali (AMSA) di Milano, Claudio Roveda (1).

(1) Le audizioni furono fissate soprattutto per l'esame della situazione venutasi a determinare a Milano dopo la chiusura della discarica di Cerro Maggiore, chiusura che di fatto aveva privato il capoluogo della possibilità di smaltire i rifiuti solidi urbani. Come accertato dall'Osservatorio nazionale sui rifiuti, a seguito di apposita inchiesta svolta su incarico del ministro Ronchi, dopo il primo periodo di blocco nella raccolta e la conseguente gravissima situazione igienico-sanitaria venutasi a determinare, le successive misure prese dagli organi competenti hanno consentito di ridimensionare gli allarmi e di trovare soluzioni che, in una certa misura, hanno raccolto le indicazioni del decreto legislativo n. 22 del 1997 soprattutto per quanto riguarda la raccolta differenziata. In effetti, sull'onda dell'emergenza anzidetta, sono state accelerate le procedure e le misure per procedere alla raccolta differenziata dei rifiuti anche se, nella prima fase del nuovo sistema, l'insufficienza di adeguati impianti per gestire i materiali

Delegazioni della Commissione, guidate dal Presidente Scalia e composte sia da parlamentari che da consulenti, si sono recate in Lombardia in due occasioni.

Nei giorni 18 e 19 gennaio 1999, una delegazione, composta dal Presidente Scalia, dal deputato Copercini e dai senatori Lubrano di Ricco e Lasagna, ha effettuato una prima missione nella regione. Il 18 gennaio 1999 si sono svolti dei sopralluoghi presso la costruenda discarica di Castiglione delle Stiviere (MN), presso gli impianti dell'Alfa Acciai di Brescia e della società Ghiraf di Annicco (CR). Il giorno successivo la delegazione parlamentare ha visitato il sito della ditta ECODECO di Pavia, quello della *ex*-Maserati di Milano e quello della Pirelli-Ambiente, sempre nel capoluogo. Nel pomeriggio del 19 gennaio si sono svolte delle audizioni formali presso la prefettura, in occasione delle quali sono stati ascoltati il prefetto di Milano, Roberto Sorge, il sostituto procuratore della Repubblica di Monza, Luciano Padula, il consulente tecnico di questi, Gianpaolo Summaruga, il maresciallo della locale sezione di polizia giudiziaria, Matteo Annunziato, il dirigente del servizio rifiuti della regione Lombardia, Luigi Mille,

selezionati ha portato a disfunzioni ed all'impossibilità di potere procedere in modo completo alle lavorazioni di riciclaggio. Uno dei punti di debolezza dell'attuale sistema di raccolta dei rifiuti consiste, infatti, nella mancanza di adeguati impianti per la produzione di *compost* qualitativamente accettabile. E questa è un'ulteriore conferma del fatto che non appare possibile procedere alla gestione dei rifiuti per segmenti di attività con visioni parziali e separate delle varie fasi del ciclo, che interessa un sistema di attività interdipendenti che richiedono programmazione ed interventi unitari. A causa della carenza di impianti intermedi adeguati, gran parte della raccolta differenziata (soprattutto la frazione umida) effettuata a Milano finì allora in comuni discariche, vanificando, così, il grande sforzo organizzativo ed economico degli enti locali.

Le successive verifiche hanno consentito di appurare indubbiamente un miglioramento della situazione anche per la piena attivazione dell'impianto di compostaggio della *ex* Maserati e di quello di termodistruzione di Figino. Resta, tuttavia, da osservare che, allo stato attuale, la situazione della Lombardia, sebbene debba essere giudicata come tra le più favorevoli dell'intero territorio nazionale, ancora non appare pienamente rispondente, sia dal punto di vista delle soluzioni tecnologiche espresse, sia per i profili strutturali, alle esigenze poste dalla gestione dell'intero ciclo.

Gli amministratori ascoltati hanno confermato che a quella data non sussistevano più situazioni di emergenza e che il programma lanciato dalla regione per la più ampia diffusione della raccolta differenziata era stato raccolto dagli enti locali e tradotto in interventi operativi. Le poche situazioni di crisi ancora esistenti ed in via di superamento (tra l'altro erano stati individuati trasferimenti di rifiuti in impianti del Lazio ed i costi di trattamento alla fine del 1997 erano lievitati fino a giungere a 480 lire al chilogrammo) derivavano dalla mancata sincronia tra l'avvio della raccolta differenziata e la posa in opera di impianti idonei alla lavorazione del *compost*. La prima fase operativa della gestione dei materiali raccolti è stata caratterizzata, pertanto, dalla ricerca di (discutibili, ma necessarie) soluzioni intermedie con l'approntamento di centri di vagliatura dove potevano trovare provvisoria collocazione varie tipologie di rifiuti.

Per quanto concerne i rifiuti speciali, tossici e pericolosi, provenienti dalle lavorazioni industriali, fino al 1998, in mancanza anche della tempestiva costituzione dell'ARPA (istituita soltanto nell'agosto del 1999) e, quindi, dei controlli e delle certificazioni a questa demandati, i dati in possesso della Commissione fino a tutto il 1997, che denunciavano come anche in Lombardia gran parte dei rifiuti non trovassero smaltimento nel territorio regionale, sono stati in parte corretti dagli amministratori che hanno assicurato che gran parte dell'industria lombarda pratica, con percentuali che giungano fino al 90 per cento del prodotto, l'autosmaltimento. In ogni caso, il forno di Filago assicura piena autonomia alla regione per i rifiuti liquidi pericolosi. Per quelli solidi la chiusura degli impianti di inertizzazione e di smaltimento di Cervesina e di Cologno Monzese, e l'entrata in funzione del nuovo impianto di Valsecco di Montechiari, avevano prodotto una fase momentanea di crisi, ora in via di superamento.

Resta aperta la delicata questione delle bonifiche presentata, in considerazione soprattutto della forte densità dell'industria lombarda e della mancanza da parte delle passate amministrazioni di un adeguato controllo del territorio, come il vero punito di crisi del sistema rifiuti. Per ulteriori ragguagli sull'emergenza nella provincia di Milano, v. *infra*.

l'assessore all'ambiente della provincia di Milano, Giulio Facchi, l'assessore alle privatizzazioni del comune di Milano, Giorgio Porta, ed il direttore generale dell'AMSA di Milano, Ruggero Anfossi.

Nel corso delle audizioni, sono stati anche ascoltati Alberto Meomartini e Paolo Pasini, rispettivamente vicepresidente e responsabile dei rapporti istituzionali dell'Assolombarda, nonché, per le associazioni ambientaliste, Nadia Volpi, per *Italia Nostra*, Marco Menichetti, per il *Wwf*, Andrea Poggio per *Legambiente* e Bruno Esposito per *Ambiente e vita*.

Nei giorni 13 e 14 settembre 1999, si è svolta la seconda missione conoscitiva. La delegazione, guidata dal Presidente Scalia e composta dai deputati Copercini, Iacobellis e Marengo nonché dai senatori Asciutti e Iuliano, ha visitato, nella giornata del 13 settembre, il sito da bonificare dell'Agip-Petroli di Rho (MI) (2), l'impianto di autosmaltimento per termodistruzione della BASF di Caronno Pertusella (VA) (3), l'impianto consortile di selezione e incenerimento di Valmadrera (LC) (4). Il 14 settembre è stato effettuato un sopralluogo presso il sito della Pontenossa spa (5), nell'omonima località in provincia di Bergamo e una visita presso l'impianto di selezione di Levate (BG). Si è quindi svolto un incontro a Trezzo sull'Adda (MI) con il comitato cittadino (6) prima e con il sindaco poi, relativamente a un impianto in corso di realizzazione presso tale località. In relazione a tale caso è stato ascoltato anche il comandante della compagnia dei carabinieri di Cassano d'Adda (MI), Corrado Miralli. Infine la delegazione ha svolto un sopralluogo presso l'impianto di compostaggio di S. Rocco al Porto (LO).

2. La normativa regionale, gli atti di programmazione e la congruità dell'azione amministrativa.

2.1. *I rifiuti urbani*. La gestione del ciclo dei rifiuti urbani in Lombardia è disciplinata dalla legge regionale n. 21 del 1993. Questa, abrogando una serie di disposizioni regionali della fine degli anni ottanta (sulla base dei quali, comunque, si fondava una discreta attività di programmazione e gestione del ciclo nella regione), prevede in linea

(2) Nel corso della visita si è anche svolto un incontro informale cui hanno partecipato i dottori Sergio Ghelardi, Carlo Fischel e Stefano Pessina per l'AGIP, l'ingegner G. Filauro per la *Foster Wheeler*, l'ingegner I. Poroli per la società Montalbetti.

(3) Nel corso della visita si è anche svolto un incontro informale cui hanno partecipato, per la BASF, i dirigenti Silvio Bassi e Riccardo Luzzati.

(4) Nell'occasione si è svolto un incontro informale con il presidente della SILEA, Giovanni Fazzini e con altri esponenti della società, tra cui Paolo Selva e Marino Maglia. Ha partecipato all'incontro anche Giovanni Colombo, consigliere d'amministrazione della SILEA e consigliere provinciale.

(5) Nel corso della visita si è anche svolto un incontro informale cui hanno partecipato, per la Pontenossa spa l'amministratore delegato Pierfrancesco Simonetti e l'ingegner Antonio Busé e, per le rappresentanze sindacali unitarie, Edgardo Bottani.

(6) Per il comitato cittadino ha partecipato la dottoressa Elisabetta Mauri, accompagnata da Giuseppina Casiraghi e da altri esponenti, mentre il sindaco, Roberto Milanesi, era accompagnato dall'assessore all'ambiente, Luca Rodda, e dal funzionario del comune, Fabio Pozzi.

di principio che la gestione del ciclo si ispira al contenimento delle quantità prodotte e dei costi di smaltimento, allo stimolo della differenziazione nella raccolta e del riciclo: si tratta in buona sostanza dei principi già dettati dalla direttiva 91/156/CEE che poi saranno cristallizzati nel « decreto Ronchi ».

Similmente a quanto avviene nell'Emilia Romagna (v. il Doc XXIII n. 32, p. 9), anche la legge regionale lombarda mira a coinvolgere le province nell'attività di programmazione. Se spetta alla regione l'emanazione degli indirizzi e delle linee guida relative al governo del fenomeno (cfr. l'articolo 2, comma 1, lettera a), è compito delle singole province stilare il piano di organizzazione dei servizi di smaltimento, anche se poi questo dovrà essere approvato dalla regione medesima. Probabilmente non si tratta di una sistemazione che rispetta alla lettera l'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997, né tuttavia si può affermare che ne tradisca in alcun modo lo spirito.

La legge regionale n. 21 inoltre si preoccupa di approvare in prima battuta un « programma a breve termine » per i rifiuti urbani e assimilabili (articoli 29 e seguenti, nonché allegato A alla legge). Tale programma — immaginato come sostanzialmente provvisorio rispetto a quelli che provincia per provincia dovranno essere adottati — divide il territorio in bacini e contiene l'indicazione dell'impiantistica esistente e degli interventi da realizzare, dei loro obiettivi e della titolarità della gestione. Nell'allegato B della legge sono contenute le prime linee guida per la redazione dei piani provinciali.

All'articolo 4, la legge regionale n. 21 prevede anche l'istituzione di un osservatorio regionale sulla produzione, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti. Tale osservatorio è stato effettivamente istituito e funziona regolarmente (7).

Va evidenziato, pertanto, che i principi contenuti nella legislazione regionale sono ben adeguati e che sono stati anche di grande aiuto alla gestione commissariale della provincia di Milano, tra la fine del 1994 e il 1996.

Con delibera adottata il 19 ottobre 1998, la giunta regionale ha adottato un disegno di legge regionale di modifica e adeguamento della legge n. 21 al decreto legislativo n. 22 del 1997. Il testo è all'esame del consiglio regionale.

2.2. I rifiuti speciali. La Commissione ha acquisito a questo proposito due atti relativi ai rifiuti ospedalieri: una circolare del settore sanità e ambiente della giunta regionale del 1994 e le linee guida emanate dalla direzione generale della sanità della stessa autorità, aggiornate al gennaio 1999. Entrambi questi atti contengono — nel rispetto delle fonti legislative e regolamentari nazionali — prescrizioni e criteri di gestione dei rifiuti sanitari, sia a livello di obiettivi da raggiungere, analisi e classificazione, che di trattamento e smaltimento. Si tratta di atti che nel complesso denotano nell'apparato regionale un buon livello di preparazione e cura gestionale.

(7) La Commissione ha acquisito le relazioni dell'Osservatorio relative agli anni 1996, 1997 e 1998.

Per quel che riguarda i rifiuti industriali, è in corso di predisposizione un piano regionale che sarà adottato a breve dalla giunta e portato all'esame del consiglio regionale nei primi mesi del 2000.

2.3. *L'azione delle amministrazioni provinciali e comunali.* Gli enti locali in Lombardia mostrano complessivamente un buon livello di attenzione al problema dei rifiuti. Per un dettaglio della situazione esistente v. *infra*, paragrafo 3. Tutte le province, tranne quella di Mantova, hanno ad oggi adottato il loro piano di gestione dei rifiuti.

Quanto ai controlli, che già ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 21 spettano alle province, nella primavera 1998 la Commissione ha acquisito le risultanze di un rilevamento eseguito dal consiglio regionale circa le verifiche eseguite. Ne è emerso che il sistema dei controlli provinciali è complessivamente funzionante, specialmente nelle province di Lecco, Mantova e Milano. L'anello debole della catena, a questo riguardo, sembra essere quello della capacità delle province di misurare la corrispondenza delle quantità di rifiuto prodotto con quelle di rifiuto trattato e smaltito.

2.3.1. *Il caso della provincia di Milano.* La situazione della provincia e della città di Milano e le vicende che a suo tempo determinarono una grave crisi nel settore dei rifiuti, con i conseguenti provvedimenti di dichiarazione dell'emergenza e di commissariamento, ed, ancora, le misure intraprese e le scelte politiche adottate rappresentano un caso di grande interesse sul quale la Commissione ha posto un'attenzione particolare.

2.3.1.1. *Cenni storici sull'emergenza.* La situazione d'emergenza per i RSU fu dichiarata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 1994. Della stessa data è l'ordinanza con la quale veniva nominato commissario delegato il prefetto Galletto fino al 31 luglio 1995. Successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 1995, veniva disposta la proroga dello stato di emergenza fino al 31 luglio 1996 e nominato commissario il presidente della regione Lombardia con il compito di procedere di intesa con la regione, la provincia ed il comune di Milano. In data 25 luglio 1996 vi è stata un'ulteriore proroga e con ordinanza del ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, in data 12 settembre 1996, veniva demandata al presidente della regione Lombardia ed al sindaco di Milano la continuazione dell'attività di commissari delegati.

A tale proposito, è d'uopo ricordare che l'emergenza rifiuti in Lombardia può farsi risalire alla fine degli anni ottanta con l'entrata in vigore della legge regionale n. 42 del 1989. Le disposizioni in essa contenute, infatti, non prevedendo alcuna partecipazione dell'ente locale alla localizzazione degli impianti, sostanzialmente introducevano una gestione meramente privatistica delle attività connesse allo smaltimento dei rifiuti, consentendo, di fatto, il formarsi di cartelli monopolistici per la gestione delle varie fasi del ciclo.

Dopo le battaglie ambientaliste dei primi anni novanta ed i conflitti sociali — determinati dalle continue emergenze nascenti dai progressivi

esaurimenti delle discariche in esercizio e dalla minaccia di apertura di discariche nuove, la cui ubicazione veniva decisa senza le verifiche di impatto ambientale e di salute per la cittadinanza, nonché dalle inchieste sui grandi movimenti di denaro che si muovevano intorno all'affare rifiuti — il governo regionale subentrato nel dicembre del 1992 (in una situazione che di fatto era di emergenza) si è immediatamente attivato, sia per tamponare le situazioni di crisi, sia per dotare la regione di un nuovo strumento normativo che consentisse programmazioni ed interventi più adeguati. La scelta della nuova giunta di respingere la pratica dell'apertura di nuove discariche cominciò a produrre forti tensioni di mercato, con la richiesta da parte degli operatori — atteso lo squilibrio tra domanda ed offerta — di prezzi sempre più alti. Nonostante questo, l'amministrazione regionale riuscì a contenere i disservizi, senza irragionevoli aumenti dei costi e, nel contempo, ad approvare, in tempi assai brevi, la nuova legge n. 21 del 1° luglio 1993 che, come si è già avuto modo di dire, è una delle esperienze più avanzate dal punto di vista delle legislazioni regionali in tema di rifiuti. Con tale legge, infatti, gli impianti tornavano ad essere a titolarità pubblica e veniva introdotto un diffuso sistema integrato di raccolta differenziata e smaltimento; veniva sviluppato il compostaggio e promossa la tecnologia complessa degli impianti; soprattutto era previsto il progressivo abbandono dell'utilizzo della discarica.

È in questo contesto che si colloca la crisi della discarica di Cerro Maggiore con le collegate vicende giudiziarie. In proposito occorre notare che la citata legge regionale n. 42 del 1989 aveva individuato nel sito di Cerro Maggiore l'unica discarica disponibile per la città di Milano, costituendo, di fatto, una situazione di monopolio non facilmente risolvibile né dal punto di vista della resa del servizio, né dal punto di vista giuridico, considerato anche il non chiaramente definito regime dei prezzi da applicare, sostanzialmente demandato ad una squilibrata contrattazione tra le parti interessate (una in posizione di monopolio e l'altra pressata dall'emergenza). Con questa chiave di lettura debbono essere giudicati, ad avviso della Commissione, i provvedimenti contingenti di conferimento, fino all'esaurimento, dei rifiuti nella discarica di Cerro Maggiore e le conseguenti più onerose condizioni contrattuali applicate.

2.3.1.2. La soluzione del caso di Cerro Maggiore. A data odierna, per la citata discarica di Cerro Maggiore, è stato concluso un accordo di programma, stipulato nella forma definitiva in data 14 giugno 1999, tra la regione Lombardia, rappresentata dal presidente della giunta regionale, ed i comuni di Cerro Maggiore e di Rescaldina, rappresentati dai rispettivi sindaci, con l'adesione dell'AUSL territorialmente competente e delle società Calcestruzzi Ceruti srl, OMNIA RES II spa e SIMEC spa. Tale atto è finalizzato alla chiusura definitiva della discarica nonché alla soluzione dei problemi connessi alla richiesta di attivazione del centro commerciale ed alla realizzazione degli interventi di ripristino di adeguate condizioni ambientali e di riqualificazione territoriale del Polo Baraggia nei comuni di Cerro Maggiore e Rescaldina (MI). Sulla base delle risultanze sopra riportate, l'accordo

di programma sembra debba essere considerato in avanzato stato di attuazione.

L'accordo è strutturato in cinque parti, costituite da dieci articoli: la parte seconda (articoli 4-6) promuove e disciplina l'azione integrata e coordinata degli enti al fine di giungere alla determinazione condivisa e consensuale degli interventi — in capo ai privati che aderiscono all'accordo — necessari al completamento dei lavori di messa in sicurezza, monitoraggio e recupero ambientale della discarica, nonché degli interventi necessari per il ripristino e recupero ambientale dell'area destinata a cava, e degli interventi di riqualificazione ambientale e territoriale del « Polo Baraggia » al fine di assicurarla alla fruibilità pubblica, oltre che la verifica della compatibilità, anche viabilistica, delle attività del centro commerciale con il territorio. In relazione agli obiettivi generali definiti, individua puntualmente gli interventi di recupero ambientale, nonché la gestione e valorizzazione dell'area dopo la sua riqualificazione, le risorse finanziarie disponibili per la completa attuazione degli interventi previsti ed i tempi previsti per l'espletamento degli impegni assunti.

Da questo punto di vista sono ravvisabili due versanti distinti:

opere che i soggetti privati titolari di concessioni e di autorizzazioni assumono l'obbligo di realizzare, con particolare riferimento all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e recupero ambientale dell'area adibita a discarica, il cui obbligo di realizzazione è assunto dalla SIMEC, nonché gli interventi finalizzati al ripristino ambientale dell'area di cava la cui esecuzione è in capo alla Calcestruzzi Ceruti. L'esecuzione di tali interventi prevede l'adozione congiunta e coordinata di diversi soggetti privati sottoscrittori dell'accordo a seguito delle prescrizioni indicate dai competenti soggetti pubblici;

interventi finalizzati al ripristino di adeguate condizioni ambientali e di riqualificazione territoriale dell'intera area, la cui esecuzione non è assunta dai soggetti privati a seguito dagli impegni sopracitati e che saranno eseguite dai soggetti che aderiscono all'accordo secondo le forme concordate.

Un gruppo tecnico di lavoro, costituito dagli enti interessati, ha predisposto le linee-guida, riportate nell'allegato tecnico dell'accordo di programma, che individuano gli aspetti e gli interventi tecnici proposti per la messa in sicurezza della discarica (8).

2.3.1.3. *L'uscita dall'emergenza.* Nel rimandare anche a quanto esposto al paragrafo 3.1.8, si osserva che già dal novembre 1995, con l'approvazione del piano provinciale da parte della regione, erano state poste le premesse per un ritorno alla gestione programmata ordinaria.

Con il piano provinciale, il territorio è stato diviso in ambiti territoriali, dotati di impianti, esistenti o da realizzarsi. Complessivamente si tratta di cinque inceneritori, quindici impianti di compostaggio, nove di selezione della frazione secca e otto per il suo deposito, oltre alle discariche. La quasi totalità degli impianti è destinato alle

(8) V. l'allegato 1.

finalità d'ambito, con l'esclusione del nuovo impianto di termoutilizzazione dell'AMSA di via Silla, prospettato con una potenzialità pari a 1200 tonnellate al giorno (e quindi inquadrato come impianto della rete di soccorso regionale per eventuali quote residue di potenzialità), e dell'impianto di Trezzo sull'Adda, di trattamento della frazione secca e termogenerazione di calore ed energia da RSU e loro frazioni, avente potenzialità indicativa di 400 tonnellate al giorno.

Il ricorso allo smaltimento finale in impianti di scarico controllato è affidato per questa tipologia di rifiuti alle due discariche attive site nei comuni di Vizzolo Predabissi, di cui è tuttavia previsto l'esaurimento in un mese, e di Inzago, che ha una durata di vita stimata attorno ai due anni.

L'amministrazione provinciale si è anche fatta promotrice di azioni di sostegno alle iniziative comunali. Per esempio, negli anni 1995, 1996 e 1997, con delibere del consiglio provinciale, ha stanziato fondi per il finanziamento di iniziative di raccolta differenziata dei comuni della provincia e ha dettato i criteri generali per l'erogazione dei contributi. Nel novembre 1997 ha adottato un programma di sostegno finanziario alle iniziative comunali di « mitigazione e compensazione ambientale » nella gestione del ciclo (8-bis).

2.3.2. *Il caso della provincia di Lecco.* Occorre menzionare il caso della provincia di Lecco, dove da molti anni l'insieme dei comuni che dal 1995 costituiscono la provincia ha promosso la creazione di un consorzio di gestione dei rifiuti urbani, il quale a sua volta oggi si è trasformato in società consortile (la SILEA).

Questa attua una politica assai accorta, avvalendosi di meccanismi tariffari applicati ai comuni consorziati. I cittadini continuano a versare ai comuni la tradizionale tassa sui Rsu, ma i comuni nei confronti della società consortile contribuiscono con tariffe, la cui misura è fissata sulla base del livello di « virtù » che riescono a esprimere in termini di raccolta differenziata. È chiaro che poi quanto minore sarà il contributo dovuto alla società consortile per chilogrammo di rifiuto conferito, tanto minore sarà l'aliquota imposta dai comuni ai cittadini. Il consorzio attua anche meccanismi di controllo molto scrupolosi e riesce ad assicurare al territorio provinciale l'autosufficienza di trattamento e smaltimento.

Tutto ciò — com'è evidente — si ottiene solo con una notevole coesione istituzionale e civica. Ne conseguono processi decisionali partecipati e trasparenti. Si pensi che non solo vi è il caso di un consigliere provinciale che è anche consigliere della SILEA, ma che i sindaci dei comuni consorziati sono sempre interpellati in tutte le scelte. Significativo è anche che due comuni, i quali — già partecipanti all'originario consorzio — dopo la creazione della provincia di Lecco

(8-bis) Tra gli aspetti che paiono denotare una riacquistata normalità gestionale, vale la pena segnalare anche il sistema di controllo satellitare dell'AMSA. Si tratta di un sistema notevolmente sofisticato con cui il centro di sicurezza dell'azienda municipalizzata riesce a seguire, a scopi di sicurezza, efficienza ed efficacia del servizio, in tempo reale gli automezzi adibiti alla raccolta.

erano rimasti in provincia di Como, hanno preferito aderire alla SILEA (9). Per le peculiarità tecniche v. *infra*, & 4.2.

2.4. *L'azione dei comuni: due casi emblematici.* Anche in Lombardia, la Commissione ha potuto verificare come spesso, presi isolatamente, comuni più piccoli non sono sempre in grado di gestire e fornire servizi pubblici in modo soddisfacente. Ma questo — si badi — non per cattiva volontà o incapacità professionali, bensì per il fatto che vi sono delle tipologie di servizi che — per essere svolti in modo moderno ed adeguato — devono essere gestiti a livello perlomeno intercomunale e, per le necessarie tecnologie, con il coinvolgimento dell'impresa privata.

Orbene, in questo contesto, i comuni con poche migliaia di abitanti e con entrate e capacità di spesa limitate spesso non riescono ad essere interlocutori adeguati degli altri enti territoriali (tra cui anche i comuni più grandi) e delle concentrazioni imprenditoriali interessate. Della consapevolezza di questo dato è peraltro intriso tutto il diritto degli enti locali, dalla legge n. 142 del 1990 in poi.

La gestione del ciclo dei rifiuti rientra sicuramente in questa cornice di ragionamento.

I casi che si riportano, e che sono venuti all'attenzione della Commissione a seguito di esposti direttamente inviati, sono testimonianza proprio delle difficoltà che le piccole realtà comunali incontrano nel rapporto con gli altri protagonisti della gestione del ciclo.

2.4.1. *Castiglione delle Stiviere.* La Commissione si è recata a svolgere un sopralluogo presso la cava Pirossina, nel comune di Castiglione delle Stiviere, a seguito degli esposti fatti pervenire dal sindaco della località e dai sindaci di diversi comuni limitrofi.

La cava, da cui sono stati estratti ghiaia e pietrisco per il rilevato di alcune arterie stradali, dovrebbe essere trasformata in una discarica per rifiuti speciali dalla capacità di circa 1.200.000 metri cubi. Il progetto, approvato dalla regione, vede l'opposizione non solo dei comuni dell'area ma anche della provincia di Mantova.

Secondo quanto hanno riferito i rappresentanti di quelle istituzioni alla Commissione — nel corso di un incontro informale svoltosi presso il comune di Castiglione delle Stiviere — l'impianto andrebbe ad interessare un'area a monte di un importante polo di captazione idropotabile, con insufficienti garanzie di non contaminazione della falda. Un rischio peraltro individuato con alta probabilità anche dai consulenti tecnici nominati da Enzo Rosina, il magistrato della procura di Mantova che ha avviato un'indagine sulla realizzazione dell'impianto.

Esistono inoltre situazioni di particolare vicinanza di abitazioni civili dalla discarica e motivi di tutela ambientale e paesaggistica. Si tratta di elementi sui quali la Commissione, già in sede di audizione a Milano, ha invitato ad un supplemento di verifiche i competenti organismi regionali. In questa sede non si può che ribadire il giudizio già espresso in quell'occasione.

2.4.2. *Trezzo sull'Adda.* Nel settembre 1999, un gruppo di cittadini (composto da diverse persone che si sono sempre proposte come

(9) Di rilievo appare anche che la SILEA predispone annualmente (oltre che — ovviamente — il bilancio) una relazione informativa per il pubblico e stampa una *news letter*.

soggetti che interpretano opinioni, ed istanze, proprie ed individuali) ha inviato un esposto alla Commissione in cui veniva prospettata la storia del costruendo impianto d'incenerimento di Trezzo (MI). Come accennato in apertura, a seguito dell'attento vaglio dell'esposto, la Commissione ha deciso di recarsi a Trezzo per incontrare sia i cittadini che l'amministrazione comunale, sia ancora l'ufficiale di polizia giudiziaria incaricato delle indagini da Fabio Napoleone, il magistrato titolare dell'inchiesta.

Gli elementi emersi da tale attività conoscitiva possono così sintetizzarsi:

1. nel dicembre 1994, durante il mandato del commissario per la gestione dell'emergenza-rifiuti della provincia di Milano, il consiglio comunale di Trezzo dava mandato alla giunta di proporre al commissario stesso, in alternativa alla discarica per *talquale* prevista dal piano regionale vigente all'epoca, l'ubicazione sul territorio comunale di un impianto di selezione dei rifiuti a tecnologia avanzata; uno per la loro igienizzazione ed inertizzazione nonché compattazione; uno per lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti trattati. Tale proposta è stata accolta sia dalla gestione commissariale prefettizia che dalla gestione commissariale del presidente della regione. Nel novembre 1995, infatti, la regione Lombardia approvava il piano provinciale di smaltimento che contemplava l'esistenza dell'impianto a Trezzo;

2. successivamente la regione prospettava al comune la creazione di un inceneritore con recupero energetico. Sicché la gestione prefettizia, su proposta dell'amministrazione comunale, nominava una commissione tecnica per la progettazione e la realizzazione tecnica del citato impianto. Il lungo *iter* di proposte e deliberazioni dei diversi organi preposti così avviato portava a configurare un progetto d'impianto a tecnologia complessa sul territorio di Trezzo, comprendente un impianto di raccolta della frazione secca, uno di « bricchettaggio » (10) e un inceneritore;

3. favorevole a quest'ipotesi era la giunta comunale, insediatasi nell'aprile 1995, guidata dal sindaco Pasquale Villa, sotto la cui gestione veniva incaricata della costruzione dell'impianto la società Tecno Trattamento Rifiuti spa (TTR), appartenente al gruppo Emit-Acqua prima e poi acquisita al novanta per cento dalla Falck di Milano;

4. il progetto della TTR era (ed è) un progetto tarato su quantità elevate di rifiuti da trattare ed è piuttosto costoso. Secondo il gruppo di cittadini, è stato autorizzato senza i prescritti pareri delle ASL. Inoltre — sempre ad avviso dei cittadini incontrati — la catena stoccaggio-bricchettaggio-incenerimento sarebbe sostanzialmente divenuta inutile a seguito della cessazione dell'emergenza in provincia e degli ottimi risultati che sta dando la raccolta differenziata;

5. nel luglio 1997, il presidente della regione con ordinanza emergenziale (*ex* articolo 13 del « decreto Ronchi ») disponeva la costru-

(10) Per « bricchetta » (che deriva dall'inglese *brick*, che vuol dire mattone) s'intende una barra, di circa un metro di lunghezza e una sezione quadrata di circa 20 o 30 centimetri di lato, di rifiuto compattato.