

RELAZIONE SULLA SICILIA
(Relatore: on. Pierluigi Copercini)

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 Sicilia, 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 piuttosto preoccupante e sembra — purtroppo — inserirsi, sia pure con talune lodevoli eccezioni, in un generale contesto di difficile applicazione della legge e di basso livello di consapevolezza dei problemi del governo del territorio. A simili conclusioni, del resto, era giunta già la Commissione monocamerale d'inchiesta istituita presso la Camera dei deputati nella XII legislatura (*cfr.* la relazione conclusiva, pubblicata nel volume *Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti*, Roma, 1996, p. 437 e seguenti).

Nel gennaio 1999 è stato dichiarato lo stato di emergenza per i rifiuti solidi urbani nell'intera regione (*cfr.* l'ordinanza emanata con D.P.C.M. del 22 gennaio 1999). Con ordinanza del 31 maggio 1999, il Ministro dell'interno ha conferito al presidente della giunta regionale i poteri di commissario delegato dotato dei poteri straordinari derivanti dallo stato d'emergenza. Questi atti sono la conseguenza della definitiva presa d'atto del Governo della Repubblica di una situazione drammatica, dovuta sia alla scarsa sensibilità per la portata del problema dei rifiuti — da ascrivere e all'insipienza di talune realtà di governo locale e alla distrazione indotta da altri problemi, pure di significativo rilievo — sia alla preoccupante penetrazione della criminalità organizzata nel settore (al riguardo i casi di Trapani e dei cantieri navali di Palermo sono testimonianze eloquenti).

1. *Le audizioni e le missioni.*

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

Nei giorni 26 e 27 maggio 1998, una delegazione composta dagli onorevoli Scalia, Copercini e Cappella ha effettuato dei sopralluoghi presso l'impianto SGS Thompson di Catania, la discarica IGM di Siracusa, lo stabilimento Enichem di Gela (AG), la discarica comunale di Agrigento e presso la discarica abusiva di Campo Felice di Roccella (PA). Nel capoluogo siciliano, in data 27 maggio 1998, sono stati ascoltati in audizione formale, presso i locali della prefettura, il prefetto di Palermo, Francesco Lococciolo, l'assessore regionale al territorio e all'ambiente, Vincenzo Lo Giudice, tre dirigenti dell'assessorato al territorio e all'ambiente, Grazia Crapanzano, Giuseppe Latteo e Giacomo Talluto, l'assessore all'ambiente e alla nettezza urbana del comune di Catania, Paolino Maniscalco, l'assessore con delega alle aziende municipalizzate del comune di Palermo, Alberto Mangano, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Lorenzo Matassa, la direttrice della Federazione regionale delle industrie siciliane, Antonia Di Miceli, il presidente dell'associazione delle piccole industrie di Siracusa, Sebastiano Lentini, il responsabile regionale per il settore dei rifiuti dell'associazione ambientalista *Legambiente*, Giuseppe Zaso, il segretario regionale del WWF, Andrea Longo e il responsabile messinese dell'associazione ambientalista *Ambiente e la vita*, Felice Amato.

Il 22 luglio 1998 il *plenum* della Commissione ha ascoltato in audizione formale il sostituto procuratore della direzione distrettuale antimafia di Palermo, Biagio Insacco.

Successivamente, nei giorni 28 e 29 giugno 1999, una delegazione della Commissione (composta dal presidente Scalia e dagli onorevoli Copercini e Cappella) ha svolto una seconda visita. Sono stati effettuati sopralluoghi nell'impianto di Trapani e di Bellolampo (nei pressi di Palermo), nei cantieri navali di Palermo e presso la discarica di Portella Arena presso Messina. In tale occasione, la delegazione della Commissione ha informalmente incontrato il sindaco (Antonino Laudicina) e il prefetto (Leonardo Cerenzia) di Trapani, il direttore dell'Azienda municipalizzata per l'ambiente di Palermo, dottor Gaetano Lo Cicero, il direttore dei cantieri navali di Palermo, ingegner Claudio Bucci, il presidente della giunta regionale siciliana, onorevole Angelo Capodicasa, e l'assessore all'ambiente del comune di Messina, dottor Luigi Ragno.

Si sono poi recati in Sicilia in diverse altre occasioni i consulenti incaricati dalla Commissione per raccogliere informazioni ed effettuare sopralluoghi. I medesimi consulenti — per incarico della Commissione — hanno anche avuto incontri informali a Roma con esperti e dipendenti delle varie autorità siciliane.

Da ultimo, il 14 luglio 1999, il *plenum* della Commissione ha ascoltato in audizione formale il presidente della giunta regionale siciliana e commissario delegato per l'emergenza, Angelo Capodicasa.

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 Sicilia non è disciplinata in modo organico e razionale. A una legge regionale del 1984, che ineriva a tutti tipi di rifiuto, è seguito un piano regionale di smalti-

mento, approvato con decreto del Presidente della Regione il 6 marzo 1989, che non è mai stato né compiutamente attuato né aggiornato.

Esso, tuttora formalmente vigente, prevede la suddivisione dell'isola in 33 comprensori da dotare di impianti di termodistruzione, di discariche, di impianti di compostaggio e altre strutture atte al trattamento dei rifiuti. A tutto il 1998 e ai primi mesi del 1999 pochissime di tali previsioni sono state attuate (1). La modalità « normale » di governo del problema è stata quella dell'autorizzazione di discariche in emergenza ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.

Negli anni si sono succedute circolari regionali e decreti assessoriali che non hanno inciso sulla situazione in modo significativo.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), ha preso corpo una vicenda che la Commissione non può che giudicare curiosa (2).

La regione ha inoltrato un quesito sia all'Avvocatura dello Stato sia al Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana per sapere se tale fonte di rango legislativo statale dovesse considerarsi direttamente applicabile al territorio siciliano o necessitasse di una forma di recepimento con una legge regionale (3). Solo alla fine del 1997 sono pervenute le risposte da entrambi gli organismi interpellati, dalle quali è emersa la diretta e sicura applicabilità in Sicilia del decreto legislativo n. 22 del 1997.

Orbene, quale che fosse stata la risposta al quesito, l'iniziativa di promuovere l'approvazione di una legge regionale e poi di un piano ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997 oppure

(1) Lo ha affermato anche il prefetto Lococciolo nell'audizione del 27 maggio 1998.

(2) Al momento della emanazione del decreto legislativo n. 22 del 1997 la situazione appariva sconcertante in quanto le discariche di piano in esercizio erano solo 7; per 14 vi erano progetti approvati mentre mancavano del tutto i progetti per altre 29.

(3) Accennano a tale vicenda sia l'assessore Lo Giudice (sia pure solo di sfuggita: *cfr.* l'audizione del 27 maggio 1998 a Palermo) che il presidente della regione Capodicasa (*cfr.* l'audizione del 14 luglio 1999 a Roma). È noto peraltro che la questione dell'applicabilità diretta delle c.d. leggi-cornice statali alle regioni è una problematica affrontata più volte dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze nn. 40 del 1972 e 214 del 1985 (rispettivamente in *Foro it.*, 1972, I, c. 1084 e in *Foro it.*, 1986, I, c. 1812). Altrettanto noto è che la tematica è venuta in rilievo per la Sicilia in più di una occasione: da ultimo essa è stata sollevata per l'applicazione delle leggi c.d. Bassanini (le nn. 59 e 127 del 1997).

La giurisprudenza della Corte costituzionale è nel senso che in caso di conflitto tra disciplina regionale in materie di competenza esclusiva e disciplina statale successiva prevale quest'ultima, se si tratta di norme di riforma economico-sociale (e tali sono quelle contenute nel decreto legislativo n. 22 del 1997 ai sensi del suo articolo 1, comma 3); e che in mancanza di attuazione e adeguamento da parte delle regioni, ha efficacia la normativa nazionale. Il principio della soccombenza (per tacita abrogazione) delle norme regionali di fronte a quelle legislative di riforma è stata affermata — proprio in relazione alla Sicilia — dalla sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1995, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 1278.

direttamente l'approvazione di un nuovo piano regionale sarebbe spettata comunque alla regione. È del tutto evidente pertanto che il 1997 è stato lasciato decorrere invano in attesa della risposta al quesito interpretativo (4).

Successivamente un organismo apposito (il comitato regionale di tutela dell'ambiente — CRTA) ha prodotto due progetti di documenti programmatori, l'uno l'8 maggio 1998, in cui sono contenute delle proposte di modifica del piano del 1989 relativamente al breve-medio termine, con la previsione di 93 discariche cui conferire, a partire dal 1° gennaio 2000, solo i rifiuti residuati dai processi di raccolta differenziata, recupero e riciclaggio; l'altro il 10 luglio 1998, in cui sono contenute delle proposte di ulteriori misure di modifica del piano vigente, conformi al dettato del « decreto Ronchi ». Tali proposte non hanno trovato esito alcuno in atti di programmazione approvati dalla regione. Dopo l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, le amministrazioni hanno fatto larghissimo uso delle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 22 del 1997.

2.1.1. *Lo stato di attuazione del piano.*

La situazione relativa allo stato di attuazione del piano del 1989 — provincia per provincia — accertata dalla Commissione può così esporsi.

1) *Agrigento*: vi è un sito approvato per un finanziamento di lire 2.650.000.000 e il comune deve trasmettere il progetto per il rilascio del nulla osta all'impianto.

La discarica di Grotte è in fase di progettazione, quella di Siculiana è in esercizio. Sui siti di S. Elisabetta, di Casteltermini vi sono pareri favorevoli; per il sito di Bivona il CRTA ha chiesto integrazioni al progetto. Il progetto della discarica di S. Biagio Platani è in fase istruttoria per ottenere il nulla osta. Per il sito di Camastra il progetto è approvato e il piano esecutivo prevede lavori (primo stralcio) per 6.950 milioni. Per il sito di Campobello di Licata, a seguito dell'approvazione del progetto sono stati appaltati lavori per lire 5.000 milioni. Pareri favorevoli sono stati emessi per i siti di Menfi e Ribera per il nulla osta all'impianto, mentre il progetto di Lampedusa è stato restituito dal CRTA per rielaborazione. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia di Agrigento è di lire 44 miliardi e 773 milioni.

2) *Caltanissetta*: sono 4 i progetti approvati per i siti di Serradifalco, Caltanissetta, Acquaviva Platani, Gela. Tra questi, il sito di Gela risulta in costruzione. Il CRTA ha respinto il progetto di Valledlunga ed ha espresso parere favorevole per il sito di Riesi. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia ammonta a lire 26 miliardi e 728 milioni.

3) *Catania*: due sono i progetti approvati per i siti di Bronte e Vizzini. Il CRTA ha inoltre espresso cinque pareri favorevoli per i siti

(4) Si tratta — ad avviso della Commissione — di uno spreco della risorsa tempo non giustificata neanche dalle contraddizioni, che pure sono contenute nel decreto legislativo (*id est*: le regioni avevano un anno per adeguare la propria disciplina ai principi del decreto legislativo n. 22 del 1997, articolo 1, comma 3). Avevano però sei mesi per aggiornare le autorizzazioni di gestione dei rifiuti (articolo n. 57, comma 4), aggiornamento che doveva avvenire sulla base degli adeguamenti che le regioni stesse — come testè illustrato — avevano un anno per effettuare!).

di Caltagirone, Catania, Paternò, Palagonia e Ramacca. Due sono i progetti in corso per i siti di Linguaglossa e Acireale, mentre per il sito di Giarre la CRTA ha respinto il progetto ed ha chiesto chiarimenti per il sito di Misterbianco. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia ammonta a lire: 44 miliardi 990 milioni.

4) *Enna*: lavori sono in corso per il sito di Enna per un totale di 4.000 milioni (primo stralcio). I progetti approvati sono quelli relativi ai siti di Piazza Armerina, Nicosia, Centuripe, Assoro. Il CRTA inoltre ha espresso parere favorevole per il sito di Regalbuto. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia ammonta a lire 10 miliardi e 128 milioni.

5) *Messina*: la situazione della provincia di Messina appare assai variegata. Il CRTA ha espresso parere favorevole sul sito di Valdina in attesa del progetto, parere favorevole sui siti di Tripi, Librizzi, Casavecchio (con progetto in assessorato), S. Domenica Vittoria (parere favorevole che prevede la suddivisione del comprensorio in S. Domenica Vittoria e Francavilla con accorpamento di Floresta). Per i siti di S. Angelo di Brolo, Isola di Lipari, Naso, Castell'Umberto, i rispettivi progetti sono stati approvati in conferenza con osservazioni (per i siti di Naso e Castell'Umberto, vi sono risultanze negative dell'urbanistica). Varianti al piano regionale sono state proposte per i siti di S. Agata di Militello, Gallodoro, con l'individuazione dei siti rispettivamente nel comune di Militello Rosmarino e di Mongiuffi Melia. Il numero totale dei progetti approvati è di 3 e si riferisce ai siti di Tortorici (tuttavia non più realizzabile), isola di Filicudi e isola di Panarea. Parere negativo è stato espresso dal CRTA sul sito di Barcellona. I progetti in istruttoria riguardano i siti di S. Teodoro, Fiumedinisi, (con richiesta di integrazioni) e di isola di Salina. Nessuna proposta è finora pervenuta per le isole di Stromboli, Vulcano, Alicudi.

Situazioni particolari sono le seguenti: Messina, sito di Portella Arena: il progetto di sistemazione definitiva della discarica è stato approvato con delibera assessoriale n. 227 del 1991 del 16 marzo 1991 a servizio degli inceneritori di Pace e S. Raineri con progetto esecutivo per lire 18 miliardi e 936 milioni. Ora il progetto non è più realizzabile;

Mistretta, il parere favorevole espresso dalla CRTA è stato respinto dal TAR e si è quindi in attesa di una nuova proposta del comune;

Pettineo, il CRTA ha espresso parere favorevole sul progetto ma la delibera del consiglio comunale è intervenuta per revocare la delibera precedente di approvazione del sito;

Capizzi, sito approvato dal CRTA che ora sta esaminando il progetto.

Il CRTA ha respinto inoltre la proposta di Gaggi e il progetto di Patti.

Nell'ambito del Piano regionale per i Rsu rientrano anche i due inceneritori di Messina di Pace e S. Raineri. I progetti di adeguamento dei due inceneritori sono stati approvati con perizia di variante trasmessa al Ministero dell'ambiente il cui importo è di lire 7 miliardi (inc. Pace) e di 7 miliardi e 470 milioni (inc. S. Raineri). Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia, compresi gli impianti di incenerimento è di circa 55 miliardi di lire.

6) *Palermo*: per ciò che riguarda i siti di Cerda e Castelbuono sono state avanzate proposte di variante al Piano regionale e sono all'at-

tenzione del CRTA. Tra i progetti approvati risultano quelli di Ventimiglia di Sicilia, Piana degli Albanesi (lavori appaltati) e Terrasini (lavori appaltati). Il CRTA ha espresso parere favorevole sul sito di Termini Imerese ma ha respinto il progetto per il nulla osta. Per il sito di Corleone, dopo il parere favorevole espresso dal CRTA si è in attesa del progetto esecutivo mentre per il sito di Castellana Sicula si è ottenuto il parere favorevole sul progetto con nulla osta all'impianto. Manca ancora il progetto per il rilascio del nulla osta all'impianto dopo il parere favorevole per il sito di Castronovo di Sicilia. Per il sito di Bagheria è ancora in fase istruttoria il progetto per il rilascio del nulla osta all'impianto. Il comune di Partinico deve individuare un nuovo sito. Per il sito dell'isola di Ustica si è chiesta una variante al Piano regionale affinché la discarica venga sostituita con una stazione di trasferimento.

Un commento a parte merita il sito di Bellolampo a Palermo che comprende i conferimenti di Monreale, Torretta, Montelepre, Ficarazzi, Villabate, Isola della Femmine, Capaci, Carini e Cinisi. Lo stato dei finanziamenti per tale sito è di 34 miliardi e 874 milioni e comprende i lavori eseguiti per l'ampliamento della discarica i lavori (in corso) di adeguamento e di bonifica della discarica esaurita e il progetto per l'ampliamento del fronte nord già approvati con lavori in corso. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia è di 81 miliardi e 484 milioni.

7) *Ragusa*: per il sito di Ragusa il progetto è approvato ed i lavori sono in corso. Per il sito di Scicli il progetto è stato approvato mentre il sito di Modica è ancora da individuare. Il sito di Comiso è stato accorpato al *sub*-comprensorio di Vittoria che è in esercizio ed il cui progetto di completamento è stato approvato per una spesa prevista di lire 2.473 milioni circa per il completamento stesso. Lo stato dei finanziamenti dell'intera provincia è di 19 miliardi 994 milioni.

8) *Siracusa*: per il sito di Lentini è stato approvato il progetto di adeguamento, compresa la perizia di variante. Il sito di Palazzolo Acreide è in corso di realizzazione per ciò che riguarda il sito di Noto vi è un nuovo progetto in istruttoria essendo stato il precedente progetto bocciato con parere negativo del CRTA. I progetti relativi ai siti di Pachino e Sortino sono stati approvati e per Sortino i lavori sono in corso. Nessuna proposta è ancora pervenuta per il sito di Augusta mentre per il sito di Siracusa il CRTA ha espresso parere favorevole per il rilascio del nulla osta all'impianto. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia ammonta a 20 miliardi 310 milioni.

9) *Trapani*: la discarica di Alcamo è in esercizio mentre il progetto del sito di Campobello di Mazara è stato approvato. Per il sito di S. Vito Lo Capo il Piano regionale prevede una stazione di trasferimento per l'impianto di Trapani. La proposta di variante è attualmente all'esame del CRTA. Relativamente al sito di Castelvetro con decreto assessoriale n. 908 del 1988 è stato approvato il progetto di adeguamento della discarica ora esaurita, mentre sono in corso i lavori per il progetto di ampliamento già approvato. La discarica di Partanna è in corso di realizzazione. Per l'isola di Pantelleria il sito è ancora in istruttoria ed in attesa di integrazioni. Per il sito di Favignana, già approvato dal CRTA, vi è un decreto di variante al Piano regionale per un impianto di incenerimento. Un discorso a parte merita il sito di

Trapani dove esiste un impianto per il riciclaggio e compostaggio delle frazioni secca ed umida. Per tale impianto sono stati approvati sia il progetto di adeguamento dell'impianto di riciclaggio che quello di adeguamento della discarica asservita all'impianto stesso con decreto assessoriale n. 1019 del 1988. Il CRTA ha però espresso parere negativo sul progetto per il lungo termine. Lo stato dei finanziamenti per l'intera provincia è di lire 35 miliardi e 235 milioni.

2.2. I rifiuti speciali.

2.2.1. I rifiuti ospedalieri.

In ordine a tali rifiuti, dopo una proposta del CRTA nel 1989, la giunta deliberava nel 1990 l'adozione di un programma proposto dall'assessorato alla sanità. Tale programma, che prevedeva l'entrata in funzione di idonea strumentazione presso le singole strutture sanitarie e non inceneritori, non è mai divenuto realtà, sia per lungaggini burocratiche, sia per carenza di fondi. Solo nel 1996, la giunta regionale deliberava il finanziamento deciso per dotare le singole strutture sanitarie pubbliche di sterilizzatori e per utilizzare a pieno gli inceneritori presenti presso gli ospedali pubblici.

A fronte di quanto sopra detto, la Commissione rileva che la gran parte dei rifiuti ospedalieri è smaltita fuori dall'isola.

2.2.2. I rifiuti industriali.

Vige al riguardo un programma di emergenza deliberato dalla giunta regionale nel giugno 1993 in applicazione della legge n. 475 del 1988. Si tratta di un atto che tuttavia non contiene disposizioni compiute, ma rimanda a un successivo decreto di approvazione di misure specifiche. Tale decreto non è mai stato emanato.

Successivamente all'abrogazione dell'articolo 5 della legge n. 475, caduti i programmi di emergenza, la regione Sicilia non ha accolto le indicazioni a suo tempo date e si è limitata ad esaminare situazioni specifiche quali quelle di Priolo (SR) e di Gela (CL), riconosciute, con decreto del Presidente della Repubblica, aree a rischio ed oggetto di appositi interventi diretti a finanziare l'autosmaltimento delle imprese petrolchimiche.

Vi è una forte concentrazione di smaltimento negli impianti dell'area industriale di Siracusa, di provenienza dalle altre province. I rifiuti dei poli industriali di Gela, e di Termini Imerese, confluiscono per buona parte a Siracusa e per il resto, nelle regioni del territorio nazionale se non all'estero (principalmente in Germania e Francia). Quasi tutti gli impianti di smaltimento operano attualmente in virtù di decreti assessoriali emanati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 e ciò è causa di grandi difficoltà sia per gli organi di controllo che per le aziende produttrici chiamate a riclassificare i rifiuti prodotti secondo l'articolo 7 del decreto legislativo n. 22 del 1997. Come è noto infatti quest'ultimo classifica i rifiuti in urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi. Attualmente i decreti assessoriali autorizzativi fanno specifico riferimento alle 28 classi dell'allegato I al decreto n. 915 senza alcun collegamento con il vecchio sistema di codifica (CIR) dei rifiuti e tanto meno ovviamente ai criteri

di trascodifica CIR/CER, come introdotto dal decreto legislativo n. 22 del 1997. Tale situazione ha comportato e comporta, già dal 3 marzo 1997 (data di entrata in vigore del decreto n. 22 del 1997) l'impossibilità di procedere a contestazioni, da parte dell'organo di controllo, per violazioni della norma come è invece assai evidente applicando la vigente normativa. Tipico esempio è rappresentato dai fondami petroliferi, smaltibili tal quali in discarica (ovviamente allo stato solido) secondo la precedente normativa ed oggi, inclusi nell'allegato D del decreto legislativo n. 22 del 1997 tra i rifiuti pericolosi che, come tali non sarebbero smaltibili nelle attuali discariche siciliane. Su tale punto la regione Sicilia non ha emanato indirizzi immediati per adeguarsi completamente al decreto legislativo n. 22 del 1997 e per consentire conseguentemente che il « sistema » smaltimento (dal produttore allo smaltitore finale) possa essere efficacemente sottoposto a controllo.

2.2.3. *L'amianto.*

In questa delicata materia, con decreto del presidente della regione è stato approvato nel 1995 un Piano regionale per la protezione, decontaminazione, smaltimento e bonifica dell'ambiente dall'amianto. Anche questo piano, tuttavia, rinvia misure concrete a successivi provvedimenti amministrativi che non sono stati emanati.

2.3. *L'azione delle pubbliche amministrazioni.*

2.3.1. *L'azione dell'amministrazione regionale.*

A fronte del descritto panorama normativo e programmatico, l'azione delle varie amministrazioni territoriali non può che risultare largamente deficitaria.

In Sicilia manca ancora l'Agenzia regionale di protezione dell'ambiente (ARPA) e già questo dato rende chiara la mancanza di un'autorità di impulso e controllo sull'applicazione della vigente disciplina.

L'assessorato all'ambiente e al territorio della regione si è fatto più d'una volta promotore d'iniziative volte all'adozione di strumenti di programmazione più aggiornati, ma senza esiti apprezzabili. Vale la pena al proposito far menzione della vicenda relativa all'adozione del piano di bonifica delle aree inquinate dai rifiuti ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 441 del 1987.

Per fruire di un finanziamento, disposto dal Ministro dell'ambiente con decreto del 30 dicembre 1989 per l'attuazione delle bonifiche, la regione stipulò nel 1991 una convenzione con la SNAM Progetti, affinché quest'ultima elaborasse un progetto adeguato di bonifica dei siti inquinati. All'esecuzione di tale progetto sarebbero stati destinati i fondi statali.

Dopo poco più di un anno, la SNAM consegnò il progetto. Questo, tuttavia, divenne oggetto di una lunga e tortuosa istruttoria a opera di vari uffici regionali e del CRTA. Poiché nel marzo del 1993 quest'ultimo organismo non aveva ancora concluso il suo esame, la regione chiese alla SNAM Progetti una proroga dei termini della convenzione, per poter fruire eventualmente di ulteriori prestazioni scientifiche dalla stessa. La SNAM accettò la proroga di un anno.

Senonché l'istruttoria regionale del progetto si concluse — dopo l'intervento di numerosi uffici — solo nel 1995, ben oltre i termini, sia pur prorogati, della convenzione con la SNAM. Nonostante questo, l'assessore regionale all'ambiente dispose, nel maggio del 1995, che fosse chiesta alla SNAM l'elaborazione di un nuovo piano, poiché il primo era stato ritenuto non idoneo. La SNAM Progetti si rifiutò. Al che, nell'ottobre dello stesso anno, l'assessore incaricò gli uffici stessi dell'assessorato di riscrivere il piano. Solo che nel successivo mese di dicembre l'intero incartamento, sia nelle parti amministrative che in quelle tecniche, venne sottratto dagli uffici regionali e ai funzionari della regione non rimase che denunziarne il furto alla magistratura. Alle bonifiche non si dette più corso e nel 1997 l'articolo 5 della legge n. 441 è stato abrogato dal « decreto Ronchi » (5).

2.3.2. *L'azione delle amministrazioni provinciali.*

Più variegato è il panorama provinciale. Vi sono province, come per esempio quelle di Palermo e di Ragusa, che — ai sensi degli articoli 15 della legge 142 del 1990 e 20 del decreto legislativo n. 22 del 1997 — si sono assunte la responsabilità di programmare nel proprio ambito la gestione del ciclo dei rifiuti.

In provincia di Ragusa, ha preso positivo avvio un'attività di monitoraggio delle discariche e di promozione e attuazione della raccolta differenziata. Le autorità provinciali hanno anche intrapreso una meritoria attività di censimento e osservazione delle discariche.

In provincia di Palermo è stato elaborato un piano per l'ambito territoriale ottimale assai articolato e approfondito (6).

È difficile valutare — tuttavia — il livello di efficacia di tali atti nell'indurre sia circuiti amministrativi di effettivo governo e controllo del ciclo dei rifiuti, sia processi di accumulazione di esperienze professionali negli uffici tecnici.

La Commissione ha poi acquisito notizie circa saltuarie attività di controllo da parte di altre province (per esempio Agrigento e Trapani);

2.3.3. *L'azione dei comuni: in generale.*

Sia pure tra molti ritardi e disguidi organizzativi, la maggior parte dei comuni siciliani sta prendendo coscienza della problematica dei rifiuti e sta intraprendendo iniziative per dare impulso alla raccolta differenziata.

(5) L'unico atto della Giunta regionale che attiene alla materia dei rifiuti e dei siti da bonificare è — come accennato nel testo, § 2.2.2. — la delibera n. 400 del 1994 che attiene allo schema di piano di disinquinamento per il risanamento delle due aree a rischio di crisi ambientale di Gela-Butera-Niscemi e di Priolo-Augusta-Melilli-Floridia-Solarino-Siracusa. Il decreto del Presidente della Repubblica del 17 gennaio 1995 approvava quindi il Piano per il disinquinamento delle suddette aree prevedendo le realizzazioni di piattaforme polifunzionali a cura dei Consorzi ASI. Alla regione fino al 1999 non erano stati presentati i relativi progetti per il disinquinamento.

(6) Il piano — predisposto con l'ausilio dell'ARPA dell'Emilia Romagna — è stato approvato nella riunione della giunta provinciale del 1° giugno 1999 e attende di essere ratificato dal consiglio provinciale.

L'attuazione dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 22 del 1997 tuttavia incontra persistenti difficoltà. Nel prosieguo della relazione verrà fatta menzione di due casi simbolo, l'uno in positivo [quello di Bellolampo, discarica gestita dall'azienda municipalizzata (AMIA) di Palermo] e uno in negativo (quello di Portella Arena a Messina, discarica attualmente sotto sequestro giudiziario penale).

Vale la pena qui offrire alcuni esempi di un difficile rapporto tra le diverse autonomie locali, e tra queste e la cittadinanza, che sono tuttavia sintomo di una salutare dialettica derivante dalla progressiva acquisizione dei valori di base della salubrità ambientale.

Va in primo luogo citata la polemica tra gli assessori comunali di Catania e Palermo, da un lato e l'assessorato regionale, dall'altro.

2.3.3.1. Segue: *il caso di Catania.*

Il comune di Catania ha elaborato nel 1994 un progetto di discarica corredato dalla valutazione dell'impatto ambientale assai avanzato, poiché ha utilizzato il sistema di telerilevamento LARA, fornito dal CNR. L'assessorato regionale all'ambiente ha sostanzialmente bloccato questo progetto, poiché — secondo l'assessore comunale di Catania — è contrario alla filosofia del decreto legislativo n. 22 del 1997, anche se è stato giudicato assai avanzato dagli uffici tecnici regionali che intendevano proporlo come linea guida per progetti simili (7).

Lo stesso atteggiamento ostruzionistico è stato registrato per un altro progetto, risalente al maggio 1996, di un impianto per un termoutilizzatore per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Catania. Dopo circa due anni la regione ha comunicato che il progetto non sarebbe stato finanziato.

È allo studio del comune etneo anche l'ipotesi di realizzare più di un impianto di compostaggio eventualmente da associare al termodistruttore per minimizzare i trasporti. Anche questo progetto, tuttavia, s'imbatta in una gravissima inerzia da parte della regione.

Per quel che concerne i RSU, i cui servizi sono gestiti parte in economia e parte in appalto, il comune di Catania sta studiando la realizzazione di una azienda speciale.

Vi è poi il delicatissimo problema delle gare di appalto che avviene — secondo quanto esposto dall'assessore catanese — in un mercato da considerarsi « chiuso » in quanto vi partecipano solo pochissime ditte (4 in tutto), che impediscono altri ingressi e condizionano il regime dei prezzi. A tale proposito, l'assessore, rilevati comportamenti giudicati professionalmente non affidabili da parte della burocrazia comunale, ha provveduto a rimuovere alcuni dirigenti e ha dettato regole più rigorose per l'indizione degli appalti. Ma la situazione di sostanziale oligopolio non sembra cessata in quanto, di fatto, le stesse imprese continuano ad essere presenti e ad aggiudicarsi le gare. Peraltro, a detta dell'assessore, la medesima situazione che si registra a Catania sarebbe in atto anche in altre province siciliane (cita ad esempio Siracusa e Ragusa dove da decenni sono presenti le stesse imprese). I tentativi d'ingresso sul mercato di altre imprese creano forti turbative, pressioni ed iniziative giudiziarie. Questa *impasse* potrebbe es-

(7) Cfr. l'audizione dell'assessore Paolino Maniscalco, del 27 maggio 1998.