

Entro la data del 12 marzo 2015 tutte le consistenze interessate al suddetto intervento sono state trasferite al patrimonio dello Stato - unità tecnica amministrativa - e le relative procedure ablativo si sono concluse con l'emissione di decreti di esproprio e/o sottoscrizione di atti di cessione volontaria.

La tabella che segue riepiloga per ciascun appezzamento di terreno insistente nell'area adibita a discarica, i dati catastali dei fondi, le generalità dei precedenti proprietari, nonché la tipologia di provvedimento di acquisizione da parte dello Stato, con indicazione del rispettivo importo.

*Dati catastali terreni, generalità ex proprietari e provvedimenti acquisizione fondi con relativi importi.
Discarica di Savignano Irpino (AV), località Postarza.*

NR.	DATI CATASTALI		DATI ANAGRAFICI	PROVVEDIMENTO			
	FG.	PART.		PRECEDENTI PROPRIETARI	TIPOLOGIA	REP.	DATA
1	26	359	Volpe Giovanni nato a Savignano Irpino (AV) il 01/01/1928 Casale Filomena nata a Savignano Irpino (AV) il 12/05/1935	Cessione Volontaria	10	27/11/14	6.733
2	26	197	De Paola Agnese Maria nata a Savignano Irpino (AV) il 13/04/1929	Cessione Volontaria	11	05/12/14	7.698
3	26	219	De Paola Agnese Maria nata a Savignano Irpino (AV) il 13/04/1929 D'Amato Felicetta nata a Savignano Irpino (AV) il 22/11/1950	Cessione Volontaria	12	05/12/14	7.463
4	26	198	Savignano Maria Carmela nata a Savignano Irpino (AV) il 24/11/1921	Cessione Volontaria	15	21/01/15	6.992
5	26	336	Pannese Luigia nata ad Ariano Irpino (AV) il 23/04/1956	Cessione Volontaria	16	21/01/15	5.866
6	26	362	Cocca Silvana nata a Savignano Irpino (AV) il 30/04/1964	Cessione Volontaria	18	22/01/15	3.831
7	26	360	Cocco Anna Rita nata a Savignano Irpino (AV) il 23/03/1968	Cessione Volontaria	19	22/01/15	9.364
8	26	546	Lombardi Elisabetta nata a Savignano Irpino (AV) il 08/03/1961	Cessione Volontaria	20	29/01/15	6.938
9	26	367	Lombardi Elia nato a Savignano Irpino (AV) il 01/01/1959 Maglione Sara nata a Savignano Irpino (AV) il 16/01/1961	Cessione Volontaria	21	29/01/15	16.281
10	26	337	Raffa Mariarosaria nata a Savignano Irpino (AV) il 22/06/1975	Cessione Volontaria	22	05/02/15	8.170
11	26	220	Corsano Rosa nata ad Avellino il 18/11/1967	Cessione Volontaria	23	05/02/15	10.925
	26	357	Corsano Felice nato a Foggia il 28/07/1969				
12	26	193	Chiuccariello Maria nata a Savignano Irpino (AV) il 09/12/1930	Cessione Volontaria	24	12/02/15	11.424
			D'Amato Michela nata a Savignano Irpino (AV) il 02/02/1956				
			D'Amato Carmina nata a Savignano Irpino (AV) il 20/08/1959				
			D'Amato Lucia nata a Savignano Irpino (AV) il 01/04/1964				
13	26	216	Tammaro Carmela nata a Savignano Irpino (AV) il 21/12/1940	Cessione Volontaria	25	13/02/15	4.275
14	26	212	De Prospro Susanna nata a Savignano Irpino (AV) il 19/03/1952	Cessione Volontaria	26	19/02/15	16.768
	26	213	Roberto Paolo nato a Savignano Irpino (AV) il 01/01/1944				
15	26	356	Cavallari Irene nata a Savignano Irpino (AV) il 26/11/1948	Cessione Volontaria	27	19/02/15	14.582
	26	391					
16	26	195	Delillo Mario Antonio nato a Savignano Irpino (AV) il 19/05/1944	Cessione Volontaria	28	26/02/15	7.410
			Panella Maria nata a Greci (AV) il 24/09/1954				
17	26	335	Cavallari Generoso nato a Savignano Irpino (AV) il 14/08/1937	Cessione Volontaria	29	05/03/15	13.466
			Pannese Luigia nata ad Ariano Irpino (AV) il 23/04/1956				
			Volpe Francesco nato a Savignano Irpino il 31/05/1951				
18	26	560	Cavallari Generoso nato a Savignano Irpino il 14/08/1937	Cessione Volontaria	30	05/03/15	4.954
			Ciampone Concetta nata a Troia (FG) il 18/04/1950				
19	26	566	Nigro Giuseppina Elisabetta nata a Savignano Irpino (AV) il 16/11/1948	Cessione Volontaria	31	05/03/15	9.092
			Nigro Giovanna nata a Savignano Irpino (AV) il 17/04/1953				
20	26	556	Grignano Giuseppe nato a Savignano Irpino (AV) il 26/04/1948	Cessione Volontaria	32	05/03/15	5.091
21	15	482	Comune di Savignano Irpino (AV)	Cessione Volontaria	33	06/03/15	27.787
	26	368					
	26	558					
22	26	341	Savignano Maria Carmela nata a Savignano Irpino (AV) il 24/11/1921	Cessione Volontaria	34	06/03/15	16.072
	26	548	Cavallari Giovanni nato a Savignano Irpino (AV) il 08/03/1947 Cavallari Lorenzo nato a Savignano Irpino (AV) il 03/08/1949				
23	26	194	Volpe Iolanda nata a Savignano Irpino il 01/01/1935 Tammaro Ida nata in Svizzera il 05/07/1966	Cessione Volontaria	35	06/03/15	7.624
24	26	192	Cavallari Carmela Maria Grazia nata a Ariano Irpino (AV) il 20/10/1958	Cessione Volontaria	36	06/03/15	10.688
25	26	365	Savignano Anna nata a Savignano Irpino (AV) il 04/10/1938	Decreto di esproprio	108	17/02/15	4.185
26	26	353	Volpe Stefano nato a Luino (VA) il 03/11/1985	Decreto di esproprio	109	17/02/15	26.200
	26	354	Volpe Giuseppe nato a Luino (VA) il 30/01/1989				

27	26 26	403 562	Nigro Giovanni nato a Savignano Irpino (AV) il 19/10/1945	Decreto di esproprio	110	17/02/15	6.933
28	26	540	Marinaccio Anna, Marinaccio Carmina, Marinaccio Diodata e Marinaccio Faustina, tutti Fu Giovanni Marinaccio Antonietta, Marinaccio Faustina e Marinaccio Nicolina, tutti Fu Michele Marinaccio Giovanni nato a Savignano Irpino il 24/11/1908 Marinaccio Lorenzo nato a Savignano Irpino il 25/09/1910 Marinaccio Michele nato a Savignano Irpino il 07/10/1914 Marinaccio Oreste nato a Savignano Irpino il 24/11/1906 Marinaccio Paolina nata a Savignano Irpino il 04/09/1919 Marinaccio Settimio nato a Savignano Irpino il 26/05/1921	Decreto di esproprio	142	20/02/15	10.199
29	26	355	Casullo Marco nato a Monteleone di Puglia (FG) il 03/10/1971	Decreto di esproprio	206	09/03/15	6.698
30	26	358	Casullo Eleonora nata a Savignano Irpino (AV) il 29/06/1939	Decreto di esproprio	207	09/03/15	3.871
31	26	542	Roberto Itala nata in Svizzera il 20/06/1972	Decreto di esproprio	208	09/03/15	6.534
32	26	544	Nigro Paolo nato a Savignano Irpino il 24/01/1938 Nigro Faustina nata a Savignano Irpino il 07/08/1942 Nigro Salvatore nato a Savignano Irpino il 04/08/1944 Nigro Lucia nata a Savignano Irpino il 19/09/1953 Nigro Eva nata a Biella il 10/10/1977 Nigro Barbara nata a Biella il 12/03/1981 Nigro Adamo nato a Biella il 02/01/1991 Savignano Michele nato a Savignano Irpino il 09/05/1904	Decreto di esproprio	209	09/03/15	7.930
33	26	552	Savignano Maria Carmela nata a Savignano Irpino (AV) il 24/11/1921 Cavallari Giovanni nato a Savignano Irpino (AV) il 08/03/1947 Cavallari Lorenzo nato a Savignano Irpino (AV) il 03/08/1949	Decreto di esproprio	210	09/03/15	7.702
34	26	550	Savignano Maria Carmela nata a Savignano Irpino (AV) il 24/11/1921	Decreto di esproprio	211	09/03/15	22.280
	26	554	Cavallari Giovanni nato a Savignano Irpino (AV) il 08/03/1947 Cavallari Lorenzo nato a Savignano Irpino (AV) il 03/08/1949				
35	26	338	Istituto Diocesano per il Sostentamento del Clero della Diocesi di Ariano Irpino-Lacedonia	Decreto di esproprio	212	09/03/15	9.714
	26	405					
36	26	215	Doto Carmine Antonio nato a Castelfranco in Miscano (BN) il 10/07/1963 Doto Maddalena nata ad Ariano Irpino (AV) il 20/09/1998 Doto Andrea nato ad Ariano Irpino (AV) il 09/11/2000	Decreto di esproprio	213	09/03/15	11.828
37	26	191	Comune di Savignano Irpino (AV)	Decreto di esproprio	214	09/03/15	69.215
	26	211					
	26	214					
	26	217					
	26	218					
	26	361					
	26	363					
	26	364					
	26	366					
26	564						
38	26	196	Cavallari Irene nata a Savignano Irpino il 26/11/1948 Casullo Concetta nata a Savignano Irpino il 21/08/1946 Di Paola Michele Arcangelo nato a Savignano Irpino il 02/01/1960 Sampietro Filippo nato ad Ariano Irpino il 05/12/1922 Volpe Cristina, Volpe Erminio, Volpe Leonardo, Volpe Paolina, tutti fu Alessio Volpe Remigio fu Alessio	Decreto di esproprio	216	09/03/15	29.711

TOTALE 462.488

4. LA NUOVA EMERGENZA DELLA TERRA DEI FUOCHI

Premessa.

Terra dei fuochi è un'espressione che nel corso dell'approfondimento operato dalla Commissione con riguardo alla regione Campania è risultata sicuramente tra le più utilizzate e che maggiormente si è ripetuta nel corso delle audizioni e nella documentazione acquisita.

Ormai il fenomeno dell'interramento di rifiuti tossici e speciali e dell'innescò dei roghi di rifiuti nelle province di Napoli e Caserta è da tutti indicato come il fenomeno della Terra dei fuochi.

La Commissione della precedente legislatura si era già interessata del fenomeno dei roghi⁹⁰ concludendo che, a fronte della piena consapevolezza del problema, “.. deve osservarsi come nessuna attività efficace sia stata messa in atto per tamponare un fenomeno di una gravità inaudita..”. Le forze di polizia interpellate avevano già allora evidenziato l'obiettivo difficoltà di intervento: era infatti possibile tamponare singoli episodi, ma non il fenomeno nella sua interezza che continuava a persistere alimentando un'economia illegale in una regione già ampiamente provata dagli imponenti inquinamenti.

Da quelle conclusioni, allarmanti e severe, altri fatti, altre vicende giudiziarie, altre disposizioni normative sono intervenute. Basti pensare alla desecretazione in data 31 ottobre 2013 delle dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Carmine Schiavone nel corso dell'audizione resa in data 7 ottobre 1997 dinanzi ad una delegazione della Commissione bicamerale d'inchiesta della XIII legislatura ed avente ad oggetto l'intombamento dei rifiuti tossici ad opera del clan dei casalesi.

Così come va richiamata la entrata in vigore del decreto legge n. 136 del 2013 convertito nella legge n. 6 del 2014 sulla cosiddetta Terra dei fuochi.

E non solo: la stipula di protocolli interistituzionali, la nascita di comitati e di associazioni a difesa e a presidio dei territori, le inchieste della magistratura sono “fatti” che hanno interessato e arricchito il patrimonio di conoscenza della Commissione che ha ritenuto quanto mai necessario dedicare una specifica attenzione al fenomeno.

La scelta di intitolare il capitolo “la nuova emergenza della Terra dei fuochi” è legata al fatto che l'approfondimento operato ha avuto ad oggetto fatti accaduti in precedenza e che sono tuttavia emersi solo successivamente e che solo successivamente sono stati indagati ed esplorati (si pensi al rinvenimento di rifiuti precedentemente intombati, alla analisi dei terreni in precedenza inquinati), rinnovando dunque una situazione emergenziale che sembra non abbandonare mai questo territorio.

Nelle pagine che seguono dunque l'obiettivo è quello di verificare quale sia stata la ricaduta concreta delle disposizioni di legge introdotte dalla legge n. 6 del 6 febbraio 2014, avuto particolare riguardo al fenomeno dei roghi e della illecita combustione dei rifiuti, alla mappatura dei suoli agricoli interessati da effetti contaminanti con la loro successiva classificazione e al fenomeno illecito dell'intombamento dei rifiuti e degli eventuali e successivi rinvenimenti.

4.1. La legge 6 febbraio 2014 n. 6 “ Terra dei fuochi”

Il decreto legge n. 136 del 2013 convertito nella legge n. 6 del 2014 contiene una serie di disposizioni volte a fronteggiare la grave situazione di emergenza ambientale nel territorio compreso tra le province di Napoli e Caserta, interessato dal fenomeno dei roghi di rifiuti tossici denominato Terra dei fuochi.

⁹⁰ Si rinvia al Capitolo I; paragrafo 1.3.3 della relazione della XVI legislatura .

4.1.1 L'articolo 1. La mappatura dei terreni. Rinvio

L'articolo 1 disciplina lo svolgimento di indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di rilevamento, dei terreni della regione Campania destinati all'agricoltura al fine di accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti unitamente alla verifica e ricognizione dei dati in possesso degli enti competenti. In esito alle predette indagini si prevede l'indicazione dei terreni che non possono essere destinati alla produzione agroalimentare, ma esclusivamente a colture diverse in considerazione delle capacità fitodepurative, nonché quelli da destinare solo a particolari produzioni agroalimentari (commi 5-6). Il tema sarà oggetto di un approfondimento specifico in un successivo paragrafo.⁹¹

4.1.2 L'articolo 2. Gli organi: il Comitato interministeriale e la Commissione

L'articolo 2 disciplina l'istituzione di un comitato interministeriale e di una commissione (commi 1-2) con l'obiettivo di individuare e potenziare azioni ed interventi di monitoraggio e di tutela ambientale nei terreni della regione Campania che non possono essere destinati alla produzione agroalimentare, nonché nelle acque di falda e nei pozzi.

Alla commissione è affidato il compito di adottare e coordinare un programma straordinario e urgente di interventi finalizzati alla tutela della salute, alla sicurezza, alla bonifica dei siti, alla rivitalizzazione economica dei territori (comma 4). All'attuazione del programma straordinario urgente, secondo il testo di legge, si provvede nel 2014 nel limite delle risorse disponibili a seguito della riprogrammazione delle linee di intervento del piano di azione coesione della regione Campania integrate con quelle finalizzate allo scopo nell'ambito dei programmi dei fondi strutturali europei 2014-2020 per la regione Campania e della quota nazionale del fondo sviluppo e coesione Campania determinata dal CIPE (comma 5). Anche una quota del fondo unico di giustizia concorre alla realizzazione di siffatti interventi (comma 5-bis).

A successivi regolamenti è demandata la disciplina degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento (articolo 2, comma 4 ter) e alla definizione dei parametri fondamentali di qualità delle acque destinate ad uso irriguo su colture alimentari e modalità di verifica (articolo 1, comma 6 *sexies*).

E' il caso di soffermarsi sulle disposizioni previste nell' articolo 2.

Al riguardo già nella audizione del 21 ottobre 2015 l'incaricato del Ministro dell'interno per il fenomeno dei roghi dei rifiuti, Donato Cafagna, aveva espressamente affrontato il tema.

Chiarendo in primo luogo che con Decreto del Ministro dell'interno del 26 novembre 2012, era stato incaricato espressamente di svolgere funzioni di raccordo e supporto delle prefetture della Campania e degli enti del territorio

⁹¹ L'approfondimento sul punto è oggetto dello specifico successivo paragrafo 4.2.

per rafforzare l'attività di contrasto contro il fenomeno degli incendi dolosi di rifiuti nell'intera regione Campania, sottolineava l'importanza degli organismi che la normativa in oggetto aveva previsto per raggiungere le proprie finalità:

- il Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, composto dai rappresentanti di tutti i ministeri che hanno voce in capitolo in materia; nella seduta del 19 marzo 2015 il Comitato aveva approvato le linee di indirizzo sulle attività, tra le quali anche linee specifiche in materia di roghi di rifiuti;
- la Commissione, composta dai delegati degli stessi Ministeri che fanno parte del comitato interministeriale, con il compito di rendere attuative le linee di indirizzo del comitato interministeriale;
- l'incaricato del Governo per il contrasto dei roghi di rifiuti in Campania;

Così nell'audizione del 21 ottobre 2015:

“... La legge prevede una serie di organismi, che sinteticamente riporto. Uno è il comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, composto dai rappresentanti di tutti i ministeri che hanno voce in capitolo in materia. Nella seduta del 19 marzo 2015 questo comitato ha approvato le linee di indirizzo sulle attività, tra le quali anche linee specifiche in materia di roghi di rifiuti. In parallelo è stato istituito il gruppo di lavoro coordinato dal capo del Corpo forestale dello Stato, che sta procedendo alla mappatura dei terreni agricoli. Tuttora sono da istituire sulla base della legge la commissione, che è composta dai delegati degli stessi Ministeri che fanno parte del comitato interministeriale, che ha il compito di rendere attuative le linee di indirizzo del comitato interministeriale, e l'incaricato del Governo per il contrasto dei roghi di rifiuti in Campania e le problematiche connesse, che il comitato interministeriale ha individuato, designando con verbale il 19 marzo nella mia persona, ma che ancora non è stato formalizzato.(..).”

La commissione, richiamata dall'incaricato Cafagna nel corso dell'audizione, è stata quindi istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2015 e rappresenta l'organo tecnico operativo del comitato interministeriale, istituito a sua volta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2014.

Il documento della commissione ex lege n. 6 del 2014

La commissione appositamente nominata ha altresì provveduto ad adottare il programma straordinario ed urgente di interventi come previsto dalla legge⁹². A seguito dell'insediamento in data 3 febbraio 2016 i lavori della commissione istituita hanno riguardato la ricognizione delle attività svolte dal gruppo di lavoro ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 6 del 2014. Acquisiti i risultati, la commissione ha rilevato le principali criticità emerse dai lavori sino ad allora svolti dalle amministrazioni che avevano operato sui territori interessati.

Nella rappresentazione dunque di siffatte criticità, la commissione ha sottolineato in primo luogo la importanza fondamentale di una corretta informazione circa il lavoro svolto in quanto la errata comunicazione della reale

⁹² Il documento “Progetto integrato ai fini della individuazione e il potenziamento delle azioni e degli interventi di monitoraggio per la tutela dei terreni, delle acque di falda e dei pozzi della regione Campania” è ricompreso nella vasta produzione consegnata dai comitati ambientalisti a seguito dell'audizione presso la prefettura di Napoli in data 25/10/17 e classificata con il n. 2380/1 .

entità dell'inquinamento ambientale crea danno all'immagine dei prodotti regionali e accresce nei cittadini legittime preoccupazioni in relazione al loro stato di salute "... alle quali diventa necessario ed inderogabile fornire adeguate risposte ...".

Ha quindi rappresentato l'opportunità di realizzare un migliore coordinamento tra le diverse azioni poste in campo al fine di evitare duplicazione di interventi nell'ottica di una razionalizzazione delle risorse.

Ha poi rilevato che i 90 comuni ricompresi nel novero dei territori da indagare rappresentano aree non perfettamente contigue dal punto di vista geografico. Le ragioni di questa parziale discontinuità risiedono, ad eccezione di Calvi Risorta ed Ercolano che sono state inserite a seguito di rinvenimenti di importanti discariche abusive, peraltro non agricole, essenzialmente nel criterio seguito per individuare i comuni sulla base delle loro adesione avvenuta su base volontaria nel periodo precedente l'anno 2013 al patto per la Terra dei fuochi promosso dall'incaricato di Governo per il fenomeno dei roghi di rifiuti in Campania.

La commissione nel corso dei rilevamenti di fenomeni quali gli incendi di rifiuti e le discariche abusive ha constatato che il territorio interessato da siffatti fenomeni ricalca sostanzialmente quello dell'ex SIN Litorale domitio flegreo ed agro aversano. Ha quindi auspicato una rimodulazione delle aree indagate per garantire alla popolazione locale di " non avere ragionevolmente trascurato nessuna delle potenziali situazioni di criticità presenti nell'area".

Un altro aspetto evidenziato dalla Commissione ha riguardato la carenza informativa registrata riguardo a terreni che sono o sono stati oggetto di indagine da parte dell'autorità giudiziaria. Da qui l'avvio di una interlocuzione con le procure della Repubblica competenti (procura generale presso la Corte di appello Napoli, procura di Napoli, procura di Napoli Nord, procura di S. Maria Capua Vetere e Nola) per acquisire dati che conducano eventualmente anche alla revisione delle aree oggetto di indagine. "Il tavolo di coordinamento che ne è scaturito appare uno strumento indispensabile per aggiornare tempestivamente il perimetro territoriale sul quale intervenire".

Il tema si ricollega all'altro di eguale importanza affrontato dalla commissione in punto di criticità e riguarda la necessità di unificare le informazioni istituzionali. Si assiste infatti alla diffusione di informazioni non sempre omogenee riguardanti i temi oggetto del programma, inerenti sia i contenuti, sia i tipi di mappe utilizzate per individuare i siti oggetto di indagini. Una soluzione sarebbe quella di individuare un sito web istituzionale a livello nazionale nel quale far confluire tutti i dati relativi alla cosiddetta Terra dei fuochi provenienti dai diversi enti, ciò al fine di divulgare e amplificare in maniera coordinata tutte le informazioni disponibili.

L'altro elemento di evidente criticità è legato alla mancata emanazione dei regolamenti ministeriali previsti dalla legge n. 6 del 2014 relativi a disciplina degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento (articolo 2, comma 4 *ter*) e alla definizione dei parametri fondamentali di qualità delle acque destinate ad uso irriguo su colture alimentari e modalità di verifica (articolo 1, comma 6, *sexies*). La commissione ha sottolineato la gravità della mancata

adozione dei regolamenti e ha richiesto al Ministero dell'ambiente i tempi di definizione del problema, in considerazione della particolare rilevanza a causa del consistente numero di sequestri di terreni e pozzi ad uso irriguo effettuati sul territorio Campano anche nei casi in cui le analisi sui prodotti ortofrutticoli non evidenziavano criticità di sorta. Per il primo regolamento, alla data di elaborazione del documento della commissione, lo schema di regolamento era stato predisposto dal Ministero dell'ambiente con l'acquisizione dei pareri favorevoli dei ministeri concertanti e con la formula del parere interlocutorio del Consiglio di Stato del 13 aprile 2016, ma si era ancora lontani dalla sua adozione. Per sopperire a tale mancanza la commissione ha ritenuto che il modello scientifico elaborato dal gruppo di lavoro potesse essere adottato in via generale per la valutazione dei terreni ad uso agricolo.

Relativamente al regolamento per la definizione dei parametri fondamentali di qualità delle acque destinate ad uso irriguo su colture alimentari, alla data di approvazione del documento, lo schema di regolamento era stato predisposto dalla direzione competente ed era all'esame dell'ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente.

La commissione *ex lege* n. 6 del 2014 ha sottolineato come la condizione, se non di dissesto, di difficoltà finanziaria di molti comuni nelle province di Napoli e Caserta tende a rendere di difficile realizzazione lo svolgimento delle attività di messa in sicurezza dei suoli agricoli interdetti a seguito delle attività di indagine del gruppo di lavoro, anche laddove queste attività possono essere svolte in danno al responsabile dell'inquinamento (la cui individuazione rappresenta spesso un'operazione molto complessa).

Pertanto, relativamente ai suoli agricoli, nell'ambito dell'area sicurezza individuata dalla commissione si è provveduto a inserire nella linea di intervento 1 relativa al "Potenziamento della cooperazione e della coesione istituzionale e sociale" la misura: "strumenti finanziari agevolati per gli enti locali".

Il tema della mancanza di adeguate risorse finanziarie è uno dei punti nevralgici anche rispetto alla individuazione di luoghi interessati da abbandono, interrimento e roghi di rifiuti che rappresenta, tuttora, il tema più grave di criticità ambientale per il territorio. Anche per i luoghi abituali di sversamento il controllo appare difficile, in quanto si trovano lungo le direttrici delle strade provinciali o al confine di diverse amministrazioni comunali, luoghi dove le responsabilità amministrative relative agli interventi di rimozione e conferimento in discarica è oggetto di contesa tra le amministrazioni. A ciò si aggiunga che le azioni di raccolta e smaltimento rifiuti restano in capo ai comuni che non dispongono delle risorse economiche necessarie a effettuarle.

La commissione "legge terra dei fuochi" nel documento in esame ha ritenuto che il problema sia di più ampio rilievo e che oggetto di attenzione, di controlli e di impegni finanziari debbano essere nel loro complesso i siti interessati da sversamento illecito e non solo quelli individuati come suoli agricoli.

Nell'ambito delle politiche di riequilibrio e controllo territoriale, è emersa la necessità di definire - intorno ai centri di rischio di maggiore rilevanza, come le grandi discariche - zone di rispetto con lo scopo di salvaguardare l'integrità

anche paesaggistica del territorio rurale circostante. Trattasi di fasce di sicurezza e di interposizione tra siti potenzialmente a rischio e aree agricole attive, caratterizzate dalla presenza di vegetazione arborea che ha la capacità di assorbire, biodegradare, immobilizzare eventuali flussi di contaminanti dalle discariche verso le aree agricole limitrofe, che potrebbero essere causati da eventi eccezionali. Dalla creazione di queste aree di rispetto deriverebbero non solo vantaggi di tipo geo-chimico per il settore agricolo regionale, legati alla riduzione del rischio di contaminazione, ma ci sarebbe un ritorno di immagine, in termini di recupero della credibilità e della qualità ambientale del territorio cui sono legate le produzioni agro-alimentari.

Gli interventi

La commissione *ex lege* n. 6 del 2014 ha così individuato delle linee di indirizzo su cui operare:

- a. contrasto dei roghi di rifiuti e controlli e repressione di ulteriori sversamenti nelle aree interessate;
- b. censimento e verifica delle aree interessate da abbandono e interrimento rifiuti;
- c. identificazione dei centri di pericolo;
- d. monitoraggio delle matrici agro-alimentari;
- e. caratterizzazione e monitoraggio delle matrici ambientali;
- f. definizione e attuazione delle misure di prevenzione, messa in sicurezza, bonifica;
- g. attività di vigilanza e controllo;
- h. controllo degli appalti per la messa in sicurezza/bonifica;
- i. comunicazione, sensibilizzazione e informazione della popolazione;
- j. attuazione di misure e programmi finalizzati a garantire la corretta gestione dei rifiuti;
- k. controlli sanitari;
- l. rafforzamento della legislazione esistente in materia di illeciti ambientali.

Nell'ambito di tali linee di indirizzo la commissione ha individuato quattro aree di intervento aggregando per omogeneità di esecuzione le linee di indirizzo precedentemente richiamate e indicando al tempo stesso il soggetto attuatore responsabile di ciascuna attività.

Le linee di indirizzo relative a: h) controllo degli appalti per la messa in sicurezza/bonifica; i) comunicazione, sensibilizzazione e informazione della popolazione e l) rafforzamento della legislazione esistente in materia di illeciti ambientali, sono state ritenute trasversali a tutte le aree di intervento e, pertanto, trovano nelle attività previste dal programma adeguato spazio e relativo finanziamento.

Nell'area "bonifiche e ripristino ambientale" la commissione ha unificato la programmazione attuativa di quattro delle linee di indirizzo tra loro strettamente collegate e interconnesse:

- b. censimento e verifica delle aree interessate da abbandono e interrimento rifiuti;
- c. identificazione dei centri di pericolo;

- e. caratterizzazione e monitoraggio delle matrici ambientali;
- f. definizione e attuazione delle misure di prevenzione, messa in sicurezza, bonifica.

Alcune di queste misure risultano essere già state avviate, altre sono in fase di progettazione e, pertanto, il loro potenziamento da un lato e la realizzazione dall'altro necessitano di un sostegno finanziario, che varia in relazione alla tipologia e all'urgenza dell'intervento proposto nonché allo stato di avanzamento.

Nell'area "sicurezza" la commissione ha provveduto ad accorpate la programmazione attuativa di due linee di indirizzo del comitato strettamente collegate e interconnesse:

- a. attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di abbandono e incendio dei rifiuti;
- g. potenziamento delle misure di vigilanza e controllo.

La coordinata azione, promossa dall'incaricato del Governo per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti in Campania e delle problematiche connesse (articolo 2 della legge n. 6 del 2014), che prosegue, ampliando, potenziando e integrando, le iniziative attivate in qualità di incaricato del Ministro dell'interno, ha consentito a parere della commissione Terra dei fuochi, da un lato, di contrastare efficacemente il fenomeno dello smaltimento abusivo di rifiuti sul suolo e nel sottosuolo e dall'altro - come attesta l'unica fonte ufficiale in materia costituita dalla banca dati del Corpo dei Vigili del fuoco - di contenere il fenomeno degli incendi di rifiuti.

Nell'area "ambiente e salute" sono state ricomprese le tre linee di indirizzo che il comitato interministeriale ha indicato come "monitoraggio delle matrici agro-alimentari" (linea di indirizzo d), "controlli sanitari" (linea di indirizzo k) e "attuazione di misure e programmi finalizzati a garantire la corretta gestione dei rifiuti" (linea di indirizzo j).

Riguardo alle prime due linee di indirizzo, la commissione ha richiamato le iniziative al riguardo avviate dalla regione Campania nel 2014: un'azione su scala regionale, di analisi e studio del territorio campano, mediante un programma di campionamento integrato nel settore delle matrici di origine ambientale, animale e vegetale. Lo sviluppo delle attività è stato sintetizzato in un piano denominato "Campania trasparente", di cui è promotore l'Istituto zooprofilattico sperimentale del mezzogiorno.

La conoscenza del territorio attraverso indagini integrate e omogenee su matrici ambientali, alimentari e biologiche umane, è indispensabile per restituire all'opinione pubblica una significativa e attendibile rappresentazione della salubrità delle produzioni agroalimentari campane.

Per quanto riguarda più strettamente le matrici agroalimentari e i progetti in corso, al fine di garantire la massima trasparenza sui prodotti agroalimentari, la Commissione ha previsto il campionamento di matrici di origine vegetale e animale. Le linee di intervento previste, oltre a ottenere informazioni sullo stato di salubrità delle produzioni campane, sono in grado di produrre anche dati ambientali, utilizzando matrici di origine animale come bioindicatori. I risultati di una prima fase di campionamento, riguardanti circa 2.492 campioni di origine vegetale e 1.654 campioni di origine animale (latte, miele, api,

gasteropodi e volpi), si legge nel documento, “hanno sino a oggi testimoniato l'innocenza delle produzioni agricole campane. Il piano di prossima attuazione prevede il campionamento e l'analisi di ulteriori 2000 campioni di origine vegetale”.

L'Izsm con la collaborazione dell'Istituto nazionale tumori "Fondazione Pascale" e altri enti di ricerca, ha inserito all'interno del piano "Campania trasparente" lo studio SPES con lo scopo di effettuare una misura sistematica di biomarcatori di esposizione.

Così testualmente nel documento: “...gli interventi relativi all'area dei controlli sanitari esplicitamente richiamati dall'articolo 2 della citata legge 6 del 2014 sono stati assunti, sino a oggi, dalla regione che, nell'ambito del piano di rientro, ha intrapreso un percorso di razionalizzazione delle risorse e di conseguente riorganizzazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, indicando un programma di attività assegnato al commissario regionale campano. In particolare, al punto XX del citato programma è prevista la riorganizzazione e il potenziamento delle attività di prevenzione in tutta la regione Campania, con particolare attenzione alla programmazione e attuazione degli interventi previsti dal decreto-legge 136 del 2013 convertito in legge n. 6 del 2014, articolo 2, commi da 4- quater a 4-octies che costituiscono l'area geografica di competenza della Commissione.

Infatti i commi ora citati dell'articolo 2 della legge n. 6 del 2014, inseriti nel corso dell'esame parlamentare stabiliscono che, su proposta dell' ISS, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto la regione Campania definisce anche ai fini degli eventuali accertamenti conseguenti, la tipologia di esami per la prevenzione e il controllo dello stato di salute della popolazione residente nei comuni indicati dalla predetta direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del mare e della salute, con esclusione dei comuni capoluogo che risultino interessati da sversamenti illegali e smaltimenti abusivi di rifiuti in esito ai lavori del gruppo previsto dalla legge medesima (commi 4-*quater* e da 4-*sexies* a 4-*octies* dell'articolo 2). Gli esami previsti sono effettuati senza alcuna compartecipazione di spesa da parte dei pazienti.

Il sistema di monitoraggio epidemiologico basato sui registri tumori, nell'ambito del citato programma di azioni, che è stato implementato a livello regionale, a oggi copre circa l'80 per cento della popolazione residente nell'area indagata. La diffusione puntiforme e l'estrema eterogeneità delle sostanze inquinanti, nonché la notevole estensione geografica (90 comuni a oggi) e di popolazione (oltre 3 milioni di abitanti) dell'area dichiarata a rischio ambientale rendono necessario e opportuno un approccio epidemiologico, più mirato dal punto di vista sia metodologico, sia operativo rispetto a quello che ha caratterizzato lo studio Sentieri - pure esplicitamente richiamato nella citata legge n. 6 del 2014 - da ritenersi, a parere della commissione ex legge n. 6 del 2014 superato....”

La commissione ha quindi ritenuto che lo studio Sentieri non dovesse essere prorogato. La regione Campania per le attività di monitoraggio ha adottato presso il registro tumori uno strumento di analisi molto più dettagliato dotato di un avanzato sistema di geolocalizzazione. Quest'ultimo già operativo in

alcune AASSLL permette di individuare possibili effetti sanitari localizzati, di acquisire e correlare dati su potenziali sorgenti inquinanti puntuali; in altri termini permette di ottenere indicazioni sanitarie mirate in relazione a specifiche criticità ambientali che sono state rilevate.

La commissione ha altresì concentrato la propria programmazione ed intervento anche alla linea di indirizzo l) rafforzamento della legislazione esistente in materia di illeciti ambientali.

Secondo le linee di indirizzo del comitato interministeriale, i siti della regione Campania individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto legge n. 136 del 2013, costituiti da aree agricole in cui è stata accertata la presenza di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione, sono siti in cui sussiste quantomeno una "minaccia di danno", ai sensi della vigente normativa nazionale (decreto legislativo n. 152 del 2006, parte VI) ed europea (direttiva 2004/35/CE), mentre quelli in cui sia stata accertata anche una contaminazione tale da causare un rischio significativo per la salute umana, sono siti in cui sussiste un "danno ambientale". I responsabili del danno e della minaccia di danno, qualora individuati, sono pertanto tenuti all'attuazione delle misure di riparazione e prevenzione o al pagamento delle somme a tal fine necessarie (articoli 304, 305 e 311 del decreto legislativo n. 152 del 2006). In questo quadro, in relazione ai siti della regione Campania indicati ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto legge n. 136 del 2013, l'amministrazione, ove sia individuato il responsabile, potrà ottenere, applicando la normativa vigente in materia di danno ambientale:

- il pagamento da parte del responsabile delle somme necessarie a finanziare le misure di riparazione del danno al terreno, in anticipo rispetto all'esecuzione, superando il meccanismo della rivalsa previsto in materia di bonifiche;
- il pagamento da parte del responsabile delle somme necessarie a finanziare le misure di prevenzione, incluse le spese sostenute dall'amministrazione per individuare e valutare il danno o la minaccia di danno (attività di mappatura, ispezioni, campionamenti, ecc.).

Al fine di rafforzare ulteriormente la legislazione esistente in materia, la commissione *ex lege* n. 6 del 2014 ha formalmente assunto l'impegno di sollecitare al Ministero dell'ambiente e ai Ministeri concertanti l'adozione, nel più breve tempo possibile, dei due regolamenti relativi rispettivamente agli interventi di bonifica e messa in sicurezza delle aree destinate all'uso agricolo e alla qualità delle acque utilizzate a scopo irriguo. La Commissione ha assunto altresì l'impegno di farsi promotrice di un intervento di tipo legislativo per la creazione, intorno ai centri di rischio di maggiore rilevanza, delle fasce di rispetto.

Il documento programmatico della commissione si conclude con l'impegno di coordinare e monitorare gli interventi descritti a seguito della loro attuazione da parte degli enti istituzionali coinvolti nel corso del quinquennio 2016-2020, e nell'ambito del finanziamento loro concesso.

Il documento è stato oggetto di esame ed approvato dal comitato interministeriale, che si è riunito presso il Ministero dell'ambiente il 2 agosto 2016, il quale ha altresì deliberato la sua trasmissione alla cabina di regia per la

programmazione del fondo di sviluppo e coesione 2014-2020, ai fini del successivo esame da parte del CIPE.

Per quanto concerne le linee finanziarie strumentali agli interventi indicati nel programma della commissione, si fa presente che il fabbisogno economico complessivo per le misure previste è pari a 103,425 milioni di euro. Tali misure possono suddividersi in 6 macroaree d'intervento: misure per le bonifiche e il ripristino ambiente (le quali prevedono un fabbisogno economico pari a 38,5 milioni di euro); misure ricadenti sulla sicurezza (19,65 milioni di euro); area ambiente e salute (40,725 milioni di euro); rafforzamento delle misure di prevenzione antimafia e anticorruzione per le attività inerenti alla messa in sicurezza e la bonifica dei terreni (1,2 milioni di euro); misure relative alla comunicazione, sensibilizzazione e informazione della popolazione (250.000 euro); area rivitalizzazione economica del territorio (3,1 milioni di euro).

Merita tuttavia di essere segnalato quanto riferito dalle associazioni ambientaliste nella ultima audizione svoltasi a Napoli nell'ottobre 2017 e precisamente le osservazioni del presidente del coordinamento associazioni flegree-giuglianesi, *Ciro Di Francia*, nonché del legale dell'associazione, *Roberto Ionta*.

Così si è espresso *Ciro Di Francia* nell'audizione del 25 ottobre 2017:

“Noi siamo stati felicissimi nell'approvazione di due leggi del Parlamento, la n. 6 del 2014 e la n. 68 del 2015, ma quando queste leggi prevedono commissioni che dovrebbero monitorare e, a distanza di un anno, si dimette il presidente del comitato interministeriale e non viene sostituito, questo significa che le leggi si fanno, sì, e noi le apprezziamo, ma...”

Quindi nel corso della medesima audizione *Roberto Ionta* ha affermato:

“Per quanto riguarda la legge n. 6, come diceva il presidente *Di Francia* - sarò breve - ho il programma dei lavori, con l'istituzione del comitato interministeriale, che aveva istituito una commissione, ma da giugno 2016 ci risulterebbe ancora dimissionario e non è stato sostituito il dottor *Massimo Gerli*. La commissione e il comitato interministeriale sono necessari affinché si possa dare reale attuazione alla legge 6 sulla Terra dei fuochi, per le bonifiche e la prevenzione della salute dei cittadini. Io vi lascio il programma dei lavori. Ho scritto anche una PEC al Presidente del Consiglio il 29 marzo 2017 affinché ci relazionasse sullo stato dell'attuazione e ci dicesse se funzionano o meno questa commissione e questo comitato interministeriale...”

Le dichiarazioni dunque operano un espresso richiamo al lavoro della Commissione appositamente istituita *ex lege* n. 6 del 2014 lasciando tuttavia intendere che la pur validissima attività posta in essere dall'organo collegiale e trasfusa nel documento programmatico sinora illustrata rischia di restare sostanzialmente inattuata. Non appare infatti che sia stato dato seguito all'attività della commissione Terra dei fuochi che era stata istituita non solo per adottare il documento programmatico ma per vigilare sulla effettiva attuazione della programmazione.

Al documento programmatico come approvato non è seguita la delibera CIPE relativa agli specifici finanziamenti. Verosimilmente i finanziamenti destinati alla realizzazione di quanto stabilito sono stati diversamente programmati. La

inchiesta ha consentito infatti di verificare i numerosi “patti” tra Governo e regione per assicurare i fondi necessari a realizzare la complessa opera di riqualificazione ambientale del territorio campano.

Tuttavia resta il dato della mancata attuazione di una specifica disposizione di legge che assicurava attraverso l’operato della commissione *ex lege* n. 6 del 2014 una specifica attenzione alla tematica della Terra dei fuochi.

4.1.3 L’articolo 2-bis. Rafforzamento delle misure di prevenzione antimafia e anticorruzione per le attività inerenti alla messa in sicurezza e la bonifica dei terreni

Per garantire una effettiva azione di verifica dei fenomeni di infiltrazione criminale legati alla gestione dei rifiuti e per un efficace contrasto agli stessi, l’articolo 2-bis della legge n. 6 del 2014 affida al prefetto del capoluogo di regione il coordinamento di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’affidamento e nella esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché nelle erogazioni e nelle concessioni di provvidenze pubbliche connessi alle attività di monitoraggio e bonifica delle aree inquinate.

Il 2 agosto 2016 a cura del comitato interministeriale del programma straordinario di interventi per la prevenzione del danno illecito e ambientale nella regione Campania, è stata istituita, in attuazione del citato articolo 2bis della legge n. 6 del 2014, in prefettura, la sezione specializzata del comitato di coordinamento per la sorveglianza delle grandi opere.⁹³ L’organismo in questione, istituito con decreto del Ministro dell’interno, è chiamato ad operare a supporto del prefetto di Napoli nell’attività di prevenzione antimafia nel delicato settore delle bonifiche ambientali. Le attività che la sezione deve svolgere coinvolgono a vario titolo le amministrazioni componenti (prefetture di Napoli e Caserta, dipartimento della PS., direzione nazionale antimafia, autorità anticorruzione, ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e ambiente, provveditorato interregionale delle opere pubbliche, regione Campania e Città metropolitana di Napoli, Ministero delle politiche agricole, Corpo forestale), con lo scopo di monitorare le attività connesse alla realizzazione degli interventi di bonifica e sviluppare l’analisi integrata dei dati e delle informazioni disponibili, comprese le procedure di affidamento, sub affidamento, progettazione e direzione delle opere e di rilevazione presso i cantieri.

La sezione deve operare, inoltre, in stretto raccordo con la DIA e con il GIMBAI, organismo info-investigativo costituito presso il dipartimento della pubblica sicurezza. In tale ottica è stata attivata dal gennaio 2017 una “white list speciale”, secondo le linee guida elaborate dal comitato di coordinamento per le grandi opere. La sezione ha, infatti, ravvisato l’opportunità di avviare la sperimentazione del sistema, per anticipare al massimo la fase di monitoraggio di fornitori e prestatori di servizi che saranno interessati agli interventi di

⁹³ Le indicazioni sono state fornite alla Commissione attraverso l’acquisizione della Relazione in ordine alle attività poste in essere dalla Prefettura con riferimento alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti con aggiornamento alla data del 7 dicembre 2016,(Doc. nn. 1624/1-2).

bonifica delle aree agricole della Campania, nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo di tali elenchi. L'innovativo modello di prevenzione antimafia, sancito dalla legge n. 6 del 2014, prevede, in deroga all'ordinario regime, la competenza del prefetto di Napoli per l'iscrizione nelle *white list* speciali dell'intera filiera degli operatori economici, anche aventi sede legale in altra provincia, che intendono partecipare agli interventi di bonifica, nei cui confronti saranno espletati rigorosi e più estesi accertamenti, tesi ad escludere l'esistenza di pregiudizi oltre che per le fattispecie previste dalla normativa di settore, anche per reati ambientali e contro la pubblica amministrazione. Tale iscrizione costituirà la modalità obbligatoria per la partecipazione alle gare per gli interventi di risanamento nelle aree agricole, non escludendo la possibilità di estendere tale modalità anche agli interventi di bonifica relativi ad altri siti inquinati della Campania, in parte compresi nel relativo piano regionale.

Così il prefetto di Napoli Maria Gerarda Pantalone già nell'audizione del 6 ottobre 2015:

“..L'iscrizione nella *white list* diventa il requisito obbligatorio, essenziale per poter svolgere l'attività di bonifica. Non è un'iscrizione nella *white list* come in quelle generali che esistono per le altre attività. Sono specializzate, particolari quelle presso la prefettura di Napoli in cui devono iscriversi le società che vorranno partecipare alle operazioni di bonifica. Sono particolari perché per le cautele antimafia la verifica è molto più pregnante. Non si verificano soltanto i reati ostativi come per tutta la generalità delle imprese che devono contrarre con la pubblica amministrazione: l'elenco dei reati è ampliato, per cui si verificano anche quelli contro la pubblica amministrazione e quelli ambientali. Al di là dei reati ambientali tipici, che comportano l'esclusione automatica, vi è una serie di situazioni spia anche per quanto concerne le contravvenzioni in materia ambientale che vanno viste. L'idea è che colui che ottiene la bollinatura di una condotta ambientale ottima per procedere alle bonifiche deve essere un soggetto monitorato al 100 per cento..”

Nell'audizione del 25 ottobre 2017 l'attuale prefetto di Napoli, Carmela Pagano, ha fornito un quadro aggiornato dell'utilizzo delle *white list* speciali:

“... Voi sapete che qui c'è un discorso anche di *white list* speciali, connesse all'attivazione delle bonifiche. È possibile già da adesso iscriversi in queste *white list* speciali. Ci sono anche dei dati relativi all'anno 2017. Nel corso del 2017, abbiamo avuto 527 istanze di iscrizione alla *white list* normale, che vale per tutta Italia e che, come sappiamo, ha comportato in termini di lavoro strettamente della prefettura anche un po' un ampliamento degli accertamenti in materia. Mentre prima l'informazione antimafia derivava unicamente da richiesta della stazione appaltante, oggi deriva anche dalla richiesta di iscrizione a queste liste, e quindi va oltre l'attività delle stazioni appaltanti, che oggi devono consultare, come sapete, la banca dati unica che è entrata in vigore. Comunque, le richieste sono state 527, 57 delle quali riferiti al settore della gestione dei rifiuti urbani. Di queste 57, 22 aziende sono state iscritte, quindi hanno superato l'esame, 30 sono ancora in istruttoria, mentre per 5 è stata negata l'iscrizione, evidentemente per controindicazioni da condizionamento della criminalità. Per quanto riguarda le *white list* speciali, dal 26 aprile 2017

abbiamo 26 richieste, dal momento di attivazione di questo tipo di accertamenti, di cui 5 sono state iscritte, 19 sono in istruttoria e 2 sono quelle già rigettate. Questo è il quadro della situazione. C'è stata una notevole implementazione, proprio per la delicatezza del tema, dell'attività del GIA, il gruppo investigativo che supporta la decisione al riguardo. C'è una grossa collaborazione con gli organi investigativi e con la magistratura. In ogni caso, sapete che le *white list* sono obbligatorie per un certo tipo di attività particolarmente delicate, tra cui chiaramente figurano queste. Questo pone anche un problema di applicazione dell'articolo 32, come sapete, introdotto con la legge n. 114, che prevede il cosiddetto commissariamento degli appalti, per essere sintetici. In questo caso, versiamo sempre nell'ipotesi di servizi pubblici essenziali. Questo tipo di commissariamento, infatti, è previsto ed è a tutela non certo della ditta interdetta. Può seguire sia a una richiesta dell'Anac, nel caso ci siano indagini in materia di corruzione che investano delle ditte, che quindi può farne richiesta al prefetto, ovvero può seguire, in base al comma 10 dell'articolo 32, all'emanazione di un'interdittiva da parte del prefetto. Quando c'è un'interdittiva antimafia, si deve sempre fare la valutazione obbligatoria, questo in base a varie linee guida fatte d'intesa tra Anac e Ministero dell'interno, se occorre procedere al commissariamento dell'appalto. Sostanzialmente, abbiamo attivato questi procedimenti - troverete i dettagli sulle singole ditte nella relazione - perché in questi casi si tratta sempre di servizi pubblici essenziali, e gli interessi per cui si mira ad applicare queste misure sono, come sapete, interessi generali, che vanno dalla difesa dei livelli occupazionali alla non possibilità di interrompere appunto servizi pubblici essenziali, all'integrità dei bilanci. Sulla base di queste valutazioni, in questi casi si procede quasi sempre in questo senso. Naturalmente, è una misura che tende a essere sempre più circoscritta, questa. Neanche si può all'infinito commissariare degli appalti, altrimenti diventerebbe un po' eccessiva come misura, ma normalmente tende a essere applicata per 6-8 mesi, il tempo necessario per rifare un appalto con una procedura auspicabilmente a evidenza pubblica e non una proroga o affidamento diretto, come purtroppo di solito accade molto spesso..."

E' interessante evidenziare come il prefetto abbia rappresentato che il sistema del Commissariamento degli appalti previsto come misura straordinaria ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 114 del 2014 è una misura che va usata con particolare cautela e soprattutto per periodi limitati per consentire di procedere ad una nuova procedura di gara ad evidenza pubblica per ricondurre a legalità il servizio di appalto.

4.1.4 L'articolo 3. Lo smaltimento dei rifiuti mediante combustione. Il fenomeno dei roghi. Il nuovo illecito di cui all'articolo 256-bis.

L'intervento normativo

Il comma 1 dell'articolo 3 ha introdotto nel decreto legislativo n. 152 del 2006 una specifica figura di reato relativa alla combustione illecita di rifiuti: l'articolo 256-bis, prevedendo per chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata, la pena della reclusione da due a cinque

anni, salvo che il fatto non costituisca più grave reato. Nel caso in cui il fuoco sia appiccato a rifiuti pericolosi la pena della reclusione applicabile è da tre a sei anni. E' previsto l'aumento di pena di un terzo in determinate fattispecie collegate alla attività di impresa o alla commissione di un reato in territori interessati dalla dichiarazione dello stato di emergenza del settore dei rifiuti al momento della condotta o nei cinque anni precedenti. Il responsabile ha l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, del risarcimento del danno ambientale e del pagamento delle spese di bonifica. E' prevista altresì la confisca dei mezzi usati per il trasporto dei rifiuti e dell'area dove è stato commesso il reato.⁹⁴

Al secondo comma la norma estende la medesima pena a coloro che tengano le condotte di cui al primo comma dell'articolo 255 e quelle previste dall'articolo 256 e 259 in funzione della successiva combustione dei rifiuti.

Non è prevista sanzione per chi procede alla combustione di rifiuti lecitamente sversati.

La clausola di esclusione - salvo che il fatto costituisca più grave reato- risulta di particolare utilità nei casi in cui il fuoco appiccato divampi irrefrenabilmente, in vaste proporzioni, con fiamme che si propaghino con potenza distruttrice, così da porre in pericolo l'incolumità di un numero indeterminato di persone: in tal caso ricorrerà il più grave delitto di cui all'articolo 423 del codice penale.

Nonostante tale precisazione rimane tuttavia una zona non punibile ed è l'ipotesi in cui il fuoco sia appiccato a rifiuti non abbandonati illecitamente e non abbia le caratteristiche tali da poter ricondurre la condotta nell'ambito dell'articolo 423 del codice penale; si pensi a colui che appicca fuoco a cumuli di rifiuti conferiti in discarica.

Ecco perché nel corso dell'audizione del 10 giugno 2015 il sostituto procuratore della Repubblica di Nola, Maria Cristina Amoroso, suggeriva una modifica dell'articolo con cui si prevedesse la punibilità per chi " illecitamente dia fuoco a rifiuti depositati".

Dalla lettura combinata degli articoli 255 e 256, nonché 259 e 256-bis si possono allora delineare i diversi ambiti della nuova fattispecie.

Il primo comma dell'articolo 256-bis è volto a sanzionare la condotta di colui che brucia rifiuti che siano stati depositati o abbandonati da altri senza la propria partecipazione: la norma è formulata in modo da semplificare al massimo la concreta utilizzazione della fattispecie, trattandosi di reato di danno che necessita del mero accertamento della combustione, indipendentemente dalla verifica in ordine a chi abbia trasportato i rifiuti sul sito; il primo comma, quindi fa riferimento a chi brucia rifiuti che siano stati abbandonati e depositati da altri senza il proprio contributo (e, realisticamente, a tutti i casi in cui non si riesca a provare che i rifiuti sono presenti sul sito a causa di una pregressa attività illecita o di una partecipazione a titolo di concorso di colui che li brucia).

Il secondo comma invece, strutturato quale reato di pericolo, punisce la condotta di chi compie le attività illecite indicate nel corpo dell'articolo, laddove siano finalizzate alla successiva combustione a prescindere dall'avverarsi di

⁹⁴ Si rinvia per ulteriori considerazioni critiche al doc. n. 860/1 costituito dalla relazione depositata dal sostituto della procura della Repubblica presso il tribunale di Nola, Maria Cristina Amoroso a seguito della sua audizione del 10/6/15.