

condizionato l'operato di chi non dispone degli strumenti conoscitivi adeguati per assumere decisioni autonome.

Prima ancora che l'ambiente, ad essere inquinato è l'intero sistema di gestione dei rifiuti nella Regione, come confermato anche da importanti indagini giudiziarie per corruzione effettuate dalla procura della Repubblica di Palermo. I fatti di corruzione che si sono consumati in un ufficio cardine nel settore dei rifiuti, overossia quello competente al rilascio delle autorizzazioni, sono di tal gravità che da essi si può ragionevolmente presumere una permanente deviazione delle funzioni pubbliche in favore di imprese private operanti nel settore dei rifiuti.

Il quadro di corruttela venuto alla luce è senza ombra di dubbio caratterizzato da estremi di devastante gravità, avendo fatto emergere tutte le patologie di una impropria interazione tra funzionari pubblici e imprese private.

Le indagini segnalate alla Commissione hanno consentito di mettere in luce come in questo settore, connotato da una stratificazione normativa e da un complesso e macchinoso apparato burocratico, le diverse fasi della procedura amministrativa permettono al funzionario infedele di avere gioco facile sia nel rilascio dei provvedimenti che nell'agevolare gli imprenditori anche nell'ordinaria attività di controllo e monitoraggio, da parte della pubblica amministrazione, sulle concrete modalità di gestione delle discariche e dello smaltimento dei rifiuti.

Gli stessi magistrati auditi hanno definito il quadro di corruttela venuto alla luce come di "devastante gravità", raramente riscontrata in indagini giudiziarie volte alla repressione di questo genere di illeciti.

Anche laddove non sono stati acquisiti elementi di prova sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio in merito ad ulteriori ipotesi di corruzione, i magistrati nei provvedimenti giudiziari hanno dato conto dell'esistenza di "zone d'ombra" nelle condotte dei pubblici funzionari e degli imprenditori coinvolti nelle vicende oggetto di indagine, così come hanno dato conto di costanti irriualità e di modalità operative "anomale".

Ulteriore dato emerso nel corso dell'inchiesta di questa Commissione è la ricorrenza delle medesime società operanti nel settore dello smaltimento dei rifiuti in diverse inchieste giudiziarie, e ciononostante, la loro perdurante operatività nel settore in numerose parti d'Italia. Nel corso della sua attività, infatti, la Commissione ha riscontrato come alcune importanti aziende sono impegnate in attività riconducibili alla gestione dei rifiuti in più parti di Italia, a volte anche venendo coinvolte in indagini giudiziarie. A titolo di esempio, la società Aimeri ambiente, che è controllata dalla Biancamano SpA, svolge la propria attività nel settore della raccolta, dello smaltimento e del trattamento non soltanto in Sicilia ma su tutto il territorio nazionale, annoverando più di 60 unità locali (depositi ed uffici amministrativi) disseminate in varie regioni, segnatamente nelle province di Milano, Bari, Belluno, Bologna, Brescia, Bolzano, Cuneo, Catania, Catanzaro, Enna, Ferrara, Genova, Imperia, Lucca, Monza, Massa Carrara, Nuoro, Palermo, Pavia, Ravenna, Roma, Sassari, Savona, Torino, Trapani, Treviso, Vicenza e Viterbo. Nella relazione territoriale sulla regione Liguria, approvata da questa Commissione il 29 ottobre 2015 (Doc. XXIII n. 8), si dà conto che "nel febbraio 2014, sono state eseguite misure cautelari nei confronti di cinque persone, di cui tre appartamenti alla locale amministrazione comunale in Pietra Ligure. Le accuse a carico dei funzionari pubblici e dei privati riguardano sino all'aprile 2012 collusioni nel bando di gara per l'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nel comune di Pietra Ligure, condizionato illecitamente a favore di Aimeri SpA, società già affidataria del servizio dal 1995 con ripetute proroghe; sino a maggio 2013 nel bando per l'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nel comune di Pietra Ligure, con ulteriori accuse di corruzione, a beneficio di ATA SpA. È stato emesso decreto che dispone il giudizio con udienza fissata avanti il tribunale di Savona il 9 novembre 2015."

La società Tirrenoambiente, gerente la discarica sita in contrada Zuppà nel territorio del comune di Mazzarrà Sant'Andrea, è partecipata dalla Gesenu SpA, coinvolta in inchieste

giudiziarie in Umbria. Si tratta di un'azienda a partecipazione mista nelle cui fila si annovera il comune di Perugia e la Impresa A. Cecchini & C. Srl, entrambi con quote pari al 45 per cento del capitale sociale. Dalle analisi sulla struttura societaria emerge come la Tirrenoambiente SpA, sebbene con una quota non maggioritaria, faccia parte, mediante una fitta serie di concatenamenti aziendali (Gesenu SpA, Impresa A. Cecchini & C. Srl, Sorain Cecchini Ambiente - s.c.a. s.p.a. e Sorain Cecchini SpA) della costellazione societaria riconducibile alla famiglia dell'imprenditore Manlio Cerroni, coinvolto in inchieste giudiziarie nel Lazio. Il suo gruppo è impegnato nel settore della raccolta, dello smaltimento e del trattamento dei rifiuti, con ramificazioni sull'intero territorio nazionale e proiezioni anche internazionali.

Da questo punto di vista, una lettura unitaria delle vicende potrebbe essere ragione, nei casi giudiziari in corso, di adozione di misure cautelari, anche attraverso il decreto legislativo n. 231 del 2001, nei confronti delle società con l'adozione di provvedimenti interdittivi, in modo da inibire quella perdurante operatività in un settore così delicato quale è quello ambientale, e neutralizzare il pericolo di reiterazione di condotte criminose.

Ciò potrebbe essere agevolmente realizzato ove fossero attuati scambi di informazioni tra le procure interessate, in modo da potere valorizzare in una lettura unitaria e più aderente alla realtà quei dati e quelle notizie che, acquisiti in indagini parcellizzate, non possono essere apprezzati nella loro più ampia significatività. Sul punto, non si ha notizia di collegamenti investigativi tra le procure capaci di far confluire i dati globali in guisa da poterli valorizzare in una lettura unitaria ed esaustiva e ciò, ritiene la Commissione, costituisce una disfunzione del sistema, tenuto conto del fatto che il coordinamento investigativo fra procure è alla base dell'efficacia delle attività di indagine.

Sempre con riferimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso nel settore dei rifiuti, il controllo del territorio tipico dell'associazione mafiosa ha reso possibile la realizzazione di discariche abusive di vaste proporzioni, prive di qualsiasi autorizzazione, site in territori nella immediata disponibilità di esponenti della cosca mafiosa. Traffici di rifiuti di così ampie dimensioni sono stati resi possibili, evidentemente, dalla mancanza di adeguati controlli da parte degli organi preposti, non essendo pensabile che ingenti quantitativi di rifiuti possano circolare senza alcun tipo di controllo sul territorio siciliano, per poi giungere a destinazione in un sito non autorizzato.

Per ciò che concerne il sistema, per così dire, "lecito", l'infiltrazione avviene in modo più subdolo; le infiltrazioni, cioè, sopravvengono in un secondo tempo, ovvero nel noleggino a freddo, nei subappalti, nelle assunzioni e anche nelle truffe e nelle corruzioni che vengono consumate nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti.

Con riferimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso nel settore dei rifiuti, a tutti i livelli, a prescindere dalla vicenda dei termovalorizzatori, vi è sempre un soggetto di rilievo delle organizzazioni criminali che controllano la zona di riferimento, il quale direttamente o per interposta persona ha un ruolo all'interno delle società che gestiscono i rifiuti.

L'infiltrazione avviene prevalentemente attraverso il controllo degli appalti e il controllo delle attività accessorie rispetto al settore dei rifiuti vero e proprio, quali il trasporto, il servizio di manutenzioni dei mezzi occorrenti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nonché la fornitura dei mezzi medesimi.

Le innumerevoli carenze nella gestione del ciclo dei rifiuti costituiscono altrettante opportunità per la criminalità di stampo mafioso di infiltrarsi in questo settore, approfittando delle gravissime inefficienze amministrative, tante volte orchestrate ad arte, e delle corruttele che si consumano negli uffici pubblici.

Significativo è quanto rappresentato da numerosi magistrati nel corso delle audizioni in merito ad una sorta di attività di "supplenza" che la magistratura è in qualche modo costretta a fare rispetto alle gravi inefficienze della pubblica amministrazione.

In tale contesto deve essere considerata meritoria l'attività della magistratura in Sicilia, laddove, anche dopo l'applicazione di misure cautelari reali su impianti e discariche di grandi dimensioni ha assunto su di sé l'onere, congiuntamente agli organi amministrativi, a ricondurre la gestione degli impianti nella legalità.

Va inoltre segnalata l'efficacia degli interventi effettuati dall'ANAC attraverso il commissariamento della società e del contratto di appalto inerente la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti nel comune di Catania e di tutti e contratti e convenzioni relativi al conferimento rifiuti nella discarica del comune di Motta Sant'Anastasia.

Da ultimo, non può non farsi riferimento alle gravi e prolungate inefficienze del sistema di depurazione della maggior parte dei comuni siciliani, talché molti reflui provenienti dai centri abitati vengono riversati direttamente nel corpo ricettore, con processi di depurazione a volte inesistenti, a volte largamente incompleti e dunque con uno scarico massivo di sostanze inquinanti nei fiumi e nel mare della Regione.

Anche in questi casi – siano essi determinati da inerzia amministrativa, microillegalità o gravi illeciti – si è registrata un'anomala quanto necessaria azione di “supplenza” da parte della magistratura.

Ancora in merito all'esito giudiziario del procedimento penale relativo ai termovalorizzatori siciliani previsti dal piano rifiuti del 2002, vanno richiamate in sede di conclusioni alcune osservazioni già esplicitate nel copro della relazione.

Va segnalata, per ultimo, l'inadeguatezza dell'attuale normativa, sotto il profilo applicativo, relativa alle white list istituite presso le prefetture.

Vi sono casi di società che, ai fini del rilascio di provvedimenti autorizzatori, hanno sottoscritto patti di integrità con la Regione ma che non risultano iscritte alla white list della competente prefettura; conseguentemente, in tali situazioni risulta elusa l'attività di controllo operato dalle prefetture in materia di prevenzione del fenomeno mafioso.

I prefetti hanno segnalato che nella maggior parte dei casi non vi è il tempo di effettuare gli approfondimenti necessari per valutare l'iscrivibilità o meno di un'impresa nella white list e, nonostante le possibili incertezze, le imprese hanno titolo per operare per il fatto stesso di esservi iscritte.

E d'altra parte le forze di polizia hanno evidenziato come non sempre sia possibile fornire ai prefetti informazioni dettagliate, scaturenti spesso da indagini in corso, coperte quindi da segreto istruttorio e non ostensibili.

Conclusivamente, sulla questione della white list, il problema, che va risolto, è la sfasatura tra i tempi e le modalità di accertamento dei presupposti per l'iscrizione e la necessaria celerità del procedimento amministrativo, che non può comunque essere letta quale di ostacolo ai rapporti economico/imprenditoriali.

Si evidenzia come una delle principali criticità rilevate nell'intero sistema sia rappresentato dall'incapacità da parte della Regione siciliana – mista a completa mancanza di volontà politica e amministrativa – di predisporre la programmazione del ciclo integrato di gestione dei rifiuti e di portare avanti un qualsivoglia approccio pianificatorio, procedendo invece con misure straordinarie ed emergenziali senza dare alcuna prospettiva effettiva di sblocco della situazione nel medio-lungo periodo. Basti pensare alla procedura di infrazione europea 2015/2165 (Piani regionali di gestione dei rifiuti. Violazione degli articoli 28(1) o 30(1) o 33(1) della Direttiva 2008/98/CE), che riguarda anche la Regione siciliana. La Commissione Europea contesta con la sopracitata procedura alla Regione delle violazioni del diritto europeo rispetto alla questione della predisposizione, valutazione e riesame del piano di gestione dei rifiuti.

Sul mancato aggiornamento del piano regionale rifiuti è in corso una indagine da parte della procura di Palermo. Anche l'A.N.A.C. ha sottolineato nel gennaio 2016 la propria preoccupazione per la mancanza di programmazione nel settore dei rifiuti in Sicilia. Ciò rappresenta un grave problema visto che il piano costituisce la base per superare l'emergenza e per rientrare nella gestione ordinaria.

A tale mancanza di programmazione corrisponde un approccio costantemente basato sull'emergenza, la contingenza e l'approssimazione. L'emergenza in Sicilia, nei fatti, non è mai terminata: si è passati dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri a quelle di somma urgenza del presidente della Regione siciliana. E' dal 1999 che, al netto di qualche periodo di presunto regime ordinario, questo territorio in materia di rifiuti viene "governato" attraverso strumenti straordinari. Tuttavia i risultati non sono soddisfacenti se è vero come è vero che, dopo più di tre lustri dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza, la raccolta differenziata resta al palo e le infrastrutture utili a governare l'intero ciclo dei rifiuti scarseggiano.

Emblematico è il comportamento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che, rispondendo alla richiesta della Regione siciliana, non ha concesso un nuovo commissariamento ma ha accordato – ai sensi del comma 4 del articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006 – l'emanazione da parte del presidente della Regione Crocetta di una nuova ordinanza contingibile e urgente. Tale autorizzazione del Ministero dell'ambiente è stata comunicata alla Regione siciliana il 31 maggio 2016, attraverso una lettera dal titolo: "Situazione emergenziale nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione siciliana – Prescrizioni per la concessione dell'intesa ex articolo 191, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."

Alla luce di tale accordo raggiunto, il presidente Crocetta ha firmato, in data 7 giugno 2016, una nuova ordinanza: la 5/rif. Si tratta di un provvedimento omnibus che, nei fatti, continua ad andare in deroga alle leggi di riferimento e alle direttive comunitarie in materia.

In sostanza si può affermare che il Governo nazionale da una parte ha deciso di non commissariare la Regione siciliana, ma, dall'altra, le ha concesso la possibilità di varare una nuova ordinanza contenente le prescrizioni stringenti formulate dal Ministero dell'ambiente. Nei fatti, quindi, poco cambia giacché – al netto dello strumento – siamo di fronte al medesimo e ripetitivo *modus operandi*. Infatti si continuano a gestire la raccolta differenziata, il trattamento dei rifiuti indifferenziati, le autorizzazioni all'abbancamento in discarica, l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti, la costituzione delle SRR e perfino la "questione inceneritori" attraverso provvedimenti derogatori che, per di più, escludono dai momenti decisionali o comprimono la capacità di partecipare di enti locali, dell'Assemblea regionale siciliana, delle società d'ambito e degli stessi cittadini e portatori di interesse.

Nell'ordinanza n. 5/rif. del Presidente della Regione, come già accaduto in precedenza (ad esempio con riferimento al cosiddetto "piano stralcio") si è in presenza di una sorta di libro dei sogni che però non si trasforma mai in realtà in quanto si chiede di fare in sei mesi quanto non si è riusciti a realizzare in diversi anni. Emerge dunque la necessità di effettuare una programmazione ordinaria realistica, individuando soluzioni temporanee (segnatamente la spedizione di rifiuti fuori dal territorio regionale) per evitare il completo collasso del sistema.

Discorso a parte merita l'aspetto delle società d'ambito – ancora in fase di liquidazione – e l'avvio delle SRR. Nei fatti si continua ancora a rimandare il problema della gravissima crisi finanziaria conseguente alla deficitaria e non trasparente gestione degli ATO che, è bene riaffermarlo ancora una volta, sono stati uno strumento in mano alla politica per il controllo del consenso.

In particolare, alcune scelte decisionali hanno penalizzato le imprese di tutto il Paese che hanno lavorato nel settore dei rifiuti della Regione e che non riescono a recuperare i propri crediti. Inoltre, le sentenze contraddittorie intervenute sul rientro o meno delle ATO nella pubblica amministrazione hanno permesso la certificazione dei crediti solo da una parte dei commissari ad acta appositamente nominati, impedendo la possibilità ad alcune imprese di ottenere la certificazione dei propri crediti vantati verso le ATO e creando gravi discriminazioni tra le imprese creditrici.

La governance del sistema è dunque del tutto bloccata e un ulteriore intervento legislativo regionale di superamento della legge regionale n. 9 del 2010, per quanto necessario, deve

tenere in considerazione la necessità di trovare soluzioni definitive per il passato, evitando di lanciare il sistema verso una ulteriore fase transitoria senza fine alcuna.

REGIONE LAZIO**Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio***Relatrici: Sen. Paola Nugnes, Sen. Laura Puppato***Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n. 32](#)***Iter parlamentare di approvazione del testo***23/11/2017: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**20/12/2017: **Seguito dell'esame e conclusione**20/12/2017: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1****Proposizioni conclusive**

La complessità della situazione riguardante il ciclo dei rifiuti nella regione Lazio e a Roma si associa a vicende politico-amministrative e giudiziarie che hanno portato alla luce criticità derivanti da scelte compiute – o omesse - per diversi lustri e riguardanti soprattutto la Capitale.

Tema centrale è la criticità del ciclo dei rifiuti di Roma, dove rimane tuttora dirimente la questione impiantistica, aggravata dall'assenza, in concreto, di alternative alla discarica di Malagrotta, che da quattro anni ha cessato di operare.

La storia recente di AMA e l'attuale destinazione itinerante dei rifiuti di Roma Capitale segnalano la mancata chiusura del ciclo dei rifiuti, che genera un saldo ambientale negativo e costituisce il presupposto per un rischio di condotte illecite.

La situazione attuale è ancora di forte dipendenza dall'impiantistica extraregionale: a fronte di questi limiti strutturali l'intero territorio regionale e in particolare la città di Roma, risultano condizionati da eventi assolutamente prevedibili, che tuttavia diventerebbero subito ingovernabili.

L'assetto attuale rimane arretrato in quanto orientato a generare, attraverso i TMB, rifiuti da rifiuti che vanno ad alimentare impianti all'esterno di Roma Capitale; manca un'impiantistica per il compostaggio e anche in questo caso Roma Capitale avvia tuttora rilevanti quantità di materia fuori regione, con aumento esponenziale di costi e impatto ambientale.

Sino ad oggi il sistema ha retto tra molte difficoltà, con l'aiuto indispensabile di impianti localizzati fuori Roma, con viaggi di centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti verso il resto della regione Lazio, verso altre regioni, verso l'estero.

Il ridimensionamento, per ragioni materiali o giuridiche, di uno di questi ausili produrrebbe, di riflesso, l'impossibilità della stessa regolare raccolta dei rifiuti a Roma. Né si può dimenticare che gli stessi TMB romani presentano cronici problemi di funzionalità degli impianti, tali da determinare interventi di controllo da parte di più soggetti istituzionali e reazioni dei cittadini che vivono nelle zone di insediamento degli impianti.

La mancata attuazione di progetti innovativi ha sostituito a un ciclo dei rifiuti discaricocentrico, un ciclo privo di chiusura, con conseguente aumento dei costi di gestione dei rifiuti e dei costi per i cittadini: maggiori spese conseguenti al trattamento di una quantità considerevole di rifiuti indifferenziati, allo smaltimento fuori regione dei rifiuti prodotti dagli impianti TMB, nonché alla destinazione a impianti di compostaggio extraregionali della frazione organica proveniente da raccolta differenziata; l'eredità contenziosa di AMA, frutto di una storica indefinizione giuridica dei rapporti con i privati, collocata in fasi "emergenziali" e solo di recente superata da un contratto-ponte, rischia tuttora di comportare un elevato esborso di risorse economiche da parte di Roma Capitale ossia da parte di tutti i

cittadini romani; il contratto ponte, tuttavia, rappresenta fattore di superamento di una storica situazione monopolistica con riflessi anche tariffari.

Nelle debolezze del ciclo dei rifiuti si inseriscono fenomeni illeciti diffusi: dal rovistaggio, ai roghi di rifiuti, alle filiere improprie dell'autodemolizione, all'abbandono di rifiuti di origine edilizia, al degrado ambientale che interessa i campi nomadi, sede di raccolta illecita, abbandono e incendi di rifiuti; fenomeni sui quali sono in corso iniziative investigative dell'autorità giudiziaria e delle polizie giudiziarie, ma che richiamano fortemente la responsabilità dei soggetti pubblici che hanno compiti di amministrazione attiva, di pianificazione e di controllo, non solo per quanto riguarda gli aspetti ambientali ma anche per il governo delle attività economiche e degli insediamenti antropici e per l'azione di contrasto al degrado urbano.

In questa situazione non è pensabile una divergenza degli obiettivi di massima tra Roma Capitale e regione Lazio: il problema si incentra su Roma Capitale, posto che, per quanto riguarda gli impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, con le nuove autorizzazioni, gli ampliamenti e l'ottimizzazione dei quantitativi autorizzati e degli impianti già esistenti, si è raggiunta l'autosufficienza a livello regionale; comuni dovranno quindi essere le azioni per il raggiungimento degli obiettivi della prevenzione, della promozione del riutilizzo, dell'aumento della raccolta differenziata, con l'indispensabile corollario di un'impiantistica calibrata su una realtà costantemente esposta al rischio di quella che, impropriamente, verrebbe definita emergenza, ma che invece è una prospettiva insita nella fragilità di un ciclo privo di chiusura impiantistica e non solo su auspici futuri di un cambio di modello di consumi, considerato che il fattore dimensionale delle grandi aree metropolitane nell'esperienza europea già colloca Roma Capitale in una fascia elevata di raccolta differenziata. Solo il raggiungimento al 2021 della riduzione post-consumo preconizzata in un piano dell'attuale amministrazione capitolina potrebbe ipoteticamente prefigurare un salto in avanti.

In ogni caso, l'attualità delle esigenze e dei rischi per la legalità e per l'ambiente impone ai soggetti pubblici una programmazione del ciclo dei rifiuti giuridicamente legittima, ambientalmente sostenibile, concretamente praticabile nell'immediato.

L'incremento di efficienza e di presenza avanzata di AMA nel ciclo dei rifiuti può essere una garanzia di legalità, a condizione di una gestione trasparente ed efficiente della società pubblica.

La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella regione Lazio, con particolare riguardo all'impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane dunque centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti come preconditione per vicende illecite in campo ambientale ma anche per condizionamenti impropri delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati.

L'obiettivo rilevanza, per dimensioni gestionali e storia, del ciclo dei rifiuti nella regione Lazio e a Roma Capitale, si è associata a recenti vicende giudiziarie che hanno portato alla luce ipotesi di illeciti collegati a quella complessità e alle scelte politico-amministrative.

Queste vicende, al di là degli esiti processuali, segnalano il manifestato interesse di organizzazioni criminali per la gestione di alcuni segmenti del ciclo dei rifiuti a Roma e nel Lazio, nonché la rilevanza di illeciti ambientali che trovano il loro centro nella gestione della discarica di Malagrotta e nella ramificazione di strutture e interessi che da quella realtà si diramano. Altri significativi fenomeni illeciti diffusi e situazioni critiche riguardano poi il Lazio, con attenzione al rischio di presenze criminali nella parte meridionale della regione, territorio particolarmente sensibile.

Nel territorio di Roma Capitale non vi sono insediamenti di grandi strutture produttive ad alto impatto inquinante e, pertanto, gli illeciti di natura ambientale sono in gran parte collegati alla gestione dei rifiuti; i fenomeni criminali in questo ambito, compresi quelli più gravi di vero e proprio traffico illecito di rifiuti si collocano in un contesto già segnato da una situazione di

illegalità diffusa che, come si è osservato, contribuisce al degrado urbano, peggiorando la qualità della vita dei cittadini.

In questo contesto l'attenzione posta dalla Commissione alla posizione di comitati e associazioni ambientaliste ha fornito il riscontro di una situazione in cui la percezione della mancanza di un quadro di riferimento programmatico da parte dei poteri pubblici genera sfiducia e la sensazione della necessità di attivarsi con interventi diretti come spinte esterne rispetto alla ritenuta inerzia dei soggetti istituzionalmente competenti.

La situazione ambientale prodotta dalla passata gestione della discarica di Malagrotta costituisce un problema tuttora aperto, come attestato dalle risultanze in ambito giurisdizionale amministrativo e penale che denunciano un inquinamento persistente: problema che deve trovare esito nei procedimenti amministrativi pertinenti, ma anche nella valutazione dell'intero sito della Valle Galeria come area di particolare sensibilità ambientale, a causa della presenza di una pluralità di impianti ad elevato impatto antropico.

I fenomeni illeciti nel territorio della regione comprendono altresì la diffusa inefficienza degli impianti di depurazione comunali, spesso connessa all'assenza o alla inadeguatezza delle reti fognarie, alla mancanza di manutenzione e controlli da parte degli enti competenti nonché alle carenze di adeguamento degli stessi alle variazioni della popolazione residente; nonché la rilevante quantità di discariche abusive tuttora esistenti, connesse con il diffuso fenomeno dell'abbandono illegale di rifiuti, che producono un altrettanto rilevante numero di bonifiche non attuate; laddove poi gli illeciti sversamenti sono di maggiore impatto, la possibilità di bonifica sconta i limiti economico-organizzativi dei comuni.

Alcune vicende delle province laziali evidenziano il tema della finanza ambientale, sotto i profili critici della corretta gestione delle risorse pubbliche e connessa responsabilità contabile, e dell'inefficacia dell'attuale sistema delle fidejussioni.

La situazione del Lazio è caratterizzata da alcuni fenomeni illeciti diffusi che non comportano presenze criminali strutturate o quantomeno come tali note, e che sono tuttavia da sorvegliare sia per l'impatto negativo sull'ambiente che già realizzano, sia per la possibilità che diano adito a quegli interessi criminali: ciò è a dirsi della combustione illecita di rifiuti e dei cosiddetti "roghi tossici" e delle illegalità circostanti i centri di raccolta comunali.

Più articolata è la valutazione degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, verificatisi in maniera significativa anche nel Lazio, a cui la Commissione sta dedicando un apposito approfondimento su base nazionale: al di là delle cause dei singoli eventi, si pone un problema generale di accuratezza delle autorizzazioni, di efficacia dei controlli, di coordinamento tra competenze dei diversi soggetti pubblici; e, sullo sfondo, la necessità di valutare le modifiche sostanziali degli interessi economici, della situazione impiantistica, dei flussi nazionali e internazionali legati alla raccolta e al trattamento di alcune materie, che potrebbe essere movente di un insieme di questi episodi.

L'esame di illeciti nel Basso Lazio da parte della Commissione lega situazioni "storiche" di presenza della criminalità ambientale all'attualità di una situazione nella quale è tipicamente ipotizzabile l'offerta, da parte di realtà criminali, di "servizi" ambientali illeciti, operativamente contigui ai settori dell'edilizia o del movimento terra: un contesto in cui il rischio di infiltrazioni, o meglio di una presenza di realtà criminali attente alle opportunità offerte dal ciclo dei rifiuti, impone la massima attenzione di tutti i soggetti pubblici.

REGIONE CAMPANIA

Relazione territoriale sulla regione Campania <i>Relatrici: on. Braga e on. Polverini</i>	<i>Iter parlamentare di approvazione del testo</i>
Testo pubblicato: Doc. XXIII n. 52	14/02/2018: Presentazione, esame e rinvio dell'esame 28/02/2018: Seguito dell'esame e conclusione 1/03/2018: Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1

CONSIDERAZIONI FINALI

Le numerose pagine che precedono, riassumono e fotografano, sia pure in maniera sintetica e non totalmente esaustiva, le condizioni della regione Campania dell'ultimo quadriennio in relazione ai temi di specifico interesse della inchiesta della Commissione.

Non risulta facile operare un giudizio conclusivo: questo per molteplici ragioni.

Innanzitutto i temi che sono stati affrontati sono numerosissimi e per ciascuno di essi il lavoro di inchiesta ha rivelato peculiarità e specificità che rendono complessa una attività di sintesi in punto di conclusioni.

A ciò si aggiunga che la complessità dei fenomeni sinora descritti impedisce di poter esprimere valutazioni e dunque conclusioni "semplici": la complessità è difficilmente compendiabile in giudizi netti perché porta con sé una tale molteplicità di fattori da valutare che sarebbe riduttivo risolvere tutto in termini di positività o negatività.

Eguale non può tralasciarsi il dato del lungo arco temporale in cui i fenomeni descritti sono stati esaminati dalla Commissione: e nel corso dell'arco temporale sono accadute molte cose e alcune vicende hanno subito mutamenti e rinnovamenti, riprogrammazioni, ma poi anche "ripensamenti" rendendo difficile per chi legge i fatti esprimere un giudizio.

Infine, e forse questo è il punto centrale, all'esito di un così impegnativo lavoro di inchiesta la Commissione ha ritenuto che, al di là delle conclusioni specifiche su di un singolo evento o accadimento, dovessero essere gli stessi fatti che la Commissione ha raccolto a "parlare".

Dal punto di vista metodologico le pagine che seguono offriranno valutazioni e conclusioni relative alle principali aree tematiche affrontate nel corso della relazione sulla base della distinzione operata nei vari capitoli e già indicati nella introduzione.

Nel corso della trattazione, infatti, spesso, al termine di capitoli o paragrafi particolarmente complessi, la relazione ha previsto paragrafi conclusivi sul singolo tema che consentissero al lettore di condividere delle riflessioni, sia pure brevi e parziali.

E' questa la sede per richiamare le principali considerazioni conclusive progressivamente formulate e offrire valutazioni e proposte.

Capitolo 1. L'attività conoscitiva della Commissione

Una prima riflessione va operata sugli esiti cui è giunta la Commissione attraverso il metodo di lavoro seguito nell'inchiesta e, dunque, attraverso la sua attività conoscitiva e investigativa in senso stretto.

Gli interlocutori della Commissione nella attività di inchiesta sono stati un numero davvero consistente: il mondo della politica, della magistratura, della scienza, degli organi di governo, delle forze di polizia, degli enti amministrativi di controllo, delle società partecipate, delle imprese, ma anche il mondo dei comitati e quindi dei rappresentanti della società civile e dei comuni cittadini, della gente che, in questo campo, tra disinformazione, timori e stanchezze,

richiede da sempre con forza una informazione seria e obiettiva, presupposto quest'ultimo indispensabile anche per ottenere dalla cittadinanza comportamenti consapevoli e collaborativi.

Il numero delle informazioni ricevute da siffatti interlocutori è risultato davvero impressionante: lo testimoniano “fisicamente” le migliaia di pagine di documenti, le lunghissime audizioni raccolte, gli esiti delle numerose missioni sul posto.

Tuttavia va evidenziato che in alcuni casi “si è detto troppo, ma non tutto”, volendosi cioè intendere che la informazione “bulimica”, non necessariamente è informazione utile al fine della descrizione e comprensione di un fenomeno.

Con riferimento ad alcuni temi, infatti, come ad esempio lo stato di attuazione delle procedure di bonifica, nonostante la estrema quantità di informazioni provenienti da fonti diverse, le stesse hanno rivelato carenze rispetto ad aspetti fondamentali e determinanti, rendendo quasi impossibile o comunque oltremodo difficile la ricostruzione obiettiva della situazione nella sua attualità.

Siffatto risultato verosimilmente dipende dalla circostanza che, in questo settore più degli altri, la capacità di coordinamento tra i diversi protagonisti e la corretta circolarità e scambio delle informazioni su temi comuni, rispetto alle specifiche competenze, appare fondamentale.

E le maggiori difficoltà sono state legate agli enti territoriali ed in particolar modo alla regione Campania, che in molte circostanze sarebbe dovuta risultare l'interlocutore principale e non sempre ha assicurato in termini di aggiornamento e di attualità i dati richiesti soprattutto rispetto ad un tema determinante al fine dell'inchiesta rappresentato dalla concreta attuazione e dal monitoraggio del piano regionale dei rifiuti, ivi compreso il tema delle bonifiche.

Sicuramente la frammentarietà e non organicità delle informazioni è legata anche al mancato coordinamento tra gli enti competenti, verosimilmente non per specifiche responsabilità degli stessi, ma per la mancanza di un assetto normativo e regolamentare che esaustivamente e organicamente fissi gli ambiti di competenza di ciascuno e le modalità di interrelazione, confronto, controllo.

Del resto è lo stesso assessore regionale Fulvio Bonavitacola che, il 27 ottobre 2017, così riferisce alla Commissione: “noi stiamo in una fase di anomala gestione transitoria e, quindi, stiamo svolgendo funzioni che a regime dovrebbero essere svolte dagli organi ordinari. Siamo nella fase di costituzione degli enti d'ambito nei rispettivi ambiti territoriali ottimali, ivi compreso quello della città metropolitana di Napoli. È evidente che, a valle della realizzazione di questi interventi, dovranno subentrare gli organi gestori del ciclo ordinario nella gestione di questi siti, anche perché, come voi ricorderete, in fase emergenziale furono attribuite delle anomale competenze alle province e, attraverso le province, alla società provinciali, che risentivano di questa singolarità campana che noi vorremmo quanto prima metterci alle spalle...”

Le società provinciali, alle quali da ormai sette anni sono attribuite competenze “transitorie” e che sono divenute interlocutrici privilegiate per la Commissione al fine della ricostruzione della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, sono l'emblema della emergenza che diventa la regola nell'attesa che assetti organizzativi, già da tempo previsti in disposizioni di legge, diventino finalmente effettivi.

La transitorietà che diventa regola si riscontra anche nella gestione, da parte di società partecipata della regione SMA in attesa della consegna definitiva agli aggiudicatari delle gare di appalto, dei principali impianti di depurazione comprensoriali, come testimonia sempre la voce dell'assessore Fulvio Bonavitacola: “abbiamo ereditato una situazione emergenziale che ha molti paradossi. La regione è ente committente della gestione di impianti di depurazione, di stazioni di sollevamento, di pozzi per approvvigionamento idrico, cioè di una pluralità di attività che si sono diramate in modo reticolare negli anni passati e che non sono state ispirate a virtuose visioni di strategia nella gestione del ciclo delle acque, ma sono state ispirate a gestioni localistiche e clientelari ...”

Sempre da un punto di vista della metodologia di lavoro sperimentata dalla Commissione, vanno però evidenziate anche le esperienze virtuose che la Commissione ha personalmente verificato e che ancora una volta nascono dalla consapevolezza che solo il lavoro di squadra, il collegamento, il confronto, il dialogo e lo scambio di informazioni producono risultati efficienti e concreti.

La prova è stata fornita dall'importante attività svolta dalla procura generale nella Corte di appello di Napoli la quale, grazie ad un gruppo di lavoro appositamente istituito e che prevede la partecipazione delle forze di polizia, delle procure del distretto, delle prefetture, è riuscita ad assicurare alla Commissione un dato complessivo di non facile acquisizione quale quello di una mappatura completa, dagli anni '90 ai giorni nostri, di tutti i rinvenimenti di sversamenti e/o intombamenti illeciti di rifiuti pericolosi e non presenti nella regione Campania.

E' un risultato questo di evidente rilevanza ai fini del presente lavoro perché con obiettività e rigore fornisce una informazione precisa rispetto ad un dato sinora caratterizzato dalla frammentarietà, dalla incompletezza e dalla imprecisione.

Appare chiaro dunque che le parole chiave per concludere le valutazioni in ordine alla metodologia necessaria per affrontare il tema dell'inchiesta sono: circolarità dell'informazione, razionalità delle risorse e coordinamento delle attività.

Capitolo 2. La gestione del ciclo ordinario dei rifiuti

I numerosi dati racchiusi nelle tabelle riportate nella relazione e le molteplici informazioni contenute nel capitolo II sono dotate di autoevidenza e consentono di operare alcune importanti considerazioni conclusive .

Possiamo dire che:

A. il principio di autosufficienza così auspicato in ambito europeo è un obiettivo che la regione Campania non è ancora in grado di raggiungere. La quantità di umido da raccolta differenziata trasformata in compost attraverso impianti regionali è molto bassa rispetto al totale prodotto (circa 67 mila su una produzione di 708 mila tonnellate, codice CER 20 01 08). La carenza di impianti di compostaggio per la regione Campania è quindi molto marcata con conseguente ed evidente trasporto extra regionale. Dalla regione Campania vengono spedite fuori regione circa 258 mila tonnellate di rifiuti di origine urbana, 56 mila delle quali destinate ad impianti di discarica: la quantità di rifiuti smaltita in Campania è ancora troppo bassa.

B. alcuni importanti profili di criticità investono il piano di gestione dei rifiuti approvato nel dicembre 2016 , con riferimento in particolare:

- all'eccessivo ottimismo sull'andamento della produzione dei rifiuti e della raccolta differenziata; nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano sarà necessario gestire una quantità di rifiuto - e in particolare di rifiuto indifferenziato - significativamente superiore. Non si ignora il trend positivo che è emerso dai dati raccolti circa l'incremento della raccolta differenziata nella intera regione: tuttavia rispetto ai programmi complessivi del piano il risultato raggiunto va evidentemente migliorato;

- alla gestione degli scarti provenienti dal trattamento della raccolta differenziata. Nel piano, infatti, non è presente alcuna previsione in merito. Nel precedente piano di gestione dei rifiuti urbani del 2012 tale frazione era invece considerata nel computo dei fabbisogni di discarica e di incenerimento;

- alla sottostima del fabbisogno di discarica che non risulta essere soddisfatto dall'impiantistica regionale al momento presente, così come risulta dall'illustrazione contenuta nel piano. In particolare, emerge, al netto della questione degli scarti, un fabbisogno di discarica non soddisfatto per circa 175.000 tonnellate per un periodo di sei anni;

- alla mancata conformità del fabbisogno di incenerimento stimato dal piano, nonché della capacità di trattamento dell'impianto di Acerra rispetto al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 agosto 2016. Quanto alla capacità di trattamento dell'impianto di

Acerra, l'istruttoria tecnica condotta in collaborazione tra la direzione competente Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ispra e la regione Campania ha portato alla conclusione che le stime regionali possono essere ritenute affidabili, purché rimanga invariato il potere calorifico del rifiuto attualmente ivi trattato. Sul fabbisogno di incenerimento invece il piano continua a destare perplessità in ragione della necessità di portare a termovalorizzazione gli scarti della raccolta differenziata.

C. L'attuale normativa che regola e "tiene ancora in vita" le società provinciali rappresenta un'anomalia dalla quale scaturiscono gravi criticità: il regime delle proroghe reiterate di un assetto organizzativo che era destinato a terminare per cedere il passo ad un diverso sistema di competenze definitivo e stabile ha profondamente inciso sull'attività delle società in house con particolare riferimento alla gestione programmata delle attività con la sostanziale impossibilità di definire piani gestionali di medio e lungo termine. Nei fatti, ancora oggi non trova ancora concreta attuazione l'organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti urbani delineata dalla legge regionale (costituzione degli ambiti territoriali ottimali).

D. Le società provinciali vivono serie difficoltà: con riferimento alle evacuazioni della FST in ragione delle periodiche manutenzioni a cui è sottoposto il TMV di Acerra (mediamente tre all'anno), che durante tali fermi riduce al 70 per cento la sua capacità produttiva. A ciò si aggiunge l'impossibilità di avviare a smaltimento i rifiuti FUST fuori dalla regione Campania a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 5242 del 23 ottobre 2014 in mancanza di specifici accordi regionali. Senza contare la mancanza in regione di quegli impianti necessari ad assorbire i rifiuti prodotti dagli STIR: in particolare, come già evidenziato, il TMV di Acerra non è in grado di accettare tutta la frazione secca prodotta (CER 19.12.12.), mentre per quanto riguarda la frazione umida, non esistono attualmente discariche idonee a ricevere il rifiuto umido stabilizzato (CER 19.05.01) né quello eventualmente raffinato (CER 19.05.03). Le società provinciali sono costrette ad inviare al di fuori del territorio campano gran parte dei rifiuti prodotti, con conseguenti costi che fanno incrementare notevolmente la tariffa applicata ai comuni.

E. Infine la sanzione comminata dall'Europa e che vede la regione Campania sotto infrazione con il pagamento di considerevoli cifre giornaliere in punto di sanzioni. Al fine di verificare e di monitorare i risultati e le previsioni del piano di gestione dei rifiuti il presidente della regione e il Ministro dell'ambiente hanno firmato un'intesa che rimanda alla definizione di un protocollo, tra le parti, dedicato alla determinazione delle modalità con le quali espletare il monitoraggio. Il protocollo di monitoraggio è stato siglato dal direttore della regione Campania competente e dal direttore generale competente del Ministero dell'ambiente in data 20 luglio 2017. In data 28 settembre si è tenuta la prima riunione del gruppo di lavoro, seguita dalla successiva del 13 novembre 2017. All'interno dell'attività di monitoraggio, al fine di verificare l'ottemperanza alla sentenza di condanna della Corte di giustizia, è stato istituito un gruppo di lavoro quale luogo privilegiato in cui affrontare e condividere le azioni poste in essere dalla regione. Allo stato la Commissione non ha ricevuto ulteriori aggiornamenti in ordine ad eventuali risultati raggiunti attraverso il protocollo di monitoraggio, se non quello di una ulteriore riunione interlocutoria svoltasi in data 13 gennaio 2018 e di una richiesta di riduzione alla Commissione Europea della sanzione in misura proporzionale al fabbisogno impiantistico.

Capitolo 3. La gestione del ciclo straordinario dei rifiuti

La "vicenda ecoballe" rappresenta l'emblema della situazione emergenziale campana; una emergenza che continuerà a rinnovarsi sino a quando 5.300.000 tonnellate di rifiuti stoccate in balle e depositate nei siti non saranno definitivamente rimosse.

La Commissione ha cercato di acquisire nel corso dell'inchiesta alcuni dati di assoluta novità. Nel ricostruire quale sia l'attuale stato della gestione straordinaria delle ecoballe, non solo ha individuato quali siano attualmente i siti di stoccaggio in regione Campania sui quali insistono

le ecoballe, quante ne sono state già smaltite e quante sono ancora da smaltire. Ha individuato quali siano stati e quali siano i proprietari dei siti sui quali le ecoballe sono stoccate, quali siano i canoni di locazione che i soggetti percepiscono o hanno diritto a percepire, a quanto ammonta il canone di locazione e se questo sia rappresentato ancora dai canoni convenuti con Fibe nel periodo emergenziale o se gli stessi siano stati oggetto di una eventuale rinegoziazione. E ha dovuto quindi comprendere chi fossero i soggetti, le società provinciali, che “gestiscono” attualmente questa eredità emergenziale e in che modo questi procedono alla gestione di una situazione che ha perso ogni caratteristica di straordinarietà per divenire ordinaria.

La Commissione ha in questo modo cercato di comprendere quanto “costa” ancora alla regione Campania la vicenda ecoballe, non solo avuto riguardo alla procedura di infrazione europea che ci condanna al pagamento di pesanti sanzioni, ma proprio con riferimento ai costi di occupazione dei suoli e di manutenzione dei siti in relazione allo smaltimento del percolato. Nella gestione della intera vicenda sicuramente uno spartiacque è rappresentato dall’anno 2015, in ragione dell’approvazione del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, che ha disposto un piano straordinario di rimozione.

Il dato che rileva è che alla data dell’anno 2015, su una quantità di 5.669.770,93 tonnellate di rifiuti stoccati in balle, ne erano stati rimossi solo circa 200.000 tonnellate: quantità rimossa da considerarsi davvero minima, rappresentando, infatti, soltanto il 3,7 per cento di quella originariamente stoccata.

Su espressa richiesta del Ministro dell’ambiente, della tutela del territorio era stato creato un gruppo per la valutazione delle migliori tecniche disponibili di gestione delle ecoballe stoccate nella regione Campania. In estrema sintesi, il gruppo di lavoro, valutando una serie di fattori, aveva nell’anno 2014 analizzato pregi e difetti dei possibili scenari di smaltimento, ravvisando nel trattamento termico delle ecoballe in un impianto dedicato di incenerimento con recupero energetico e, in particolare in un forno a griglia con produzione di energia elettrica, l’alternativa più sostenibile sotto l’aspetto sia tecnico-economico che ambientale.

Non è stata questa la scelta adottata dall’amministrazione regionale “De Luca”.

All’inizio del 2016 la regione ha dichiarato che il programma di smaltimento delle ecoballe andava sostanzialmente articolato su tre direttrici equivalenti dal punto di vista della quantità di ecoballe da smaltire: la prima atteneva al trasferimento dei rifiuti fuori regione, la seconda prevedeva la trasformazione degli stessi in combustibile secondario da rifiuti, con un potenziamento degli impianti STIR, e la terza atteneva al recupero di materia delle ecoballe per percentuali variabili nell’impianto STIR di Giugliano ed in quello di Caivano a seguito di un opportuno revamping degli impianti, oltre un possibile utilizzo delle balle stesse per ricomporre morfologicamente le cave dismesse.

L’assessore Bonavitacola, nella recente audizione del 27 ottobre 2017, ha tuttavia rivisitato, rispetto a quanto dichiarato dal Presidente De Luca, l’orientamento della regione Campania sulle modalità di smaltimento delle ecoballe: in particolare, a prescindere dalla quota da trasferire fuori regione (pari a circa il 20 per cento del totale), il restante 80 per cento dovrebbe essere eliminato ricorrendo alla produzione di combustibile solido secondario (mediante la costruzione di un apposito impianto nello STIR di Caivano) ed al recupero di materia (grazie alla previsione di un impianto a Giugliano), sembrando così venir meno l’originaria ipotesi di utilizzare gli impianti Stir esistenti .

Ad oggi la struttura di missione per lo smaltimento dei RSB, istituita successivamente con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 224 del 6 novembre 2015, avente come obiettivo primario la rimozione di tutti i rifiuti stoccati in balle nel territorio della regione Campania e la bonifica degli stessi siti una volta liberati dai rifiuti, ha elaborato il primo stralcio operativo di interventi di rimozione, trasporto, smaltimento in ambito comunitario e/o recupero in ambito nazionale e comunitario di rifiuti imballati e stoccati presso otto siti ricompresi nei territori delle cinque province della regione per circa 800.000 tonnellate

attraverso una procedura di gara suddivisa negli otto lotti come determinati nello stralcio operativo per la rimozione, trasporto e smaltimento delle ecoballe. Dopo due procedure di gara i lotti, ad eccezione di uno solo di essi, sono stati aggiudicati.

Nonostante gli sforzi della regione Campania, tuttavia, allo stato, la situazione rimane critica: la quantità effettivamente rimossa al momento, pari a 104.650 tonnellate, appare decisamente minimale rispetto all'enorme stock di ecoballe ancora giacente nei rispettivi siti. Tuttavia, stando almeno alle rassicurazioni fornite e alle iniziative intraprese, ci si aspetta, nel breve termine, la rimozione dei rifiuti già aggiudicata per circa 856.937 tonnellate.

Il dato ulteriormente interessante è quello dei costi sino ad ora maturati per la locazione/occupazione dei terreni.

Senza pretesa di esaustività e con tutte le riserve del caso legate alla parzialità e disomogeneità dei dati acquisiti, alla presunzione nella determinazione degli importi, all'incertezza sull'effettiva corresponsione delle indennità, nonché all'esito dei numerosi contenziosi in corso, il risultato dei costi sostenuti, seppure parziale e sottostimato, è tuttavia eloquente: la spesa finora sostenuta per l'utilizzazione dei siti dove sono stoccate le ecoballe ammonta a quasi 24 milioni di euro.

Il dato è sottostimato perché le società provinciali non hanno fornito indicazioni in relazione a quei siti in cui le ecoballe erano già state rimosse ed i in relazione alle quali non è stato fornito il costo eventualmente sostenuto e in relazione ad alcuni siti comunque non sono state in grado di fornire tutti i dati necessari.

Ma l'altro dato egualmente preoccupante o comunque "anomalo" è che non tutte le società provinciali che alla data del 1° gennaio 2010 hanno ricevuto in gestione i siti di stoccaggio hanno adottato comportamenti omogenei con una conseguente varietà di "prassi" che riesce difficile comprendere.

Con riferimento alle due società provinciali che sono maggiormente interessate all'attività, in ragione della dislocazione nei territori di loro competenza dei principali siti di stoccaggio e dunque, la società Sapna spa per Napoli e la società Gisec SpA per Caserta va infatti evidenziato che la Sapna, subentrata nei rapporti ex Fibe, a partire dal 2013, ha provveduto a regolarizzare - nella maggior parte dei casi - la propria posizione contrattuale, addivenendo a transazioni economiche anche per il periodo intercorrente dal 1° gennaio 2010 (inizio della competenza nella gestione dei siti da parte delle province), alla nuova negoziazione, transazioni di cui non sempre sono stati forniti i dettagli finanziari. Tuttavia, a seguito delle rinegoziazioni, Sapna corrisponde generalmente i canoni ai soggetti proprietari.

A differenza di quanto avvenuto in provincia di Napoli, la Gisec SpA e l'amministrazione provinciale di Caserta non hanno proceduto ad alcun esborso finanziario, né provveduto a regolarizzare o modificare i rapporti giuridici già sottoscritti da Fibe SpA o Fibe Campania SpA.

Per quanto riguarda le pretese di pagamento avanzate dai proprietari dei terreni adibiti a siti di stoccaggio delle ecoballe, la provincia di Caserta, attraverso la direzione generale dell'ente, ha affrontato vari contenziosi con questi ultimi, sia in termini stragiudiziali, partecipando ai previsti arbitrati con propri rappresentanti, e sia in termini giudiziali, essendo ancora in atto vari giudizi innanzi agli organi competenti. Analoghe interlocuzioni ed azioni di rivalsa sono in corso nei confronti della Fibe a parere della provincia, "unica responsabile di tutta la vicenda".

L'ulteriore approfondimento in ordine alla individuazione dei proprietari dei siti ha cercato di dare una risposta obiettiva ai tanti interrogativi che sono nati intorno alla scelta degli stessi. In alcuni casi, come il processo "Fabozzi" ha rivelato, sono emersi chiari interessi legati alla criminalità organizzata; la Commissione ha cercato di meglio comprendere, sul versante investigativo, chi fossero coloro che avevano concesso in locazione i loro terreni.

Ma la Commissione ha analizzato ulteriori costi e precisamente quelli relativi allo smaltimento del percolato proveniente dai siti di stoccaggio e di cui si occupano le società provinciali nella loro attività di manutenzione dei siti. Nel triennio di osservazione del lavoro

di inchiesta 2014/2017 il costo sostenuto complessivamente da tutte le società provinciali è pari a 9.000.000 di euro.

Dunque, nonostante gli apprezzabili sforzi, risultati positivi sul tema del ciclo straordinario appaiono al momento lontani: il problema del mancato smaltimento non solo costituisce in sé una seria criticità, ma porta con sé costi costanti e serie voci di spesa per le società provinciali e quindi per la collettività intera.

Da ultimo la Commissione non ha mancato di investigare un altro aspetto del periodo emergenziale e precisamente quello relativo alle discariche costruite nella fase dell'emergenza, attraverso l'attività dell'UTA (unità tecnica amministrativa) destinata a completare le attività avviate dalle pregresse gestioni commissariali per l'emergenza rifiuti nella regione Campania, e prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Ancora una volta il dato della attuale esistenza dell'UTA è motivo di riflessione in ordine alla emergenza infinita e alla anomala sopravvivenza attraverso reiterate proroghe di organismi che avrebbero dovuto cessare di esistere ormai da molto tempo.

Il dato fornito da UTA in relazione ai proprietari dei suoli sui quali sono sorte le discariche del periodo emergenziale può essere sicuramente fonte di ulteriori approfondimenti investigativi.

Capitolo 4. La Nuova emergenza della Terra dei Fuochi

È un tema da “chiaroscuri” quello della Terra dei fuochi e della legge del 6 febbraio 2014, n. 6.

Non può che guardarsi con favore alla mobilitazione e all'attenzione rivolta a quella porzione di territorio campano che più di ogni altro luogo appare colpito e devastato da roghi e intombamenti di rifiuti. Non può che ritenersi un risultato importante l'aver emanato una normativa che specificamente si occupasse del tema cercando di disciplinarne gli aspetti più diversi.

E' dunque utile un breve consuntivo.

L'introduzione, con la legge 6 febbraio 2014, n. 6, dell'art. 256-bis e quindi di uno specifico delitto per perseguire il fenomeno dei roghi attraverso il reato di illecita combustione dei rifiuti, se nell'intenzione del legislatore doveva rappresentare l'occasione per contrastare efficacemente un fenomeno gravissimo, nella sua pratica attuazione si è rivelato meno utile ed idoneo di quanto ci si aspettasse.

Ciò in ragione di una non perfetta tecnica di redazione del testo di legge, come già chiarito nel corpo della relazione, che determina tra l'altro una estrema difficoltà nella individuazione dei responsabili del reato, difficoltà segnalata da tutti i procuratori della Repubblica auditi dalla Commissione anche in tempi successivi.

Proprio per cercare di colmare l'insufficienza dello strumento normativo per l'opera di contrasto al fenomeno della combustione illecita dei rifiuti e, in attesa di interventi normativi che possano ovviare alle criticità esposte, gli organi inquirenti hanno ritenuto di formulare indirizzi investigativi alle forze di polizia da seguire in occasione di interventi di spegnimento degli incendi, che consentano di operare nella immediatezza dei fatti indagini efficaci volte ad individuare gli eventuali responsabili.

Con particolare riferimento ai roghi in prossimità delle aree della sola provincia di Napoli, ove sono presenti insediamenti rom, il raffronto dei dati al 31 agosto 2017 ed allo stesso periodo del 2016, attestano una sostanziale corrispondenza del numero dei roghi.

I dati che sono forniti dagli uffici di procura e quelli forniti dagli incaricati per la Terra dei fuochi in ordine al numero dei roghi possono apparire contrastanti atteso che gli uffici inquirenti indicano una situazione sostanzialmente invariata laddove gli incaricati evidenziano una diminuzione del numero dei roghi. Verosimilmente la difformità è solo apparente dal momento che il dato di riferimento è per gli incaricati della Terra dei fuochi il numero di spegnimenti effettuati e per gli uffici inquirenti il numero di incendi effettivamente divampati.

Resta ferma la necessità del mantenimento di un elevato livello di attenzione nell'azione di contrasto al fenomeno degli incendi dolosi di rifiuti, con i 90 comuni spesso inadempienti rispetto alle misure di prevenzione e sugli sversamenti abusivi da contrastare.

In conseguenza, l'incaricato della Terra dei fuochi ha promosso, d'intesa ed in stretto raccordo con le prefetture di Napoli e Caserta, con gli enti locali e con le altre istituzioni interessate, una serie di iniziative con l'obiettivo di incidere programmaticamente sui molteplici fattori che sono all'origine dei roghi e, soprattutto, sul fenomeno a monte dell'abbandono abusivo di rifiuti su aree pubbliche e private.

Sicuramente novità positiva, al fine di un controllo sui fenomeni di infiltrazione criminale legati alla gestione dei rifiuti e per un efficace contrasto agli stessi, è da ritenersi l'articolo 2-bis della legge n. 6 del 2014 che ha affidato 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.

Così come bisogna prendere atto dell'importante e significativo lavoro, svolto dal gruppo appositamente creato e previsto dall'articolo 1 della legge, di mappatura dei terreni della regione Campania destinati all'agricoltura, per consentire un'efficace organizzazione e coordinamento degli interventi di bonifica in quelle aree, nell'interesse della salute dei cittadini, dell'ambiente, delle risorse e della produzione agroalimentare.

Obiettivo prioritario dell'attività è stato quello di acquisire una fotografia ufficiale della situazione dei territori della regione Campania, attraverso una mappatura delle aree che individuino quelle interessate da fenomeni di inquinamento tali da rendere necessarie limitazioni nella coltivazione.

A parere della Commissione un elemento a monte di criticità nel lavoro svolto dal gruppo, e non certo imputabile allo stesso, sta nel fatto che il gruppo di lavoro appositamente creato, nel mettere a punto un modello di riferimento per individuare, su base scientifica e non empirica, l'inquinamento del suolo ed il rischio per la salute umana, animale e dell'ambiente, ha dovuto operare in assenza del regolamento, previsto dall'articolo 241 del decreto legislativo n. 152 del 2006, relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, anche ai fini degli opportuni interventi di bonifica dei terreni inquinati.

Anche la citata legge 6 febbraio 2014, n. 6, all'articolo 2, comma 4-ter, ha previsto che, ai fini degli opportuni interventi di bonifica dei terreni agricoli inquinati della regione Campania, accertati a seguito delle indagini dirette, fosse emanato detto regolamento, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Il regolamento risulta, come più volte sottolineato, tutt'oggi e dunque a distanza di circa tre anni, non ancora emanato.

Pertanto, nelle more dell'emanazione di detto regolamento, il gruppo ha deciso di far riferimento, per la valutazione dello stato della contaminazione dei terreni, alle CSC per i siti a uso verde pubblico e residenziale già utilizzate per le aree agricole ricadenti nei siti di interesse nazionale (SIN).

Va, tuttavia, evidenziato che l'applicazione ai suoli agricoli di dette concentrazioni soglia di contaminazione, potrebbe risultare non sufficientemente cautelativo per alcuni contaminanti e invece eccessivamente restrittivo per altri.

Infatti, nella valutazione dello stato di contaminazione di aree a uso agricolo, l'attenzione dovrebbe essere incentrata principalmente sulla possibilità del passaggio degli inquinanti dal suolo alla pianta, con il conseguente ingresso di sostanze contaminanti nella catena alimentare.

Sulla base dei criteri definiti nella relazione del gruppo di lavoro "Terra dei fuochi" del 30 gennaio 2015 si è già proceduto alla classificazione dei terreni di cui agli allegati A, B e C del decreto ministeriale del 11 marzo 2014. Tale classificazione è stata recepita con i decreti 12