

la fittizia classificazione MPS, inviavano i rifiuti ad imprese commerciali compiacenti, per conto di una delle società coinvolte nelle indagini e grazie alla quale i cosiddetti «terzisti», potevano conferire i propri rifiuti come MPS, accompagnate dal solo DDT., delineandosi così le caratteristiche del traffico illecito di rifiuti speciali pericolosi e non di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006. (...)

3. Attività principali di polizia giudiziaria in corso del Noe CC Caserta:

Indagine coordinata dalla procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere circa le modalità di depurazione delle acque reflue.

Indagine coordinata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli per associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti posto in essere dalla ditte ubicate nella provincia di Caserta esercenti attività di recupero rifiuti ferrosi.

Indagine coordinata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli per associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti tessili e per la verifica delle responsabilità degli amministratori locali.

Indagine coordinata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli per associazione di tipo mafioso, disastro ambientale e verifica discariche abusive realizzate dalla criminalità organizzata a partire dagli inizi degli anni '80.

Indagine coordinata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli per associazione di tipo mafioso finalizzato alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Indagine coordinata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli per associazione di tipo mafioso finalizzato al traffico illecito di rifiuti ferrosi e delitti contro il patrimonio e contro la persona.

Deleghe di attività d'indagine di minore sforzo operativo emanate procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere nelle situazioni di contingenza (denunce, esposti o controlli d'iniziativa).

Proprio durante questa tipologia di attività è stato più volte riscontrato il disinteresse alle problematiche ambientali da parte degli amministratori locali, soprattutto con specifico riferimento alla formazione delle discariche abusive su suolo pubblico. Infatti diversi sindaci sono stati deferiti all'autorità giudiziaria ».

4.3.3. *Indagini segnalate dalla procura di Santa Maria Capua Vetere in merito alla discarica Lo Uttaro.*

Nella relazione prodotta dalla procura di Santa Maria Capua Vetere (doc. 345/1) vengono evidenziate le vicende relative alle indagini concernenti la discarica Lo Uttaro.

Sono state distinte tre fasi:

la prima fase, pre

commissariale, nel corso della quale è stata avviata l'illecita coltivazione ed estensione del sito di discarica;

la seconda fase, durante il commissariamento, nel corso della quale si è effettuata l'illecita sistemazione del sito, al fine dell'utilizzo quale discarica commissariale;

la terza fase, ha riguardato l'illecita gestione dell'impianto in violazione dei provvedimenti autorizzatori.

La cava — in origine denominata discarica Mastropietro e poi divenuta discarica Lo Uttaro — era stata illecitamente coltivata nel tempo, sia perchè il relativo sito era stato illecitamente ampliato utilizzando anche zone non autorizzate, sia perchè la stessa non era impermeabilizzata, sia perchè vi si conferiva materiale pericoloso.

Tale sito, nonostante la situazione di pericolosità risultasse da atti pubblici, veniva individuato quale discarica commissariale, da utilizzare nella fase critica dell'emergenza.

Ebbene, in tale fase i componenti dell'area tecnico operativa della struttura commissariale del commissariato di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania venivano indagati in relazione all'emissione di un'ordinanza con la quale si stabiliva l'occupazione temporanea di una particella catastale in realtà inesistente: essi, facendo risultare che in passato l'occupazione della particella era stata autorizzata, consentivano di estendere fittiziamente l'area di discarica oltre i limiti effettivamente ammessi in precedenza. Inoltre, si accertava che gli stessi funzionari della struttura commissariale avevano approntato una relazione tecnica, nella quale si attestava che l'ex cava di tufo, dell'estensione di metri quadrati 15.000 e di profondità pari a metri 26, era libera dai rifiuti, circostanza non corrispondente al vero in quanto nel sito i rifiuti erano presenti da lungo tempo.

Va sottolineato che la contaminazione del sito e la gestione illegale dello stesso sono state accertate sulla base della documentazione ufficiale agli atti del commissariato di Governo e degli altri enti interessati.

Dunque, chi doveva controllare ha omesso di farlo, non solo, ma addirittura, per giustificare l'ulteriore utilizzo del sito, sono state attestate circostanze contrarie a quelle risultanti dagli atti ufficiali.

Nella fase esecutiva, si accertava che i titolari dell'appalto per la realizzazione e l'adeguamento della discarica Lo Uttaro, con la complicità del funzionario addetto al commissariato di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, commettevano una frode nell'esecuzione dei lavori indicati in quanto non procedevano alla messa in posa ad opera d'arte ed in conformità al capitolato d'appalto del

materiale di compattazione dell'argilla e della ghiaia, oltretutto ricoprendo illecitamente i rifiuti ivi presenti (aggiungere conversazioni telefoniche).

Si accertava, inoltre, che la gestione della discarica Lo Uttaro avveniva in violazione delle autorizzazioni concesse in quanto essa riceveva dall'impianto CDR di Santa Maria Capua Vetere e dal sito di trasferimento di parco Saurino, rifiuti epricolosi; dalle indagini emergeva, infine, che si era verificata l'immissione di ulteriori sostanze pericolose nelle falde acquifere presenti nei pressi del sito di discarica. In tale contesto, si accertava anche che funzionari dell'ARPAC avevano posto in essere attività illecite. (...)

Già si è avuto modo di rilevare che, in alcuni casi accertati, sono stati utilizzati, quale siti per discarica, località già ampiamente usate a tal fine e, oramai, per così dire, esaurite. Si tratta di vecchie discariche, utilizzate per lungo tempo e realizzate senza alcuna precauzione idonea ad evitare l'eventuale contaminazione delle falde e del terreno.

Orbene, il ricoprire tali siti con strutture inamovibili (come stava accadendo per quello di Lo Uttaro), se pure consente l'impermeabilizzazione del terreno da nuove contaminazioni, realizza una sorta di copertura tombale dei rifiuti pericolosi già presenti.

In tal modo, eventuali, pregressi disastri ambientali non potranno più essere accertati.

Ma v'è di più. I privati proprietari delle aree, che già hanno lucrato con la discarica illecita, sono posti in condizione di lucrare nuovamente gestendo (o cedendo) una discarica siffatta, divenuta, solo formalmente, legale.

4.4. Il consorzio unico di bacino province Napoli e Caserta.

Premessa.

La Commissione si è recata a Caserta nei giorni 12 e 13 maggio 2010 per approfondire le gravi problematiche connesse alla delicata fase di liquidazione e gestione (con riferimento ad alcuni settori) del Consorzio unico di bacino, sia per quanto concerne le condizioni particolarmente difficili che riguardano l'aspetto finanziario della gestione, sia per la connessa problematica relativa al mancato o ritardato pagamento degli stipendi ai dipendenti, che ha determinato situazioni critiche per l'ordine pubblico a causa dello sciopero dei dipendenti medesimi con la conseguente interruzione del servizio di raccolta dei rifiuti.

Nel corso della missione è stata anche approfondita, attraverso le audizioni presso la prefettura di Caserta ed una serie di acquisizioni documentali, la questione relativa alla possibile infiltrazione della criminalità organizzata all'interno dei consorzi (prima) e del consorzio unico di bacino (poi), tenuto conto dei rilevanti interessi economici connessi al ciclo dei rifiuti e del numero esorbitante di assunzioni all'interno dei consorzi medesimi, assunzioni astrattamente riconducibili o a rapporti di natura clientelare, a rapporti illeciti di natura

estorsiva legati, direttamente o indirettamente, alla criminalità organizzata.

Ulteriore aspetto oggetto di approfondimento è stato quello del possibile condizionamento delle proteste dei lavoratori da parte di soggetti portatori di interessi esterni al Consorzio ed agli stessi sindacati.

Nel corso della missione sono stati auditi pubblici amministratori e magistrati delle province di Napoli e Caserta.

Successivamente, nella missione svoltasi a Benevento e Napoli nel mese di giugno 2011 sono stati auditi i commissari liquidatori dell'articolazione di Napoli e Caserta del consorzio Unico di bacino, rispettivamente, il dottor Farina Briamonte ed il dottor Pirozzi.

In conseguenza del riacuirsi delle problematiche attinenti ai consorzi di bacino di Napoli e Caserta, la Commissione ha effettuato un'ulteriore missione a Napoli nel mese di ottobre 2012.

A conclusione degli approfondimenti e delle audizioni è stato possibile acquisire importanti elementi conoscitivi che hanno consentito di mettere in luce le gravi distorsioni di un sistema complessivamente marcio.

La commissione ha particolarmente apprezzato il contributo all'inchiesta fornito dal procuratore della repubblica di Santa Maria Capua Vetere e dai sostituti procuratori, sia attraverso le dichiarazioni rese in sede di audizione che attraverso le ricche e dettagliate relazioni che sono state prodotte.

Nella relazione della procura di Santa Maria Capua vetere sono sintetizzati i punti deboli di un sistema fondamentalmente organizzato per non potere funzionare (doc. 376/2):

Questi gli elementi di distorsione di un sistema che non avrebbe mai potuto funzionare correttamente:

l'obbligo di adesione ai consorzi da parte dei comuni;

il regime di monopolio in cui sono stati gestiti alcuni servizi;

i poteri incidenti in materia di interesse pubblico ma esercitati nelle forme del diritto privato;

la determinazione del costo effettivo del servizio da parte di un soggetto diverso da quello che poi concretamente andava ad imporre la Tarsu hanno determinato:

un'azione svincolata da ogni criterio di economicità imprenditoriale, in quanto si aveva la certezza che i costi sostenuti sarebbero stati comunque ripianati (o dai comuni Consorziati o dal commissario di Governo);

un agire svincolato sia dalle regole che dai controlli propri dell'attività degli enti pubblici, sia dalla responsabilità « elettorale ».

4.4.1. La procura di Santa Maria Capua Vetere e le indagini concernenti l'attività dei consorzi di bacino

In data 12 maggio 2010 sono stati auditi il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Corrado

Lembo, nonché i pubblici ministeri Raffaella Capasso, Donato Ceglie, Cristina Correale e Silvio Guarriello.

Il procuratore ha prodotto una relazione (doc. 376/2) il cui contenuto si riporta pressochè integralmente, trattandosi di una relazione di elevato valore conoscitivo ai fini della comprensione delle delicatissime questioni che hanno riguardato e che continuano a riguardare la gestione e la liquidazione degli ex consorzi di bacino.

La relazione della procura di Santa Maria Capua Vetere (doc. 376/2).

La normativa in materia di consorzi.

I consorzi obbligatori sono stati previsti dal decreto legislativo n. 22 del 1997 ed erano già previsti dalla legge regionale campana 10 febbraio 1993, n. 10.

I consorzi di bacino venivano configurati come consorzi obbligatori e, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto rappresentare lo strumento per la gestione e il coordinamento della raccolta differenziata (RD).

I comuni avevano l'obbligo di aderire al consorzio pagando allo stesso la cosiddetta « quota consortile », inviando il sindaco o un suo rappresentante in seno all'assemblea.

A sua volta l'assemblea, costituita appunto dai rappresentanti dei comuni consorziati, avrebbe eletto un consiglio di amministrazione ed il presidente del consorzio.

Scopo della normativa era di far sì che solo una parte residuale dei rifiuti fosse conferita in discarica, con conseguente riutilizzazione dei rifiuti nel ciclo produttivo, al fine di garantire una maggiore tutela ambientale.

In attuazione della normativa sopra indicata, gli enti che in provincia di Caserta avrebbero dovuto realizzare le finalità di smaltimento dei rifiuti nel rispetto dell'ambiente erano costituiti da:

oltre cento comuni, ai quali competeva la raccolta degli RSU;

quattro consorzi obbligatori fra i comuni della provincia, con il compito di provvedere alla raccolta, gestione e smaltimento dei RSU;

una struttura per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR);

centri cosiddetti di trasferta (la cui funzione consisteva nel conferire lo stazionamento dei RSU prima di essere portati nell'impianto CDR);

numerosi operatori privati (soci dei consorzi, titolari di centri di trasferta, titolari di ditte addette ai trasporti).

Si tratta di un sistema che si è sempre relazionato con il commissariato di Governo, istituito a seguito dell'emergenza rifiuti del 1994. In sostanza, gli enti coinvolti erano il commissariato di Governo per l'emergenza rifiuti, i consorzi, gli enti locali e diversi operatori privati.

Concentrazione dei centri decisionali e controllo della gestione dei RSU: le distorsioni del sistema.

Una prima considerazione si impone: mediante il governo di pochi centri strategici (i quattro consorzi) è stato possibile ottenere il controllo dell'intero settore relativo alla gestione degli RSU della provincia di Caserta.

La concentrazione degli snodi decisionali, se da un lato era idonea a determinare uno snellimento delle attività di programmazione e di gestione, dall'altro implicava il pericolo che soggetti portatori d'interessi illeciti (o semplicemente affaristici) potessero essere allettati dall'ottenere posizioni di « comando » all'interno dei consorzi, al solo scopo di meglio governare i loro interessi privati. Si tenga conto che attraverso i suddetti quattro centri decisionali consortili era possibile determinare le strategie e le modalità di raccolta dei RSU di oltre cento comuni, per un territorio provinciale di circa 900.000 abitanti e, conseguentemente, controllare un settore economico-finanziario con un relevantissimo giro di affari.

(...) Dopo l'entrata in vigore della normativa sopra citata, i privati sono entrati non solo nella fase prettamente gestionale-esecutiva ma anche in quella decisionale-strategica. Si tratta di un punto cruciale: il Consorzio (del quale può essere socio anche un privato, svincolato da un rapporto diretto con gli utenti), determina il costo del servizio secondo criteri di economicità del servizio stesso; successivamente chiederà ai comuni il corrispettivo del servizio; i comuni, a loro volta, imporranno la Tarsu ai cittadini.

Ma, a questo punto, l'ente impositore della tariffa (cioè il comune) ha perso il controllo diretto dell'organizzazione del servizio e dei relativi costi. Né può sottrarsi al consorzio, obbligatorio per legge. Ha solo un potere « indiretto » di intervento sul consorzio, ma molto limitato in considerazione della impossibilità, da parte del singolo comune, di determinare, in seno all'ente consortile, le maggioranze idonee per l'assunzione di scelte vincolanti. Si tenga conto, inoltre, che gli « equilibri » interni ai consorzi sono riconducibili a scelte politico-amministrativo « sovracomunali ».

Il legislatore sembra essere consapevole di tale pericolo, tant'è che si preoccupa di indicare i requisiti degli operatori privati. A ciò si aggiunga che, nella parte del decreto Ronchi e del decreto legislativo n. 152 del 2006 intitolata « finalità della legge », si definisce la raccolta RSU come materia di interesse pubblico. È evidente che in tal modo il legislatore intende assicurare un'elevata protezione all'ambiente, controlli efficaci e costi contenuti (...).

Orbene, per gestire correttamente un settore così nevralgico nelle moderne società, servono amministratori competenti e leali, operatori specializzati, che abbiano competenza tecnica adeguata, ed istituzioni pubbliche efficienti nell'esercizio dei rispettivi poteri.

Altro aspetto di rilievo è il seguente. Gli enti che sono stati costituiti (i consorzi o le società c.d. « braccio operativo ») operavano nella forma delle società per azioni. L'agire in tale regime privatistico ha fatto insorgere negli amministratori la convinzione che la loro azione non fosse vincolata a finalità di pubblico interesse e che essi fossero personalmente sottratti agli obblighi ed ai controlli gravanti sui pubblici ufficiali.

Alcuni profili di illegalità nella raccolta di rsu: esternalizzazione dei servizi, gestione del personale e consulenze, paralisi decisionale.

Le ipotesi di reato oggetto di indagini.

L'indagine ha evidenziato una esternalizzazione imponente di servizi in assenza di gare ad evidenza pubblica, una gestione illegale delle assunzioni e delle retribuzioni ed il ricorso indiscriminato alle consulenze.

Altro aspetto determinante per il perdurare dell'emergenza è stata la sostanziale incapacità, da parte degli organi deputati, di creare le strutture essenziali per l'avvio di un ciclo virtuoso e legale.

L'individuazione di siti per tali strutture avrebbe, infatti, comportato lo scatenarsi di diverse forme di reazione:

da una parte, le proteste della popolazione, fortemente restia nel consentire l'individuazione, nel proprio contesto urbano-ambientale, dei siti per discariche, termovalorizzatori ecc...;

dall'altra, la reazione di chi, con l'avvio del ciclo integrato, vedeva venir meno il proprio profitto;

dall'altra ancora, la reazione di chi, temendo che determinati siti potessero essere allocati altrove, vedeva sfumare potenziali affari.

Quanto poi, le indicate reazioni (e conseguenti proteste) possano essersi sostenute a vicenda non è facile discernere ma, com'è intuibile, un nesso non può essere escluso. Né, d'altro canto, può escludersi che la protesta popolare, in ipotesi legittima, sia stata strumentalizzata o contaminata da interessi ad essa estranei, per il perseguimento di altri fini.

In ogni caso la « paralisi decisionale » che è derivata da tale complessa situazione consente anche di spiegare il costante riutilizzo di siti già ampiamente sfruttati ed esauriti e che, talora, come è stato concretamente provato dalle indagini svolte, erano stati illegalmente gestiti, ancorchè si sia tentato di nascondere il tutto con operazioni, per così dire, « tombali » (V. infra, il caso della discarica Lo Uttaro).

La sommatoria delle criticità sopra richiamate ha prodotto risultati devastanti, in un quadro di illegalità diffusa: servizi inefficienti, costi esorbitanti e, soprattutto, il perdurare e, anzi, l'aggravarsi dell'emergenza.

Le suddette considerazioni preliminari appaiono idonee a spiegare, in massima parte ed a grandi linee, la genesi e l'ulteriore sviluppo delle indagini di cui sopra si è fatto cenno.

A ciò si aggiunga che l'esperienza giudiziaria quotidiana ha dimostrato che l'illegalità penalmente rilevante non si è annidata soltanto nella gestione « occulta » dei rifiuti ma, anche e soprattutto, in quella autorizzata (o che tale dovrebbe essere), vale a dire in un settore nel quale la normativa vigente in materia è stata sostanzialmente disattesa, al di là di ogni ragionevole previsione.

Tale è lo scenario complessivo che fa da sfondo alle indagini in corso, che mirano all'accertamento delle responsabilità penali individuali, attraverso l'approfondimento investigativo dei seguenti temi d'indagine:

verifica della sussistenza del reato di cui all'articolo 356 c.p. (frode in pubbliche forniture) in relazione alla mancata attuazione della raccolta differenziata;

verifica della sussistenza del reato di abuso d'ufficio, in relazione all'affidamento di consulenza, alla esternalizzazione dei servizi, alla gestione delle assunzioni e delle promozioni del personale secondo criteri clientelari.

La raccolta differenziata: obblighi normativi ed inadempienze istituzionali. Le ragioni dell'interesse comune all'inadempimento da parte dei comuni.

Uno dei principali obiettivi del sistema normativo in materia di RSU e, quindi, degli organi preposti alla loro attuazione avrebbe dovuto essere quello dell'ampliamento della raccolta differenziata.

Sul punto i consorzi sono stati totalmente inadempienti, sebbene fossero state emanate da tempo una serie di norme, tutte disattese, finalizzate ad avviare la raccolta differenziata mediante i consorzi.

Si tratta, in particolare, delle seguenti normative:

Ordinanza n. 2948 del 25 febbraio 1999 recante « Ulteriori misure concernenti gli interventi intesi a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania »;

Legge n. 21 del 27 gennaio 2006 « conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 novembre 2005 n. 245, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ».

Dalla lettura di queste disposizioni si rileva che i suddetti provvedimenti normativi, benché emanati ad oltre sette anni di distanza uno dall'altro, hanno una sostanziale identità. È quindi evidente che i consorzi negli oltre tredici anni trascorsi dalla loro costituzione nulla hanno fatto al fine di avviare la raccolta differenziata, nonostante un preciso obbligo normativo.

Alla luce di tale accertata incapacità i consorzi sono stati commissariati. In tale fase commissariale, che temporalmente si colloca a partire dall'anno 2006, si è rivelato che essi, non solo sono stati inadempienti rispetto agli obblighi derivanti dalle norme di legge e regolamentari, ma anche che erano « strutturalmente inadeguati » ad effettuare la raccolta differenziata, che pure era stata prevista come uno degli strumenti più efficaci per superare lo stato di emergenza.

Il mancato avvio della raccolta differenziata, secondo quanto si legge nella relazione, non è solo riconducibile all'incapacità gestionale dei comuni e dei consorzi, ma in realtà è riconducibile ad una pluralità di fattori.

Una delle cause va individuata nella circostanza che l'avvio della raccolta differenziata determina un rilevante spostamento di risorse economiche con conseguente mutamento delle posizioni degli operatori del settore. E, naturalmente, chi rischia di perdere la sua posizione di profitto economico fa resistenza al cambiamento.

In sostanza, l'avvio proficuo della raccolta differenziata avrebbe comportato un danno nei confronti degli operatori non specializzati o in quelli attrezzati per operare solo sul materiale indifferenziato: si tratta dei soggetti individuabili in particolare nei trasportatori, nei gestori di discariche e dei siti di trasferimento, nonché in tutte le

persone che lucrano sull'attività di conferimento in discarica del rifiuto indifferenziato. (...)

E dunque, l'avvio di un sistema di raccolta differenziata, se da un lato arreca benefici ad alcuni, comporta inevitabilmente un pregiudizio per altri soggetti e, segnatamente, per coloro che non possono più esercitare la loro attività d'impresa connessa alla raccolta ed al conferimento indifferenziato dei rifiuti.

Ma anche i gestori dei consorzi che improntano la loro azione all'illegalità potrebbero patire un danno dall'avvio della RD, sì che hanno interesse ad impedire che la stessa vada a regime. In particolare, il vantaggio che i gestori possono ricavare dalla raccolta indifferenziata consiste nel fatto che, a fronte di entrate già predeterminate, si registra un costo inferiore connesso all'attività d'impresa, in quanto la RD richiede, da un lato, l'impiego di un numero inferiore di persone e, dall'altro, un'organizzazione d'impresa complessivamente più semplice.

Tali affermazioni sono state confermate, si legge nella relazione, nel corso delle indagini.

Le indagini, con riferimento al periodo temporale sopra precisato (2008) hanno evidenziato, in primo luogo, quale causa del boicottaggio della RD un'anomalia, per così dire « legislativa-contrattuale ».

Va osservato al riguardo che:

un'ordinanza commissariale obbligava i comuni ed i consorzi a raggiungere l'obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 35 per cento; pertanto nelle convenzioni fra comuni e consorzi, detta percentuale, anche se non espressamente specificata, rappresentava un presupposto imprescindibile nella determinazione del corrispettivo che il comune doveva versare al Consorzio. In parole semplici: i comuni erano tenuti a pagare al consorzio un corrispettivo per l'effettuazione del servizio di RD prescindendo dal se e dal come questo venisse effettivamente reso;

l'effetto consequenziale era il seguente: poichè la quantità di RD realmente effettuata non mutava il corrispettivo che i comuni dovevano versare al consorzio, quest'ultimo non aveva alcun interesse a svolgere il servizio (...)

Ma vi è di più: i consorzi ricevevano dal commissariato di Governo ulteriori risorse che dovevano essere destinate alla raccolta differenziata. Non espletando tale servizio, si incrementava la capacità di spesa, come sopra si è detto. Sul punto va segnalato il seguente aspetto. Il commissariato di Governo ha posto a disposizione dei consorzi personale e mezzi al fine di far partire la RD. Invero risulta che ai consorzi sono stati assegnati svariate decine di lavoratori da parte del commissariato e quest'ultimo si accollava i costi delle retribuzioni; sono stati acquisiti ed assegnati diversi automezzi per tale tipologia di servizi, automezzi dei quali si è persa ogni traccia (sul punto sono ancora in corso aggiornamenti da parte della procura). Orbene, sino al 2008 nessuna rendicontazione è stata chiesta dal commissariato di Governo ai consorzi.

Il « boicottaggio » della raccolta differenziata tra autonomia dei consorzi e mancato esercizio della potestà di controllo dei comuni. Gli effetti del mancato avvio della raccolta differenziata.

Dal quadro investigativo sin qui delineato, sorge il seguente quesito: i comuni, danneggiati dalla condotta omissiva dei consorzi, potevano opporsi a tale gestione illegale del servizio?

Ebbene, nella fase di attuazione del servizio, sembra che il comune non avesse alcun potere per controllare le relative, autonome modalità di svolgimento da parte del consorzio.

La verifica circa l'effettuazione della RD dei rifiuti, che sarebbe dovuta avvenire a più livelli, non consentiva l'esercizio da parte dei comuni di un diretto potere di controllo perchè, esaurita la fase contrattuale, la fase operativa era rimessa interamente al consorzio. Il riscontro finale del servizio reso da quest'ultimo al comune, poteva essere fatto solo documentalmente, mediante il controllo delle fatturazioni presso i centri di conferimento. Solo dalle fatture poteva desumersi la quantità di RD effettuata.

Tuttavia il dato documentale non necessariamente corrispondeva al servizio effettivamente reso.

In realtà, le indagini svolte hanno consentito di accertare che, per responsabilità pressochè esclusiva del consorzio, la RD non veniva effettuata.

A tale conclusione gli inquirenti sono pervenuti incrociando i seguenti elementi investigativi.

Va rilevato anzitutto che quest'ufficio (procura della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere) ha disposto, in molti comuni, servizi di osservazione, pedinamento e controllo (OPC) a cura dei Carabinieri, i quali hanno verificato in concreto in quale modo avveniva la raccolta. Si è trattato di un vero e proprio « pedinamento » dei sacchetti dei rifiuti. Dalla suddetta attività di polizia giudiziaria è emerso che:

l'utente (il singolo cittadino) effettivamente si atteneva alle disposizioni relative alle modalità di separazione e conferimento del rifiuto differenziato che veniva collocato nei punti di raccolta in aderenza alle disposizioni legislative e regolamentari;

i lavoratori addetti alla RD, quando effettuavano il servizio, invece di raccogliere in maniera separata i vari tipi di rifiuti, collocavano il tutto sullo stesso compattatore senza procedere alla previa separazione dei rifiuti medesimi; ciò risulta inequivocabilmente da quanto constatato visivamente dalla polizia giudiziaria che ha operato il pedinamento. Sul punto va segnalato quanto segue. Talora la illecita miscelazione del rifiuto avveniva direttamente al momento del prelievo del sacchetto. Spesso però la raccolta avveniva in maniera corretta, tuttavia l'automezzo adibito alla raccolta, appena fuori dal centro urbano si accostava ad un compattatore di grosse dimensioni, sul quale veniva collocato il materiale differenziato raccolto che, quindi, veniva poi portato come rifiuto indifferenziato in discarica. Tale aspetto è importante. Infatti se il comune inviava proprio personale per verificare le modalità di raccolta differenziata, lo stesso rilevava la correttezza del servizio e non aveva elementi per contestare la condotta del consorzio. Tuttavia era ignaro che la « frode » avveniva dopo, quando uscito l'automezzo dal territorio comunale, si sversavano i rifiuti in maniera indifferenziata.

I comuni, quando, comunque, si avvedevano degli inadempimenti nella fase della RD (o perchè i cittadini segnalavano inconvenienti o perchè venivano svolti temporanei controlli), pur elevando formali proteste, nulla, in concreto, erano in grado di ottenere (salvo quanto si dirà in seguito).

Il boicottaggio della raccolta differenziata è stato provato, oltre che con i suddetti servizi di OPC, anche mediante l'ascolto di varie telefonate intercettate dalle quali si evince che i responsabili del Consorzio procedevano a tale operazione consapevolmente. (...)

Gravi sono stati gli effetti del mancato avvio della raccolta differenziata: poichè il suddetto « ciclo virtuoso » è rimasto completamente inattuato, si è determinata nel tempo l'impossibilità di gestire correttamente i RSU nella regione Campania. Le discariche presenti erano ormai esaurite e, contemporaneamente, non essendo partita la raccolta differenziata, mancavano modalità alternative di smaltimento dei rifiuti. Tutto ciò ha contribuito inequivocabilmente a determinare (o quantomeno ad aggravare) l' « emergenza rifiuti ».

Sta di fatto che la gestione di detto settore ha richiesto l'istituzione di un « Commissario per l'emergenza rifiuti nella regione Campania » il quale, nonostante abbia operato per molti anni, non è riuscito a dare soluzione al problema fino a ricondurlo nell'alveo di una gestione ordinaria.

La cosiddetta emergenza rifiuti non è, dunque, soltanto il frutto d'incapacità amministrativa da parte di chi gestisce gli enti, ma anche, verosimilmente, la conseguenza dell'illecita resistenza all'avvio del ciclo legale e virtuoso dei rifiuti da parte dei soggetti potenzialmente lesi nelle rispettive posizioni economiche dall'attivazione della raccolta differenziata.

Tale affermazione è avvalorata dal fatto che il settore RSU è stato teatro di una impressionante serie di perduranti ed attuali illegalità che non può spiegarsi solo con l'incapacità gestionale.

La trasferimento dei rifiuti: ulteriori profili di criticità del sistema.

Le indagini hanno consentito di rilevare altre singolarità. Una di queste è rappresentata dall'inserimento, nel processo di raccolta e sversamento dei rifiuti, di una fase che in un sistema virtuoso sarebbe totalmente inutile. Tale fase viene denominata trasferimento.

È necessario spiegare brevemente di che cosa si tratta.

In Campania, l'assenza di centri finali di smaltimento (discariche, termovalorizzatori) e il mancato avvio della raccolta differenziata aveva determinato un sovraccarico dei CDR che non riuscivano a ricevere tutti i rifiuti. Questi ultimi, nella provincia di Caserta, venivano collocati provvisoriamente presso vari siti per essere dapprima ridotti di volume, di poi trasferiti su mezzi più grandi e, da ultimo, conferiti al CDR.

È invece emerso che i rifiuti venivano scaricati senza alcun trattamento sui piazzali dei cosiddetti siti di trasferimento e da lì caricati su altri automezzi e poi portati al CDR.

L'obiettivo della trasferimento doveva essere quello di ridurre il volume dei rifiuti da compattare, in modo da diminuirne la cubatura ed abbattere i costi del trasporto, in quanto occorre un minor numero di automezzi per il trasferimento dei rifiuti al CDR. E tuttavia tale obiettivo era di fatto pretermesso dagli addetti ai lavori. Ne consegue

che l'operazione di trasfereza pur comportando un costo di circa 50 vecchie lire per chilogrammo, non aveva più alcuna giustificazione. Inoltre, in alcuni casi (come accertato dalle telefonate intercettate), emergevano lamentele relative al fatto che i compattatori in attesa di scaricare al sito di trasfereza perdevano dei « liquidi » e si prospettava l'eventualità che i rifiuti venissero artatamente bagnati per aumentarne il peso.

Come si vede, il sistema prevedeva come normale una fase di trattamento che, in un ciclo strutturalmente completo, è del tutto inutile, con aggravio dei costi. A ciò si aggiunga che la gestione di tale fase si è rivelata illegale, potendo riassumersi nel meccanismo operativo qui di seguito schematizzato:

i consorzi hanno con i comuni una convenzione per raccogliere e trasportare i rifiuti, differenziati e indifferenziati;

la convenzione prevede che i rifiuti differenziati siano conferiti presso appositi centri, con i quali i comuni intrattengono rapporti;

i rifiuti indifferenziati, in virtù della convenzione con i singoli comuni, materialmente vengono trasportati ai centri di trasfereza. Il compito del consorzio si esaurisce in tal modo;

a questo punto il centro di trasfereza e il consorzio fatturano il conferimento dell'indifferenziata; quanto al giro di affari connesso alla trasfereza si tenga conto del fatto che, ad esempio, nel bacino di un solo consorzio si raccolgono 200-250 tonnellate al giorno.

Per rendersi conto a pieno della genesi e delle distorsioni del sistema e dei conseguenti profili di illegalità, è sufficiente rispondere ai seguenti interrogativi: qual è la causa di tale attività? chi lucra da questo sistema? e, soprattutto, chi ne paga i costi?

Sulla genesi del sistema ci siamo già soffermati: la necessità della trasfereza trae origine dall'assenza dei siti finali di destinazione (discariche, termovalorizzatori, CDR efficienti) e dal mancato avvio della RD, con conseguente aumento della raccolta indifferenziata: l'indisponibilità di siti finali dove collocare i rifiuti, ha comportato il relativo stazionamento nei siti di trasfereza.

La risposta al quesito « chi lucra da tale sistema » è di tutta evidenza: a guadagnarci sono i gestori dei siti di trasfereza ed i trasportatori. Essi, infatti, effettuano servizi che, in un ciclo integrato virtuoso, non sarebbero necessari.

Altrettanto facile è la risposta al terzo interrogativo « chi paga i costi della trasfereza »: il costo della trasfereza viene sempre scaricato sui comuni. Si tratta di un altro aspetto che dimostra come i comuni debbano sopportare costi non controllabili e, talora, fittizi. Al riguardo occorre precisare che i comuni generalmente scaricano il costo in questione sull'utente mediante l'imposizione della Tarsu.

Come si è già avvertito, il comune affida il servizio al consorzio che lo svolge in piena autonomia. La documentazione delle varie fasi viene predisposta senza che il comune possa, di fatto, controllarne la veridicità, ma i costi gli vengono addebitati. Sul punto, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che è il consorzio (o la società operativa) che provvede al trasporto dei rifiuti al sito di trasfereza.

Ed è pur sempre il consorzio che riceve uno scontrino di pesa, destinato ad essere trasmesso al comune interessato, per documentare la quantità dei rifiuti trasferiti. Sulla base di tale documentazione, i comuni pagano il costo della trasferimento al consorzio che, a sua volta, gira il relativo importo al centro di trasferimento per il servizio reso.

Il comune, dunque, non ha un potere di controllo diretto di tale costo.

Ma vi è di più. Nella fase critica dell'emergenza, i centri di trasferimento avevano un'arma di ricatto formidabile verso i comuni che si mostravano riluttanti a pagare i corrispettivi per i servizi resi (come la c.d. trasferimento) che, verosimilmente, non erano stati mai resi.

Essi, infatti, come è emerso nel corso delle indagini, potevano creare dei disservizi in quegli stessi comuni mediante il seguente stratagemma:

le quote di conferimento presso la trasferimento, autorizzate dal commissariato di Governo, venivano gestite in autonomia dai centri di trasferimento che stabilivano gli orari di conferimento per i singoli comuni;

i responsabili dei suddetti centri potevano privilegiare i comuni con i quali avevano una convenzione diretta o, comunque, i comuni non morosi;

quindi, per indurre i comuni che contestavano l'entità del servizio, bastava prevedere che i mezzi che provvedevano alla RSU per conto degli stessi dovessero scaricare per ultimi in maniera che, al sopraggiungere del loro turno, la quantità dei conferimenti autorizzata fosse già esaurita;

a questo punto, senza formalmente rifiutare il servizio, di fatto il responsabile del centro di trasferimento stabiliva che alcuni comuni non potevano sversare i rispettivi rifiuti; questi ultimi restavano sugli autocompattatori di guisa che, avendo i mezzi occupati, non era più possibile effettuare nei giorni successivi la raccolta di RSU nei territori dei comuni insolventi;

conseguentemente, i rifiuti restavano per strada, suscitando le giuste rimostranze della popolazione che, ignara del sottile meccanismo innescato dai consorzi, indirizzava la protesta nei confronti delle amministrazioni comunali (va segnalato che, ad alcuni comuni renitenti nel pagamento, era addirittura impedito lo scarico);

la reazione delle popolazioni induceva i comuni a pagare.

Il comune poteva, nella fase esecutiva, controllare la correttezza del servizio in quanto:

il rifiuto viene pesato al momento del conferimento in trasferimento, oppure nei centri per la differenziata; per una puntuale determinazione della percentuale di RD occorre che la separazione del rifiuto sia fatta correttamente dal momento del prelievo in strada sino al conferimento;

tale riscontro può essere effettuato solo *ex-post*, sulla base dei documenti che indicano la quantità di RD, senza che possa essere

verificata l'attività concretamente svolta dai lavoratori addetti alla raccolta.

Solo nella fase di rendicontazione il comune può contestare il costo del servizio e non pagare. In tal caso, però, si espone, come si è già avvertito, a un'azione ritorsiva da parte del consorzio: poichè non paga non può sversare i rifiuti negli appositi centri.

Tale forma di reazione è la stessa che i comuni potevano adottare anche in relazione agli altri disservizi cagionati dai consorzi.

E così è accaduto: non potendo reagire nella fase esecutiva, i comuni hanno rifiutato di versare le quote consortili e le somme richieste quale corrispettivo dei servizi.

Tutto ciò ha determinato un imponente dissesto economico-finanziario dei consorzi. Dalla documentazione reperita presso le sedi dei disciolti consorzi, salvo miglior riscontro, si è evidenziata una situazione creditoria pari a euro 2.700.000 per quote consortili non versate ed a circa euro 100.000.000 per servizi resi, mentre quella debitoria verso i fornitori è pari ad euro 125.462.067,46.

Dall'analisi della suddetta documentazione sono stati rilevati, da un lato, i crediti vantati per i servizi resi e, dall'altro, si è constatata la presenza di numerose note dei comuni che contestavano l'ammontare del debito, ritenendo che il servizio non era stato fornito o era stato reso in modo difforme dalla convenzione di affidamento.

Va osservato al riguardo che anche il circuito organizzativo ha contribuito a determinare la situazione di emergenza. Ed infatti:

il consorzio disciolto, pur consapevole di svolgere un pessimo servizio, ne addebitava il costo gonfiato ai comuni;

il consorzio si « riteneva » creditore di una somma in realtà mai entrata nella sua disponibilità, che comunque veniva contabilizzata in attivo e, conseguentemente, spesa;

il comune cliente non si riconosceva debitore per quanto richiesto ed in virtù di tanto non pagava il corrispettivo del servizio di cui sopra;

ciò ha comportato le sofferenze di cassa del consorzio che ha iniziato a non potere fare fronte ai propri debiti (ad esempio manutenzione automezzi ed acquisto di carburante) contratti per garantire il già pessimo servizio prestato;

il risultato finale è costituito dall'impossibilità di offrire un servizio conforme ai canoni della convenzione o persino l'impossibilità di garantirlo, con ulteriore reazione dei comuni;

da ultimo, si è avuto il dissesto dei consorzi.

Il sistema, verosimilmente, ha retto finchè vi sono stati i trasferimenti di fondi ai consorzi da parte del Commissariato e finchè i comuni, almeno in parte, hanno pagato. Nell'ultima fase dell'emergenza, il sistema sopra descritto è, letteralmente, deflagrato.

Criticità ed illiceità nella complessiva gestione dei consorzi.

Il dissesto dei consorzi ha anche altre cause, oltre quelle poc'anzi descritte. Esse sono dovute, sostanzialmente, ad una scellerata ed illegale gestione complessiva delle attività ad essi facenti capo.

Si può dire che la lunga, remota e pure sempre attuale situazione emergenziale nel settore dello smaltimento di RSU è frutto non solo di difficoltà oggettive, di inefficienze amministrative ovvero di singole attività illecite, ma anche dell'influenza che nel ramo RSU ha avuto una chiara e sistematica azione illegale.

È necessario fare una precisazione. nel corso delle indagini attualmente condotte da questo ufficio (procura Santa Maria Capua Vetere) non si è evidenziato un ruolo diretto della criminalità organizzata. Quando si parla di chiara azione illegale si intende fare riferimento a quella posta in essere dai soggetti investiti di responsabilità amministrative nei consorzi e negli altri Enti coinvolti.

Proprio per tale ragione, nell'ambito del procedimento n. 15618/05, sono state poste sotto osservazione le attività svolte dai consorzi obbligatori di bacino, tutti sovvenzionati dal commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania e, fra le altre attività d'indagine, ha incentrato la sua attenzione sui seguenti temi:

- raccolta differenziata nel territorio dei comuni consorziati;
- gestione delle consulenze affidate dai consorzi ai privati;
- gestione del personale dei Consorzi;
- gestione degli appalti affidati dai consorzi ai privati.

Orbene, alla luce delle indagini svolte, si ritiene di potere affermare che l'emergenza rifiuti in Campania (e quindi anche nella provincia di Caserta) è stata determinata anche e soprattutto da condotte delittuose poste in essere da soggetti interessati al mantenimento dello status quo emergenziale perchè in tale contesto è più facile conseguire un illecito lucro su tutte le attività connesse alla gestione d'urgenza e di emergenza del ciclo dei rifiuti (reperimento dei siti di smaltimento, trasporti e movimento terra, gare d'appalto affidate in via d'urgenza, gestione amministrativa dei consorzi, assunzioni che trovano il presupposto nella necessità di intervenire con rapidità, consulenze da affidare all'esterno perchè con il proprio personale i consorzi non potrebbero provvedere nei tempi ordinari ecc...).

D'altro canto, lo strumentale mantenimento dello stato di emergenza ha, di fatto, vanificato tutto il lavoro svolto dal commissariato di Governo, mandando letteralmente in fumo gli investimenti economici finalizzati al ripristino della normalità. A mero titolo esemplificativo, in ordine agli illeciti oggetto di accertamento, va rilevato che dalle dichiarazioni di uno dei sub-commissari risulta che:

il consorzio « non era strutturato ed organizzato per svolgere la raccolta differenziata. Nessuno si era mai adoperato in tal senso, era solo un centro di affari e privilegi »;

« il presidente del consorzio aveva, quale auto aziendale a sua completa disposizione, una stratosferica Audi A8 con televisore; anche i capi cantiere avevano un'auto. Dette auto erano affidate ai vari

soggetti anche per esigenze private e le portavano a casa e usavano nel tempo libero. C'erano 17/18 auto acquisite in *leasing* e affidate al personale che erano inutili e che io ho tolto e restituito. Ora abbiamo quattro auto, Fiat Punto e Fiat Panda, e poi una Renault Kangoo, che sono al servizio di tutti i comuni: quindi per usare dette auto si deve firmare un registro e il chilometraggio, e c'è un sistema di controllo satellitare per vedere dove vanno. Pensi che l'Audi A8 ora, avendola restituita, risparmiamo 3.500 euro al mese, e quando l'abbiamo fatto l'ex segretaria del presidente. (omissis) piangeva dicendo che l'aveva scelta lei con tanto amore. Tutti i dipendenti del (omissis) avevano un telefonino aziendale con credito aperto. Ora tutto questo non c'è più e sto risanando (...);

« il rifornimento del gasolio per gli automezzi avveniva in un unico distributore. Ebbene, non era possibile un riscontro nè sui consumi, nè sul chilometraggio. Il problema fu risolto solo nel 2007 attivando un sistema che può essere fatto solo su un mezzo del quale è indicata la targa e poi vi è un codice PIN nella disponibilità del capo cantiere il quale è l'unico che può procedere al rifornimento. i costi del gasolio sono diminuiti di circa il 15-20 per cento »;

« la politica ha interesse nella gestione dei posti di lavoro, perchè ciò rappresenta un serbatoio di voti, e poi vi è un interesse per consulenze, ad esempio, io ho rilevato che (omissis), ex direttore del (omissis) era contemporaneamente consulente del (omissis) , e che (omissis) , ex presidente e direttore generale del (omissis), era consulente del (omissis). Inoltre tutti i dipendenti sono legati in qualche modo, per vincoli di parentela, amicizia o altro ai vari sindaci o politici (In sostanza, da tale dichiarazione si evince sia un modo surretizio per incrementare la propria retribuzione, sia una sorta di tangente mascherata da consulenza, secondo il seguente schema operativo: il presidente del Consorzio A nomina quale suo consulente il presidente del consorzio B; a sua volta, il presidente del consorzio B nomina quale suo consulente il presidente del consorzio A; conseguentemente entrambi ottengono un corposo aumento del proprio reddito che, però non risulterà dai bilanci dei rispettivi consorzi. È risultato, inoltre, che il direttore di un ente pubblico, competente per taluni controlli da effettuare sull'attività dei consorzi, ha ottenuto da uno di essi il conferimento di alcune consulenze: tale circostanza è idonea a condizionarne l'imparzialità nell'attività ispettiva.

Dalla relazione sintetica sull'attività svolta dal collegio dei revisori dei conti del consorzio unico di bacino delle province di Napoli e Caserta risulta, altresì, che vi sono molte questioni attinenti alla gestione del consorzio particolarmente critiche e che si nota una generalizzata assenza di documentazione contabile. In sostanza, dalla lettura della relazione si desume che il collegio dei Revisori non è stato in grado di accertare la situazione patrimoniale, debitoria, amministrativa e contabile dei quattro consorzi (CE1, CE2, CE3 e CE4) confluiti nella articolazione di Caserta del consorzio unico.

Dalla relazione, inoltre, emerge l'assoluta inadeguatezza della gestione da un punto di vista imprenditoriale. Inoltre, tale situazione non viene sanata nemmeno con l'istituzione del consorzio unico di