

nel paragrafo relativo alla problematica dell'accertamento del danno ambientale, al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

### 8.2.9 *La bonifica delle aree e le indagini giudiziarie*

In merito allo stato di attuazione reale della bonifica delle aree a terra, sulla base degli elementi raccolti nel corso dell'inchiesta, non vi sono certezze.

Ciò dipende non solo dalla pendenza di un'indagine giudiziaria da parte della procura di Napoli (non ancora conclusa), ma anche da alcuni aspetti del procedimento che di seguito verranno evidenziati.

Con riferimento alla bonifica a terra è stato audito, in data 20 settembre 2011, il professore De Vivo, già componente della commissione di collaudo nominata da Bagnolifutura e attualmente consulente della procura di Napoli, il quale si è espresso in termini decisamente critici in merito all'effettività della bonifica, come risultante dalle certificazioni della provincia.

Il professore De Vivo ha dichiarato:

« Per quanto riguarda la provenienza occorre distinguere una sorgente primaria, una secondaria e un sito di destinazione finale. Vi prego di guardare i dati della caratterizzazione riguardo alla parte a terra, dove c'era la massima concentrazione di idrocarburi policiclici aromatici: questa era la sorgente primaria, per cui questi inquinanti dalla parte industriale arrivavano alla colmata e da questa al mare. Pertanto, prescrivemmo, come misura di messa in sicurezza, la costruzione di una barriera idraulica a monte che intercettasse le acque di falda, che, ovviamente, dovevano poi essere purificate. In più, imponemmo la messa in posto di un geotelo impermeabile sulla colmata. Ciò costituiva una messa in sicurezza temporanea, che, però, è durata 11 anni. A questo punto, penso che durerà in eterno, o perlomeno altri 20 anni.

A ogni modo, la messa in sicurezza non risolve il problema perché il materiale della colmata nel sottofondo non è impermeabile. Di conseguenza, abbiamo isolato una parte, ma, ammesso che si sia fatta la bonifica a monte, il materiale che sta nella colmata continuerà ad arrivare nei sentimenti. A oggi, sento dire che ci dovrebbe essere un appalto da parte del demanio marittimo o del genio civile – non so bene – per la rimozione dei sedimenti, ma non della colmata. Ebbene, questa è un'assoluta idiozia. Non si può eliminare l'effetto, lasciando la causa. Allora, se ci sono poche risorse, direi di togliere prima la colmata e poi i sedimenti. Non si può fare il contrario perché lasciare inalterata la causa significa buttare i soldi a mare. È uno sperpero di denaro pubblico.

Per di più, abbiamo condotto un'analisi di rischio. Ora, quando il quoziente di rischio supera il fattore 1 si considera, appunto, che c'è un rischio e quindi per legge – non perché lo dico io – si deve fare la messa in sicurezza, seguita dalla bonifica. Questo – ripeto – quando il fattore è superiore a 1. Nel caso di specie, per gli IPA arriviamo a 14.400; per i PCB, a 1.666; ciò significa che i livelli di contaminazione sono elevatissimi. Per maggiore correttezza, specifico che si tratta di un rischio ecologico-ambientale perché l'analisi di rischio si fa sui sedimenti e sui suoli, ma non sui sedimenti marini;

questo perché non c'è ancora un programma in questo senso. Infatti, si prende a riferimento l'EPA (Environmental Protection Agency) degli Stati Uniti, la quale non prevede — giustamente — un'analisi di rischio per gli IPA e i PCB sui sedimenti marini perché sono sostanze non solubili. Per esempio, se un soggetto sta su una barca e fa un tuffo in mare, non succede nulla; se, invece, sta a contatto con i sedimenti, significa che è esposto e quindi si fa l'analisi di rischio, che comporta anche la valutazione del tempo di esposizione. Pertanto, se una popolazione è esposta per 365 giorni all'anno per 10 anni, viene fuori un certo risultato; per contro, se una popolazione è esposta solo per 20 giorni, quasi sicuramente non muore nessuno. ».

In merito alle attività di certificazione della bonifica, con particolare riferimento alle analisi effettuate da ARPAC e dal laboratorio di Bagnolifutura, il professore De Vivo ha fermamente contestato le metodiche utilizzate dall'ARPAC e ha affermato che risultati di analisi indipendenti effettuate dal servizio geologico inglese (BGS, British Geological Survey) hanno accertato che i dati dell'ARPAC contenevano errori fino al 500 per cento, per cui erano completamente sbagliate.

Significativo è poi, sempre nel corso dell'audizione del 20 settembre 2011, quanto espresso dal presidente di Bagnolifutura, Riccardo Marone:

« Ieri ho chiarito ai commissari che sono venuti a Bagnoli che, ovviamente, Bagnolifutura ha competenza esclusivamente sulle aree di sua proprietà, ovvero quelle ex Italsider. Tutto quello che riguarda, invece, la linea di costa, ossia la colmata e la bonifica a mare, non è competenza di Bagnolifutura, in quanto demanio dello Stato. Attualmente, per quanto riguarda la bonifica a mare, è in corso una gara d'appalto da parte del provveditorato alle opere pubbliche per circa 70 milioni di euro. Inoltre, c'è sempre il solito annoso problema, di cui si discute a Napoli ormai da quindici anni, della rimozione della colmata, rispetto alla quale ancora allo stato non vi sono finanziamenti.

Lo stesso Marone, in merito all'inchiesta in corso presso la procura di Napoli ha dichiarato: »Le aree di nostra competenza sono state bonificate per circa 810.700 metri quadrati. La bonifica è certificata. (...) Come stavo dicendo, la bonifica può essere realizzata di classe A o di classe B, a seconda della destinazione. Se, per esempio, si prevede che l'area sia destinata a uso residenziale, deve essere realizzata in categoria A; se si prevede che sia destinata, per esempio, a terziario, si deve realizzare in categoria B. Siccome la bonifica sta costando moltissimo anche alla società che, appunto, sta mettendo molti soldi e non è certamente ricca, si è deciso, d'accordo col Ministero dell'ambiente, che nelle aree del Parco dello sport non utilizzabili dal pubblico, recintate, si realizzasse la bonifica in classe B anziché in classe A. Questa decisione, assunta nel corso della bonifica d'intesa col Ministero dell'ambiente, dal comune di Napoli, è oggetto dell'indagine della procura da parte della dottoressa Buda e del sostituto Greco. Questa è attualmente l'indagine che credo vada avanti da oltre due anni e mezzo ».

In riferimento al collaudo, ai controlli e alla certificazione degli interventi, l'avvocato Marone, ha spiegato le procedure adottate dalla società:

« Il procedimento prevede un piano di caratterizzazione approvato dal Ministero dell'ambiente con un'impresa che sta svolgendo i lavori, la De Vizia, e prevede collaudatori nominati dalla Bagnolifutura su indicazione del Ministero dell'ambiente. Terminati i lavori, questi sono controllati dall'ARPAC e certificati dall'amministrazione provinciale. All'esito di questo complesso procedimento, l'opera si può ritenere bonificata, come prevede la legge ».

Ed ancora:

« Tengo a chiarire che il piano di caratterizzazione non è stato fatto da Bagnolifutura, che si potrebbe pensare, in quanto proprietaria, abbia qualche interesse; è stato fatto dalla società dell'IRI Bagnoli Srl, quindi molto prima che i suoli fossero trasferiti alla Bagnolifutura nel 2002, con la legge su Bagnoli. Il piano di caratterizzazione è stato approvato dal Ministero dell'ambiente, che segue in continuazione le opere di bonifica e intende seguirle con tale attenzione che, nonostante il fatto che la competenza a nominare la commissione di collaudo fosse della stazione committente, cioè della Bagnolifutura, ha chiesto che i commissari di collaudo fossero indicati dal Ministero dell'ambiente. Abbiamo nominato, quindi, i commissari di collaudo sulla base delle indicazioni del Ministero dell'ambiente e ogni ipotesi di variante in corso d'opera — per quello che può emergere e che non era previsto, come per l'ipotesi dell'amianto nell'area ex Eternit — deve passare per una variante approvata dal Ministero dell'ambiente per la verifica del piano di attuazione ».

Particolarmente rilevanti sono state le dichiarazioni del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Federico Bisceglia, in merito alla situazione della bonifica di Bagnoli e agli ulteriori sviluppi investigativi.

Il magistrato ha consegnato alla Commissione una relazione scritta per la quale ha chiesto la segretezza, di talchè non si può dare atto delle informazioni ivi contenute.

Nella parte libera dell'audizione ha affrontato sia il tema relativo alla rimozione della colmata ed all'utilizzo dell'area di Bagnoli per le gare dell'Americàs Cup sia il tema della bonifica a terra.

In primo luogo, il Pm ha segnalato il fatto singolare relativo ad una richiesta dell'allora vicesindaco di Napoli (dottor Sabatino Santangelo) inviata all'ISS per la validazione dei dati delle attività di Bagnoli Futura. Ciò sarebbe avvenuto dopo l'apertura delle indagini da parte della Procura, quasi come una sorta di avvaloramento tecnico dell'attività di Bagnolifutura da parte dell'ISS.

A seguito di questa richiesta, è stata stipulata una convenzione tra l'istituto Superiore di sanità e Bagnoli Futura. Il pubblico ministero ha, inoltre, espresso valutazioni critiche in merito, ad esempio, al parere rilasciato da ISPRA, concernente la possibilità di utilizzare l'area di colmata per le gare dell'Americàs Cup. Il parere è stato giudicato ambiguo perchè, pur contenendo l'affermazione che i fondali

sono fortemente inquinati, è stato « favorevole » (subordinatamente all'adozione di particolari cautele) alla realizzazione delle opere, al fine di evitare la diffusione della contaminazione.

Si tratta di un parere emblematico della posizione assunta da ISPRA nella vicenda in esame, attraverso l'emissione di pareri dalle conclusioni suscettibili di diverse interpretazioni e quindi poco risolutive.

Data la delicatezza dell'argomento trattato, che concerne anche l'imparzialità degli organi della pubblica amministrazione, si riportano testualmente le dichiarazioni del magistrato:

« (...) Lo dico perché questa convenzione riguarda le aree ex Ilva e non l'area di colmata. Ovviamente, il fatto che l'Istituto superiore di sanità sia intervenuto nelle aree retrostanti la colmata ha un significato, dal nostro punto di vista, in termini di imparzialità della pubblica amministrazione, tanto più alla luce della richiesta. Non credo che il ruolo dell'Istituto superiore di sanità fosse quello di validare i dati per « contrastare » un'indagine avviata dalla procura della Repubblica. L'Istituto superiore di sanità, a mio modo di vedere, ha un'altra funzione. Ho allegato la convenzione che è stata stipulata tra Bagnoli Futura e Istituto superiore di sanità. Ho allegato l'analisi di rischio, che forse già avete, recante sul frontespizio la data di ottobre 2011 senza la sottoscrizione di nessuno. Sottolineo questo aspetto: è presente il frontespizio « Istituto superiore di sanità », ma quest'analisi di rischio non è stata sottoscritta da nessuno. Abbiamo una nota dell'ISPRA recante protocollo 6 ottobre 2011, che consiste di un parere emesso su richiesta del Ministero dell'ambiente e si conclude senza la dicitura « parere favorevole » o « parere contrario ». Si danno semplicemente delle prescrizioni e si dà, nel parere, per scontato che si possa utilizzare l'area di colmata e, soprattutto, l'aria marina antistante la colmata perché questa valutazione sarebbe già stata fatta dal ministero. In pratica, per gli organi tecnici la valutazione circa la possibilità di utilizzare un'area inquinata non è di pertinenza dell'organo tecnico, ISPRA nella fattispecie, poiché se il ministero ha richiesto il parere questo significa che ha già fatto un vaglio preliminare circa la possibilità di utilizzare la citata area. Questa circostanza, di fatto, è stata smentita dal direttore generale dell'epoca al ministero, variato nel corso del tempo, il quale ha dichiarato che stavano valutando in conferenza dei servizi la possibilità di utilizzare l'area di colmata e il mare antistante solo previa acquisizione dei pareri degli organi tecnici. Questo vuol dire che abbiamo un corto circuito: l'organo tecnico ritiene che non deve dare il parere circa la possibilità di uso, dato anzi per scontato, e il ministero ritiene di poter autorizzare l'uso solo sulla scorta dei pareri tecnici. La nota dell'ISPRA del 6 ottobre 2011 va evidenziata perché nelle conclusioni, dopo aver dichiarato che i fondali marini dell'area risultano contaminati in modo elevato, si afferma che « in considerazione delle attività previste dall'evento relative sia alla realizzazione delle strutture mobili sia al traffico di imbarcazioni attese, è evidente che tali attività devono essere condotte in modo da escludere o minimizzare al massimo qualsiasi fenomeno di risospensione ». Credo sia pregiudicata alla radice la possibilità di escludere o, come secondo l'ISPRA, di minimizzare il fenomeno della risospensione dei sedi-

menti marini quando si posizionano nel mare antistante Bagnoli — questo è previsto nel progetto — cubi di 25 tonnellate. Inoltre, non si sa quale sia il soggetto giuridico che può controllare questa minimizzazione. Quando, infatti, rispettiamo la minimizzazione e il parere che ha dato l'ISPRA e quando questa minimizzazione, invece, non è rispettata? Sempre nello stesso parere si legge che « nel corso dell'evento si deve limitare l'accesso, eventualmente trovando un sito alternativo, alle motonavi da turismo il cui ormeggio è previsto al pontile denominato A, questo a causa del significativo pescaggio della stessa e della profondità esigua in cui si andrà a posizionare il pontile in questione e della particolare vicinanza alle aree con sedimenti fortemente contaminanti ».

(...) Il documento reca n. di protocollo 033022 del 6 ottobre 2011 dell'ISPRA. Sempre con riferimento a questo documento, si afferma che « dette navi con un determinato pescaggio non possono andare nell'area marina antistante Bagnoli ». Non risulta a oggi che sia stato emesso nessun provvedimento che vieti il passaggio di navi in quell'area. Se le imbarcazioni non possono entrare nell'area durante la regata, credo che a maggior ragione non possano entrarvi oggi che la regata non è in corso ed è assente qualunque sorveglianza. Se, quindi, l'ISPRA dà una prescrizione di questo genere, le autorità amministrative che devono tutelare l'igiene e sanità pubblica, devono fare un divieto di uso di quel tratto di mare antistante la colmata. Su questo punto ritornerò dopo aver chiesto la segretazione degli atti. Abbiamo, inoltre, acquisito — ho finito con i documenti allegati — una relazione tecnica a firma dell'ARPAC, in cui l'ingegner Ambretti liquida con una mezza paginetta la complessa problematica sulla quale si svolgono conferenze di servizi a fiumi e istruttorie presso il ministero. Lo stesso ingegner Ambretti ha riferito di aver adempiuto al suo compito perché ha richiesto di effettuare una nuova analisi di rischio sito specifica per quanto concerne gli ambienti *indoor* ».

In riferimento alle nuove analisi dell'ARPAC sulla colmata acquisite dalla Commissione (cfr par. « Le questioni attinenti all'ipotizzato utilizzo dell'area di Bagnoli per lo svolgimento delle gare dell'ACWS: i dati forniti dal Ministero e dagli organi tecnici interpellati nel corso del procedimento ») che confermano i superamenti delle concentrazioni normativamente fissate, il dottor Bisceglia ha aggiunto:

« Presumo che le analisi che avete acquisito siano quelle effettuate su richiesta del Ministero dell'ambiente all'esito di una conferenza di servizi istruttoria in cui si voleva verificare se l'inquinamento riscontrato si fosse modificato ovvero se fosse analogo a quello delle precedenti analisi. (...) abbiamo inviato come osservatori due consulenti della procura della Repubblica. È stato in seguito chiesto, senza una formale acquisizione, di ricevere un carotaggio di questi prelevamenti al fine di riuscire ad avere anche il riscontro da un laboratorio terzo, indipendente. Non abbiamo ancora i nostri esiti, ma non ci aspettiamo significative variazioni rispetto ai dati precedentemente acquisiti perché i nostri tecnici ci hanno oralmente spiegato che la tipologia di inquinamento presente a Bagnoli non si modifica nel

breve periodo, ma che per modificarlo sono necessari 2-300 anni. Quella tipologia di materiale, dunque, o viene rimosso o i dati che si riscontrano non sono particolarmente variabili nel corso del tempo.(...).. La presenza dei tecnici della procura, a mio modo di vedere, ha fatto sì che il campionamento fosse effettuato in un certo modo piuttosto che in un altro, e quindi le analisi hanno avuto una variazione, anche se minima, rispetto alle precedenti. (...). Abbiamo verificato che il verbale di campionamento reca la carta intestata dell'ARPAC, ma, sentitone il personale che avrebbe partecipato ai campionamenti, questo ci ha chiarito che i campionamenti erano di Bagnoli Futura e l'ARPAC era chiamata semplicemente a validare il 10 per cento che, vista la situazione particolare, era innalzato al 20 per cento dei campionamenti effettuati dalla stessa Bagnolifutura. Tutta l'indagine è sempre caratterizzata dall'equivoco di fondo sul soggetto giuridico che agisce. Bagnoli Futura è un soggetto privato, se la vogliamo dire, con tanto di "conflitto di interessi". Non si può chiedere alla provincia di effettuare la verifica sulle attività svolte da Bagnolifutura. Questo è un punto che, a mio avviso, emerge chiaramente da questa situazione ».

La Commissione non ha ancora avuto ulteriori informazioni in merito alle indagini suindicate che sono ancora, evidentemente, in corso.

#### *8.2.10 Gli approfondimenti sanitari*

Il SIN di Bagnoli è stato escluso dagli approfondimenti condotti nello studio Sentieri. Tale scelta è stata motivata dagli autori con la « difficoltà di interpretazione dei dati di mortalità », essendo il sito inserito in una vasta area urbana.

#### *8.2.11 Considerazioni di sintesi*

Riassumendo, nella vicenda in esame si registrano una serie di anomalie:

per quanto riguarda l'area a mare, sebbene sia noto da tempo che la colmata debba essere rimossa, in realtà si continuano a paventare opere di marginamento per la messa in sicurezza, che non appaiono comunque risolutive;

rispetto alla colmata è stata effettuata un'opera di messa in sicurezza di emergenza circa 11 anni fa e, da allora, nulla è cambiato. Deve quindi dedursi che le opere di messa in sicurezza di emergenza, per loro stessa natura temporanee, nel caso di specie siano divenute, di fatto, definitive, e ciò nonostante la gravissima situazione di inquinamento accertata;

con riferimento alla bonifica dei sedimenti a mare, che pare debba precedere la rimozione della colmata, si assiste ad un vero e proprio paradosso, in quanto la colmata è fonte attiva di contami-

nazione e, dunque, non si vede che senso avrebbe la bonifica dei sedimenti se la fonte di contaminazione rimane attiva. Si è appreso, infatti, che in fondo alla colmata non vi sono opere di impermeabilizzazione e, dunque, secondo logica, prima occorrerebbe avviare le attività per la rimozione della colmata (o comunque per evitare che continui ad essere una fonte attiva di inquinamento) e solo dopo potrebbe avviarsi l'attività di bonifica dei sedimenti;

la disamina degli accadimenti che hanno riguardato sia l'area di colmata che l'area a terra è significativa di quanto possano essere inutilmente (forse volutamente) complesse le procedure; è sufficiente scorrere la sequenza degli atti procedurali per avere la sensazione di trovarsi all'interno di un labirinto intricato dai percorsi incomprensibili. Non è nemmeno chiaro quale sia l'obiettivo della bonifica in relazione all'utilizzo futuro dei suoli. Come può, allora, progettarsi una bonifica se non si conosce nemmeno quale possa essere l'utilizzo delle aree circostanti? Ci si trova così di fronte a situazioni per cui un centro sportivo, realizzato in quell'area, non può essere aperto al pubblico fin quando non si avranno certezze sullo stato dell'inquinamento e della successiva bonifica. Sarebbe stato più logico decidere prima, con realismo e lungimiranza, l'utilizzo futuro dell'area e, quindi, improntare la bonifica in maniera mirata e certamente più celere.

Ulteriori anomalie si sono riscontrate nel sistema dei controlli e nel complessivo intreccio tra soggetti pubblici e privati. Per meglio dire, si è riscontrata una situazione tale per cui i soggetti chiamati ad esercitare il controllo o a rilasciare le certificazioni hanno come interlocutori loro stessi.

La stipula di convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati mina l'imparzialità dei controlli che quegli stessi soggetti pubblici devono effettuare istituzionalmente nei confronti degli stessi soggetti privati, in un circolo vizioso nel quale nessuno può smentire se stesso.

In particolare:

Bagnolifutura, inserendo negli elaborati progettuali le « linee-guida per la certificazione di avvenuta bonifica » sostanzialmente ha essa stessa, sebbene soggetto « controllato »; individuato i criteri che il controllore avrebbe dovuto seguire;

le certificazioni di avvenuta bonifica sono state rilasciate dalla Provincia, che però, a sua volta, partecipa nella società Bagnolifutura;

secondo quanto emerso nell'inchiesta, le predette certificazioni sembrerebbero essere state emesse a seguito di verifiche meramente formali e sulla base delle relazioni dell'ARPAC che, però, solo a partire dal 2008, dopo la stipula della convenzione con Bagnolifutura, ha effettuato controlli in campo;

per quanto riguarda, poi, le attività di verifica successive, l'ARPAC ha prelevato campioni, sulla base delle indicazioni riportate nelle « Linee guida ai fini del rilascio della certificazione di avvenuta bonifica » elaborate da Bagnolifutura;

nel 2002 è stata istituita, al fine di garantire l'esecuzione dei controlli e delle analisi previste dal piano di caratterizzazione approvato, una società consortile, con maggioranza della regione Campania e con la partecipazione di ARPAC e Bagnolifutura. Pertanto l'ARPAC, soggetto deputato per legge ai controlli e al supporto alla provincia nelle attività di certificazione, ha partecipato con Bagnolifutura, soggetto responsabile della bonifica, alla società consortile;

la società Bagnolifutura è, inoltre, partecipata anche dalla provincia di Napoli, soggetto deputato ad emettere le certificazioni di avvenuta bonifica;

la società Bagnolifutura, dopo il rilascio delle certificazioni di avvenuta bonifica, ha richiesto all'ISS una verifica delle attività effettuate. Va sottolineato che l'ISS collabora con Bagnolifutura in regime di convenzione da diversi anni e ha già elaborato le valutazioni di rischio per le aree certificate.

In sostanza, ed è questo che si vuole sottolineare, non risulta sufficientemente garantita la posizione di terzietà da parte degli organi istituzionalmente deputati al controllo.

In tutto ciò, vi sono poche certezze, nonostante la mole di documentazione acquisita, inversamente proporzionale alla sostanziale attività svolta per la bonifica.

Per quanto concerne la parte a mare, l'unica cosa certa è che esiste una colmata, fonte attiva di contaminazione, mentre non è affatto chiaro il piano e la tempistica degli interventi per la rimozione o la messa in sicurezza della stessa.

Quanto alla parte a terra, la pendenza di un'indagine giudiziaria e la sussistenza di situazioni di prossimità tra controllati e controllanti non sono tranquillizzanti in merito all'effettività della bonifica, con tutto ciò che ne consegue con riferimento alla situazione della falda sottostante.

Questo il quadro desolante della bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio.

Volutamente all'inizio della trattazione si sono messe in evidenza le bellezze naturali e paesaggistiche che caratterizzano questo sito che, purtroppo, versa in uno stato di sostanziale abbandono.

## 9 Conclusioni

### *Le storture della gestione emergenziale e le indagini della magistratura*

La catastrofe ambientale che è in atto e che sta sconvolgendo la città di Napoli e cospicue parti del territorio campano costituisce ormai un fenomeno di portata storica, paragonabile soltanto ai fenomeni di diffusione della peste seicentesca.

Il paragone non sembra azzardato, in considerazione del fatto che anche per i rifiuti a Napoli emergono, sia pure con connotazioni

moderne, le figure degli untori che popolavano le tragedie cui si è fatto riferimento.

In Campania gli untori, per non uscire dalla metafora, devono identificarsi in numerosi soggetti che hanno operato nel settore.

La gestione commissariale ha costituito il terreno di coltura in cui hanno trovato alimentazione i bacilli poi esplosi, infine, nell'attuale situazione.

La gestione commissariale è stata caratterizzata, per molti versi, da una finalità di « uso » del problema rifiuti, e non di soluzione dello stesso.

L'uso è consistito nel controllo degli spazi occupazionali e decisionali per finalità di agevolazione di soggetti titolari di interessi privati, in totale spregio dell'interesse pubblico.

Non è questa la sede per individuare singole responsabilità di questo o di quel commissario, di questo o di quel funzionario.

Sembra una storia tipicamente italiana di malcostume, e tuttavia risulta emblematica del fatto che in determinati settori la pubblica amministrazione non può tollerare in alcun modo che il suo agire venga affidato a soggetti scelti sulla base di meri rapporti clientelari o para-clientelari, né che il suo agire venga indirizzato verso scopi di favoritismo, e ciò proprio per la materia che in questo contesto la pubblica amministrazione deve gestire.

L'aspetto particolarmente allarmante della vicenda è che il settore dei rifiuti non è paragonabile ad altri settori dell'amministrazione, in quanto si tratta di un settore che attiene al soddisfacimento di quelli che sono i bisogni primari dell'uomo, ossia la salute e la salvaguardia ambientale.

Le indagini svolte dalla procura di Napoli, alcune delle quali attualmente in fase dibattimentale, stanno dimostrando (come precisato dal magistrato titolare delle indagini, dottor Noviello) come siano stati collocati in varie articolazioni, anche di vertice, della struttura commissariale soggetti completamente incompetenti, e la loro incompetenza l'hanno candidamente dichiarata in sede dibattimentale.

In sostanza, usando una metafora, è come se in un ospedale fossero stati collocati ad occuparsi della chirurgia d'urgenza semplici infermieri alle prime armi.

Il paragone non è casuale, perché in entrambi i casi si tratta di tutelare la salute delle persone e garantire il diritto di tutti alla salute.

Emblematica del « sistema operativo » radicalizzatosi nella struttura commissariale è l'indagine « Marea nera ». Secondo l'impostazione accusatoria gli organi commissariali e gli organi regionali avrebbero sostanzialmente deliberato di gettare, così com'era, il percolato in mare, dando così vita ad uno dei più imponenti e pericolosi traffici illeciti di rifiuti posti in essere in Campania.

I rifiuti in Campania hanno assunto dimensioni talmente colossali da avere acquistato, per così dire, una sorte di vita autonoma, tale da avere inquinato non solo i luoghi, ma anche le persone.

Gli uomini preposti alla soluzione dell'emergenza rifiuti, invece di risolvere il problema, sono rimasti loro stessi inquinati nelle loro coscienze.

Nel procedimento sopra indicato è contestato il reato di disastro ambientale. Il disastro che si è avuto modo di constatare è però un

disastro umano oltre che ambientale, come se la contaminazione abbia avuto la capacità di estendersi dalle cose alle persone ed abbia trascinata nel mare.

Si è dimostrato ancora una volta come situazioni così gravi e radicalizzate, quali sono quelle campane, non possano essere affrontate risolvendole con il tratto di penna della legge, nel senso che non basta che per legge vengano prefissati degli obiettivi da raggiungere « ad ogni costo ».

Assegnare ad un soggetto un obiettivo, senza che esso possa essere concretamente realizzabile, provoca l'effetto che l'obiettivo formale venga perseguito a tutti i costi, con la conseguenza che la soluzione sia quella, semplicisticamente, di nascondere la polvere sotto il tappeto.

La montagna di rifiuti in Campania (comprese le ecoballe) è ormai un « ente » che ha acquisito una sua soggettività ed una sua potenza corruttiva inarrestabile.

Una potenza corruttiva che ha portato le persone preposte alla gestione dei rifiuti e alla soluzione delle emergenze a ricercare esclusivamente un modo per « nascondere » i rifiuti, « nascondere » le responsabilità avendo come obiettivo reale la mera apparente soluzione del problema.

Il sistema di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania si è articolato prevalentemente in due fasi: spostare i rifiuti da un posto ad un altro e nascondere i rifiuti. Mentre non vi è traccia alcuna di una forma di smaltimento nel rispetto delle norme poste a tutela dell'ambiente.

Paradossale è che le persone che si sono rese responsabili di una gestione così dissennata abbiano poi rivestito incarichi delicati e, per certi versi, « di prestigio », nel settore dei rifiuti, evidentemente in ragione degli « ottimi » risultati raggiunti.

Lo stato di emergenza in Campania ha alimentato ulteriormente l'emergenza e tutto il sistema di gestione dei rifiuti non può che apparire, allo stato (per come emerge dalle indagini giudiziarie), esso stesso organizzato per delinquere.

### *Il passaggio dalla stagione emergenziale a quella ordinaria*

La dichiarazione dello stato di emergenza ambientale in Campania è cessata in data 31 dicembre 2009.

Si è trattato, come si è avuto modo di constatare, di una cessazione di emergenza effettuata con un tratto di penna su un foglio, ma, in realtà, le emergenze ambientali si sono susseguite sistematicamente negli anni con punte di criticità assolute.

Ripercorrere le dichiarazioni rese dai ministri dell'ambiente, dall'inizio dell'inchiesta (2009) fino ad oggi, consente di comprendere la mancanza di consapevolezza, in primo luogo, e di lungimiranza, poi, nell'esame della situazione campana.

Oggi, come noto, ci troviamo in una situazione di fatto, ancora emergenziale, e le numerose « crisi rifiuti » che si sono avvicinate dopo la formale chiusura dello Stato di emergenza ne sono, purtroppo, la prova.

Lo stadio cui si è arrivati oggi era di gran lunga prevedibile dagli organi di Governo che nel 2010, in Commissione, hanno parlato in termini pressochè entusiastici della cessazione dello stato di emergenza in Campania dal 31 dicembre 2009.

Il problema vero da affrontare, e che ci si sarebbe aspettati di potere affrontare lucidamente anche con i rappresentanti del Governo, non è certamente quello, meramente formale, della chiusura dello stato di emergenza, circostanza questa rilevante sotto il profilo del taglio delle risorse statali finalizzate alla gestione del ciclo dei rifiuti in Campania, meno rilevante sotto il profilo della soluzione dei problemi; il vero problema è quello dell'avvio di una gestione ordinaria.

Ancora oggi, nel 2013, esistono organi « straordinari » deputati all'individuazione dei siti di discarica, piuttosto che alla bonifica dei siti contaminati o alla realizzazione del termovalorizzatore per lo smaltimento di quantitativi abnormi di rifiuti « stoccati » (per così dire) nei vari siti campani.

Non può non constatarsi drammaticamente la poca aderenza alla realtà delle dichiarazioni rese dall'onorevole Prestigiacomo, nella qualità di Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare *pro tempore*, alla Commissione nel mese di novembre 2009 e nel mese di aprile 2010.

In data 11 novembre 2009, l'ex ministro Stefania Prestigiacomo ha dichiarato, ottimisticamente:

« per quanto riguarda le regioni sottoposte a regimi commissariali, si registra, comunque, un'evoluzione positiva. In particolare, sebbene risultino tuttora in regime di emergenza le regioni Campania, Calabria e Puglia, nonché la provincia di Palermo, si osserva che, sia per la Puglia che per la Campania, le criticità maggiori sono ormai superate ed è già in atto il passaggio dalle competenze straordinarie a quelle ordinarie. »

Ed ancora, in modo più entusiastico (pur dando atto di talune difficoltà), ha dichiarato il 14 aprile 2010:

« Per quanto riguarda la ricognizione dello stato dell'arte sull'emergenza dei rifiuti in Campania, possiamo affermare con soddisfazione che l'anno 2010 rappresenta davvero un importante traguardo per la regione Campania, perché è l'anno in cui viene sancita definitivamente la chiusura della fase emergenziale che l'ha interessata per ben quindici anni. »

In termini più realistici si è, invece, espresso il ministro Clini, il quale ha più volte affrontato la questione dello smaltimento delle ecoballe, le procedure di infrazione avviate dall'Unione europea, le difficoltà gestionali nella regione.

#### *Le situazioni di emergenza rifiuti approfondite dalla Commissione*

Ciclicamente sono esplose nella provincia di Napoli e, a cascata anche nelle altre province, situazioni di gravissima emergenza deter-

minate dal fatto che tonnellate di rifiuti si sono accumulate per le strade della città di Napoli e di altre città della provincia per giorni e giorni.

Si è trattato di situazioni che hanno dimostrato — se ce ne fosse stato ancora bisogno — l'estrema fragilità su cui poggia il sistema di smaltimento di rifiuti in Campania.

La Commissione, nel corso degli anni, si è recata ripetute volte sui luoghi dell'emergenza constatando come le situazioni di criticità, pur riconducibili nella contingenza a fattori diversi, fossero in realtà da ricondurre ad una matrice comune che è, per l'appunto, l'estrema fragilità di un sistema di smaltimento connotato dalla non autosufficienza.

Una delle prime crisi affrontata dalla Commissione è stata quella verificatasi nel mese di novembre 2010, allorquando, nella città di Napoli, vi erano circa 2.900 tonnellate di rifiuti non raccolti e, nella provincia, circa 6.000 tonnellate (quantitativi che si incrementavano di 600 tonnellate al giorno a Napoli e di 1.000 tonnellate nella provincia).

Il dato che è emerso chiaramente nel corso delle audizioni è che la crisi del sistema dei rifiuti a Napoli e provincia non poteva in alcun modo essere risolta senza un'immediata collaborazione da parte delle altre province, collaborazione resa più « difficile » dal sistema di provincializzazione del ciclo dei rifiuti.

Si è trattato di un momento drammatico, nel quale si è presa consapevolezza del fatto che la realtà di Napoli è una realtà non riducibile all'interno di una semplice provincia, dovendosi interfacciare con l'intero tessuto regionale.

Non può ignorarsi quella che è la peculiarità di Napoli rispetto alle altre città della Campania, trattandosi non di una cittadina di provincia, ma di una vera e propria area metropolitana.

E pertanto, è evidente l'inidoneità di una risposta secondo una logica meramente provincialistica per la soluzione del problema dei rifiuti, così come si è manifestato in quella fase emergenziale.

Una situazione di fibrillazione in relazione al ciclo dei rifiuti può assumere, come ha assunto, nella città di Napoli dimensioni tali per cui la provincia di riferimento possa non risultare, nella contingenza, sufficiente.

I presidenti delle province sono stati investiti della soluzione della problematica in essere, quanto meno nella fase acuta.

È bene sottolineare che la dimensione del problema, ingravescente senza soluzione di continuità, può assumere, ove non contrastata, una portata tale da travolgere direttamente le minimali condizioni per la pubblica incolumità, per la salubrità dell'ambiente, per la salute dei cittadini, determinando un disastro ambientale con riferimento all'intero territorio regionale.

Altra crisi si è verificata nel mese di luglio 2011 con cumuli di rifiuti per strada e il pericolo del propagarsi di epidemie. Questa crisi è stata determinata dal divieto, a seguito di un provvedimento del TAR, di trasferire i rifiuti fuori regione a prescindere da un'intesa tra le regioni stesse, il che ha creato un intasamento degli Stir, nella mancanza di siti di destinazione alternativi.

A prescindere dai successivi provvedimenti emanati sia dagli organi di giustizia amministrativa sia dagli organi di governo, è emerso

in modo lampante ancora una volta come il problema sia quello della attuazione di un piano adeguato di gestione dei rifiuti che consenta di smaltirli in un sistema che sia autosufficiente.

Il dato che ha colpito la Commissione è che, proprio quella del mese di luglio 2011, era una crisi annunciata, nel senso che in precedenti audizioni gli organi istituzionali auditi dalla Commissione avevano già paventato l'imminenza di situazioni emergenziali.

L'inevitabilità della crisi dà la dimensione esatta di come non esista un sistema di gestione dei rifiuti reale in Campania. E questo perché si è continuato per anni sempre e solo a tamponare le contingenti emergenze senza che, correlativamente, si sia riusciti ad affrontare in una prospettiva di lungo periodo quella che è la gestione del ciclo dei rifiuti nelle sue connotazioni ordinarie.

Senza entrare nel dettaglio, in sede di conclusioni, delle singole ulteriori crisi di volta in volta esplose, l'elemento comune è costituito da un'evidente mancanza di attuazione di politiche ambientali adeguate che, laddove fossero statate avviate per tempo, quantomeno a partire dalla chiusura della fase emergenziale, avrebbero consentito — a distanza di due anni — almeno l'avvio di soluzioni impiantistiche idonee.

#### *La situazione attuale*

All'esito di un'inchiesta durata circa tre anni si può fondatamente sostenere che la provincia di Napoli, per lungo tempo (e con essa la regione Campania) non è uscita dalla fase emergenziale.

Nella relazione si è dato conto delle varie missioni effettuate da parte della Commissione rifiuti a Napoli e provincia nonché nel resto della regione al fine di fornire uno spaccato reale e non filtrato di quanto la Commissione ha avuto modo di constatare.

Se solo si confrontano le dichiarazioni rese nel corso delle audizioni dai rappresentanti istituzionali nel 2009 con quelle rese più recentemente sembra quasi che il tempo non sia trascorso, come se si ascoltasse un disco rotto che ricomincia sempre dal principio.

Ossessivamente è stato ripetuto alla Commissione che le gravissime emergenze registrate periodicamente a Napoli e provincia e caratterizzate da un'insostenibile permanenza di tonnellate di rifiuti per le strade erano dovute alla mancanza di impianti ove conferire i rifiuti, di impianti ove trattarli, di livelli bassi di raccolta differenziata.

Solo di recente sembrano essere state avviate attività volte nel loro insieme a riportare il ciclo dei rifiuti ad una gestione ordinaria che, però, è ancora lontana dal realizzarsi in quanto i rifiuti vengono prevalentemente smaltiti fuori dalla regione o all'estero.

Non è compito della Commissione valutare la maggiore o minore idoneità di una politica ambientale rispetto ad un'altra né se le uniche soluzioni possibili per l'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti siano quelle connesse alla realizzazione di termovalorizzatori. Tutto ciò che è orientato alla riconduzione dello smaltimento dei rifiuti nell'ambito di un ciclo ordinario in ottemperanza ai criteri dettati dalle direttive europee è auspicabile che si realizzi in tempi rapidi, pur nella

consapevolezza che vi sono tempi tecnici per la realizzazione degli impianti (tempi peraltro che erano stati già preannunciati nel 2009 come tempi di attesa nelle more della realizzazione dell'impiantistica e che, ad oggi, sono decorsi invano).

Si impongono delle scelte politiche responsabili da parte di coloro che sono stati eletti dalle popolazioni interessate e che a queste devono rispondere nell'adozione delle politiche ambientali medesime.

Sono state espresse molte critiche in merito ai trasferimenti dei rifiuti fuori regione e all'estero e, peraltro, non si tratta di critiche fuori luogo, tenuto conto del fatto che molte indagini giudiziarie hanno verificato quanto i traffici di rifiuti si alimentino maggiormente nel caso in cui i rifiuti stessi debbano essere trasportati in luoghi diversi e lontani da quelli di produzione.

E però, in una fase, si ribadisce, di perenne emergenza con pericolo che i rifiuti tornino ad occupare le strade e ad essere fonte di danni all'ambiente e alla salute, le soluzioni di smaltimento economicamente sostenibili non possono essere ignorate in attesa, ovviamente, che la Campania e la provincia di Napoli possano tornare ad una gestione dei rifiuti in linea con quanto previsto nel piano regionale.

Nella regione Campania la problematica rifiuti ha assunto, nel corso degli anni, una dimensione di tipo accentuatamente dinamico nel senso che le emergenze sono diventate talmente gravi da avere direttamente interessato le popolazioni residenti che si trovavano a dover convivere con cumuli enormi di rifiuti per strada, per giorni e giorni.

La fase dinamica (e per fase dinamica si intende proprio quella legata alle più virulente emergenze) è stata in qualche modo arginata o, comunque, si è fatto quanto possibile per arginarla, adottando soluzioni improntate anch'esse all'emergenza.

Tuttavia rimane una gravissima problematica attinente alla dimensione che possiamo definire « statica » rappresentata da due situazioni di evidente gravità.

La prima, costituita dalla necessità di provvedere allo smaltimento degli enormi cumuli di rifiuti quantificati in 6 milioni di tonnellate, ancora depositati nei siti di stoccaggio che definire provvisori è del tutto incongruo, giacchè si tratta di rifiuti ivi allocati ormai da anni. Si fa, evidentemente, riferimento alle cosiddette ecoballe che rappresentano una fonte permanente di inquinamento.

Altra situazione è costituita dalla necessità di provvedere allo smaltimento dei rifiuti in Campania in regime ordinario attuando un ciclo coerente con la normativa italiana e comunitaria.

Ebbene, si deve rilevare che, in relazione a questioni di tal fatta, diverse da quelle caratterizzate dalla immediatezza e contingenza delle soluzioni da adottare, le procedure non possono che essere incalanate in quelle ordinariamente previste per lo smaltimento dei rifiuti.

Questo non sta a significare che la situazione attualmente esistente in Campania non debba considerarsi di estrema gravità. Significa soltanto che si tratta di una situazione la quale, in considerazione anche del fatto che le soluzioni da adottare, qualunque

esse siano, non si appalesano realizzabili entro un limitato arco temporale, non può che essere affrontata all'interno della più ponderata gestione ordinaria.

Tutto questo perché la gestione ordinaria, facendo interloquire all'interno delle procedure i soggetti politicamente espressivi dei territori in cui andrebbero a ricadere le scelte adottate, comporterebbe una maggiore blindatura delle soluzioni adottate.

Le determinazioni assunte dai soggetti politici, non potendo essere avvertite come imposte dall'alto, sarebbero meno permeabili rispetto alle eventuali prese di posizione di fatto da parte dei residenti delle zone interessate per la realizzazione delle opere necessarie per l'avvio di un ciclo ordinario dei rifiuti.

In merito alla gestione « ordinaria » devono essere però espresse delle considerazioni di carattere generale

È ovvio, infatti, che il rischio possa essere quello di formulare proposte in termini di politica ambientale che risultino irrealistiche a causa della pervasiva compromissione del territorio campano.

E, dunque, una gestione ordinaria che — si ribadisce — sarebbe quella ottimale per una responsabile ponderazione degli interessi in gioco presuppone che, a monte, le più alte istanze politiche provvedano a ripensare la politica ambientale della regione Campania, se del caso anche azzerando il groviglio normativo attualmente esistente in tal modo ripianificando la risposta ambientale alla problematica dei rifiuti.

Nella regione Campania, purtroppo, il dato di realtà, per come impostosi attualmente, ha finito per provocare una rapida obsolescenza dell'armamentario normativo di volta in volta approntato. In un certo senso, l'unica evenienza ordinaria in Campania e nella provincia di Napoli è l'emergenza.

Quello che in altre regioni è « un problema » in Campania è « il problema » che, pertanto, non può che essere affrontato, una volta per tutte, con la rivalutazione critica di tutte quelle opzioni che nel corso degli anni hanno dimostrato nei fatti il loro fallimento.

Fatta questa premessa, in sede di conclusioni si intendono affrontare separatamente le problematiche che la Commissione ha avuto modo di constatare attraverso un'inchiesta che è durata tre anni e che si è voluto deliberatamente concludere a fine legislatura in modo da potere disporre di un quadro ampio della situazione campana. Solo attraverso un'inchiesta di tal fatta è possibile, ad avviso della Commissione, tentare di comprendere il groviglio normativo cui si è accompagnata una certa confusione operativa sia in termini di distribuzione delle competenze tra i vari soggetti istituzionali sia in termini di sovrapposizione di decisioni poco coerenti tra di loro.

La situazione attuale è caratterizzata dalla permanenza degli eventi che la gestione commissariale ha lasciato in eredità.

Mentre la struttura commissariale può essere cancellata, modificata o sostituita con un tratto di penna, quello che con un tratto di penna non può essere cancellato sono i disastri ambientali che la gestione commissariale ha contribuito a creare.

Purtroppo, non è con la descrizione di migliori e futuristiche procedure di smaltimento dei rifiuti che si può oggi risolvere tempestivamente il problema.

Il fatto più grave è che il problema deve essere risolto dall'oggi al domani, i rifiuti devono essere rimossi dalle strade tempestivamente, e non possono attendersi soluzioni di lungo periodo.

A ciò deve aggiungersi un fenomeno altrettanto insidioso legato alla criminalità comune.

Ed infatti, a fronte di questa situazione disastrosa, la Commissione ha avuto modo di verificare come in Campania si assista, a ben vedere, ad un ciclo di smaltimento dei rifiuti parallelo a quello cosiddetto « legale ».

I rifiuti vengono in parte smaltiti, ma vengono smaltiti secondo una procedura che si è imposta per vie di fatto, in considerazione dell'incapacità dimostrata dagli organi deputati a risolvere il problema. Questo « sistema di smaltimento » si manifesta con caratteristiche di peculiare insidiosità, in quanto si concretizza in una serie nutrita, ma di dimensioni ridotte, di fenomeni di microsmaltimenti dei rifiuti.

Si ha il timore di una megadiscarica sul territorio perché la discarica evoca, in termini fisici e tangibili, la dimensione preoccupante ed invasiva sul territorio, della problematica relativa allo smaltimento dei rifiuti.

Tale effetto, invece, non è prodotto da un'azione di smaltimento che si concretizza in focolai di ridotte quantità di rifiuti, che però, per la loro persistenza, reiterazione, minuta diffusione nella realtà sono fonte di un disastro senza precedenti, in quanto finiscono per fare assolvere all'intero territorio la funzione di discarica, compresi i centri urbani.

La diffusione di discariche abusive sul territorio, di inceneritori a cielo aperto (si pensi alla cosiddetta « terra dei fuochi ») hanno effetti devastanti sul territorio medesimo comportando inevitabilmente la distruzione di tutte le risorse che quel territorio sarebbe in grado di produrre.

Quali le ragioni della ferma opposizione manifestata dalle popolazioni locali in merito all'apertura di nuove discariche ?

In primo luogo, la pessima esperienza riconducibile alla gestione delle discariche utilizzate anche dalla struttura commissariale.

È certamente comprensibile, soprattutto a fronte delle gravi illegittimità che in generale hanno caratterizzato la gestione delle discariche, l'atteggiamento di allarme o comunque di sospetto che caratterizza le popolazioni rispetto alla possibilità che sul loro territorio vengano impiantate appunto delle discariche.

E tuttavia, la soluzione con cui si ovvia alla non eludibile necessità di smaltire i rifiuti appare come la peggiore delle azioni possibili, tale da fare rimpiangere anche la più disastrosa ed insicura discarica.

Se qualcosa di buono si può ricavare dalla gestione del ciclo dei rifiuti in Campania è che essa ha scolasticamente dimostrato in che modo lo smaltimento dei rifiuti non debba essere effettuato e, quindi, per converso, quali sono le condotte e le omissioni da non ripetere per una efficiente azione amministrativa in un campo ormai divenuto cruciale rispetto ai basilari diritti costituzionali dei cittadini.

#### *La provincia di Caserta e le problematiche attinenti ai consorzi di bacino*

La provincia di Caserta si può ritenere l'emblema del fallimento totale delle istituzioni che avrebbero dovuto gestire il ciclo dei rifiuti,