

degli organi che avrebbero dovuto effettuare i controlli, delle amministrazioni a livello locale e a livello centrale.

Il territorio, infatti, è stato oggetto per anni di una vera e propria depredazione, messa in atto dalla criminalità organizzata e non, resa possibile da quel fallimento degli organi istituzionali cui sopra si è fatto riferimento.

Con largo anticipo la camorra napoletana e quella casertana hanno compreso quali enormi guadagni sarebbero potuti derivare dal settore dei rifiuti, tenuto conto della crisi economica globale e dell'opportunità offerta agli imprenditori dalla criminalità medesima di smaltire (illecitamente) i rifiuti a costi concorrenziali.

Il territorio della provincia di Caserta, anche per la assoluta carenza di adeguate strutture pubbliche e di adeguati controlli, ha rappresentato per anni il luogo privilegiato per la realizzazione di discariche abusive attraverso l'utilizzo di cave abbandonate.

Tutto ciò è stato reso possibile dalla presenza radicata della criminalità organizzata, dalla assoluta insufficienza dei controlli, da una normativa ambientale che si è rivelata inadeguata, dal forte interesse dei produttori di rifiuti a risparmiare sui costi dello smaltimento, nonché dalla perenne situazione di emergenza che la Campania ha vissuto per quindici anni e che ha avuto, quale unico merito, quello di perpetuare e aggravare l'emergenza medesima.

In sostanza, uno dei territori a più alto tasso di criminalità nell'Unione europea ha rappresentato il terreno ideale per lo smaltimento illecito di enormi quantitativi di rifiuti tossici.

Si è avuto modo di constatare che la situazione esistente in provincia di Caserta non è solo frutto d'incapacità amministrativa da parte di chi gestisce gli enti, ma anche 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.

Dalle informazioni fornite dalla procura di Santa Maria Capua Vetere si evince come esista una forza esattamente opposta all'avvio della raccolta differenziata e di un ciclo ordinario dei rifiuti costituita da chi ha interessi esattamente contrari a quelli posti alla base di un ciclo lecito.

Si tratta degli interessi di chi lucra sulla base dei quantitativi di rifiuti indifferenziato, che dunque va implementato, mentre, d'altra parte, chi dovrebbe provvedere alla raccolta differenziata lucra a sua volta nonostante l'inefficienza e l'inefficienza del servizio. E ciò perché il cosiddetto servizio di raccolta differenziata reso viene comunque remunerato a prescindere dalla sua regolarità.

La parola d'ordine in Campania e in provincia di Caserta è stata da sempre quella della moltiplicazione dei costi. Se ipoteticamente un rifiuto avrebbe potuto essere trasferito dal punto di raccolta fino al sito di smaltimento secondo un percorso a-b, in Campania e nella provincia di Caserta si è scelta sempre la via della moltiplicazione delle competenze, moltiplicazioni dei passaggi dei rifiuti, moltiplicazioni dei costi.

I consorzi di bacino

Una trattazione autonoma meritano in sede di conclusioni le problematiche attinenti ai consorzi di bacino. In particolare, in questo preciso periodo storico si registrano problemi di ordine pubblico legati alla difficoltà di mantenimento dei livelli occupazionali all'interno dei consorzi medesimi, ciò in quanto nel corso degli anni sono stati assunti dipendenti in numero, evidentemente, esorbitante, sicchè sussiste il problema di come remunerare i dipendenti e di come riassorbirli nelle società provinciali.

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.

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 trasferenza (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 trasferenza, titolari di ditte addette ai trasporti).

Il sistema dei consorzi si è rivelato fallimentare. Essi hanno rappresentato esclusivamente uno strumento di moltiplicazione dei costi in materia di rifiuti, senza che a tale incremento sensibile dei costi sia corrisposto un servizio reso.

Si è trattato di un sistema assurdo che si è retto fino a quando le risorse per il pagamento degli stipendi ai dipendenti sono state erogate dalle strutture commissariali; quando il flusso finanziario si è interrotto sono esplose le gravissime problematiche gestionali e la confusione amministrativa e finanziaria, finalizzata a rendere poco intellegibile la situazione di dissesto economico che si è avuto modo poi di registrare.

Le distorsioni del sistema sono dipese da numerosi fattori. Uno dei principali è il seguente: 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 rilevantissimo giro di affari.

Dopo l'entrata in vigore della normativa sui consorzi, i privati sono entrati non solo nella fase prettamente gestionale-esecutiva, ma anche in quella decisionale-strategica.

Tutto ciò ha determinato un imponente dissesto economico-finanziario dei consorzi.

Allo stato, non si è ancora riusciti a ricostruire con certezza quale sia la situazione creditoria e quale quella debitoria dei consorzi.

La procura di Santa Maria Capua Vetere ha ricostruito in modo lineare il sistema abnorme che è stato assecondato.

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.

Nell'ultima fase dell'emergenza, il sistema sopra descritto è, letteralmente, deflagrato.

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.

La procura di Santa Maria Capua Vetere ha posto sotto osservazione le attività svolte dai consorzi obbligatori di bacino, tutti sovvenzionati dal commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania, ed ha evidenziato come l'emergenza rifiuti nella regione (e quindi anche nella provincia di Caserta) sia 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 profitto su tutte le attività connesse alla gestione dell'emergenza (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...).

Nell'ultima relazione prodotta dal procuratore di Santa Maria Capua Vetere, dottor Corrado Lembo si dà conto della situazione attuale nella provincia di Caserta anche sotto il profilo investigativo.

La situazione attuale è alquanto complessa e riflette la complessità del quadro normativo. Essa può così sintetizzarsi:

il « ciclo » della raccolta, gestione e smaltimento dei RSU sostanzialmente non presenta intoppi relativamente al prelievo e al conferimento finale di questi ultimi. La situazione, tuttavia, potrebbe evidenziare problemi in un prossimo futuro, se non verranno reperiti nuovi siti o nuove modalità di smaltimento;

sono emersi, invece, vari problemi nella gestione dei siti di stoccaggio provvisorio affidati alla provincia (Santa Maria la Fossa; Marcianise-area depuratore; Capua-Brezza località Frascati; Villa Literno – località Lo Spesso); tali siti sono stati già in carico alla regione Campania, alla Fibe SpA e alla Fibe Campania SpA e, successivamente, sono stati gestiti dal commissario ad acta V. decreto ministeriale n. 189 del 2001), soggetto vicario del sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania (v. ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3693 del 15 luglio 2008). A questi occorre aggiungere il sito di stoccaggio di Parco Saurino – Santa Maria la Fossa, prima gestito dal CUB. Invero, alcuni di tali siti sono ancora in sequestro da parte di altra autorità giudiziaria, circostanza che ne impedisce una gestione efficiente. Del resto, taluni soggetti proprietari dei terreni in questione, i quali avevano stipulato contratti di affitto con i precedenti gestori, ritenendo che vi sia stato un ingresso integrale della provincia nei rapporti giuridici, hanno richiesto alla stessa provincia il pagamento dei canoni, mentre la provincia ritiene di essere affidataria solo della gestione dei siti;

il servizio dei RSU viene svolto in alcuni casi dal consorzio unico di bacino (CUB), in altri casi dai singoli comuni; alcuni comuni della provincia sono fuoriusciti dal consorzio ricorrendone i presupposti di legge; altri, che non sarebbero a ciò legittimati, ne sono fuoriusciti perché contestano la gestione del servizio da parte del consorzio unico stesso;

il CUB è in situazione di criticità finanziaria anche perché molti comuni non pagano i canoni e, quindi, non assicura un servizio efficiente; inoltre potrebbe trovarsi nella futura impossibilità di proseguire nell'attività;

la criticità finanziaria sta determinando l'impossibilità del CUB di gestire in maniera soddisfacente il servizio e ciò ha, come

conseguenza, quanto segnalato sopra circa la già avvenuta fuoriuscita di alcuni comuni dal consorzio (anche di quelli non autorizzati a ciò dalle vigenti disposizioni) e potrebbe determinare ulteriori uscite dal consorzio;

i comuni che gestiscono in proprio il servizio RSU lo affidano a ditte scelte direttamente; ciò, spesso, determina un ulteriore contenzioso con il CUB in quanto nel cosiddetto passaggio di cantiere gli enti locali richiedono un numero di personale inferiore a quello utilizzato dal CUB e, quindi, quello in eccesso resta in carico allo stesso consorzio che lamenta di non avere come impiegarli e come retribuirli;

anche nei singoli comuni che gestiscono direttamente il servizio talora vi sono delle criticità locali nella raccolta, determinate da contenziosi sindacali fra aziende e lavoratori o da contenziosi contrattuali fra ente affidatario del servizio e ditta incaricata;

nel maggio 2012, i comuni, la provincia e la Gisec non ancora avevano fatto pervenire al CUB soluzioni concrete circa le modalità del passaggio del servizio; in merito alcuni comuni ritengono di non dover affidare il servizio alla Gisec in quanto intendono gestire il servizio autonomamente all'esito di aggregazioni degli enti locali;

alcuni comuni, oltre ad aver manifestato la volontà di uscire dal CUB, hanno manifestato la volontà di non aderire alla gestione Gisec, in quanto intendono procedere direttamente alla gestione associata del servizio avvalendosi delle possibilità offerte dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (ad esempio Torà e Picilli, Marzano Appio, Roccamonfina, Galluccio, Conca della Campania, Mignano Monte Lungo, Caianello, Rocca D'Evandro, Presenzano, San Pietro Infine);

è in atto un contenzioso circa il reinquadramento ed il passaggio del personale dal CUB alla Gisec; ad esempio, in tal senso hanno proceduto i lavoratori del CUB che non hanno accettato la assunzione volontaria presso la Gisec e che, quindi, sono stati licenziati dal CUB nel febbraio 2012;

l'ufficio territoriale del Governo è stato sollecitato all'adozione di provvedimenti sanzionatoli verso i comuni inadempienti, ex articolo 11, comma 5, della legge n. 26 del 2010, dalla provincia; a quest'ultima, invero, non viene corrisposta la parte della Tarsu/Tia che le compete: avrebbe incassato solo circa 25 milioni di euro a fronte di una previsione di 98 milioni di euro;

alcune ditte incaricate della riscossione della Tarsu/Tia, pur incassandone i proventi, non rimettono alla provincia la parte che spetta a questa: ad es. la Gosaf (concessionaria per la riscossione nei comuni di Arienzo, Francolise, Pietravairano, San Marcellino);

la situazione è resa ancora più complicata dal quadro normativo in quanto l'entrata in vigore del regime definitivo della riscossione della Tarsu/Tia è stato prorogato dalla legge n. 214 del 2011 al 31 dicembre 2012 (il termine precedentemente stabilito scadeva il 31 dicembre 2011) inoltre, ai sensi della legge n. 214 del 2011, dal 1° gennaio 2013 è prevista la istituzione della RES in sostituzione di vari

tributi comunali, fra cui anche la Tarsu/Tia; inoltre, poiché la legge n. 214 del 2011 ha modificato le attribuzioni delle province e dal 1° gennaio 2013 è stata attribuita ai comuni la competenza per la riscossione della RES (che, come detto, ingloberà anche la Tarsu/Tia), la provincia e la Gisec hanno revocato la procedura per l'accertamento eriscossionedella Tarsu/Tia.

Le province di Salerno, Benevento e Avellino

Provincia di Salerno

La provincia di Salerno ha il merito di avere realizzato un impianto di compostaggio che, secondo quanto riferito dagli auditi, è già in funzione. Si evidenzia questo dato in quanto è notorio ormai come in Campania il principale ostacolo all'avio di un ciclo ordinario di rifiuti sia sostituito dalla mancanza di un'impiantistica adeguata.

Peraltro, la Commissione ha effettuato un sopralluogo sull'impianto, unitamente al sindaco di Salerno, prima ancora che entrasse in funzione.

Diversa è invece la vicenda attenente alla realizzazione del termovalorizzatore. Nel corpo della relazione si è dato atto della evidente e perdurante conflittualità tra gli enti istituzionali (in particolare provincia e comune) proprio con riferimento alla realizzazione dell'impianto.

A prescindere dai torti o dalle ragioni che in questa sede non è possibile stabilire, risulta inaccettabile che in una regione già ampiamente provata come quella campana possa rilevarsi una simile conflittualità, pur nella consapevolezza da parte di tutti gli enti coinvolti della necessità di realizzare il termovalorizzatore.

È evidente che la realizzazione di un termovalorizzatore non significhi automaticamente la risoluzione dei problemi ambientali in quanto è necessario che venga dimensionato rispetto alle effettive esigenze del territorio, che venga gestito nel rispetto delle norme ambientali e che siano affrontati i controlli adeguati per evitare che vengano conferiti rifiuti diversi da quelli autorizzati.

Detto ciò, un confronto politico è accettabile sotto il profilo delle questioni di tutela ambientale, ma non è condivisibile nella misura in cui si traduca in prese di posizioni rigide che, di fatto, bloccano il procedimento per la sua realizzazione.

Deve essere evidenziato che nella provincia di Salerno i livelli di raccolta differenziata sono elevati, soprattutto se confrontati con quelli delle zone limitrofe, ma nonostante ciò anche la provincia di Salerno è sempre ai limiti dell'emergenza in quanto anche in questa provincia il ciclo di smaltimento dei rifiuti si basa su una struttura estremamente fragile che crolla nel caso in cui, per una qualsiasi ragione, non sia possibile allocare i rifiuti in discarica. Quando ciò avviene, lo Stir di Battipaglia non è più in grado di ricevere rifiuti e, a monte, quindi, non è possibile effettuare la raccolta dalle strade.

Deve sottolinearsi, con riferimento ai costi dello smaltimento, quanto sia paradossale la situazione rappresentata dal sindaco di Salerno.

In particolare, i soggetti che intervengono nella fase di raccolta e conferimento dei rifiuti presso gli Stir sono molteplici, il che determina una moltiplicazione dei costi, un allungamento dei tempi e, dato non secondario, una maggiore fragilità del sistema, in quanto più numerosi sono i soggetti coinvolti nel sistema di raccolta e conferimento, maggiori sono i rischi che il sistema si blocchi.

Anche nella provincia di Salerno, i consorzi di bacino registrano una situazione di difficoltà molto grave che in diverse occasioni ha comportato l'impossibilità o il ritardo nel pagamento dei dipendenti. Il che comporta ciclicamente problemi di ordine pubblico legati alle proteste da parte dei dipendenti medesimi.

Quanto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, la provincia di Salerno si differenzia, rispetto alle province di Napoli e Caserta, per una minore incidenza della criminalità organizzata di stampo camorristico nel settore dei rifiuti.

Sono, peraltro, particolarmente attenzionate dalla procura distrettuale di Salerno le attività di bonifica dei siti contaminati, attività che rappresentano certamente un «affare» degno di interesse da parte della criminalità organizzata.

Provincia di Benevento

Rispetto ad altre situazioni registrate nella regione Campania, la provincia di Benevento, sia in ragione della contenuta densità abitativa che della conseguente ridotta produzione dei rifiuti, avrebbe potuto rappresentare una sorta di zona franca rispetto alla situazione di emergenza. E tuttavia, nel corso della missione a Benevento, si è appreso dell'esistenza di una serie di criticità tali da rendere questo territorio passibile di precipitare in una situazione di emergenza.

Secondo quanto dichiarato dal presidente della provincia di Benevento, infatti, allo stato, l'unico impianto operativo è costituito dalla discarica di Sant'Arcangelo, sequestrata dalla magistratura nella parte corrispondente a tre dei quattro lotti da cui è composta. Si tratta di una discarica definita di importanza «vitale» per la provincia, che ha bisogno di due o tre anni di autonomia per la realizzazione dell'impiantistica necessaria al fine di dare attuazione al ciclo dei rifiuti elaborato nel piano provinciale. Si è avuto modo di constatare quanto sia inquietante la situazione della discarica di Sant'Arcangelo Trimonte, realizzata su un terreno franoso e che necessitante di interventi di consolidamento assolutamente urgenti e imponenti.

La discarica perde percolato, che non viene adeguatamente smaltito, così come le vicine discariche comunali e regionali. In sostanza, la gestione commissariale ha creato evidenti danni avendo consentito la realizzazione di una discarica su un terreno inadeguato. Tale inadeguatezza (stante la franosità del terreno) era nota sia al momento della fase di progettazione, sia nel corso dei lavori di realizzazione, allorquando sono emersi con ancora maggiore evidenza i problemi connessi alla tenuta del terreno.

La situazione impiantistica è del tutto carente, l'impianto di Casalduni non è attrezzato per la biostabilizzazione dei rifiuti, e la società provinciale che dovrà gestire in via autonoma ed accentrata il

ciclo integrato dei rifiuti non sembra disporre, allo stato, delle disponibilità finanziarie per la gestione dei siti dismessi e per la messa in sicurezza della discarica.

Provincia di Avellino

La provincia di Avellino indubbiamente rappresenta una realtà diversa dalle altre realtà campane in merito alla gestione dei rifiuti, in quanto, se si escludono le problematiche comuni a tutte le province concernenti l'assorbimento dei lavoratori degli ex consorzi nella nuova società provinciale, non si registrano fenomeni di illiceità significativi.

Le ragioni sono da ricondurre alla scarsa densità abitativa del territorio, al non rilevante quantitativo di rifiuti prodotti e, secondo anche quanto riferito dai soggetti auditi, dalla sussistenza di appalti economicamente poco appetibili. I problemi, dunque, che riguardano la provincia in esame non sono endogeni, ma possono provenire dai territori limitrofi, caratterizzati perennemente da situazioni di emergenza.

In un simile contesto è dunque possibile che il territorio di Avellino possa essere illecitamente sfruttato dalle organizzazioni criminali per lo smaltimento illecito dei rifiuti sicchè non può considerarsi una zona franca né immune da penetrazioni della criminalità organizzata e non.

Gli illeciti nel settore dei rifiuti

Le modalità attraverso cui vengono effettuati i traffici illeciti

Attraverso i dati acquisiti nel corso dell'inchiesta sono emerse le modalità mediante cui vengono smaltiti illecitamente i rifiuti. Le società che operano nel settore apparentemente sono munite di tutte le autorizzazioni necessarie e sono gestite da soggetti che, sempre apparentemente, non sono legati alla criminalità organizzata. In realtà, le indagini hanno dimostrato come, in molti casi, si tratti di società riconducibili alla criminalità organizzata.

Un aspetto di criticità del sistema, che favorisce la nascita di imprese di tal genere, è costituito dalla possibilità di operare attraverso le procedure semplificate, sicchè si sono sviluppate aziende che lavoravano sulla base di autocertificazioni, sganciate da un controllo « a monte ». In diversi casi, poi, le strutture imprenditoriali sono destinate sin dall'origine ad operare in maniera illecita, in quanto non rispondono alle regole del mercato.

La dottoressa Ribera, della procura distrettuale antimafia di Napoli, ha dichiarato che l'80 per cento delle denunce di inizio attività in Campania sono false, così come le autocertificazioni che danno la possibilità di iscriversi all'albo delle procedure semplificate. Sussiste quindi il problema dell'accertamento dell'illiceità dei provvedimenti autorizzativi fondati sull'autocertificazione: da un lato, è necessario semplificare, per cui sono ammesse le autocertificazioni con le connesse responsabilità per chi le redige, dall'altro però, ha sottolineato il magistrato, esistono contesti come quello campano in cui buona parte delle certificazioni nel settore dei rifiuti sono false.

Una delle modalità più frequenti attraverso le quali vengono organizzati i traffici illeciti di rifiuti è quello del cosiddetto giro bolla, ossia il cambio di destinazione del rifiuto: da smaltimento a recupero, ovvero la declassificazione del rifiuto da « pericoloso » a « non pericoloso ». Com'è noto, dalla natura del rifiuto e dalla sua origine discende l'attribuzione della « carta d'identità » del rifiuto stesso, il CER, che dovrebbe essere riprodotto nel documento di trasporto, ossia il formulario di identificazione dei rifiuti (FIR).

Nella pratica investigativa si è constatato come il traffico di rifiuti funzioni sistematicamente mediante la declassificazione del rifiuto con la tecnica del girobolla sopra indicata. Al rifiuto viene infatti modificato il codice CER riprodotto nel FIR in modo da classificarlo formalmente affinché possa essere gestito, trasportato e alla fine smaltito in maniera illecita, il tutto grazie alla fittizia classificazione da pericoloso a non pericoloso. Le indagini hanno dimostrato che molto raramente i trafficanti di rifiuti si organizzano su base locale o regionale, preferendo di gran lunga attivare vere e proprie « filiere » societarie in diverse regioni d'Italia. Ciò per diverse ragioni: in primo luogo, è ben più difficile per le forze dell'ordine — normalmente deputate al controllo locale — estendere gli accertamenti a diversi comuni o, addirittura, a diverse regioni e, quindi, ricostruire compiutamente il giro illecito dei rifiuti ed individuare tutti i componenti dell'organizzazione criminale; in secondo luogo, consentendo ai rifiuti di passare per più impianti, i trafficanti riescono ad ottenere una più completa « declassificazione » cartolare di essi.

Quanto alla natura e alla provenienza dei rifiuti illecitamente gestiti, accanto alle direttrici dei rifiuti provenienti dal nord e dal centro Italia aventi come terminale le regioni del sud, in particolare la Campania, si è avuto modo di scoprire rotte diverse: ad esempio, dalle regioni del nord/est si smaltivano i rifiuti nelle regioni del nord/ovest, dalle regioni del centro si smaltivano abusivamente i rifiuti al nord Italia, in altri casi i rifiuti dal nord venivano inviati dapprima in Campania e poi venivano nuovamente spediti al nord Italia. Il traffico illecito non ha una connotazione locale, ma è fenomeno che interessa in maniera indifferenziata tutto il territorio nazionale.

La circostanza, emersa nell'ambito delle indagini, per cui molte delle imprese che operano nei traffici illeciti di rifiuti apparentemente sono munite di tutte le autorizzazioni per operare pone un interrogativo in merito alla natura dei controlli prodromici al rilascio delle autorizzazioni medesime.

Proprio con riferimento al sistema dei controlli, nell'attuale sistema normativo quelli riguardanti le attività di gestione rifiuti sono delegati a differenti settori della pubblica amministrazione spesso non coordinati tra loro. Ciò comporta, da un lato, che ciascun ente preposto al controllo non ha una visione di insieme dell'attività sottoposta al controllo, ma si limita a prendere in esame solo il determinato settore di competenza; ne consegue una visione parcellizzata dell'attività; dall'altro che, proprio a causa della sovrapposibilità, parzialità, ed interferenza formale dei troppi e diversi controlli, è possibile eludere le regole dell'agire corretto.

La maggior parte dei controlli, poi, ha per lo più carattere meramente formale/documentale. Da ciò deriva che non viene effet-

tuato l'accertamento sostanziale sull'attività sottoposta a controllo e non viene posta in essere alcuna effettiva verifica sulle potenzialità oggettive/operative degli impianti. Ne consegue ad esempio, che in caso di « declassificazione documentale » dei rifiuti, all'esito dei controlli formale tutte le carte risulteranno a posto e non emergerà nessuna anomalia.

Le infiltrazioni della camorra nel settore dei rifiuti.

Il quadro campano è quello di un territorio selvaggiamente devastato dai traffici illeciti di rifiuti gestiti dalla camorra sin dalla fine degli anni ottanta. In Campania è stato sequestrato il maggior numero di siti per lo smaltimento illecito di rifiuti; in particolare, come si è già evidenziato, nelle province di Napoli e Caserta hanno operato (ed in parte operano tuttora) organizzazioni criminali che hanno fatto del traffico illecito dei rifiuti un'attività di primaria importanza nel processo di accumulazione della ricchezza acquisita attraverso la gestione illegale dello smaltimento di rifiuti di ogni genere. I traffici illeciti di rifiuti gestiti dalla camorra hanno palesato alcune peculiarità nel comportamento criminale delle organizzazioni medesime.

A differenza di altri traffici illeciti comunque governati dall'ente mafioso (si pensi, per esempio, ai traffici di stupefacenti e di armi), nelle attività economico-produttive del ciclo rifiuti le organizzazioni mafiose non sono « autosufficienti », avendo necessità di stringere accordi — in prevalenza di tipo corruttivo — con pubblici amministratori e negoziare con l'impresa non mafiosa, tra cui si pone primariamente il « cliente », interessato allo smaltimento sotto costo, ossia il produttore di rifiuti. Il soggetto mafioso si pone dunque un vero e proprio interlocutore negoziale del produttore di rifiuti, sia questi un ente privato o un ente pubblico, sicchè si realizza una necessaria interazione con il sistema economico/politico/amministrativo. Le organizzazioni criminali, sfruttando nel settore ambientale la loro capacità del controllo del territorio e la loro abilità di cooptare gli imprenditori alla metodologia mafiosa, sono riusciti a realizzare un vero e proprio regime di monopolio.

La disponibilità di interi territori da utilizzare quali discariche, nel totale disinteresse per la tutela delle matrici ambientali, costituiva e costituisce peraltro un valore aggiunto d'impresa, consentendo così di contenere significativamente i costi di smaltimento assunti dal produttore e sbaragliare slealmente la concorrenza, con grave turbamento del mercato e conseguenze estreme sull'eco-sistema.

Nel corso dell'inchiesta sono state evidenziate le differenze esistenti tra i clan che operano in città da quelli operanti in provincia ed in Caserta. I primi agiscono con modalità predatorie e i secondi con modalità di gestione diretta e di infiltrazione. I clan di Napoli non gestiscono direttamente le attività criminose, ma ne danno la gestione a diverse cellule criminali o gruppi, autorizzati a compiere tipologie di reati da cui traggono poi una quota di proventi illeciti. Fa eccezione l'attività estorsiva che viene ritenuta un momento di manifestazione dell'operatività criminale e di identificazione sul territorio del gruppo

camorrista. Ciò non è indicativo di basso livello delinquenziale, ma è necessitato dall'elevata densità criminale e dalla diffusa illegalità.

In provincia invece e a Caserta i clan riproducono la struttura e la metodologia tipica delle organizzazioni mafiose e pertanto gestiscono direttamente le attività illecite, hanno una struttura gerarchica piramidale e sono infiltrati negli apparati produttivi e politico-istituzionali, come ne è prova l'alto numero di consigli comunali sciolti per infiltrazione. Esprimono insomma una forte pericolosità imprenditoriale, con il controllo non solo delle attività illecite, ma anche degli apparati produttivi e istituzionali.

Maggiore è l'interesse della criminalità sul fronte dei rifiuti tossici e speciali ove c'è maggiore disattenzione delle pubblica amministrazione e anche per l'elevato profitto che deriva dal trattamento del rifiuto. Non essendo tutti i clan in grado di esprimere società idonee ad aggiudicarsi servizi specialistici, preferiscono dare appoggio alle società note per le interessenze di altri gruppi criminali, per accordarsi sulla spartizione dei profitti e riscuotere una quota di solito sul 5-6 per cento.

Si è così notato che alcune ditte riconducibili a clan operano anche in comuni diversi dal territorio d'influenza. Da fine anni '80 ai primi degli anni '90, ogni clan che avesse disponibilità di aree da destinare allo scopo, si è organizzato in tal senso.

Il procedimento paradigmatico della presenza della criminalità organizzata in Campania nel traffico di rifiuti e dei legami insaturati con organi governativi, politici, e con l'impenditoria della zona è quello, istruito dal sostituto procuratore presso la direzione nazionale antimafia di Napoli, Alessandro Milita, e ampiamente richiamato nel corso della relazione. Si tratta di un procedimento paradigmatico perché riesce a individuare le condotte criminali realizzate dalla seconda metà degli anni '80 fino al 2003 e riguarda un avvelenamento delle falde che raggiungerà un culmine di contaminazione nell'anno 2064. Come è stato precisato dal dottor Milita nel corso dell'audizione, « si tratta quindi di uno di quei casi (l'unico in corso di celebrazione in Italia) in cui una condotta permanente prevede un aggravamento nel corso del tempo, per cui, facendo un parallelismo tra organismo umano e ambiente, può essere soltanto paragonata all'infezione da AIDS (...) ». In ambito processuale è certo che la falda acquifera serva diversi pozzi, non tutti autorizzati e variamente dislocati sul territorio, ed è chiaro che sono utilizzati *lato sensu* per l'alimentazione bovina e umana. Numerosi studi dimostrano l'esistenza di patologie percentualmente superiori rispetto alla media italiana nelle zone interessate dalle discariche di servizio del clan, che sono localizzate tra Giuliano e le aree limitrofe, dove c'è il peso principale delle discariche.

Ha aggiunto il dottor Milita: « Presenta una difficoltà quasi insuperabile ricostruire un nesso eziologico tra le condotte specifiche contestate ed eventuali patologie proprio per la pratica impossibilità di risolvere questo problema. All'interno delle famiglie delle molte persone individuate che risultano aver utilizzato l'acqua per scopi anche alimentari si sono palesati decessi o malattie ipoteticamente connessi all'utilizzo di quest'acqua, però allo stato è improponibile giungere a una prova scientifica della correlazione tra questi dati. È

possibile che con studi più penetranti si possa giungere a una correlazione, ma allo stato questo dato non è disponibile ».

Il dottor Milita ha anche evidenziato il particolare rigore con il quale deve essere fornita la prova del nesso eziologico in questo campo, anche in considerazione delle gravissime conseguenze in tema di applicazione delle norme penali:

« Questo processo è importante perché obiettivamente copre un ventennio di condotte criminali, dal 1985 fino al 2004 quanto alle condotte commissive ma di fatto permanente. Questo processo è molto interessante anche per cogliere le carenze normative — mi preme poterlo dire in sede di Commissione — in tema di bonifiche per quello che potrebbe agevolmente essere fatto attraverso una riforma normativa a basso costo. La bonifica della discarica Resit di fatto non è mai partita, siamo ancora nella fase della caratterizzazione, nonostante i dati circa la presenza di un avvelenamento o comunque già in precedenza di una situazione disastrosa sostanzialmente assimilabile al disastro ambientale fossero noti e già comunicati a partire almeno dal 2004. Sono passati otto anni e la caratterizzazione è ancora in corso d'opera. In questo processo sono stati sequestrati beni e valori di pronta liquidazione pari a circa 17 milioni di euro con sequestro ex 12 *sexies* ed è stata attivata la misura di prevenzione sulla società Resit che era estremamente danarosa, laddove ad esempio tra i tanti beni aveva due Ferrari, di cui una Ferrari Enzo, veicolo senza prezzo di mercato che è stata venduta dall'amministrazione giudiziaria nell'ambito della misura di prevenzione a una cifra superiore agli 800.000 euro.

Parliamo quindi di una disponibilità finanziaria straordinariamente elevata e certamente idonea a sostenere il costo della bonifica. In base alla normativa attuale, è impossibile utilizzare le risorse finanziarie sequestrate disponibili, perché manca una norma che consenta di utilizzare denaro su sequestrato senza 12 *sexies* e quindi di utilizzare un bilancio interessato dal sequestro ai fini di bonifica.

Infine, il magistrato ha parlato del rilevante problema della bonifica dell'area e dei costi necessari per attuarla, sottolineando come nella discarica siano state smaltite 30.700 tonnellate di rifiuti provenienti dalla bonifica dell'Acna di Cengio, con la conseguenza che il danno ambientale è transitato da da Cengio a Giuliano, « attraverso tutta una serie di condotte artificiose, modulando e modificando i vecchi FIR per evitare lo svelamento della reale sostanza smaltita all'interno della Resit. Questo dato fa comprendere come la bonifica debba essere ben attuata, ma per esserlo abbia bisogno di fondi, perché l'unico limite reale è il fondo, al di là della società che dovrebbe eseguire la bonifica e che si spera sia la migliore possibile. Nel momento in cui si scelgono bonifiche a basso costo, è plausibile che la bonifica verrà compiuta con modalità tali da spostare il problema nel futuro e nel tempo che verrà ».

Considerazioni finali

Volendo concludere e sintetizzare in poche battute quelle che possono valere come conclusioni finali di questa relazione, si può

senz'altro affermare che l'apparato amministrativo ha finito per fare oggetto delle valutazioni comparative in cui consiste l'in sè dell'azione amministrativa, in larga parte interessi sostanzialmente illeciti. Ed infatti, gli interessi che risultano coinvolti nelle valutazioni ambientali sono stati, per così dire, svuotati dall'interno, e sono diventate delle mere figure prive di consistenza, funzionali a rendere possibile, come una sorta di cavallo di troia, l'intromissione di tutta quella congerie di interessi puramente economici e di profitto ed anche, a volte, legati a contesti criminali, che finiscono quindi per essere gli unici di cui finisce inevitabilmente per occuparsi l'azione della pubblica amministrazione.

È evidente che il sistema, a questo punto, risulta essere stato riprogrammato per far funzionare una macchina capace senz'altro di produrre profitti, ma destinata a non risolvere i problemi, dal momento che il raggiungimento dello scopo costituirebbe evidentemente motivo per far cessare ogni possibile spunto di guadagno riguardo al ciclo dei rifiuti. In questo preciso momento storico il problema dei rifiuti in Campania non è più un problema regionale, se mai lo è stato, ma è un problema nazionale che sta esponendo l'Italia a sanzioni gravissime da parte dell'Unione europea, che ha avviato procedure di infrazione per violazione delle norme comunitarie. La vicenda concernente le ecoballe, costituite da 6 milioni di tonnellate di rifiuti in siti di stoccaggio che avrebbero dovuto essere provvisori e che hanno finito per trasformarsi in discariche a cielo aperto, è emblematica della proporzione di ingestibilità delle problematiche dei rifiuti nella regione. Quanto l'inquinamento si sia trasferito nel terreno, quanto dal terreno ai prodotti alimentari, quanto dai prodotti alimentari all'uomo non è dato sapere con esattezza. Si tratta di danni incalcolabili, che graveranno sulle generazioni future.

Il danno ambientale che si è consumato è destinato, purtroppo, a produrre i suoi effetti in forma amplificata e progressiva nei prossimi anni con un picco che si raggiungerà, secondo quanto riferito alla Commissione, fra una cinquantina d'anni. Questo dato può ritenersi la giusta e drammatica sintesi della situazione campana.