

affermato che nel Lazio tutte le mafie operano in convivenza tra loro e con la tradizionale criminalità organizzata.

Tuttavia, l'ipotesi di filiere criminali operanti nel settore dello smaltimento illecito di rifiuti non hanno avuto particolare riscontro nei procedimenti penali attivati nel distretto giudiziario del Lazio. Si riscontrano invece connessioni tra attività imprenditoriali e fenomeni di corruzione della pubblica amministrazione.

Non vi sono attualmente in corso procedimenti strutturati concernenti il ciclo dei rifiuti e riguardanti la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Questo dato, che per certi versi può sembrare confortante, ha trovato conferma nelle audizioni dei magistrati delle procure, dei prefetti, dei questori e dei responsabili dei corpi di polizia giudiziaria che, a vario titolo, si sono occupati di inchieste concernenti i traffici illegali di rifiuti, i quali hanno fornito uno spaccato della realtà ambientale abbastanza grave, che coinvolge la criminalità comune ed economica, ma che non vede, almeno allo stato, l'infiltrazione della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti.

Va comunque rilevato che sul territorio della regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza.

A ciò si aggiunge la grave difficoltà economica di società che gestiscono gli impianti.

Nel Lazio troppe aziende e consorzi pubblici sono stati costituiti su iniziativa degli enti locali in assenza di un piano industriale, di un organico riferimento territoriale per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti. Tali aziende e consorzi hanno determinato sprechi e inefficienze, duplicato centri di potere, generato assunzioni in contrasto con la normativa vigente e giustificate ogni volta con l'emergenza.

E purtroppo sono molte le società e i consorzi pubblici che operano nel settore a trovarsi in grandi difficoltà economiche. Tutto ciò contribuisce ad aggravare la gestione del ciclo, a distrarre risorse necessarie a favorirne l'efficienza e rischia di preparare il terreno alle infiltrazioni delle consorterie mafiose nel ciclo dei rifiuti, le quali possono movimentare capitali sporchi e denaro riciclato per acquisire aziende in difficoltà e condizionare il libero mercato.

La gestione del ciclo dei rifiuti nel Lazio presenta gravi elementi di criticità che non potranno essere superati senza precise assunzioni di responsabilità nel rispetto delle competenze di ciascuno.

2.3.1. *Lo stato di emergenza nella provincia di Roma: relazione di aggiornamento sul Lazio (approvata in data 3 luglio 2012) (Doc XXIII n. 11).*

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, a seguito della grave situazione di emergenza ambientale che ha interessato la provincia di Roma, ha svolto ulteriori approfondimenti in merito al ciclo dei rifiuti nella

regione Lazio, approvando, all'esito, una specifica relazione, integrativa della precedente (relazione approvata in data 3 luglio 2012)

Invero, dopo quasi dieci anni di commissariamento per la gestione dei rifiuti, la regione Lazio — nel giugno 2008 — era tornata a una gestione ordinaria, sicché le funzioni di programmazione, attuazione e controllo erano state assunte di nuovo dagli enti istituzionalmente competenti (regione, province e comuni).

Tale fase, tuttavia, è durata, solo tre anni. Nell'estate del 2011, infatti, in seguito alla procedura di infrazione del 17 giugno 2011 n. 2011/4021, avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia anche per la non conformità della discarica di Malagrotta alla direttiva sulle discariche (dir. 1999/31/CE), è stato nuovamente dichiarato lo stato di emergenza nella provincia di Roma.

Il 6 settembre 2011 la Presidenza del consiglio dei ministri ha nominato un commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, nella persona del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro, il quale, dopo circa otto mesi dall'assunzione dell'incarico, ha rassegnato le dimissioni. Al suo posto, è stato nominato il prefetto Goffredo Sottile.

Deve osservarsi che da tempo era prevista la saturazione della discarica di Malagrotta, tenuto conto del fatto che il ciclo dei rifiuti nella regione Lazio sostanzialmente si esaurisce nel conferimento in discarica e che sono ancora molto bassi i livelli di raccolta differenziata.

L'approfondimento svolto dalla Commissione ha riguardato:

le procedure adottate dal Governo per la nomina di un commissario straordinario per l'emergenza, con il compito di individuare un sito temporaneo alternativo alla discarica di Malagrotta, in attesa dell'individuazione da parte degli enti locali competenti del sito definitivo di discarica;

l'opportunità (o per meglio dire l'inopportunità) di ricorrere ancora una volta alla creazione di strutture emergenziali che, ad oggi, in tutta Italia, non solo sono risultate totalmente inefficienti, ma hanno consentito agli enti locali di sottrarsi a decisioni politiche non delegabili ad altri, soprattutto quando, come nel caso di specie, la situazione emergenziale nasce proprio dall'incapacità degli enti pre-detti di programmare ed attuare efficacemente una politica concreta sul ciclo virtuoso dei rifiuti;

la difficoltà, anche da parte della struttura commissariale, di individuare siti, sia pure temporanei, ove conferire i rifiuti, stante l'inadeguatezza, per varie ragioni, di quelli indicati in via preliminare dalla regione Lazio.

La situazione che la Commissione ha registrato al momento della stesura della prima relazione depositata nel marzo 2011, non solo non è cambiata, ma nel tempo si è solo aggravata.

L'ennesima proroga della discarica di Malagrotta operata dal nuovo commissario nominato, il prefetto Goffredo Sottile, rappresenta, ad avviso della Commissione, il segno evidente di un fallimento della politica ambientale nella regione.

L'obiettivo della Commissione è stato quello di fornire — attraverso un esame analitico e critico dei dati acquisiti — una chiave di lettura utile a comprendere quali siano state le ragioni per le quali la provincia di Roma versi nuovamente in stato di emergenza e quale sia lo stato di programmazione e di attuazione delle misure idonee a ricondurre (realmente) il ciclo dei rifiuti nella provincia di Roma a una gestione ordinaria.

La Commissione ha avuto modo di constatare, anche nel corso di altre indagini territoriali su regioni del sud Italia, come la politica in materia ambientale sia del tutto inesistente. Nella migliore delle ipotesi viene approvato il piano regionale dei rifiuti che, però, resta esclusivamente sulla carta e che, di per sé, non è certo idoneo a risolvere le situazioni di degrado ambientale inevitabilmente legate alla mancanza di programmazione e/o attuazione del ciclo integrato dei rifiuti.

L'unico obiettivo che pare essere stato perseguito e, puntualmente, raggiunto è quello di una generalizzata « deresponsabilizzazione » attraverso complesse e disparate modalità, che vanno dalla creazione di strutture commissariali a reiterate e sterili interlocuzioni fra gli enti.

In questo preciso momento storico, nella provincia di Roma, deve essere necessariamente trovata una soluzione, sia pure temporanea, non solo perché occorre ottemperare alle prescrizioni indicate nel provvedimento di contestazione dell'Unione europea, ma anche per evitare che Roma e provincia possano trovarsi in situazioni drammatiche analoghe a quelle che, in diverse occasioni, si sono registrate nella città di Napoli.

La Commissione ha svolto gli approfondimenti sia acquisendo documentazione da parte degli enti e delle autorità coinvolte (regione Lazio, struttura commissariale, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, procura della Repubblica di Roma), sia effettuando sopralluoghi sui siti oggetto di indagine, sia, infine, attraverso numerose audizioni effettuate presso la sede della Commissione e in occasione dei sopralluoghi stessi.

Si riportano, di seguito, le conclusioni della relazione approvata sullo stato di emergenza nella provincia di Roma.

All'esito dell'inchiesta svolta è possibile affermare che le diverse amministrazioni succedutesi negli anni sul territorio non hanno affrontato la politica sul ciclo dei rifiuti in modo compiuto, per cui l'attuale situazione di crisi può dirsi essere la naturale conseguenza di una carente programmazione e attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti conforme alla normativa ambientale.

È sufficiente esaminare la situazione emergenziale che attanaglia ormai da quasi un anno la città di Roma e la provincia, per percepire nitidamente il pregiudizio di fondo che sta alla base del sistema di smaltimento: questo si è semplicemente trasformato, per taluni, in un *business* tanto più conveniente quanto più gli enti preposti non hanno realizzato un ciclo integrato dei rifiuti finalizzato al loro smaltimento nel rispetto dell'ambiente.

La situazione che si è avuto modo di constatare, con riferimento alla provincia di Roma ed allo stato di emergenza dichiarato poco meno di un anno fa, presenta connotazioni, per certi versi, paradossali.

Il termine « emergenza », com'è noto, evoca l'idea di circostanze e difficoltà impreviste; il che vuol dire, conseguentemente, che l'emergenza rifiuti nella provincia è stato un evento inaspettato che ha determinato una difficoltà improvvisa nella gestione del settore con conseguente necessità di nomina di un commissario con poteri straordinari da esercitare nel contesto di una normativa in deroga.

Ebbene, mai il termine « emergenza » è stato utilizzato più a sproposito.

Questa Commissione, nella relazione territoriale sul Lazio approvata il 2 marzo 2011, in sede di conclusioni, ha affermato testualmente: « Va comunque rilevato che sul territorio della regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza ».

Il dato era più che evidente da tempo, né poteva essere diversamente, tenuto conto dei quantitativi di rifiuti prodotti da Roma e provincia, dei livelli bassi di raccolta differenziata, dello smaltimento dei rifiuti prevalentemente attraverso il conferimento nella discarica di Malagrotta, prossima alla saturazione.

Si è trattato, quindi, di un'emergenza « annunciata » da più parti e attesa con evidente immobilismo, nelle more della dichiarazione ufficiale, dagli enti che avrebbero avuto il dovere di neutralizzarla. E questa è una delle tante contraddizioni che si registrano nella vicenda in oggetto.

Con riferimento alla dichiarazione dello stato di emergenza e alla nomina di un commissario il ministro Clini, nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione, si è espresso in termini molto critici: « (...) è stato dato un incarico a un commissario per affrontare un tema che avrebbe dovuto essere gestito con procedure ordinarie. Non si può sfuggire a questo, anche se ho grande stima per il prefetto Pecoraro che si è fatto carico di questa situazione. (...) Questo è un caso su cui riflettere perché ripropone ancora una volta una tematica, che avevo già sollevato la volta scorsa, circa il ricorso a procedure straordinarie per cercare di superare difficoltà di carattere non tecnico, ma politico, visto che riguardano la capacità di governare con un processo normale (...). Oggi ci troviamo, infatti, con il prefetto di Roma che ha su di sé una responsabilità non tecnica, ma politica di supplenza rispetto a una carenza di *governance* di una situazione molto complicata. Ora, se immaginiamo che tutte le volte che si presenta una situazione complicata, invece di affrontarla con le misure ordinarie, dobbiamo ricorrere a quelle straordinarie, allora abbiamo una visione quantomeno singolare del funzionamento delle istituzioni e della stessa democrazia (...) ».

Le parole dure del ministro non possono che essere condivise alla luce dei dati obiettivi che la Commissione ha acquisito Sin dal 2009, ovvero da quando è stata avviata l'istruttoria per l'inchiesta territoriale sul Lazio.

La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo un sito di discarica alternativo a Malagrotta.

Occorre necessariamente partire dall'ordinanza di nomina del commissario straordinario al quale è stato attribuito il compito di « garantire l'individuazione, la progettazione e la successiva realizzazione, mediante l'utilizzo di poteri straordinari e derogatori, di una o più discariche e/o l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla regione, nonché di un impianto di trattamento meccanico – biologico dei rifiuti urbani necessarie a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza, di cui alla citata ordinanza, per il tempo necessario all'avvio degli impianti di smaltimento e trattamento definitivi da parte dei soggetti competenti e nelle more della messa in esercizio, del sistema impiantistico previsto dal piano regionale di smaltimento dei rifiuti ».

Nel provvedimento è specificato che l'individuazione di uno o più siti di discarica dovrà avvenire, « in via prioritaria, nell'ambito dei siti indicati nel documento “Analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi”, redatto dalla regione Lazio ».

La necessità di individuare un sito idoneo in tempi molto ristretti giustificerebbe, astrattamente, la previsione per cui la scelta del commissario debba essere effettuata « in via prioritaria » tra i sette siti indicati dalla regione Lazio nel documento summenzionato.

In sostanza, la logica posta alla base della previsione contenuta nell'ordinanza dovrebbe essere quella di facilitare e, quindi, accelerare il compito del commissario.

Tale finalità sarebbe stata realizzata laddove il documento di analisi preliminare avesse individuato siti astrattamente idonei o con criticità superabili e fosse stato il frutto di un'attività istruttoria attuale caratterizzata da verifiche di carattere scientifico e da sopralluoghi sul campo.

Nulla di tutto ciò è avvenuto.

Nella parte iniziale del documento si legge: « Il presente documento ha lo scopo di perimetrare, dal punto di vista della compatibilità tecnico-amministrativa, alcune aree, meglio dettagliate in seguito, individuate in via preliminare quali potenziali insediamenti del nuovo sito di discarica, di proprietà pubblica ». Si legge altresì che: « la compatibilità accertata ha carattere esclusivamente preliminare, basandosi su considerazioni di carattere documentale, avendo essa il solo scopo di illustrazione dei siti. Ad essa farà seguito ogni campagna di indagine e ogni *iter* procedurale necessario, così come previsti dalla normativa di settore e dalla tecnica progettuale e realizzativa ».

Si fa, dunque, riferimento a una compatibilità tecnico-amministrativa dei siti ai fini di una possibile destinazione a discarica provvisoria.

La dizione « compatibilità tecnico-amministrativa » sembrerebbe, secondo i comuni criteri interpretativi, far riferimento a una compatibilità sia dal punto di vista amministrativo, nel senso che non dovrebbero sussistere vincoli giuridici insuperabili (nonostante la normativa emergenziale), sia dal punto di vista tecnico, ossia i siti dovrebbero essere compatibili, sotto il profilo delle caratteristiche geologiche e idrogeologiche, con una loro potenziale destinazione a discarica.

Al contrario, come detto nello stesso documento, le verifiche necessarie non sono state effettuate, rinviandole a un momento successivo sicché il documento di analisi preliminare della regione, richiamato

nell'ordinanza di nomina del commissario straordinario, risulta essere del tutto inadeguato al diverso scopo conferitogli dall'ordinanza stessa, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista giuridico.

La Commissione non può che evidenziare che tale documento preliminare, ripreso nell'ordinanza del presidente del consiglio dei ministri, ha poi condizionato le successive fasi della procedura, non avendo le strutture commissariali proceduto all'analisi di altri siti rispetto a quelli ivi indicati.

Al di là delle indagini attualmente in corso presso la procura della Repubblica di Roma in merito al documento di « Analisi preliminare dei siti » (peraltro oggetto di sequestro da parte della magistratura), la Commissione non può che evidenziare una iniziale anomalia, che ha poi condizionato le successive fasi della procedura.

Infatti, la regione ha predisposto un documento di analisi dei possibili siti da adibire a discarica basato esclusivamente su studi di carattere documentale, dunque, privo dei necessari riscontri sul campo e non preceduto da alcuna verifica di carattere tecnico.

Nonostante ciò il documento è stato determinante in quanto ha orientato la scelta dei tecnici nominati dal commissario, i quali si sono concentrati ad analizzare solo questi sette siti, senza valutare la possibilità di individuare una soluzione al di fuori di essi.

D'altra parte, ben avrebbe potuto la struttura commissariale, verificata ulteriormente la non idoneità di tutti i siti indicati nel documento regionale, individuare altre località con caratteristiche compatibili con la realizzazione di una discarica. La prescrizione contenuta nell'ordinanza di nomina del commissario per l'emergenza rifiuti, infatti, lascia spazio, evidentemente, anche ad una scelta diversa, seppur certamente motivata.

Un altro rilievo riguarda la metodologia seguita dalla struttura commissariale per l'individuazione dei siti, metodologia che non può essere condivisa perché prima sono stati individuati i siti e poi è stata approfondita la loro utilizzabilità quali discariche.

In una fase emergenziale, caratterizzata dalla necessità di intervenire in tempi molto ristretti, non vi era motivo di posticipare la verifica dell'idoneità effettiva dei siti preventivamente individuati. Tutto ciò ha comportato una ulteriore perdita di tempo.

È così accaduto che la struttura commissariale, nata al fine di risolvere con estrema urgenza una situazione al collasso, non ha ottenuto alcun risultato dopo diversi mesi di lavoro comportanti, come è evidente, spese per la collettività.

Sarebbe stato certamente preferibile impiegare maggior tempo, all'inizio, in attività tese a verificare effettivamente lo stato dei luoghi e la possibilità di trovare un sito al di fuori di quelli elencati dalla regione per poi procedere a una scelta che, verosimilmente, non avrebbe lasciato spazio a così tante critiche e non avrebbe costretto la struttura commissariale a rivedere continuamente le sue decisioni.

Ulteriore riprova della metodologia seguita dal commissario si è avuta con l'iniziale scelta di Pian dell'Olmo, ove la Commissione ha effettuato un sopralluogo incontrando i sindaci del luogo.

Ebbene, il sito di pian dell'Olmo non solo era stato sconsigliato, ma addirittura scartato dai tecnici nominati dal commissario Pecoraro.

Ed allora le domande che rimangono senza risposta sono le seguenti:

per quale motivo sono stati indicati come oggetto di valutazione prioritaria siti che già all'origine risultavano essere inidonei;

quale utilità si è tratta dalla nomina di un commissario con poteri straordinari;

quanto è costata alla collettività la gestione commissariale, tenuto conto del fatto che il primo commissario è stato in carica per otto mesi senza giungere ad alcuna soluzione;

qual è stato il costo delle attività di indagine che la struttura commissariale ha avviato con riferimento ai siti (consulenze tecniche, sopralluoghi, analisi del territorio, istruttoria nel suo complesso), tutte attività che si sono rivelate inutili.

Le scelte operate dai commissari straordinari che si sono succeduti sono state contestate da più parti, compresi enti istituzionali.

Ad oggi, l'unico risultato che si è raggiunto, se così può essere definito, è costituito dal susseguirsi di proroghe del funzionamento della discarica di Malagrotta, nonostante la procedura di infrazione europea e nonostante la struttura commissariale operi, ormai, Sin dal settembre del 2011.

Le continue proroghe della discarica di Malagrotta sono il segno della mancanza di una efficiente programmazione da parte degli enti a ciò preposti, secondo la normativa in vigore: è mancata, infatti, una politica ambientale di ampio raggio proiettata non solo alla soluzione delle problematiche contingenti, ma alla realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti.

Tuttavia, la recente approvazione di un nuovo piano rifiuti della regione Lazio rappresenta il primo passo di un percorso che non si esaurisce di certo nella redazione di un documento, ma che deve necessariamente essere seguito da una attuazione concreta.

Anche per il Lazio, come per altre regioni d'Italia, si è accertata la inadeguatezza di un regime in deroga a realizzare lo scopo finale di uno smaltimento dei rifiuti in sintonia con la salvaguardia di quegli interessi che la legge intende tutelare in materia ambientale.

Quand'anche venisse individuato un sito idoneo ove allocare temporaneamente i rifiuti in attesa dell'attuazione del ciclo programmato nel piano regionale, vi sarebbe comunque la necessità di procedere con urgenza per incentivare la raccolta differenziata e la realizzazione dell'impiantistica.

Il problema dello smaltimento dei rifiuti non può, invero, considerarsi risolto per il solo fatto che per gli stessi vengano trovati luoghi ove concentrarli, perché la questione non è di spostare i rifiuti da un luogo ad un altro, ma di smaltirli senza danno per l'ambiente.

2.3.2. Le bonifiche nella regione Lazio: il sito della Valle del Sacco.

La procura della Repubblica presso il tribunale di Velletri ha condotto un'indagine sull'inquinamento del fiume Sacco ed ha eser-

citato l'azione penale rispetto al reato di disastro ambientale colposo riconducibile alle attività industriali della zona.

Il dato particolarmente grave della vicenda è che gli inquinanti sono passati nel ciclo alimentare, determinando danni, oltre che all'ambiente e alla salute, anche all'economia della zona, basata sull'allevamento e sull'agricoltura.

Le contestazioni dell'autorità giudiziaria, infatti, riguardano non solo il reato di disastro ambientale, ma anche quello di avvelenamento di acque.

Deve, al riguardo, sottolinearsi che le acque del fiume Sacco sono destinate all'irrigazione dei terreni circostanti e all'abbeveraggio degli animali ovini e bovini sicché, come sopra evidenziato, gli inquinanti sono facilmente confluiti nella catena alimentare.

Gli studi epidemiologici effettuati dall'ufficio commissariale, pur con i limiti insiti in qualsiasi studio di questo genere, consentono di affermare che la popolazione ha subito e subisce gli effetti dell'inquinamento per la maggiore incidenza di malattie e di mortalità.

La struttura commissariale ha effettuato attività per la messa in sicurezza e il contenimento degli inquinanti agendo anche in danno del soggetto obbligato Caffaro.

Il danno ambientale provocato è particolarmente elevato in quanto non è possibile, allo stato, fruire di alcune risorse naturali a causa dell'inquinamento.

Proprio con riferimento alla quantificazione del danno ambientale, l'Ispra lo ha determinato in circa di euro 660.902.973,60, tenendo conto, peraltro, solo delle spese di ripristino e di messa in sicurezza.

Qualche precisazione si impone con riferimento ai risultati degli studi epidemiologici.

Un primo studio sulla « salute della popolazione nell'area della Valle del Sacco » è stato effettuato dal dipartimento di epidemiologia della Asl Roma E.

Le conclusioni riportate sono certamente allarmanti.

Si afferma infatti che il complesso industriale ha causato nel tempo inquinamento dell'aria e i lavoratori sono stati esposti a sostanze tossiche in ambiente di lavoro, in particolare prodotti chimici ed amianto.

Le persone che hanno risieduto lungo il fiume hanno assorbito ed accumulato nel tempo pesticidi organo clorurati, soprattutto tramite la via alimentare.

L'area dei tre comuni di Colleferro, Segni e Gavignano presenta nel suo complesso un quadro di mortalità e morbosità peggiore rispetto al resto del Lazio.

Il quadro di mortalità e di morbosità dei residenti nell'area di Colleferro, se paragonato a quello delle aree dei comuni vicini, mostra valori più elevati per le patologie cardiovascolari e respiratorie in possibile rapporto con la contaminazione cronica ambientale.

È stato inoltre rilevato un eccesso di tumori della pleura per la pregressa esposizione ad amianto.

Data la molteplicità dei potenziali effetti tossici del beta-esaclo-rocicloesano (alterazione delle funzioni epatiche, renali, endocrine, neurologiche, immunitarie e della riproduzione) e delle possibili proprietà cancerogene, nello studio si raccomanda un programma di

biomonitoraggio e di sorveglianza sanitaria di tutte le persone residenti nelle aree critiche.

Anche il commissario delegato ha commissionato un progetto di monitoraggio sulla « salute della popolazione nell'area della Valle del Sacco », da cui è emerso che 246 abitanti sottoposti ad accertamento, pur non evidenziando patologie in corso, sono portatori sani del pesticida che può aver effetti sul sistema nervoso, sul sangue, i reni ed il fegato. Peraltro lo studio registra un'impennata di alcune gravi patologie e, nel tempo, potrebbero manifestarsi forme di tumori, morbo di Parkinson e risultano diffuse forme di asma bronchiale.

I dati suesposti danno la misura dell'entità dell'inquinamento della Valle del Sacco che ha inciso ed incide sull'ambiente, non essendo più fruibili talune risorse naturali, sulla salute umana tenuto conto della maggiore incidenza di malattie sull'economia, risultando gravemente compromesse le attività agricole e di allevamento nella zona.

2.4. Conclusioni sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Puglia (relazione approvata dalla Commissione in data 20 giugno 2012) (Doc XXIII n. 10).

Gli illeciti ambientali e la criminalità organizzata nel settore dei rifiuti.

L'attività della Commissione ha consentito di verificare una sostanziale corrispondenza tra una sorta di naturale « vocazione » del territorio pugliese (per collocazione geografica e caratteristiche geomorfologiche) per un uso in vista di traffici transnazionali dei rifiuti, preceduti da una ricezione infraregionale degli stessi da parte delle organizzazioni fortemente radicate nei territori limitrofi ad essa, ed un effettivo sfruttamento illecito del territorio che si presta, per le ragioni sopra sintetizzate (e analiticamente esposte nel corpo della relazione), a tali tipologie di traffici.

La regione appare funzionare come una sorta di « trampolino di lancio » verso le più disparate destinazioni dei rifiuti illecitamente convogliati verso di essa; con riferimento ai traffici transnazionali, il territorio pugliese viene quindi utilizzato quale mero luogo di transito dei rifiuti. Quando esso stesso costituisce il sito di destinazione dei rifiuti, l'azione criminale va sovente ricondotta ad organizzazioni malavitose radicate in altre regioni, e quindi le attività di indagine prendono le mosse prevalentemente presso le sedi giudiziarie territorialmente competenti.

Sebbene vi siano state indagini giudiziarie, anche recenti, nelle quali sono stati accertati condizionamenti della criminalità organizzata locale nel settore dei rifiuti, la regione è anche permeabile all'operatività di organizzazioni criminali radicate in altri territori, che non devono, per così dire, fare i conti con grosse organizzazioni locali.

Il dato che è emerso chiaramente nel corso dell'inchiesta della Commissione è che il fenomeno criminale del traffico illecito dei rifiuti (e, più in generale, dei reati ambientali), proprio perché si articola attraverso diversi punti di riferimento geografici, diverse tipologie di organizzazioni, diversi luoghi di produzione e di desti-

nazione dei rifiuti, sfugge nella sua dimensione complessiva, ma si manifesta per via sintomatica.

L'approccio investigativo deve quindi essere di particolare attenzione rispetto a tutti i fenomeni sintomatici dell'esistenza di più ampie problematiche criminali con un'azione di monitoraggio e di lettura contestualizzata di tutti quei fatti che potrebbero sembrare « microfatti » ma che, letti in un contesto unitario, conducono ad un'attività investigativa di ampio raggio.

Gli approfondimenti relativi al distretto di Bari hanno consentito di individuare alcuni punti nevralgici, specifici del territorio preso in considerazione, attinenti allo smaltimento illecito dei rifiuti e, più in generale, ai reati ambientali:

la difficoltà delle forze dell'ordine a monitorare un territorio che si caratterizza per la presenza di vaste aree disabitate, ove non viene esercitato quel controllo sociale, spesso prodromico ad un intervento mirato della polizia giudiziaria, che viceversa caratterizza le zone urbanizzate;

la condizione di sotto-organico della procura della Repubblica presso il tribunale di Bari, in quanto il numero dei magistrati non è adeguato alla gravità e pervasività dei fenomeni criminali, anche legati alla criminalità organizzata di stampo mafioso, che si verificano in questo territorio;

la sussistenza di gravi indizi circa la penetrazione della criminalità campana nel territorio pugliese, penetrazione facilitata sia dalle caratteristiche geomorfologiche della regione (presenza di numerose cave abbandonate) sia dalla collocazione geografica, sia ancora dal crescente sviluppo economico che il territorio sta registrando e che attira gli interessi della criminalità organizzata;

l'utilizzo del porto di Bari quale luogo di partenza e di transito per i traffici transfrontalieri di rifiuti effettuati da organizzazioni criminali ampiamente ramificate ed operanti utilizzando diversi porti italiani;

mancati controlli sugli impianti di compostaggio, spesso oggetto di indagini concernenti l'illecito smaltimento di rifiuti falsamente qualificati come *compost* riutilizzabile in agricoltura;

esistenza di posizioni di « controllo » nel settore dei rifiuti da parte di imprese che hanno, evidentemente, tutto l'interesse a continuare a gestire il settore della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti, piuttosto che vedere incrementare la raccolta differenziata (si vedano, al riguardo, le dichiarazioni rese alla Commissione dal sindaco di Bari, dottor Emiliano);

illecito smaltimento dei rifiuti con conseguente contaminazione di vaste aree a seguito dell'utilizzo di cave abbandonate o dismesse;

presenza di una criminalità mafiosa endogena, in particolare nel territorio del foggiano, che è penetrata nel settore dei rifiuti, come dimostrano le recenti indagini svolte dalla procura distrettuale di Bari.

Proprio con riferimento alla criminalità organizzata mafiosa « endogena », deve segnalarsi, anche in sede di conclusioni, il procedimento avviato dalla procura distrettuale di Bari, nell'ambito del quale sono stati contestati fatti estorsivi aggravati dal metodo mafioso ai danni di società a capitale pubblico operanti nel settore dei rifiuti, nonché ai danni dei rappresentanti degli enti locali.

In data 3 aprile 2012 il Gip presso il tribunale di Bari, nella persona del dottor Giovanni Anglana, ha emesso un'ordinanza applicativa di custodia cautelare di particolare interesse per la Commissione per un duplice ordine di motivi:

da un lato, sono stati acquisiti gravi indizi in merito all'esistenza di associazioni a delinquere di stampo mafioso riconducibili alla fattispecie delineata dall'articolo 416-*bis* del codice penale (sul punto infatti, nel corso delle missioni in Puglia, precedenti alla *discovery* degli atti dell'indagine, sono state fornite dagli auditi informazioni talora contraddittorie, essendo stata anche messa in dubbio la presenza di una criminalità organizzata di stampo mafioso endogena sul territorio pugliese);

dall'altro, le indagini hanno, allo stato, dimostrato una forte ingerenza ed un forte condizionamento operato dagli indagati nei confronti della società Amica spa, società a capitale pubblico che si occupa nel comune di Foggia della raccolta dei rifiuti solidi urbani, e di talune cooperative sociali alla stessa collegate. Le attività estorsive sarebbero state commesse con metodo mafioso ed al fine di agevolare le attività delle associazioni mafiose di appartenenza.

Già nel corso della prima missione in Puglia il sindaco e il questore di Foggia avevano rappresentato una serie di problematiche attinenti al servizio di raccolta rifiuti e ai conseguenti riflessi sull'ordine pubblico, tutte problematiche riconducibili alla società Amica spa (totalmente partecipata dal comune di Foggia). Mentre in una prima fase dell'inchiesta della Commissione le problematiche venivano attribuite unicamente ad una situazione di grave crisi economica della società, teoricamente riconducibile solo ad una cattiva gestione, l'indagine summenzionata ha disvelato l'origine del « male ».

Le indagini, nella prospettazione accusatoria, riconoscono l'esistenza di associazioni di tipo mafioso (note come Batterie, formatesi per scissione dall'originaria compagine mafiosa denominata Società Foggiana), attive in territorio dauno, i cui membri si sarebbero resi responsabili, agendo d'intesa tra loro, ovvero in modo sostanzialmente autonomo gli uni dagli altri, di taluni episodi criminosi caratterizzati dal ricorso al metodo mafioso, che si sono verificati all'interno della società Amica spa e delle cooperative sociali alla stessa collegate, con particolare riferimento alla Centesimus Annus e alla Fiore Service.

In sostanza, vi sarebbe stata una lunga serie di estorsioni ai danni del comune di Foggia, della ditta municipalizzata di raccolta dei rifiuti solidi urbani in città, la Amica, e della cooperativa Centesimus Annus, delegata dall'amministrazione comunale alla gestione del verde pubblico e dei parcheggi nel capoluogo dauno.

Le indagini hanno quindi disvelato le infiltrazioni della mafia foggiana nel tessuto amministrativo della città e nelle sue aziende produttive.

La forma che ha assunto la penetrazione delle organizzazioni criminali di stampo mafioso nel ciclo dei rifiuti è da considerarsi parassitaria in quanto è consistita nella massiccia introduzione nel settore dei rifiuti di personale privo di qualifica e competenza e perciò inerte, con la conseguenziale paralisi dell'efficienza del servizio.

Come si può pensare che funzioni un servizio nel quale operano soggetti appartenenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso e che è fortemente condizionato sia dal punto di vista organizzativo che gestionale?

Quanto al distretto di Lecce, diverse imprese sono oggi attenzionate dalla prefettura in quanto direttamente od indirettamente riconducibili a soggetti presumibilmente affiliati o vicini ad associazioni mafiose locali, il che evidenzia l'attualità del pericolo inerente ad una pervasiva ingerenza di organizzazioni criminali nel settore dei rifiuti.

Sebbene con riferimento al distretto di Lecce le informazioni fornite dagli auditi paiano in taluni casi divergenti, soprattutto con riferimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso (così come già registrato nell'approfondimento relativo al distretto di Bari), tuttavia talune indagini che hanno riguardato sia il traffico transregionale che quello transnazionale dei rifiuti hanno fornito uno spaccato, necessariamente parziale, ma emblematico, della ingerenza di associazioni criminali, locali e non, nel settore dei rifiuti.

La Commissione ha acquisito un provvedimento giudiziario (in particolare la sentenza n. 278 emessa dalla Corte d'appello di Lecce il 21 febbraio 2011) nel quale è stato riconosciuto il reato di traffico illecito di rifiuti aggravato dal metodo mafioso.

La condotta contestata agli imputati è di avere commesso il reato di traffico illecito di rifiuti avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, attraverso la pressoché costante evocazione della figura di un soggetto, capo riconosciuto della frangia mafiosa appartenente alla « sacra corona unita » operante in quel territorio, che avrebbe consentito alle imprese del gruppo Rosafio di intimidire, anche in virtù di rapporti di corruzione e clientelari con le forze dell'ordine e con i gestori degli impianti, le imprese concorrenti imponendo così una sorta di monopolio nell'attività di smaltimento dei rifiuti.

Il dato particolarmente significativo, emerso anche in questa vicenda, è rappresentato dall'inserimento di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata nelle imprese del settore. La caratura criminale di alcuni di essi si traduce a volte in una vera e propria ingerenza sulle dinamiche aziendali, specie nella gestione e controllo delle risorse organiche.

Sono infatti in corso, secondo quanto riferito sia dal prefetto che dal questore di Lecce, accertamenti finalizzati a verificare in che misura sussistano interessenze dei clan di stampo mafioso nel controllo del settore dei rifiuti attraverso società apparentemente riferibili ad altri soggetti.

La Puglia, purtroppo, si caratterizza, come si è detto, perché il territorio è oggetto di sfruttamento non solo da parte delle organizzazioni locali, ma anche da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso operanti in altre regioni.

In questa sede, dunque, quello che interessa al fine di comprendere la situazione realmente esistente sul territorio pugliese non è solo di capire se vi siano organizzazioni endogene che presentino le connotazioni tipiche della criminalità organizzata di stampo mafioso; quello che è importante comprendere è se, nel momento in cui le organizzazioni criminose che operano sul territorio pugliese si interfacciano con la camorra napoletana o con la *'ndrangheta* calabrese (o con altre associazioni che presentino caratteristiche riconducibili all'articolo 416-*bis* del codice penale), consentano l'introduzione nel territorio pugliese di quelle stesse modalità di sfruttamento e inquinamento del territorio tipiche delle organizzazioni di stampo mafioso (devastazione del territorio, eliminazione della concorrenza, riciclaggio dei proventi illeciti attraverso investimenti nel settore dei rifiuti, sfruttamento delle cave abbandonate o dismesse per farvi convogliare sia rifiuti prodotti in loco, sia rifiuti provenienti da altre regioni).

A questa domanda si deve rispondere affermativamente, e di questo si ha ampia dimostrazione dalle indagini segnalate dai magistrati.

Di questa situazione è perfettamente consapevole il presidente della regione Puglia che ha stipulato, in tale qualità, protocolli d'intesa con le forze di polizia e gli organi di controllo al fine di intensificare le forme di tutela ambientale, sia in via repressiva che in via preventiva.

Nel corso dell'audizione ha dichiarato che « di sicuro la dittatura delle discariche che vorrebbe imporsi sul territorio pugliese ci ha reso territori a disposizione sia dei traffici leciti che dei traffici illeciti, pattumiera del mondo e abbiamo provato a mettere un punto e a capovolgere la situazione ».

Le infiltrazioni della camorra nel settore dei rifiuti.

I dati forniti, in particolare, dalla magistratura pugliese, con riferimento alle indagini concernenti il traffico illecito di rifiuti dalla Campania alla Puglia, consentono di elaborare una serie di considerazioni in merito alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti in Puglia.

Il fenomeno della criminalità organizzata in relazione allo smaltimento dei rifiuti in Puglia risulta evidente dal fatto che in questo territorio vengano trasferiti in modo illecito ed organizzato i rifiuti provenienti dalla regione Campania ed a mezzo di organizzazioni criminali radicate in quel territorio.

Il fatto che si tratti di associazioni criminali nate in Campania ed ivi operanti non significa che, nel momento in cui operano nel contesto territoriale pugliese, la sola diversa dimensione territoriale del fenomeno abbia rilievo rispetto al fatto che il fenomeno stesso si manifesti come espressione di criminalità organizzata.

Merita poi di essere approfondita la questione se tali associazioni criminali si avvalgano nel territorio pugliese di soggetti genericamente disponibili allo svolgimento di attività illecite e rudimentalmente aggregati in relazione a contingenti azioni illegali, ovvero se anche la sponda dell'organizzazione criminale campana sia a sua volta, ed essa stessa, una vera e propria organizzazione criminale.

Da questo punto di vista, le risultanze dell'azione repressiva nella regione Puglia (secondo quanto dichiarato alla Commissione dal procuratore della Repubblica di Bari, dottor Laudati) non hanno portato ad un accertamento pieno dell'esistenza di organizzazioni criminali strutturate nel senso di un totalizzante controllo del territorio, come avviene invece nelle tre regioni sicuramente permeate dalla presenza radicata di associazioni di stampo mafioso (Calabria, Sicilia e Campania).

Tuttavia il fenomeno è stato ampiamente investigato ed è divenuto tema di importanti procedimenti dai quali è emersa comunque una forte aggregazione tra gli adepti dei sodalizi presi di mira, come sopra già evidenziato.

Tali sodalizi, pur non avendo acquistato sempre una forza tale da potere di per sé funzionare avvalendosi di una forza di intimidazione e di omertà proveniente dal vincolo associativo, tuttavia hanno importato, per così dire, sul territorio, le caratteristiche di tal fatta che qualificano le organizzazioni campane.

Fungendo da base materiale per l'operato delle organizzazioni campane hanno provocato, sia pur in modo indiretto, l'espansione dell'efficacia del metodo mafioso nel ciclo illecito dei rifiuti, per come dimostrato dalla circostanza che fenomeni quali mega-interramenti di rifiuti o esportazioni degli stessi in paesi esteri con strumentazione imponente nel territorio pugliese, necessita di una rete di accordi, di complicità, di connivenze, di controllo del territorio, di controllo del settore dei trasporti, che sono tutti aspetti peculiari delle organizzazioni mafiose.

In sostanza, conclusivamente, la situazione che si è avuto modo di constatare è che, sebbene il fenomeno dell'organizzazione criminale di stampo mafioso sul territorio pugliese non sia stato giudizialmente accertato nelle sue reali dimensioni (lo stesso procuratore Laudati ha fatto riferimento alla distanza, in campo processuale, che esiste tra « il fatto » e « l'accertamento del fatto »), tuttavia vi sono associazioni criminali che fanno da sponda alla camorra, ne consentono l'espansione sul territorio pugliese che, per le sue caratteristiche geomorfologiche, si presta al traffico illecito di rifiuti così come per anni effettuato dalle associazioni camorristiche campane in Campania (attraverso tombamenti o interramenti in cave abbandonate o dismesse, spargimento sui terreni di rifiuti anche pericolosi).

La Commissione ha acquisito informazioni circa la pendenza di indagini attinenti precipuamente ai legami tra la criminalità pugliese e la criminalità organizzata delle regioni vicine.

Reati ambientali ordinari.

Con riferimento ai reati ambientali cd. ordinari, i dati forniti dalla magistratura e dalle forze dell'ordine sono più che inquietanti e forniscono lo spaccato di un territorio sistematicamente violentato sia per le numerosissime discariche abusive accertate, sia per le non corretta gestione di quelle « autorizzate ».

Vi sono numerose aree in Puglia, per così dire, professionalmente asservite alla ricezione illecita di rifiuti, in particolare le cave dismesse e gli ampi territori disabitati ove risulta particolarmente facile creare discariche abusive anche di notevoli dimensioni.

Ma, anche con riferimento alle discariche « autorizzate », la Commissione ha avuto modo di constatare come molte siano periodicamente sequestrate dall'autorità giudiziaria in relazione a violazioni nell'attività di gestione.

Non può non darsi voce al vero e proprio grido di aiuto che talune comunità locali hanno elevato nel corso delle missioni svolte dalla Commissione in Puglia per le inaccettabili condizioni di vita in cui si trovano a causa della presenza di discariche fortemente maleodoranti, oltre i limiti della normale tollerabilità.

È evidente che, laddove vi fosse una corretta gestione della discarica, sarebbero del tutto ingiustificabile le esalazioni denunciate.

Ci si riferisce in particolare alle esalazioni odorigene che provengono dalla discarica gestita dalla società Vergine spa e che investono diversi comuni della zona. La discarica Vergine spa è stata al centro di indagini condotte dalla procura di Milano e dalla procura di Lanciano in merito al traffico illecito di rifiuti provenienti dal centro e dal nord Italia e smaltiti in detta discarica.

È più che lecito quindi chiedersi se i rifiuti conferiti siano effettivamente quelli per i quali la discarica è stata autorizzata, se la diversa tipologia di rifiuti abbia influito sulle esalazioni odorigene e in quale misura, se, ancora, tali esalazioni siano nocive per la salute.

Una pediatra del comune di Lizzano (uno dei comuni vicini alla discarica) ha registrato diversi e anomali casi di ipertiroidismo congenito e malattie respiratorie nei bambini al di sotto di cinque anni. La testimonianza della dottoressa deve rappresentare un punto di partenza per studi epidemiologici più approfonditi, in quanto i dati acquisiti da chi opera sul territorio da anni non devono essere sottovalutati e devono, invece, essere ritenuti preziosi per chi intenda realmente comprendere quale sia la situazione sanitaria ed ambientale della zona.

In questo, come in altri casi, è la stessa dignità umana ad essere calpestata dall'indifferenza di coloro che avrebbero il potere e il dovere di intervenire.

Deve segnalarsi che è stato richiesto alla regione di trasmettere eventuali provvedimenti adottati con riferimento alla predetta discarica, ma non si è avuta risposta.

Situazioni a dir poco paradossali riguardano la discarica di Manduriambiente e il termovalorizzatore di Massafra. La discarica gestita dalla società Manduriambiente spa è munita di una piattaforma per la separazione di rifiuti idonea alla produzione di cdr che, teoricamente, avrebbe dovuto essere smaltito nel termovalorizzatore di Massafra. Il dato particolare, del tutto incredibile, è che il cdr prodotto non è adeguato per il termovalorizzatore di Massafra, sicché, evidentemente, viene destinato altrove. Il tutto, è evidente, incide sensibilmente sui costi di smaltimento che poi vanno a gravare sui cittadini.

Ed ancora, discariche nella fase *post mortem*, risultano totalmente abbandonate e, cosa ancora più grave, continuano ad essere destinate di rifiuti ivi smaltiti illecitamente.

Gli illeciti ambientali ordinari sono numerosi e in taluni casi sono resi possibili da complicità di soggetti che operano all'interno delle pubbliche amministrazioni, laddove dietro una parvenza di regolarità

formale si cela una sostanza di illegalità e di totale dispregio per l'ambiente.

Va segnalato che uno dei principali procedimenti (in materia di pubblica amministrazione) avviati dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Bari veda tra gli imputati l'ex assessore regionale alla sanità, Alberto Tedesco, il quale, secondo l'impostazione accusatoria, avrebbe condizionato, in concorso con altri e sulla base di accordi corruttivi, la gara indetta dall'Asl di Bari per il servizio triennale di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali prodotti nelle strutture sanitarie ed amministrative dell'ente. In relazione a tale vicenda sono state emesse misure cautelari personali.

Pur tenendo conto del fatto che il procedimento è ancora in corso, deve rilevarsi come il condizionamento degli appalti pubblici per l'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti rappresenti la base per l'inefficienza successiva dei servizi medesimi. Il rispetto delle regole nelle procedure d'appalto è funzionale proprio all'individuazione dell'impresa che offre le migliori garanzie di professionalità e competenza.

Nel caso di specie, i fatti appaiono particolarmente gravi per un duplice ordine di motivi: da un lato, poiché risulta imputato l'ex assessore regionale alla sanità (nei cui confronti è stata emessa una misura cautelare personale), e dunque un soggetto con un ruolo istituzionale di rilievo all'interno della regione; dall'altro, perché le condotte contestate hanno riguardato lo smaltimento dei rifiuti ospedalieri prodotti dall'Asl di Bari, quindi di quantitativi considerevoli di rifiuti, molti dei quali da qualificarsi pericolosi.

Occorre, ovviamente, attendere l'esito del processo ma, al tempo stesso, deve darsi atto che gli atti di indagine sono già passati al vaglio del giudice nella fase cautelare.

Pur apprezzando lo sforzo della regione di stipulare accordi e convenzioni con le forze di polizia per intensificare i controlli sul territorio, deve però rilevarsi l'insufficienza di un approccio esclusivamente investigativo rispetto alla tutela dell'ambiente, sia perché, come più volte evidenziato, il territorio pugliese è difficilmente controllabile in modo capillare, sia perché l'origine dell'illegalità si annida anche e soprattutto nella mancata attuazione di un ciclo virtuoso dei rifiuti. È evidente quindi l'importanza per la Commissione di analizzare e valutare quale sia lo stato di attuazione della programmazione regionale.

Considerazioni sulla attività della regione.

La Commissione, ancora una volta, ha verificato non solo la sostanziale inutilità ma anche le conseguenze negative del commissariamento ai fini del superamento della situazione di emergenza, che si protrae da anni e che pertanto non può più nemmeno definirsi tale. Nuovamente si è constatata la stretta connessione tra gestione commissariale, mancanza di una politica ambientale e deresponsabilizzazione degli enti locali.

Si tratta di un'emergenza che alimenta se stessa e contro la quale sono state espresse dure parole anche dal presidente della regione, Nichi Vendola, il quale ha sottolineato, in sede di audizione, la necessità del superamento della fase di commissariamento.