

Il piano rifiuti della regione Puglia non prevede più la realizzazione dei tre impianti di incenerimento originariamente previsti ed introduce una serie di attività finalizzate al rispetto della direttiva comunitaria n. 2008/98.

La politica adottata dalla regione è quindi quella di eliminare in radice le condizioni che rendono la Puglia permeabile ai traffici illeciti di rifiuti:

intensificando i controlli;

limitando al massimo l'utilizzo delle discariche;

incentivando la raccolta differenziata;

destinando alla termovalorizzazione solo il combustibile derivato dai rifiuti;

realizzando un'impiantistica che privilegi il riciclo e il riutilizzo dei materiali.

È stata, tra le altre, stipulata una convenzione per il controllo delle cave, che oggi viene eseguito mediante osservazioni dai satelliti, dagli aeroplani, georeferenziazione, planimetrie che vengono digitalizzate e controllate dal Politecnico di Bari, definite e verificate con l'ufficio minerario della regione per accertare se effettivamente la cava sia coltivata o meno, se siano rispettate le condizioni autorizzative, in modo da monitorare con maggiore efficienza il fenomeno.

Il piano rifiuti e la politica ambientale, dal punto di vista della programmazione, è qualcosa di totalmente diverso, però, rispetto alla concreta attuazione delle misure previste nel piano.

È sufficiente osservare come la raccolta differenziata, passaggio fondamentale per il riciclo dei rifiuti e per la diminuzione dei rifiuti da destinare in discarica, si attesti su livelli bassissimi.

A fronte di manifestazioni di principio del tutto condivisibili, finanche scontate (ossia che le discariche debbano rappresentare la soluzione residuale per i rifiuti non altrimenti smaltibili, che il riciclo sia indispensabile per la riduzione dei quantitativi di rifiuti, che la produzione di *compost* possa rappresentare una valida soluzione per il riutilizzo della frazione organica), vi è una realtà profondamente diversa, caratterizzata, in sostanza, dall'utilizzo quasi esclusivo delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti.

Come possa questo definirsi « ciclo dei rifiuti » non è dato sapere.

La situazione impiantistica è sostanzialmente ferma, anche se il presidente della regione ha sottolineato come la responsabilità sia da ascrivere anche ai numerosi ricorsi amministrativi pendenti che avrebbero « appesantito » le procedure per la messa in esercizio degli impianti. Di certo, però, non può essere questa l'unica causa del mancato avvio di un ciclo virtuoso dei rifiuti.

Si è inoltre registrato una sorta di scollamento tra la regione e gli enti locali nella concreta attuazione della raccolta differenziata.

Gli enti locali denunciano il disinteresse sostanziale della politica regionale, mentre la regione sottolinea come vi sia una resistenza delle comunità locali ad avviare la raccolta differenziata.

Il dato di sintesi è che il piano regionale sul ciclo dei rifiuti, le pur apprezzabili affermazioni di principio in materia ambientale, il perseguimento di obiettivi ambiziosi nell'incrementazione della raccolta differenziata, la limitazione nell'uso delle discariche per lo smaltimento dei rifiuti, sono, allo stato, poco più che *slogan*.

2.4.1. *Le vicende riguardanti l'impianto Ilva (relazione di aggiornamento sulla Puglia, approvata in data 17 ottobre 2012) (Doc XXIII n. 12).*

La Commissione ha svolto un ulteriore approfondimento in relazione alle vicende riguardanti l'impianto Ilva occorse dopo l'approvazione della relazione, redigendo un documento di aggiornamento, integrativo della stessa. Anche in questo caso se ne riportano le conclusioni:

La vicenda attinente all'Ilva di Taranto ha visto l'intervento, a diverso titolo, della magistratura, del Governo, del Parlamento, degli enti locali (regione, provincia e comune), nonché dei sindacati dei lavoratori, intervenuti per sostenere le ragioni di coloro che, a seguito del provvedimento di sequestro emesso dalla magistratura, subiranno inevitabilmente effetti negativi sulla loro posizione lavorativa.

Il primo, imprescindibile dato, è costituito dalle conclusioni della perizia chimica ed epidemiologica depositata all'esito dell'incidente probatorio disposto nel procedimento penale condotto dalla procura di Taranto.

La perizia descrive una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento Ilva spa e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico costituiti dall'area parchi, area *cokerie*, area agglomerato, area altiforni, area acciaierie ed area grf (gestione rottami ferrosi).

Risulta processualmente come gli inquinanti siano entrati anche nella catena alimentare, tanto da determinare l'abbattimento di migliaia di animali, nei quali si erano riscontrate imponenti tracce di diossina.

Ed è proprio in ragione di tale situazione che il Gip di Taranto ha emesso un provvedimento di sequestro preventivo delle aree interessate, sequestro la cui esecuzione deve consistere, come precisato dal procuratore Sebastio nel corso dell'audizione presso questa Commissione, nella eliminazione delle emissioni inquinanti e pericolose attraverso l'inibizione di qualunque attività produttiva degli impianti sequestrati.

Le principali problematiche sono emerse proprio a seguito dell'esecuzione del provvedimento di sequestro che incide:

sull'utilizzo attuale degli impianti;

sul blocco dell'attività produttiva con effetti dirompenti anche rispetto all'attività futura;

sul mantenimento dei livelli occupazionali all'interno dell'impresa;

sulle nefaste prospettive economiche di un settore produttivo che, soprattutto in un periodo di crisi economica quale quello attuale, avrebbe potuto rappresentare un'eccezione rispetto al trend generale.

In sostanza, gli interessi coinvolti nella vicenda in esame sono molteplici, tutti di rilevanza costituzionale, ma non tutti bilanciabili fra di loro, sì da determinare la frustrazione di un interesse rispetto ad un altro.

In particolare, fondamentale oggetto di tutela è la salvaguardia del diritto alla salute, contemplato dall'articolo 32 della Costituzione che recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

Si tratta di un diritto insopprimibile, che non può essere bilanciato o sacrificato con nessun altro diritto o libertà, sia pure di rango costituzionale.

La salvaguardia della salute umana è definita come fondamentale diritto dell'individuo.

Come è stato da più parti sottolineato, anche altri valori costituzionali sono chiamati in causa, primo fra tutti la tutela del lavoro.

Non solo l'articolo 1 della Carta costituzionale afferma il principio per cui l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, ma ben cinque articoli della Costituzione sono dedicati alla tutela del lavoro (compresa l'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero).

Senza considerare poi che la tutela del lavoro rappresenta la condizione indispensabile per la tutela della dignità umana. Nessuna dignità può esistere laddove manchino i mezzi di sussistenza e la garanzia delle condizioni minimali di vita che possano consentire all'uomo di esprimersi come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, prima fra tutti la famiglia.

E nessuna dignità vi può essere nel caso in cui il lavoro non venga effettuato in condizioni di sicurezza per la salute del lavoratore medesimo.

Ed allora, è proprio dalla lettura delle norme che si comprende come la tutela della salute abbia un posto preminente e debba essere salvaguardata anche, e soprattutto, nell'ambiente lavorativo che rappresenta certamente un luogo in cui le forze in campo sono sbilanciate: da un lato, vi è il datore di lavoro che si trova in una posizione, per così dire, di «forza»; dall'altro, il lavoratore che sarebbe tendenzialmente disposto ad accettare condizioni lavorative insalubri e pericolose per la salute, pur di lavorare.

Altro interesse coinvolto è quello relativo all'iniziativa economica privata (contemplato dall'articolo 41 della Costituzione), iniziativa che è definita «libera», ma che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

Ancora una volta si ha la conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, che la tutela del diritto alla salute è insopprimibile, non limitabile, non comprimibile, rappresentando non solo un diritto fondamentale per il singolo, ma un interesse per l'intera collettività, di tal che non è disponibile.

Fatta questa precisazione che rappresenta, per certi versi, il filo conduttore delle conclusioni della Commissione, è necessario valutare quelle che sono state le posizioni dei vari attori in campo.

Prima fra tutte la posizione della magistratura, che ha avuto un ruolo particolarmente rilevante nel caso in esame, non solo per il procedimento penale avviato nei confronti dei vertici dell'Ilva spa,

quanto per il provvedimento di sequestro che, di fatto, ha inibito l'ulteriore prosecuzione dell'attività dell'acciaieria. Ebbene, il provvedimento di sequestro adottato dall'autorità giudiziaria non può che assolvere alla funzione che gli attribuisce la legge, ossia di eliminare il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati (articolo 321 del codice di procedura penale).

Di ciò si dà ampiamente conto nel provvedimento laddove è riportato: «Le dimensioni dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto, i suoi livelli di produzione, la sua ubicazione geografica, che lo vede situato a ridosso dell'abitato cittadino, a pochi metri di distanza dai primi edifici del quartiere Tamburi, la acclarata pericolosità dell'attività siderurgica, le accertate, gravi criticità strutturali e funzionali degli impianti Ilva e le loro pesantissime ricadute in termini di impatto ambientale: tutto converge nell'evidenziare come non possa più essere consentito al siderurgico tarantino del gruppo Riva di sottrarsi al dovere di anteporre alla logica del profitto, sino ad oggi così spregiudicatamente e cinicamente seguita, il rispetto della salute delle persone — lavoratori e popolazione residente — e della salubrità dell'ambiente nel suo complesso, risorsa irrinunciabile per qualunque comunità».

Il problema delle ricadute occupazionali che discendono dal provvedimento di sequestro e dall'esigenza di evitare l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di reati contro la salute e l'integrità dell'incolumità pubblica è un problema la cui soluzione appartiene esclusivamente alla pubblica amministrazione ed al soggetto imprenditoriale, secondo le rispettive competenze di valutazione (per la pubblica amministrazione) e di adeguamento (per l'imprenditore) ad un modello aziendale che garantisca una produzione nel rispetto del diritto alla salute.

La magistratura, in questo contesto, non può che esercitare le sue funzioni giurisdizionali, così come è accaduto nel caso in oggetto.

Ed allora, se la magistratura è intervenuta doverosamente nella fase repressiva, adottando provvedimenti che sono stati valutati e riesaminati nelle sedi competenti, occorre puntare l'attenzione su quella che è stata l'attività di Governo con riferimento all'Ilva spa non solo nella fase successiva all'emissione del provvedimento di sequestro, ma anche nella fase precedente, con particolare riferimento alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (Aia).

Alcune considerazioni si impongono proprio in relazione alla procedura per il rilascio dell'Aia da parte del Ministero dell'ambiente.

Dopo una lunga attività di istruttoria, avviata nel 2007, il provvedimento di rilascio dell'Aia da parte del Ministero dell'ambiente è stato emanato il 4 agosto 2011 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 23 agosto 2011. La notifica del gestore è avvenuta con nota del 31 agosto 2011 con la quale l'Ilva chiedeva, tra l'altro, un incontro esplicativo con gli organi di controllo Ispra relativamente alle definizioni delle modalità tecniche per la piena applicazione del piano di monitoraggio e controllo.

Con decreto del 15 marzo 2012, e quindi a distanza di pochi mesi dal rilascio dell'autorizzazione, il Ministero dell'ambiente ha disposto l'avvio del procedimento amministrativo per il complessivo riesame

dell'Aia, in ragione dei dati emersi dalla perizia effettuata in sede di incidente probatorio nel corso del procedimento penale pendente presso la procura di Taranto ed avente ad oggetto una serie di reati riconducibili, secondo l'ipotesi accusatoria, all'attività dell'Ilva.

È lecito, quindi, domandarsi cosa sia potuto accadere, in pochi mesi, nella situazione di fatto oggetto degli approfondimenti effettuati, in un primo momento, da parte dei componenti della commissione Aia, e, in secondo momento, da parte dei periti del tribunale. La risposta è quasi scontata. In realtà non è accaduto nulla di diverso, ma sono stati diversamente valutati gli stessi fenomeni.

L'apertura della procedura per il riesame complessivo dell'Aia, e quindi la messa in discussione dell'attività svolta dai competenti soggetti del Ministero dell'ambiente, avrebbe dovuto comportare, secondo banali principi di consequenzialità logica, l'individuazione per il riesame dell'Aia di soggetti diversi rispetto a quelli che avevano già composto la commissione. Non risulta che ciò sia avvenuto, se non in minima parte.

Solo dopo l'intervento della magistratura, attraverso i provvedimenti cautelari già menzionati, vi è stato un cambiamento nella composizione della commissione.

La vicenda suesposta pone gravi interrogativi sulla efficienza di una attività amministrativa di tutela di interessi costituzionalmente garantiti, in particolare quello alla salute ed all'integrità fisica, che si concretizza in procedure da cui esitano provvedimenti autorizzativi costituenti una sorta di « patente » per lo svolgimento di attività intrinsecamente pericolose.

Si tratta di una procedura che teoricamente consente che la problematica concreta rimanga « silenziata », come se l'esistenza del « pezzo di carta » (autorizzazione amministrativa) possa assumere un ruolo salvifico, in termini di assicurazione della non incidenza dell'attività sulla salute e sulla vita delle persone.

Un tale sistema può funzionare solo a condizione che l'istruttoria che precede il rilascio o il diniego del provvedimento sia posta in essere in modo inequivocabilmente rigoroso da parte di soggetti di altissima professionalità e di indiscutibile moralità.

Nel caso di specie, invece, si è dovuto constatare che all'Ilva era stata rilasciata un'autorizzazione sulla base di risultanze tecniche positivamente smentite dai risultati dell'attività di indagine posta in essere dall'autorità giudiziaria, peraltro con la procedura garantita dell'incidente probatorio, quindi con la garanzia del contraddittorio tra le parti interessate.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha successivamente emanato una nuova autorizzazione integrata ambientale recependo, secondo quanto dichiarato dal ministro Clini, le indicazioni contenute nella perizia.

Con decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante « Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale », (*Gazzetta Ufficiale* n. 282 del 3 dicembre 2012) si è inteso assicurare che, in presenza di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente

possa autorizzare mediante autorizzazione integrata ambientale la prosecuzione dell'attività produttiva di uno o più stabilimenti per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi e a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nella medesima autorizzazione, secondo le procedure e i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

La continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva spa è stata ritenuta una priorità strategica di interesse nazionale, in considerazione dei prevalenti profili di protezione dell'ambiente e della salute, di ordine pubblico, di salvaguardia dei livelli occupazionali.

Il decreto si compone di cinque articoli e all'articolo 1 è previsto che le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma.

L'articolo 3 del decreto riguarda specificatamente l'efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società Ilva spa ed è stato previsto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la società Ilva spa di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti per un periodo di 36 mesi, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel presente decreto.

A seguito dell'emanazione del provvedimento predetto e dell'istanza presentata dai legali dell'Ilva, la procura della Repubblica di Taranto ha disposto la reimmissione dell'Ilva nel possesso dell'impianto, pur precisando che permane il sequestro (non inficiato dalla norma sopra richiamata).

Quanto al sequestro dell'acciaio prodotto dall'impresa (già sottoposto a vincolo reale da parte del Gip in quanto bene sottoposto a confisca ai sensi dell'articolo 240 del codice penale) la medesima istanza di restituzione non è stata accolta dal Gip sulla base del parere contrario espresso dalla procura.

Deve evidenziarsi come, dopo il sequestro degli impianti « a caldo » (sequestro disposto per evitare che il reato fosse portato a conseguenze ulteriori), sia stato emesso un altro provvedimento di sequestro avente ad oggetto l'acciaio prodotto dall'Ilva nella fase in cui gli impianti avrebbero dovuto cessare di operare in forza del vincolo reale già gravante sugli stessi.

Ebbene, con riferimento a questo ultimo sequestro avente ad oggetto « il prodotto » dell'acciaieria, il provvedimento della magistratura è stato di segno negativo, nel senso che l'impresa non è stata reimessa nel possesso dell'acciaio prodotto, e ciò sulla base di argomentazioni giuridiche basate essenzialmente sulla considerazione dell'ultrattività del decreto legge n. 207 del 2012, che non fa riferimento alla produzione precedente alla sua entrata in vigore. Di talché



l'acciaio già prodotto ed oggetto di precedente provvedimento di sequestro non può essere restituito in quanto non ricade nelle previsioni normative del decreto legge, entrato in vigore dopo la produzione dell'acciaio sequestrato.

Tale ultimo provvedimento, di fatto, potrebbe bloccare l'attività produttiva, che si basa su un ciclo continuo e che non può prevedere che quanto già prodotto resti « fermo » determinandosi altrimenti il « fermo » dei vari stabilimenti connessi nel ciclo produttivo.

#### 2.4.2. *Le bonifiche nella regione Puglia: i siti di Brindisi, Taranto, Bari-Fibronit, Manfredonia.*

È apprezzabile lo sforzo conoscitivo operato dalla regione Puglia nella costruzione ed aggiornamento dell'anagrafe dei siti contaminati che, seppure con alcune criticità, peraltro comuni alle elaborazioni effettuate da altre regioni, consente di definire un quadro della distribuzione geografica e della tipologia dei siti potenzialmente contaminati e contaminanti.

Tuttavia il piano stralcio delle bonifiche, pubblicato sul bollettino ufficiale della regione Puglia n. 124 del 9 agosto 2011, non riporta né una definizione degli interventi prioritari né un quadro chiaro dei meccanismi di finanziamento degli stessi, almeno per la parte di competenza pubblica.

Pertanto, a fronte di un approccio mirato alla pianificazione, si rileva un forte ritardo nell'attuazione degli interventi, con l'unica eccezione delle attività di bonifica delle discariche pubbliche del sito di interesse nazionale di Manfredonia che hanno avuto la loro spinta propulsiva nella procedura di infrazione da parte della Commissione europea, dopo uno stallo di 13 anni.

Come in altre regioni, anche in Puglia la gestione commissariale in tema di rifiuti e bonifiche ha prodotto, in generale, scarsi risultati, dal momento che il primo censimento dei siti contaminati della regione Puglia è stato pubblicato nel 1994 dall'Enea e, quindi, già da allora si aveva contezza dello stato di degrado ambientale del territorio.

In particolare, in Puglia, attraverso la costituzione della banca-dati tossicologica e l'elaborazione di vari studi di carattere sanitario ed epidemiologico, sono note da tempo anche le conseguenze sulla salute di tale stato di degrado ambientale.

In riferimento alla bonifica dei siti di interesse nazionale si valutano positivamente l'approccio delineato dall'accordo di programma sottoscritto nel 2007 per il sito di interesse nazionale di Brindisi e l'attuazione degli interventi di competenza pubblica nel sito di interesse nazionale di Manfredonia; si osserva tuttavia un forte ritardo nelle operazioni di risanamento delle aree incluse nel sito di interesse nazionale di Taranto e, in generale, delle aree perimetrate a mare che rappresentano una risorsa economica e sociale particolarmente rilevante per la Puglia.

Infine, con riferimento agli studi sanitari ed epidemiologici condotti per le aree di Bari-Fibronit, Brindisi, Taranto e Manfredonia, appare accertata la correlazione tra attività industriali ed incremento

della morbilità e mortalità per i siti di interesse nazionale di Brindisi e Taranto, quest'ultimo definito nello studio Sentieri « area insalubre », così come la correlazione tra malattie polmonari e presenza di amianto (sito di Bari Fibronit). È quindi evidente come, anche dal punto di vista sanitario, misure urgenti debbano essere intraprese per la bonifica delle aree.

2.5. *Le conclusioni sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Lombardia (relazione approvata il 12 dicembre 2012) (Doc XXIII n. 13).*

La relazione della Commissione sulla Lombardia costituisce il frutto di un intenso e costante lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta mediante numerose missioni a Milano, Monza, Mantova e Brescia, a partire da quella milanese del 20 e 21 luglio 2010, seguite da altrettanto numerosi sopralluoghi presso i principali siti inquinati nel territorio milanese, bresciano e mantovano.

Sono stati auditi i principali rappresentanti delle istituzioni politiche, giudiziarie e amministrative della regione con un totale di centoquaranta audizioni.

È stata, inoltre, acquisita un'ampia documentazione, oltre 500 documenti, ivi comprese le relazioni dei prefetti, dei questori, dei comandanti dei Carabinieri e della Guardia di finanza, nonché molti provvedimenti di sequestro di aree inquinate, numerose e rilevanti sentenze concernenti sia l'illecito smaltimento di rifiuti speciali da parte di singoli imprenditori, sia le attività svolte dalla criminalità organizzata (*'ndrangheta*) nel traffico illecito di tali rifiuti.

Invero, il principale problema della regione Lombardia attiene soprattutto alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti speciali effettuati, molto spesso, nella più completa illegalità.

Nella relazione si dà atto del fatto che, sulla base dei dati riportati nell'annuario Ispra 2012 (riferiti all'anno 2010), la regione Lombardia rappresenta una delle poche eccellenze del panorama nazionale in tema di gestione dei rifiuti urbani.

La produzione pro-capite di rifiuti urbani in Lombardia si attesta sui 500 kg/ab per anno, valore al di sotto della media nazionale.

La percentuale regionale di raccolta differenziata, riferita all'anno 2010, superava già l'obiettivo nazionale fissato al 2008, attestandosi al 48 per cento circa, con un incremento, rispetto al 2009, di oltre un punto.

Quanto alla potenzialità di trattamento dei rifiuti urbani, la Lombardia, con 13 impianti di trattamento, si colloca al primo posto tra le regioni del nord e a livello nazionale.

Particolarmente interessante è il dato relativo alla percentuale di rifiuti urbani, frazione stabilizzata e cdr destinati all'incenerimento, pari al 41,8 per cento, che colloca la Lombardia al primo posto a livello nazionale.

Ne deriva un ricorso assolutamente residuale allo smaltimento in discarica, rispetto al totale dei rifiuti prodotti, che pone la regione Lombardia al più basso utilizzo di discariche a livello nazionale.



Non a caso la Lombardia è tra le cinque regioni italiane ad aver raggiunto, con un anno di anticipo, l'obiettivo 2011 di riduzione progressiva dello smaltimento in discarica per i rifiuti biodegradabili (115 kg/anno per abitante).

Diverso e più complesso è il discorso sui rifiuti speciali, che rappresentano l'80 per cento del totale dei rifiuti prodotti nella regione. In questo settore il rischio di attività illecite connesse al traffico di rifiuti è elevato, come pure l'interesse delle cosche, posto che la regione Lombardia risulta coinvolta da numerose inchieste.

Del resto, va sottolineato che da quando, nel 2001, è stato introdotto nel nostro ordinamento il delitto che punisce le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, nella provincia di Milano si sono svolte circa il 10 per cento di tutte le inchieste italiane, ciò che ha posto in evidenza la presenza della criminalità ambientale, anche di tipo mafioso, nello smaltimento delle scorie industriali e negli appalti relativi al movimento terra nei cantieri pubblici e privati.

Il quadro generale in Lombardia, quale emerge dalle indagini, soprattutto quelle della procura della Repubblica in Milano, è che il rischio di infiltrazioni criminali viene alimentato da alcuni elementi, quali la sempre minore disponibilità di impianti di smaltimento finale per tale tipologia di rifiuti, ossia le discariche, l'aumento costante dei prezzi di smaltimento, la sempre maggiore presenza di figure imprenditoriali che praticano sistemi illeciti di gestione, che in passato sembravano utilizzati, soprattutto e soltanto, dai principali sodalizi criminali.

Nelle aree della regione a più elevata concentrazione industriale — Brescia si segnala in maniera particolare da questo punto di vista — gli illeciti nella gestione dei rifiuti speciali industriali attengono alla scorretta attribuzione del rango di « materia prima secondaria » a tutta una serie di scarti industriali che, per le caratteristiche di pericolosità e per la classificazione anche di carattere amministrativo, avrebbero dovuto essere considerati rifiuti speciali e, in molti casi, rifiuti speciali pericolosi.

Le casistiche viste nell'ampia attività di inchiesta della Commissione sono descritte dettagliatamente nella relazione.

In questa sede deve essere sottolineato che la contaminazione di queste cosiddette materie prime secondarie (mps) si è rivelata in moltissimi casi di dimensioni e qualità importanti: dalla presenza del cromo esavalente, oggetto di rilascio nelle falde, a quella di diossine in materie successivamente bruciate a temperature non adeguate, con conseguente rilascio in aria, fino al riutilizzo di rottami metallici radioattivi, anch'essi riutilizzati in cicli produttivi, con conseguenti rischi per i lavoratori e per la comunità.

I comportamenti criminosi di soggetti economici, consistenti nel sottrarre rifiuti allo smaltimento, ricorrendo alla pratica della dequalificazione del rifiuto a materia prima secondaria, con conseguente risparmio dei costi di smaltimento, vedono come motore primario la volontà di delinquere dei soggetti che attuano queste condotte (e si tratta spesso di imprenditori incensurati e con un *curriculum* di rispettabilità alle spalle), ma sono resi possibili anche da una normativa complessa, intricata, contraddittoria, ricca di

marginari interpretativi troppo ampi, priva di istruzioni tecnico-operative chiarificatrici e comprensibili dai soggetti che devono attuarle.

Questo vale sia per quanto attiene la classificazione del rifiuto speciale (pericoloso/non pericoloso), sia rispetto alla possibilità di riutilizzo.

Peraltro, l'attività della Commissione in Lombardia ha posto in evidenza che non appaiono risolutive della problematica neanche le più recenti novità introdotte dalle norme in tema di classificazione di rifiuti, com'è stato sottolineato dagli interlocutori maggiormente qualificati e impegnati su questi aspetti e, cioè, dai tecnici dell'Arpa Lombardia.

L'auspicio della Commissione è quello che la prossima evoluzione normativa possa contribuire a risolvere le tantissime questioni aperte in ordine alla classificazione dei rifiuti, sottoprodotti, *end of waste* e, in particolare, che possa essere prodotta ed emanata — anche con il contributo dei tanti organismi tecnici pubblici, come l'Ispra, l'Istituto superiore di sanità e le agenzie ambientali regionali — una norma specifica solo sui rifiuti, senza ricomprenderli all'interno di non efficaci testi unici ambientali che non hanno risolto le problematiche già preesistenti.

Un altro tema importante affrontato nei lavori dalla Commissione di inchiesta in Lombardia è quello sulle aree contaminate e sulle bonifiche, oggetto di altra e specifica relazione, oltre a quanto già indicato nella presente relazione.

In sede di commento si intendono riprendere le criticità strutturali, emerse e ben argomentate nel corso delle tante audizioni riguardanti la regione Lombardia. *In primis* la constatazione, da parte praticamente di tutti, della inefficacia dell'azione amministrativa e tecnica della istituzione nei cosiddetti « siti di interesse nazionale ».

In Lombardia molti amministratori hanno dichiarato che « il sito di interesse nazionale è fermo, come tutti gli altri ».

In alcuni casi è stato presentato alla Commissione l'auspicio che si possa « depotenziare » in un certo senso il sito da bonificare dal rango di Sin (sito di interesse nazionale), mediante un ritorno della delega alle realtà territoriali, allo scopo di accelerare i procedimenti.

La problematica della insostenibile lentezza dei procedimenti dei Sin, gestiti a livello centrale di Ministero dell'ambiente, è stata peraltro riscontrata dalla stessa Commissione in altre regioni, potendo quindi anche in questo caso trarsi una prima conclusione di indicare al legislatore la necessità di ripensare la normativa vigente sotto questo profilo.

Nella regione Lombardia, i casi da richiamare sicuramente a sostegno di questa tesi sono quelli del sito milanese dell'ex Sisas di Pioltello-Rodano, con le connesse vicende giudiziarie oggetto di attenta valutazione anche da parte della Commissione, nonché dei siti di Brescia-Caffaro, di Mantova e di Broni (PV), come riportati in dettaglio nella relazione.

Particolare attenzione la Commissione di inchiesta ha dedicato alle infiltrazioni mafiose nel ciclo dei rifiuti in Lombardia.

Invero, la presenza della *'ndrangheta* calabrese trova il suo punto di forza negli appalti e subappalti, anche pubblici, relativi allo

specifico settore del movimento terra, come hanno posto bene in evidenza le numerose inchieste della Dda di Milano.

Lo stesso procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, dottor Edmondo Bruti Liberati, nel corso dell'audizione del 20 luglio 2010, ha posto in evidenza che le indagini della procura della Repubblica sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei rifiuti investono lo specifico settore del movimento terra, nel quale la *'ndrangheta* di fatto opera in regime di monopolio.

L'infiltrazione mafiosa nel movimento terra, con il controllo dei camion e dei mezzi utilizzati in tale settore, comporta quale diretta conseguenza il controllo del traffico dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, che vengono gestiti in modo del tutto arbitrario e in violazione di ogni regola o criterio di corretto smaltimento.

Come sottolinea il Gip di Milano, dottor Giuseppe Gennari, nell'ordinanza del 3 marzo 2011 nel procedimento n. 9189/08 c.d. « Caposaldo » (doc. 1174/2), il movimento terra costituisce il settore primigenio di interesse della *'ndrangheta* imprenditrice, grazie alla presenza sul mercato lombardo e, in particolare su quello milanese (ma — come si è visto — anche sul territorio piemontese), di un vero e proprio esercito di « padroncini calabresi », tutti collusi e sempre disponibili i quali, per un verso, costituiscono un serbatoio pressoché inesauribile cui attingere a piene mani per il controllo dell'intero settore e, per altro verso, forniscono alla *'ndrangheta* un altrettanto notevole serbatoio di voti da far valere al momento opportuno nei rapporti con la classe politica.

Tutto ciò è possibile in quanto l'organizzazione mafiosa esercita sui cosiddetti « padroncini » un vero e proprio controllo gerarchico.

Invero, la presenza dei « padroncini calabresi », ovvero dei proprietari o gestori in *leasing* di camion di origine calabrese, presenti in pressoché tutti i cantieri in Milano e nell'*hinterland* costituisce un problema socio/politico, prima che giudiziario, in quanto massa di manovra delle famiglie calabresi operanti al Nord.

Naturalmente, la *'ndrangheta* interveniva anche sullo smaltimento delle macerie e della « terra sporca », posto che tale smaltimento veniva effettuato in modo assolutamente illegale e, cioè, non nelle apposite discariche, bensì nei siti più disparati e conseguente inquinamento di cave, terreni e falde, con il coordinamento delle famiglie mafiose in costante contatto telefonico con ciascun autista per suggerire siti ed evitare i controlli dei Carabinieri o dell'Arpa.

In tale contesto, il passaggio della *'ndrangheta* dal settore economico a quello politico diventa molto breve e del tutto automatico, anche in virtù dei consensi elettorali che la *'ndrangheta* è in grado di procacciare e il riferimento ai « padroncini calabresi » non è casuale.

E questo spiega i rapporti tra i mafiosi e alcuni referenti politici a livello regionale, quale è emerso in numerose inchieste giudiziarie.

Il quadro che ne emerge non è incoraggiante, alla luce del fatto che l'attività di contrasto da parte dello Stato all'attività illecita nello specifico settore dello smaltimento dei rifiuti derivanti dall'attività di movimento terra e, in particolare, alla *'ndrangheta*, presenta serie difficoltà, a fronte di un mercato, che in Lombardia vede la presenza dei calabresi, direttamente o indirettamente collegati alla *'ndrangheta*, operare in regime di monopolio negli appalti delle opere pubbliche e

private, per quanto riguarda gli specifici settori del movimento terra, del recupero dei materiali di risulta, della produzione e fornitura di conglomerato bituminoso e del nolo dei mezzi.

Per usare le parole degli inquirenti, le organizzazioni criminali sono state abbastanza scaltre, precedendo di gran lunga l'attività di contrasto.

Di conseguenza, le modalità operative degli organi inquirenti devono tradursi in un costante scambio di informazioni tra tutti gli operatori. In pratica qualunque irregolarità venga riscontrata dovrebbe essere segnalata anche ai Carabinieri del Noe.

Invero, come già accade in Calabria nei lavori autostradali, solo con l'intervento sul cantiere si individuano i conduttori dei mezzi, si risale alla proprietà di questi e, mediante un approfondimento informativo non solo in loco, ma anche nei luoghi di origine dei soggetti, si riescono a individuare riscontri e collegamenti a supporto di quanto emerge dai dati documentali.

Allo stato, le tecniche operative sono costituite dal controllo dei formulari, posto che abitualmente, com'è emerso nell'indagine « Tenacia », i conducenti falsificano i documenti di trasporto e dal pedinamento dei camion dal sito di partenza a quello di stoccaggio.

Tutto ciò comporta un notevole impegno investigativo, sicché solo la messa in funzione del Sistri (sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) sarebbe di grande aiuto, alla luce del controllo « da remoto » che è possibile fare via gps del percorso del rifiuto sui vari mezzi censiti.

#### 2.5.1. *Le bonifiche nella regione Lombardia: i siti di Pioltello Rodano, Brescia-Caffaro, Laghi di Mantova e Polo Chimico, Broni, Milano-Bovisa, Cerro al Lambro e Sesto San Giovanni.*

Anche in Lombardia si è constatata la totale inefficacia dell'azione amministrativa e tecnica delle istituzioni nei siti di interesse nazionale.

In Lombardia molti amministratori hanno dichiarato che « il sito di interesse nazionale è fermo (n.d.r.), come tutti gli altri ». In alcuni casi è stato presentato alla Commissione l'auspicio che si possa « depotenziare » in un certo senso il sito da bonificare dal rango di siti di interesse nazionale, mediante un ritorno della delega alle realtà territoriali allo scopo di accelerare i procedimenti.

La problematica della insostenibile lentezza dei procedimenti dei siti di interesse nazionale, gestiti a livello centrale di Ministero dell'ambiente, è stata peraltro riscontrata dalla stessa Commissione in altre regioni, potendo quindi anche in questo caso trarsi una prima conclusione di indicare al legislatore la necessità di ripensare la normativa vigente sotto questo profilo.

Nella regione Lombardia, i casi da richiamare sicuramente a sostegno di questa tesi sono quelli del sito milanese dell'ex Sisas di Pioltello-Rodano, con le connesse vicende giudiziarie oggetto di attenta valutazione anche da parte della Commissione, nonché dei siti di Brescia-Caffaro, di Broni (PV), del polo chimico – laghi di Mantova, di Milano-Bovisa, di Cerro al Lambro e di Sesto San Giovanni, come riportati in dettaglio nella relazione.

Sul tema bonifiche la realtà molto interessante e i contatti con i vari soggetti istituzionali impegnati in queste attività nella regione Lombardia ha anche messo in luce una problematica tecnica specifica e significativa, che qui si intende richiamare, in quanto di interesse generale.

Com'è noto, la contaminazione di un sito è quella relativa al suolo, alla falda o, nella quasi totalità dei casi, relativa ad entrambe le matrici ambientali.

Nel caso di contaminazione di suolo e falda, la bonifica del suolo e il risanamento della falda sottostante – all'esito di un'attività tecnica di bonifica *on site* ovvero mediante asportazione del suolo e conferimento a smaltimento e, quindi, ad avvenuta bonifica del suolo – può richiedere per ragioni tecniche oggettive tempistiche molto lunghe.

La restituzione del sito in questi casi costituisce un aspetto di grande problematicità per gli enti preposti, la provincia e l'Arpa.

Da un lato, infatti, a rigore, la restituzione definitiva dovrebbe avvenire solo ad avvenuta bonifica sia del suolo che della falda acquifera; d'altro canto è evidente che tempistiche di lustri risulterebbero incompatibili con le aspettative del soggetto privato investitore, il quale bonifica il sito per realizzare un'urbanizzazione, con il risultato che, se tutti tali investitori abbandonassero i siti o li scartassero dalle loro iniziative immobiliari, ci si ritroverebbe con moltissime aree ancora contaminate, destinate a rimanere tali, stante la totale assenza di risorse pubbliche, mentre le iniziative immobiliari andrebbero a interessare aree nuove con conseguente consumo di suolo.

Pare opportuno, anche in questa sede, riportare le considerazioni di sintesi in merito ai siti oggetto di approfondimento.

### **Pioltello e Rodano.**

Con riferimento al sito di Pioltello e Rodano si sono alternate varie vicende, dalla condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea per la mancata bonifica dell'area ex Sisas, alla nomina di diversi commissari per l'emergenza ambientale, fino all'affidamento delle attività di bonifica alla Daneco Impianti Srl.

Proprio in relazione alla bonifica effettuata dalla Daneco è in corso un'indagine penale da parte della procura della Repubblica di Milano per il reato di cui all'articolo 640-*bis* del codice penale in relazione al cambio di codice Cer dei rifiuti rimossi nell'attività di bonifica in quanto il cambio di codice Cer avrebbe comportato per la Daneco Impianti l'abbattimento dei costi di smaltimento rispetto a quelli previsti nel contratto di appalto che, viceversa, sono rimasti inalterati.

Il dato particolarmente preoccupante in questa vicenda è costituito dalla condotta tenuta dagli organi di controllo. Ed, infatti, molti dubbi sono emersi anche con riferimento ai pareri forniti dagli enti interpellati in merito alla possibilità di effettuare il cambio del codice Cer, quanto meno sotto il profilo dello scarso livello motivazionale e della sospetta tempestività dei pareri stessi, rilasciati lo stesso giorno o il giorno successivo all'interpello.

Naturalmente deve evidenziarsi che le indagini sono in corso e, dunque, non possono trarsi conclusioni in merito alla commissione o meno di reati prima di una pronuncia del giudice penale. Può però, alla luce della sequenza temporale degli avvenimenti e dello stato attuale del sito, concludersi che, ancora una volta, le procedure di bonifica dei siti di interesse nazionale risultano essere tanto complesse quanto inefficaci.

Non può inoltre non rilevarsi che il sito di interesse nazionale di Pioltello Rodano comprende anche altre importanti realtà industriali, tra le quali Antibioticos (oggi Olon), Air Liquide, Energheia che presentano problematiche relative alla contaminazione dei terreni e delle acque sotterranee assolutamente analoghe rispetto a quelle dell'area ex Sisas e che, ad oggi, non hanno ancora attuato alcun intervento di bonifica.

### **Laghi di Mantova e Polo Chimico.**

I risultati di una recente campagna di monitoraggio effettuata dall'Arpa hanno evidenziato il permanere in molte aree di un grave stato di contaminazione delle acque sotterranee.

Presso lo stabilimento Belleli Energy Cpe non è attivo alcun sistema di messa in sicurezza d'emergenza per il recupero del prodotto organico « surnatante » né vi è uno sbarramento idraulico delle acque sotterranee inquinate che, di conseguenza, fluiscono indisturbate verso le aree umide e il fiume Mincio.

Presso la raffineria Ies, la messa in sicurezza è costituita da una serie di pozzi, che svolgono contemporaneamente la funzione di barriera idraulica e di recupero del prodotto surnatante.

Le analisi condotte da Arpa Lombardia mostrano come l'attuale sistema di messa in sicurezza della falda in questa porzione del sito, che comprende la raffineria Ies e lo stabilimento Belleli Energy, sia del tutto insufficiente a trattenere le acque sotterranee contaminate e a impedire, quindi, che vengano raggiunti i bersagli ambientali, costituiti dalle aree umide e dal fiume Mincio.

La situazione è aggravata dalla presenza di contaminanti organici a valle della discarica di fusti contenenti fanghi mercuriosi, area in cui è stata recentemente rinvenuta una terza vasca in calcestruzzo, non denunciata e in condizioni di deterioramento, anch'essa riempita con fusti di fanghi mercuriosi (nota Arpa prot. n. 74650 del 30 maggio 2011).

È stata, inoltre, rilevata la presenza in concentrazioni elevate di benzene proveniente dall'area di proprietà Syndial e, cioè, dall'« Area Collina ».

In conclusione, regna una confusione generale e, mentre l'inquinamento della falda avanza in modo inesorabile verso le acque del Mincio, il Ministero dell'ambiente, avvalendosi della Sogesid spa, si limita a elaborare progetti relativi all'intero sito, che non avranno alcuna possibilità di realizzazione in ragione dei costi non sostenibili.

Risulta alla Commissione di inchiesta che le attività condotte da Sogesid spa, affidate tra il 2008 e il 2011, hanno portato all'elaborazione di progetti, nessuno dei quali attuati.



Poiché tale circostanza si verifica sistematicamente allorché i progetti di bonifica vengono elaborati da Sogesid (cfr. il sito della laguna di Grado e Marano) è lecito chiedersi se la progettazione più che essere finalizzata ad una futura attuazione non costituisca invece un mero esercizio tecnico privo di concretezza.

Del tutto inefficace è, poi, nei fatti, il regime delle prescrizioni nei confronti dei privati, posto che:

1) i privati responsabili non appaiono disposti a sobbarcarsi gli oneri di bonifica;

2) vi sono contestazioni da parte dei proprietari di alcune aree, i quali assumono di non essere responsabili dell'inquinamento della falda;

3) il Ministero dell'ambiente non dispone dei fondi necessari per eseguire le relative opere di bonifica, ex articolo 252, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche e integrazioni.

La situazione ha effetti evidenti anche sulla salute della popolazione.

Gli studi epidemiologici hanno rilevato un abnorme aumento di un particolare tumore, il sarcoma dei tessuti molli (stm), che alcuni studi scientifici associano alla presenza della diossina, prodotta in passato dal petrolchimico di Mantova per effetto della combustione dei residui di produzione, contenenti sostanze clorurate e di difficile smaltimento, posto che anche nei pesci dei laghi di Mantova sono stati rinvenute concentrazioni di diossine.

Mentre l'aumento complessivo della mortalità per tumore maligno e l'incidenza particolarmente elevata di stm (sarcoma dei tessuti molli) depongono per un rischio storico che attualmente potrebbe anche essersi ridimensionato, trattandosi di effetti a lunga latenza, la stessa valutazione non può, invece, essere effettuata per le «malformazioni congenite», che pure sono state rilevate con maggiore incidenza nella zona, in cui il tempo che intercorre tra inizio dell'esposizione e malattia è sostanzialmente riferibile alla durata di una gravidanza.

### **Sesto San Giovanni.**

Con riferimento al sito di Sesto San Giovanni, mentre i suoli di alcune aree, per le quali vi era un forte interesse immobiliare o produttivo, sono stati bonificati e certificati, per le acque sotterranee una vera e propria bonifica è ancora lontana per mancanza di risorse da parte degli enti pubblici incaricati della bonifica.

In sostanza, anche il quadro fornito dalla provincia di Milano non fa che confermare i forti ritardi nell'attuazione degli interventi di bonifica necessari nei siti di interesse nazionale e le lungaggini amministrative alle quali i procedimenti relativi sono sottoposti.

Il dato preoccupante deriva dall'essere il sito di interesse nazionale collocato in una delle zone più popolate e urbanizzate della regione Lombardia.

**Brescia Caffaro.**

Gli accertamenti effettuati nel sito di interesse nazionale di Brescia Caffaro hanno dimostrato come gli inquinanti siano entrati nella catena alimentare.

In particolare, sono stati dimostrati i seguenti fenomeni relativi al pcb:

l'evaporazione e la condensazione nel fieno, il quale resta a contatto diretto con il terreno, limitatamente ad alcuni congeneri di pcb (più volatili);

il deposito a seconda della tipologia di vegetale e la ripartizione all'interno dei tessuti;

l'accumulo negli organismi animali che hanno assunto vegetali contaminati;

l'assunzione da parte dell'uomo, il trasferimento nel flusso ematico e la ripartizione in tessuti ed organi.

Nonostante l'evidente gravità dell'inquinamento, anche con riferimento a questo sito deve prendersi atto della attuazione di Misa che riguarda solo il 5 per cento del territorio ricompreso nel perimetro del sito di interesse nazionale. Per il resto il sito di interesse nazionale è interessato o da attività di caratterizzazione o da attività di progettazione della bonifica, ma senza nessun ulteriore sviluppo.

L'attività svolta per valutare lo stato di salute dei lavoratori dello stabilimento Caffaro ha, infine, posto in luce livelli di PCBemia costantemente elevati nei soggetti, dovuta alla consistente esposizione a composti organo clorurati avvenuta in passato, ma in diminuzione.

**Sito di Broni.**

La situazione drammatica del sito di Broni emerge dalla richiesta di rinvio a giudizio, in data 16 aprile 2011, della procura della Repubblica presso il tribunale di Voghera nei confronti degli amministratori e dirigenti della Fibronit Srl per i reati di disastro ambientale e di omicidio colposo aggravato dalla previsione dell'evento, provocati dall'amianto, che è stato immesso nell'ambiente di lavoro e in ambienti di vita su vasta scala, causando decessi e patologie asbesto correlate (mesoteliomi pleurici e peritoneali, tumori polmonari, asbestosi o patologie non di origine polmonare) di un elevato e indeterminato numero di lavoratori, nonché di cittadini residenti nel comune di Broni, oltre che di persone che, comunque, prestavano la loro attività lavorativa nello stesso comune.

La richiesta di rinvio a giudizio riguarda numerosissime persone offese tra deceduti e persone affette dalle patologie sopra indicate e l'elenco è destinato, purtroppo, ad allungarsi in quanto la latenza delle malattie è di decenni.

In tale contesto si appalesa gravemente inopportuna la realizzazione di un impianto di smaltimento dell'amianto a Broni, prima della completa bonifica dell'area.