

Quanto allo stato di attuazione degli interventi, ad oggi sono stati eseguiti in area ex-Fibronit ed ex Ecored gli interventi di messa in sicurezza di emergenza di prima fase.

2.6. *Le conclusioni sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Basilicata (relazione approvata il 24 gennaio 2013) (Doc XXIII n. 17).*

La Basilicata, nel quadro generale della gestione dei rifiuti in Italia presenta delle caratteristiche del tutto peculiari.

Rappresenta l'esempio lampante di quanto possa essere inefficiente la gestione dei rifiuti anche in una regione ove vi è una produzione contenuta degli stessi per ragioni riconducibili sia al numero di abitanti sia alla crisi economica che porta, evidentemente, ad un contenimento dei consumi e, quindi, della produzione dei rifiuti.

Il problema, dunque, in questo caso, non è tanto quello relativo ai quantitativi di rifiuti prodotti, che sono infatti in diminuzione, quanto piuttosto quello della razionale predisposizione di un sistema di gestione idoneo a consentire lo smaltimento e/o il riciclo dei rifiuti in ossequio alle prescrizioni imposte a livello europeo e nazionale.

Ancora una volta si assiste ad un'attività amministrativa imperniata principalmente sulla ricerca di nuove volumetrie per le discariche ove conferire i rifiuti, e ciò pur nella piena consapevolezza che il conferimento in discarica, lungi dall'essere un sistema di smaltimento, è il criterio assolutamente residuale nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Il dato sorprendente, ma che poi non sorprende più di tanto alla luce delle altre inchieste effettuate dalla Commissione, è la sovrapposibilità tra la situazione così come fotografata nella relazione sulla Basilicata approvata nel 2000 dalla Commissione sul ciclo dei rifiuti della XIII legislatura e i risultati dell'inchiesta che questa Commissione ha svolto a dodici anni di distanza.

Ed, infatti, all'esito delle numerose audizioni, acquisizioni documentali, sopralluoghi effettuati, le problematiche riscontrate appaiono pressoché le stesse, se non aggravate.

Nell'arco di dodici anni, infatti, nessuna soluzione concreta appare essere stata adottata rispetto alle problematiche emerse e conclamate.

Il dato aggiuntivo è stato rappresentato dalla inquietante vicenda che ha coinvolto l'inceneritore La Fenice, i suoi dirigenti nonché i funzionari dell'Arpab deputati al controllo dell'impianto.

Si tratta di una vicenda che, oltre ad essere grave in sé, in relazione all'inquinamento provocato e all'esigenza di tempestivi interventi di bonifica nella zona coinvolta dall'inquinamento, è emblematica dell'inefficienza spesso colposa, talvolta dolosa, che si registra in un più ampio sistema di controlli preventivi che, in Basilicata, come in altre regioni, ha dimostrato di non funzionare.

A prescindere dal caso giudiziario specifico, del quale si è dato conto nel corpo della relazione e che ancora è *sub iudice*, la Basilicata

è un territorio che si caratterizza per una strutturale e congenita refrattarietà al controllo.

I magistrati che sono stati auditi, anche quelli che provengono da uffici giudiziari di altre regioni, hanno sottolineato proprio la difficoltà materiale di controllare un territorio caratterizzato dalla presenza di ampie zone disabitate e di luoghi difficilmente accessibili.

Se, dunque, a questa refrattarietà naturale del territorio si aggiunge anche la negligenza o l'incompetenza o, ancora, la complicità di chi è deputato al controllo, ci si trova effettivamente di fronte ad un territorio trasformato in terra di nessuno, come tale deprevedibile da chiunque abbia una necessità di smaltire rifiuti di varia natura (e, come, si è avuto modo constatare la necessità di trovare luoghi ove smaltire rifiuti è diffusa su tutto il territorio nazionale).

Fatta questa premessa, si impone un'ulteriore considerazione.

La circostanza che la regione sia scarsamente abitata non deve portare a ritenere che le esigenze di salvaguardia ambientale siano inferiori rispetto a quelle di altre regioni, perché — se è vero che la salute delle popolazioni è un valore prioritario e fondamentale, costituzionalmente garantito — è anche vero che l'ambiente è un valore in sé, tanto che l'articolo 9 della Costituzione dispone al comma 2 che la Repubblica « tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione ».

Quello che si vuole esprimere è che non bisogna abbassare la guardia nella tutela dell'ambiente sol perché i territori interessati non sono abitati o perché non vi sono popolazioni che manifestano con azioni di protesta rispetto all'apertura di discariche, siano esse legali o illegali. Non si possono, infatti, sottovalutare gli effetti che l'inquinamento anche di zone scarsamente abitate può determinare attraverso un meccanismo inarrestabile per cui l'inquinamento dall'ambiente passa alla catena alimentare e, attraverso un effetto di moltiplicazione, va ad incidere sulla salute dell'uomo.

Le inchieste che la Commissione ha svolto, non solo sul territorio nazionale, ma anche all'estero, hanno dimostrato come i traffici dei rifiuti siano molto intensi e rappresentino un elemento di grave allarme sociale a livello globale.

Anche il legislatore nazionale ha compreso la portata del problema non solo attribuendo alla procura distrettuale antimafia la competenza per il reato di traffico illecito organizzato di rifiuti, disciplinato dall'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma anche introducendo la predetta fattispecie criminosa tra i « reati presupposto » per l'avvio dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti degli enti e delle persone giuridiche (di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001), in tal modo allineandosi alla normativa comunitaria. In particolare, sono state così recepite le direttive n. 99 del 2008 sulla tutela penale dell'ambiente e n. 2009/123/CE (che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni).

Le innovazioni normative sono il frutto della presa di coscienza dell'inadeguatezza degli strumenti investigativi fino ad ora messi a disposizione degli inquirenti per l'accertamento dei reati ambientali.

E dunque, la maggiore forza investigativa delle procure distrettuali antimafia, in una con il potere di coordinamento della direzione

nazionale antimafia, rappresenta il punto di partenza di una fase di maggiore approfondimento di tematiche e di reati particolarmente difficili da accertare.

La Basilicata è il crocevia di tre regioni che sono caratterizzate dalla presenza endemica della criminalità organizzata di stampo mafioso; tre regioni rispetto alle quali la Commissione ha effettuato approfondite inchieste rilevando un controllo pressoché capillare del settore dei rifiuti da parte della criminalità organizzata.

È proprio la criminalità organizzata di stampo mafioso che ha il potere di controllare il territorio e, quindi, di deciderne la destinazione a fini di discarica.

Le numerosissime indagini condotte dalla magistratura che la Commissione ha esaminato hanno sfatato alcuni falsi convincimenti che per lungo tempo hanno condizionato anche le strategie investigative.

I rifiuti oggetto di traffico illecito, invero, non sono solo quelli che dal sud Italia giungono al nord, ma anche quelli che dal nord vengono illecitamente smaltiti nelle regioni del sud.

E, in molti casi, le indagini sono state avviate proprio da uffici di procura siti in regioni diverse da quelle destinatarie dei rifiuti oggetto degli illeciti traffici. Ciò è avvenuto con riferimento a discariche pugliesi ove sono stati illecitamente smaltiti rifiuti campani prodotti nella fase emergenziale e fatti prima transitare presso impianti del nord ove venivano solo fittiziamente sottoposti a trattamento.

È stata la procura presso il tribunale di Milano ad avviare e portare a termine un'indagine che si è conclusa in via definitiva in senso sostanzialmente conforme all'ipotesi accusatoria.

Non solo.

Anche le regioni italiane caratterizzate dalla presenza dei porti rappresentano sistematicamente luogo di transito di rifiuti, oggetto di traffici illeciti transazionali, indirizzati verso le più disparate località.

La circostanza che in Basilicata non vi siano o, comunque, non siano state accertate organizzazioni criminali di stampo mafioso non significa che in questa regione non esistano soggetti pronti ad interloquire con le organizzazioni criminali di stampo mafioso e non, che sul territorio nazionale sono in grado di gestire un ciclo di smaltimento dei rifiuti parallelo rispetto a quello statale, svincolato da qualsiasi regola, condotto illecitamente e in grado di far risparmiare ai produttori dei rifiuti i costi di smaltimento.

Per questi motivi, la Commissione non può che rappresentare la situazione di estrema pericolosità in cui versa la regione, pericolosità che rischia di restare oggetto solo di dibattiti e di esercitazioni teoriche e che, invece, deve smuovere e allertare gli enti territoriali, le forze di polizia e gli organi investigativi affinché presidino il territorio e non sottovalutino episodi di inquinamento ambientale che in Basilicata possono avere un significato più drammatico di quello apparente.

Dal punto di vista della gestione dei rifiuti, in Basilicata la discarica è ancora utilizzata come forma prioritaria. La percentuale di rifiuti inviati in discarica, come si ricava dal « rapporto rifiuti urbani 2012 » dell'Ispra (riferito però all'anno 2010), è dell'83 per cento.

Questo dato, di per sé, sarebbe sufficiente per dimostrare l'arretratezza della regione nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Da parte degli organi di governo regionali vi è la consapevolezza della necessità di realizzare un'impiantistica adeguata attraverso la realizzazione di almeno tre impianti di compostaggio in grado di trattare la gran parte dell'umido prodotto dalla regione.

Questo obiettivo si unisce a quello di un rafforzamento della raccolta differenziata, in modo da potere perseguire una duplice finalità:

separare il secco dall'umido per la produzione di compost;

diminuire il quantitativo dei rifiuti da destinare in discarica.

Deve tenersi conto del fatto che in Basilicata vi è un unico impianto di incenerimento, che però non incide sulla gestione del ciclo dei rifiuti, tenuto conto del dato fornito da Ispra, secondo cui solo lo 0,5 per cento dei rifiuti viene destinato all'incenerimento.

2.6.1. *Le bonifiche nella regione Basilicata.*

Le questioni emerse nel corso dell'inchiesta permettono di formulare una serie di considerazioni in merito alle principali problematiche esistenti nella regione Basilicata sul tema delle bonifiche:

i procedimenti di bonifica dei Sin di Tito e Val Basento sono, sostanzialmente, fermi per ragioni riconducibili alla mancanza di finanziamenti statali ed all'insufficienza di quelli regionali;

esistono numerose aree altamente inquinate che necessitano di interventi di bonifica; i fenomeni di inquinamento sono particolarmente diffusi, soprattutto se si tiene conto delle dimensioni territoriali della regione;

i controlli appaiono carenti e/o inadeguati a coprire efficacemente l'intero territorio, che risulta dunque esposto a rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, particolarmente presente nelle regioni limitrofe;

le indagini giudiziarie danno conto, allo stato, di un inquinamento provocato per lunghi anni dall'inceneritore La Fenice, inquinamento protrattosi nel tempo con effetti disastrosi per l'ambiente e reso possibile da condotte illecite poste in essere da parte degli stessi organi deputati al controllo ambientale;

sono state caratterizzate le acque di falda che necessitano di attività di bonifica e, allo stato, sempre con riferimento all'inquinamento provocato dall'inceneritore, risultano essere state effettuate attività di messa in sicurezza d'emergenza;

si è conclusa la fase istruttoria dell'analisi del rischio sanitario-ambientale. I risultati presentati da Fenice indicano livelli di rischio, per tutte le sostanze, per tutti i processi di trasporto e per tutti i possibili bersagli, inferiori ai livelli di accettabilità (risultano rispettati sia il criterio di accettabilità rischio cancerogeno per singola sostanza

sia il criterio di accettabilità rischio cancerogeno cumulato, fissati dal decreto legislativo n. 152 del 2006). Tuttavia, trattandosi di rischi potenzialmente subiti in modo involontario, ovvero secondo processi di esposizione indipendenti dalla volontà dei soggetti potenzialmente esposti, questi vengono percepiti e devono essere considerati come rischi inaccettabili. Per questi motivi la regione, superando gli obblighi imposti dalla legge, ha proposto nella Conferenze di servizi del 31 marzo 2011 come obiettivo di bonifica il ripristino dello stato ambientale originario del sito, con la totale eliminazione delle sostanze inquinanti. Le integrazioni richieste sono finalizzate ad escludere anche rischi sanitari ed ambientali meno probabili.

2.7. Le conclusioni sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Campania (relazione approvata il 5 febbraio 2013) (Doc XXIII n. 19).

Le storture della gestione emergenziale e le indagini della magistratura

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

Il paragone non sembri azzardato, in considerazione del fatto che anche per i rifiuti a Napoli emergono, sia pure con connotazioni moderne, le figure degli untori che popolavano le tragedie cui si è fatto riferimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel procedimento sopra indicato è contestato il reato di disastro ambientale. Il disastro che si è avuto modo di constatare è però un disastro umano oltre che ambientale, come se la contaminazione abbia avuto la capacità di estendersi dalle cose alle persone ed abbia tracimato nel mare.

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

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

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

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

Il sistema di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania si è articolato prevalentemente in due fasi:

- spostare i rifiuti da un posto ad un altro;
- nascondere i rifiuti;

mentre non vi è traccia alcuna di una forma di smaltimento nel rispetto delle norme poste a tutela dell'ambiente.

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

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

Il passaggio dalla stagione emergenziale a quella ordinaria.

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

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

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

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

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

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

Ancora oggi, nel 2012, esistono organi « straordinari » deputati all'individuazione dei siti di discarica, piuttosto che alla bonifica dei siti contaminati o alla realizzazione del termovalorizzatore per lo smaltimento di quantitativi abnormi di rifiuti « stoccati » (per così dire) nei vari siti campani.

Non può non constatarsi drammaticamente la poca aderenza alla realtà delle dichiarazioni rese dal Ministro dell'ambiente *pro tempore* Stefania Prestigiacomo alla Commissione nel mese di novembre 2009 e nel mese di aprile 2010.

In data 11 novembre 2009, lo stesso ministro Stefania Prestigiacomo ha dichiarato, ottimisticamente:

« per quanto riguarda le regioni sottoposte a regimi commissariali, si registra, comunque, un'evoluzione positiva. In particolare,

sebbene risultino tuttora in regime di emergenza le regioni Campania, Calabria e Puglia, nonché la provincia di Palermo, si osserva che, sia per la Puglia che per la Campania, le criticità maggiori sono ormai superate ed è già in atto il passaggio dalle competenze straordinarie a quelle ordinarie».

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

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

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

Le situazioni di emergenza rifiuti approfondite dalla Commissione.

Ciclicamente sono esplose nella provincia di Napoli e, a cascata anche nelle altre province, situazioni di gravissima emergenza determinate dal fatto che tonnellate di rifiuti si sono accumulate per le strade della città di Napoli e di altre città della provincia per giorni e giorni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A prescindere dai successivi provvedimenti emanati sia dagli organi di giustizia amministrativa sia dagli organi di governo, è emerso in modo lampante ancora una volta come il problema sia quello della attuazione di un piano adeguato di gestione dei rifiuti che consenta di smaltirli in un sistema che sia autosufficiente.

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

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

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

La situazione attuale.

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

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

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

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

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

Non è compito della Commissione valutare la maggiore o minore idoneità di una politica ambientale rispetto ad un'altra né se le uniche soluzioni possibili per l'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti siano quelle connesse alla realizzazione di termovalorizzatori. Tutto ciò che è orientato alla riconduzione dello smaltimento dei rifiuti nell'ambito di un ciclo ordinario in ottemperanza ai criteri dettati dalle direttive europee è auspicabile che si realizzi in tempi rapidi, pur nella consapevolezza che vi sono tempi tecnici per la realizzazione degli impianti (tempi peraltro che erano stati già preannunciati nel 2009 come tempi di attesa nelle more della realizzazione dell'impiantistica e che, ad oggi, sono decorsi invano).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questo non sta a significare che la situazione attualmente esistente in Campania non debba considerarsi di estrema gravità. Significa soltanto che si tratta di una situazione la quale, in considerazione anche del fatto che le soluzioni da adottare, qualunque esse siano, non si appalesano realizzabili entro un limitato arco temporale, non può che essere affrontata all'interno della più ponderata gestione ordinaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La provincia di Caserta e le problematiche attinenti ai consorzi di bacino.

La provincia di Caserta si può ritenere l'emblema del fallimento totale delle istituzioni che avrebbero dovuto gestire il ciclo dei rifiuti, degli organi che avrebbero dovuto effettuare i controlli, delle amministrazioni a livello locale e a livello centrale.

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

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

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

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

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

Si è avuto modo di constatare che la situazione esistente in provincia di Caserta non è solo frutto d'incapacità amministrativa da parte di chi gestisce gli enti, ma anche la conseguenza dell'illecita resistenza all'avvio del ciclo legale e virtuoso dei rifiuti da parte dei soggetti potenzialmente lesi nelle rispettive posizioni economiche dall'attivazione della raccolta differenziata.

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

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

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

I consorzi di bacino.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

centri cosiddetti di trasferenza (la cui funzione consisteva nel conferire lo stazionamento dei rsu prima di essere portati nell'impianto cdr);

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

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

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

Le distorsioni del sistema sono dipese da numerosi fattori. Uno dei principali è il seguente: la concentrazione degli snodi decisionali se da un lato era idonea a determinare uno snellimento delle attività di programmazione e di gestione, dall'altro implicava il pericolo che soggetti portatori d'interessi illeciti (o semplicemente affaristici) potessero essere allettati dall'ottenere posizioni di « comando » all'interno dei consorzi, al solo scopo di meglio governare i loro interessi privati.

Si tenga conto che attraverso i suddetti quattro centri decisionali consortili era possibile determinare le strategie e le modalità di raccolta dei rsu di oltre cento comuni, per un territorio provinciale di circa 900.000 abitanti e, conseguentemente, controllare un settore economico-finanziario con un relevantissimo giro di affari.

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

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

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

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

Ed infatti:

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

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

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

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

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

da ultimo, si è avuto il dissesto dei consorzi.

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

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

La procura di Santa Maria Capua Vetere ha posto sotto osservazione le attività svolte dai consorzi obbligatori di bacino, tutti sovvenzionati dal commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania, ed ha evidenziato come l'emergenza rifiuti nella regione (e quindi anche nella provincia di Caserta) sia stata determinata anche e soprattutto da condotte delittuose poste in essere da soggetti interessati al mantenimento dello *status quo* emergenziale perché in tale contesto è più facile conseguire un illecito profitto su tutte le attività connesse alla gestione dell'emergenza (reperimento dei siti di smaltimento, trasporti e movimento terra, gare d'appalto affidate in via d'urgenza, gestione amministrativa dei consorzi, assunzioni che trovano il presupposto nella necessità di intervenire con rapidità, consulenze da affidare all'esterno perché con il proprio personale i consorzi non potrebbero provvedere nei tempi ordinari ecc...).

Nell'ultima relazione prodotta dal procuratore Lembo si dà conto della situazione attuale nella provincia di Caserta anche sotto il profilo investigativo.

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

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

sono emersi, invece, vari problemi nella gestione dei siti di stoccaggio provvisorio affidati alla provincia (S. Maria La Fossa; Marcianise-area depuratore; Capua-Brezza località Frascate; Villa Literno-località Lo Spesso); tali siti sono stati già in carico alla regione Campania, alla Fibe spa e alla Fibe Campania spa e, successivamente, sono stati gestiti dal Commissario *ad acta* (v. decreto ministeriale n. 189 del 2001), soggetto vicario del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania (v. OPCM n. 3693 del 15 luglio 2008). A questi occorre aggiungere il sito di stoccaggio di Parco Saurino-S.Maria La Fossa, prima gestito dal consorzio unico di bacino. Invero, alcuni di tali siti sono ancora in