

1. PREMESSA.

La fase di avvio dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse si è sviluppata lungo due principali direttrici.

Da un lato, si è inteso promuovere un confronto con i responsabili politici dei Dicasteri titolari di più dirette competenze sulle tematiche oggetto dell'inchiesta; dall'altro, si è cercato di affrontare in modo più approfondito la situazione esistente in alcune realtà territoriali del Paese che presentano profili di particolare gravità in relazione all'oggetto dell'inchiesta.

Il primo dei due «filoni» di lavoro testé menzionati si è tradotto in un ciclo di sedute che, attraverso le audizioni dei Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (6 e 13 febbraio 2007), dell'interno (8 febbraio 2007), dello sviluppo economico (1° marzo 2007), per le politiche europee (20 marzo 2007), della giustizia (17 maggio 2007), ha consentito di effettuare una puntuale ricognizione in ordine agli indirizzi che il Governo intende perseguire nei vari ambiti operativi che attengono al ciclo dei rifiuti e al contrasto delle attività illecite ad esso correlate, come pure in ordine alle principali aree di criticità che si manifestano a tale proposito.

Di tale attività si darà analiticamente conto nel quadro della Relazione generale al Parlamento prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva (legge 20 ottobre 2006, n. 271).

Una seconda direttrice operativa ha riguardato, come si accennava, talune realtà territoriali nelle quali si sono manifestate situazioni particolarmente allarmanti per ciò che attiene all'oggetto dell'inchiesta.

In questo contesto, l'impegno più assiduo ed intenso è stato dedicato dalla Commissione alle problematiche relative all'emergenza rifiuti in Campania.

La presente Relazione tende a dare conto delle prime risultanze di tali attività relative alla Campania, e a contribuire, in attuazione del mandato conferito alla Commissione dall'articolo 1, comma 1, lettera f), della citata legge n. 271 del 2006, alla messa a punto di soluzioni legislative e amministrative idonee a rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e a rimuovere le disfunzioni accertate.

La scelta di sottoporre al Parlamento un documento stralcio, in luogo della Relazione generale sull'insieme dell'attività svolta che si era in un primo tempo programmato di adottare come primo contributo alle Camere, riflette evidentemente la vivissima preoccupazione con la quale la Commissione sta seguendo gli sviluppi della situazione in Campania.

2. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE.

La Commissione, prima di avviare la propria attività relativa all'emergenza rifiuti in Campania, ha attentamente valutato gli atti delle inchieste parlamentari condotte nelle legislature XII, XIII e XIV, e in particolare il documento più recente fra quelli elaborati a tale riguardo, vale a dire la Relazione territoriale sulla Campania approvata nella scorsa legislatura, nella seduta del 26 gennaio 2006, dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399 (Doc. XXIII, n. 17).

Alla stregua delle indicazioni desumibili da tali atti, ma anche alla luce della drammatica evoluzione della situazione rilevabile sul territorio della regione Campania negli ultimi mesi, che hanno coinciso con l'avvio operativo della Commissione, sono state programmate, e via via realizzate, le seguenti audizioni in sede plenaria, presso la sede della Commissione:

- procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso (13 marzo 2007);
- procuratore aggiunto delegato della Direzione distrettuale antimafia di Napoli (DDA), dottor Franco Roberti, dottor Raffaele Cantone, della stessa Direzione distrettuale e dottoressa Maria Cristina Ribera, sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli (24 aprile 2007);
- commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso (3 maggio 2007);
- procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, dottor Adolfo Izzo (9 maggio 2007).

Sulle stesse problematiche dell'emergenza rifiuti in Campania la Commissione ha inoltre, il 18 aprile 2007, discusso una relazione del senatore Piglionica.

Ulteriori, importanti elementi di informazione e di analisi sono stati acquisiti dalla Commissione sulle medesime problematiche nel corso della seguente audizione:

- generale Umberto Pinotti, comandante del comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente, tenente colonnello Massimo Contri, comandante del gruppo tutela ambiente di Napoli e capitano Pasquale Starace, comandante della sezione operativa centrale del comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente (17 maggio 2005).

La Commissione ha inoltre effettuato con una propria delegazione, nei giorni 5 e 6 marzo 2007, una missione a Napoli, nel corso della quale sono state svolte audizioni dei rappresentanti della regione Campania e degli enti locali, dei magistrati più direttamente impegnati nel contrasto alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti in tale regione, dei prefetti delle province della Campania e di rappresentanti della società civile.

In particolare, sono state incontrate le seguenti autorità e i seguenti soggetti: prefetto di Napoli, dottor Alessandro Pansa; sindaco di Napoli, onorevole Rosa Russo Iervolino; presidente della regione Campania, ono-

revole Antonio Bassolino; procuratore regionale della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania, dottor Arturo Martucci di Scarfizzi; direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC), ingegner Luciano Capobianco; procuratore della Repubblica del tribunale di Salerno e capo della DDA della medesima città, dottor Luigi Apicella; procuratore della Repubblica del tribunale di Napoli, dottor Giovandomenico Lepore, sostituto procuratore, dottor Giuseppe Noviello, procuratore aggiunto coordinatore della DDA di Napoli, dottor Franco Roberti e sostituto procuratore, dottor Alessandro Milita; procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, dottor Adolfo Izzo; procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, dottor Paolo Albano; capo dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso; prefetto di Salerno, dottor Claudio Meoli; prefetto di Benevento, dottor Giuseppe Urbano; prefetto di Caserta, dottoressa Maria Elena Stasi; prefetto di Avellino, dottor Paolo Orrei; rappresentanti di: Legambiente, dottor Michele Buonomo; WWF - Campania, dottor Alessandro Gatto; Italia Nostra per la Campania, professoressa Raffaella Di Leo; vice presidente dell'associazione Ambiente Azzurro, ingegner Vincenzo Tuccillo; presidente dell'amministrazione provinciale di Napoli, onorevole Riccardo Di Palma; presidente dell'amministrazione provinciale di Avellino, dottoressa Alberta De Simone; presidente dell'amministrazione provinciale di Benevento, dottor Carmine Nardone; presidente dell'amministrazione provinciale di Caserta, dottor Alessandro De Franciscis; assessore alle politiche ambientali della provincia di Salerno, avvocato Angelo Paladino.

* * *

Alla luce delle audizioni testé richiamate, emerge come la situazione relativa al ciclo dei rifiuti in Campania presenti segnali di una pericolosa involuzione, che ha determinato il collasso operativo del servizio in questione, con seri rischi per la salute della popolazione.

L'ingorgo di competenze istituzionali e le inadempienze di alcune istituzioni locali hanno ormai determinato in alcune realtà territoriali una sostanziale paralisi istituzionale e gestionale.

La conseguenza è che, sul piano delle strategie gestionali, si assiste alla realizzazione di interventi - del Commissariato e della presidenza della regione (tuttora responsabile per le attività di bonifica) - spesso rispondenti ad obiettivi non sinergici, e, talvolta, sottoposti a censura da parte della giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

In tale contesto la struttura commissariale, che ora si regge sull'apporto del dottor Bertolaso della protezione civile, si è dimostrata nel tempo inadeguata a far fronte agli obiettivi che presiedettero alla sua istituzione.

La dipendenza economico-sociale e gli impropri livelli di intermediazione politica generati dall'«ossimoro emergenza rifiuti» hanno impedito che le scelte adottate dal Commissariato trovassero riscontri operativi,

mentre non di rado le popolazioni locali, con il supporto delle autorità territoriali, civili e talora religiose, si sono fortemente mobilitate in azioni di contrasto alle iniziative della struttura commissariale, che non è riuscita a garantire la temporaneità dei siti individuati per le discariche con la conseguente messa in sicurezza e bonifica.

Occorre, inoltre, prendere atto della completa assenza in Campania, anche solo allo stato embrionale, di un ciclo industriale integrato dei rifiuti che preveda - in armonia con le indicazioni della legislazione comunitaria - la priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento, al fine di ridurre effetti negativi sulla salute dei cittadini e sull'ambiente.

Il mancato avvio di un'adeguata raccolta differenziata, insieme alla perdurante inattività di qualsivoglia sistema di trattamento finale, ha fatto sì che l'unico ciclo operativo fosse quello incentrato sulle discariche e sul connesso sistema di trasporto dei rifiuti, all'interno ed all'esterno dei confini regionali.

Un «ciclo», questo, che determina una serie di gravi inconvenienti e non poteva che condurre alla pericolosa involuzione di cui sopra.

Per un verso, esso comporta la realizzazione di discariche che, se gestite in modo scorretto (come nel caso di quella di Villaricca, che non ha potuto beneficiare delle necessarie attività di bonifica, in difetto dell'erogazione delle occorrenti risorse finanziarie da parte della regione, come evidenziato dal commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso, nella sua audizione dello scorso 3 maggio davanti alla Commissione), sono suscettibili di trasformarsi in fonti di concreto pericolo per la salute delle popolazioni residenti. Per altro verso, è un sistema che impone la ricerca di sempre nuovi siti da adibire a discarica, con i connessi problemi di consenso delle comunità locali (anche alla luce delle conseguenze disastrose per l'ecosistema delle discariche preesistenti).

Infine, esso induce a orientare fuori regione lo smaltimento dei rifiuti, tutte le volte in cui è precluso il ricorso a discariche entro i confini regionali.

Purtroppo si deve constatare come la Campania si trovi ormai nella condizione di non poter più ricorrere a nessuna delle pur criticabili soluzioni dilatorie sopra indicate: e ciò per l'esaurimento delle discariche esistenti, per l'enorme difficoltà di ricorrere a nuovi siti (con scelte che hanno generato l'opposizione delle comunità interessate, con frequenti ricorsi alle autorità giudiziarie), e per l'impraticabilità dello smaltimento fuori regione, anche per gli elevati costi correlati ad un utilizzo sistematico di tale opzione.

Tutto ciò, come è emerso dall'audizione del dottor Bertolaso del 3 maggio, è fonte di pericolo per la salute dei cittadini e delle future generazioni della Campania (come, peraltro, emerso da recenti indagini dell'Istituto superiore di sanità); è causa di turbamento per l'ordine pubblico; è all'origine di un'infiltrazione della criminalità organizzata che ha assunto connotazioni pressoché sistemiche.

A tale ultimo riguardo, va osservato che un ciclo dei rifiuti che si fonda esclusivamente sulle discariche vive e si alimenta grazie anche al reperimento di siti provvisori e abusivi e alla disponibilità di un sistema di trasporto «informale», modalità che determinano una fortissima presenza della criminalità di stampo mafioso: non può quindi destare meraviglia il fatto che, secondo quanto denunciato dai magistrati della DDA di Napoli durante l'audizione davanti alla Commissione dello scorso 24 aprile, la camorra è ormai un soggetto significativamente presente nella gestione del ciclo dei rifiuti in Campania.

In tale contesto, le soluzioni da perseguire per scongiurare il rischio incombente di un completo collasso del sistema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Campania non possono che partire dai nodi strategico-gestionali.

Occorre, in primo luogo, dare uno sbocco al ciclo dei rifiuti diverso dalle discariche: in tal senso un'iniziativa che sappia coniugare gli opportuni strumenti giuridici con le migliori tecnologie è indispensabile per l'attivazione, nel più breve tempo possibile, di impianti di smaltimento, anche in ambito sovra-provinciale.

Appare, inoltre, indispensabile adottare soluzioni istituzionali che sappiano coniugare l'esigenza di un coordinamento centralizzato e forte delle scelte strategiche, con un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni locali.

3. IL QUADRO ATTUALE DELL'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA.

Discorrere di un'emergenza che si protrae ormai da quattordici anni costituisce un evidente ossimoro.

Prendere atto di questa contraddizione di fondo significa, in primo luogo, affrontare la situazione dei rifiuti in Campania nella consapevolezza del carattere strutturale della crisi.

Posta tale premessa, ogni ragionamento sull'uscita dalla crisi postula, da un lato, la necessità di una verifica di sistema, che non si limiti all'istituzione commissariale, ma comprenda tutte le altre istituzioni – locali e centrali – interessate; e ciò non nella prospettiva della ricerca delle responsabilità – *in re ipsa* nella durata dell'emergenza – bensì in quella di ricercare possibili percorsi che coniughino la necessità di interventi immediati con l'inevitabile avvio di un processo di rientro nell'ordinario.

In questi anni, si è assistito ad un singolare caso di simulazione istituzionale: apparentemente, l'istituzione commissariale si è presentata come il soggetto titolare di competenze decisionali e gestionali tali da governare tutte le fasi del ciclo dei rifiuti; nella realtà, invece, si è trattato di un potere condiviso.

Uno dei maggiori problemi che investono l'«emergenza rifiuti» in Campania è costituito dall'incertezza sulle competenze attribuite alle singole autorità di governo.

Si è verificato, nei fatti, un vero e proprio ingorgo istituzionale che ha determinato una situazione di paralisi.

Gli ordinari circuiti decisionali sono venuti meno ma non sono stati sostituiti da una chiara sequenza decisionale; in particolare, si è registrata – anche sulla scorta di quanto riferito dal commissario Bertolaso – una *impasse* determinata dalla convergenza – talora una vera e propria sovrapposizione – di competenze del Dipartimento della protezione civile - Commissariato, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della presidenza della regione Campania.

A siffatta rete di competenze si è aggiunto, a livello esecutivo-gestionale, un ulteriore sistema di interventi, condiviso tra consorzi e comuni, con il conseguente difetto di razionalizzazione dell'impiego delle risorse, talora destinate a supportare iniziative aventi la medesima finalità.

La preposizione alla gestione del settore, con atti del Governo nazionale, di un commissario straordinario, che risale ormai al 1996, si è calata, pertanto, in un contesto ordinamentale caratterizzato dalla contestuale presenza di poteri in materia in capo alla regione, alle province e ai comuni. Il susseguirsi di normative nazionali e regionali che hanno spostato funzioni e compiti tra tali autorità ha ulteriormente accentuato l'incertezza. Ne sono derivate confusione nella predisposizione degli interventi e sfiducia della collettività nei confronti dei pubblici poteri. Quando non si riesce a rispondere alla domanda su «chi fa che cosa», è inevitabile le sovrapposizioni di interventi fra più autorità, o al contrario l'assenza di qualsiasi intervento. Viene così a mancare la responsabilità per l'esercizio delle prerogative istituzionali, il che diventa tanto più grave quando i problemi concreti continuano a presentarsi nel segno dell'emergenza.

Tale opacità del quadro delle competenze e dei poteri ha avuto come effetto quello di determinare un vuoto decisionale sulle questioni centrali relative all'avvio di un ciclo integrato, creando le condizioni, per un verso, per la strumentalizzazione delle funzioni pubbliche per fini clientelari e, per altro, per l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Vi è poi il versante giudiziario.

In questi ultimi mesi l'ingorgo istituzionale è stato acuito anche da un susseguirsi di provvedimenti giurisdizionali che hanno finito con il colpire le illustrate contraddizioni istituzionali e gestionali.

In tale contesto, la definizione di taluni punti fermi circa le attribuzioni di ciascuna autorità di governo e i congegni di reciproco raccordo e cooperazione istituzionale è condizione indispensabile per evitare dispersioni e conflitti, ed orientare in senso sinergico l'intervento pubblico complessivo tanto nell'immediato, quanto nella prospettiva di una fuoriuscita dall'emergenza.

4. L'ALLARME PER L'ORDINE PUBBLICO E LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

Da più parti e reiteratamente, si è posto in evidenza come il settore dei rifiuti rappresenti ormai uno dei terreni privilegiati dalla criminalità organizzata per l'investimento dei capitali illeciti, mediante il controllo ovvero la gestione diretta di una porzione rilevante delle imprese del set-

tore; e ciò soprattutto per la bassa incidenza di rischio, dovuta principalmente all'assenza di strumenti repressivi e sanzionatori adeguati.

In tale prospettiva, occorre portare a compimento percorsi sia di riforma normativa che di raccordo istituzionale. Sul primo versante, merita di essere segnalata la duplice iniziativa legislativa – del Governo e dei parlamentari membri di questa Commissione – diretta ad introdurre nel vigente sistema penale disposizioni in grado di rendere più incisive le investigazioni e maggiormente dissuasive le sanzioni; sotto il profilo istituzionale, questa Commissione si è fatta promotrice della conclusione di protocolli di cooperazione ed interscambio informativo – fra tutti i soggetti interessati al contrasto degli illeciti in materia di rifiuti – al fine di avviare quella circolarità di informazioni indispensabile anche e soprattutto per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata.

L'esperienza di questi ultimi anni della Campania ha mostrato, in particolare, un ulteriore profilo di novità: la criminalità organizzata è passata, nel settore dei rifiuti, da soggetto esterno al circuito istituzionale e gestionale, interessato ad inserirsi nei canali di erogazione della spesa pubblica, a soggetto sempre più presente negli snodi decisionali.

Gli elementi informativi assunti durante le audizioni, soprattutto quelle dei magistrati della procura della Repubblica di Napoli, nonché la documentazione acquisita con riferimento alle indagini che hanno interessato la struttura commissariale, hanno rappresentato un quadro nel quale la criminalità organizzata, soprattutto nella sua articolata dimensione imprenditoriale, ha assunto un ruolo che desta preoccupazione.

La gravità di quanto denunciato dai magistrati inquirenti napoletani impone interventi tanto radicali quanto immediati.

Con ciò, tuttavia, non si intende proporre l'istituzione di nuovi soggetti con competenze *extra ordinem* o di ulteriori *task force*; va, al contrario, supportata l'azione degli organi deputati alla prevenzione ed alla repressione delle condotte devianti, in particolare delle forze dell'ordine e della magistratura, la cui azione, tuttavia, è auspicabile si connoti di maggiore rapidità ed incisività di intervento.

Occorre, piuttosto, agire sulle cause, sulle condizioni che hanno favorito questo insano connubio tra segmenti delle istituzioni e apparato criminale nella gestione del ciclo dei rifiuti, o meglio, nella gestione della situazione conseguente al mancato avvio di un ciclo dei rifiuti in Campania.

Perché è da questo dato che bisogna prendere le mosse.

Al di là delle ragioni che sono al fondo di tale fallimento, l'assenza di un ciclo integrato dei rifiuti ha fatto sì che le discariche divenissero, da elemento accessorio, nodo assolutamente centrale nello smaltimento dei rifiuti.

Un ciclo centrato sulle discariche, oltre che contrario alla normativa europea, è in realtà un non-ciclo. Esso rappresenta la perpetuazione del sistema tradizionale di smaltimento dei rifiuti in Campania, con una novità non di poco conto: la possibilità di utilizzare i poteri *extra ordinem* propri dell'istituto del commissariamento. Il che ha significato una progressiva estromissione dai circuiti gestionali degli ordinari meccanismi di controllo

politico-amministrativi, con il conseguente isolamento della struttura commissariale.

L'emergenza nell'emergenza – cioè la vera emergenza, quella determinata dall'esaurimento delle discariche a disposizione – ha, sempre con maggiore frequenza, imposto soluzioni di brevissimo periodo, ed è allora che, sia pure in taluni casi e senza connotazioni di sistematicità, la criminalità organizzata si è presentata come uno dei soggetti in grado di offrire risposte immediate.

La camorra, infatti, si è da sempre contraddistinta per un controllo di alcune aree del territorio, non disgiunto dalla capacità di influenzare il consenso delle realtà locali.

Sicché, nel momento in cui è stato necessario reperire nuovi siti da adibire a discarica e, per giunta, si è scelta la strada di demandare al soggetto privato affidatario la scelta di tali siti, nell'impossibilità di attivare i fisiologici meccanismi di coinvolgimento delle comunità, si è, in taluni frangenti, imboccata la scorciatoia del rapporto con quei soggetti che di fatto hanno dato dimostrazione di essere in grado di controllare il consenso.

Lo scellerato rapporto fra taluni segmenti dell'apparato istituzionale e criminalità organizzata ha assunto, poi, nel caso della Resit (sempre oggetto di investigazioni della Direzione Antimafia del capoluogo partenopeo), connotazioni da vera e propria *joint venture* allorché a quest'ultima è stata assicurata, con una reiterata attività di falsificazione di atti e documenti amministrativi, la possibilità di sfruttare le discariche anche per smaltire illecitamente rifiuti speciali.

In definitiva, un siffatto contesto in cui le scelte sono state di fatto condivise con mediatori sociali non istituzionali, e nel quale si è assistito ad una gestione dei fondi per finalità spesso estranee all'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti, ha posto le condizioni perché quel dissenso, incapace di manifestarsi secondo i canali ordinari, sia esploso talora con connotazioni eclatanti.

L'aver rafforzato con il recente decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, le prerogative del Commissariato, raccordandole però con un più incisivo coinvolgimento delle comunità locali, attraverso la figura dei presidenti delle province-subcommissari, potrà far meglio risaltare la sequenza decisionale e consentirà di porre le condizioni per ritornare – sia pure attraverso un percorso transitorio assistito e guidato – ad una intermediazione con le popolazioni locali secondo canali e modalità fisiologiche; con la auspicabile conseguenza, per un verso, di eliminare mediazioni improprie e costose (quali, ad esempio, quelle svolte dai consorzi) e, per l'altro, di prosciugare il terreno su cui, in questi anni, è proliferata l'industria della mediazione della criminalità organizzata.