

febbraio 2015, 7 luglio 2015 e 3 aprile 2017. La classificazione che il gruppo di lavoro ha proposto è la seguente:

- CLASSE A: Terreni idonei alle produzioni agroalimentari;
- CLASSE B: Terreni con limitazione a determinate produzioni agroalimentari in determinate condizioni;
- CLASSE C: Terreni idonei alle produzioni non agroalimentari;
- CLASSE D: Terreni con divieto di produzioni agricole e silvo-pastorali.

Per ciascuna classe di rischio sono state previste diverse tipologie di prescrizioni. Le prescrizioni rappresentano sistemi di controllo e/o di gestione per quei terreni che manifestano una o più criticità a carattere agronomico e/o ambientale.

E qui dunque l'ulteriore criticità: la valutazione dei risultati delle indagini e la conseguente assegnazione alle diverse classi, ai fini dell'utilizzo a scopo agricolo, è stata effettuata dal gruppo di lavoro, come già evidenziato, in assenza dei Regolamenti sulle aree agricole e anche sul regolamento sull'utilizzo delle acque a scopo irriguo, previsti dalla legge n. 6 del 2014.

Per tale ragione la classificazione proposta dal gruppo di lavoro ed approvata nei diversi decreti ministeriali fino ad oggi pubblicati potrebbe in futuro essere suscettibile di eventuali revisioni, alla luce delle emanande disposizioni normative.

Il lavoro non è ancora terminato: è in corso l'individuazione delle particelle catastali afferenti alla classe di rischio 2d, ovvero quelle relative ai siti adiacenti a impianti di discariche, aree interessate da incendi di rifiuti etc.

L'ulteriore dato che la relazione vuole richiamare in sede di conclusioni è quello relativo al lavoro svolto della Commissione appositamente istituita ex lege n. 6 del 2014, lavoro che, sulla base delle risultanze della istruttoria compiuta, si è fermato alla approvazione del documento programmatico redatto dalla Commissione medesima, ma allo stato sostanzialmente inattuato. Non appare infatti che sia stato dato seguito all'attività della Commissione Terra dei fuochi che era stata istituita non solo per adottare il documento programmatico, ma per vigilare sulla effettiva attuazione della programmazione. Al documento programmatico come approvato non è seguita la delibera CIPE relativa agli specifici finanziamenti. Verosimilmente i finanziamenti destinati alla realizzazione di quanto stabilito sono stati diversamente programmati. La inchiesta ha consentito infatti di verificare i numerosi "patti" tra Governo e regione per assicurare i fondi necessari a realizzare la complessa opera di riqualificazione ambientale del territorio campano.

Tuttavia resta il dato della mancata attuazione di una specifica disposizione di legge che assicurava, attraverso l'operato della Commissione ex lege n. 6 del 2014, una specifica attenzione alla tematica della Terra dei fuochi.

L'altro elemento di evidente criticità è legato alla mancata emanazione dei regolamenti ministeriali previsti dalla legge n. 6 del 2014 relativi a disciplina degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento (articolo 2, comma 4-ter) e alla definizione dei parametri fondamentali di qualità delle acque destinate ad uso irriguo su colture alimentari e modalità di verifica (articolo 1 comma 6-sexies).

La Commissione ex lege n. 6 del 2014 ha sottolineato la gravità della mancata adozione dei regolamenti e ha richiesto al Ministero dell'ambiente i tempi di definizione del problema, in considerazione della particolare rilevanza a causa del consistente numero di sequestri di terreni e pozzi ad uso irriguo effettuati sul territorio campano anche nei casi in cui le analisi sui prodotti ortofrutticoli non evidenziavano criticità di sorta.

In un giudizio complessivo sulle criticità della Terra dei fuochi non possono essere sottaciute le condizioni, se non di dissesto, di difficoltà finanziaria di molti comuni nelle province di Napoli e Caserta che rendono di difficile realizzazione lo svolgimento delle attività di messa in sicurezza dei suoli agricoli interdetti a seguito delle attività di indagine del gruppo di

lavoro, anche laddove queste attività possono essere svolte in danno al responsabile dell'inquinamento. Così come per una effettiva azione di prevenzione e di tutela del territorio oggetto di attenzione, di controlli e di impegni finanziari dovrebbero essere nel loro complesso i siti interessati da sversamento illecito e non solo quelli individuati come suoli agricoli.

Al riguardo sarebbe auspicabile definire - intorno ai centri di rischio di maggiore rilevanza, come le grandi discariche - zone di rispetto con lo scopo di salvaguardare l'integrità anche paesaggistica del territorio rurale circostante. Si tratta di fasce di sicurezza e di interposizione tra siti potenzialmente a rischio e aree agricole attive, caratterizzate dalla presenza di vegetazione arborea che ha la capacità di assorbire, biodegradare, immobilizzare eventuali flussi di contaminanti dalle discariche verso le aree agricole limitrofe, che potrebbero essere causati da eventi eccezionali. Dalla creazione di queste aree di rispetto deriverebbero non solo vantaggi di tipo geo-chimico per il settore agricolo regionale, legati alla riduzione del rischio di contaminazione, ma ci sarebbe un ritorno di immagine, in termini di recupero della credibilità e della qualità ambientale del territorio cui sono legate le produzioni agro-alimentari.

Infine il tema degli intombamenti.

La Commissione spera di avere fornito nella relazione una ricostruzione del fenomeno nella sua complessità. Si tratta di un fenomeno che ha infatti interessato un tempo assai lungo; ha coinvolto luoghi e terre diverse che rientravano nella competenza di diverse autorità giudiziarie; è stato investigato da diverse forze di polizia; ha richiesto le competenze specifiche di organi assai diversi tra loro: competenze di natura tecnica, di natura amministrativa, di natura scientifica, di natura giudiziaria.

Riuscire a ricondurre siffatta molteplicità ad una descrizione unitaria e completa è molto difficile: tante le fonti, necessariamente frammentarie ed incomplete le notizie.

In primo luogo, dal punto di vista delle indagini giudiziarie e della repressione penale, sorgono numerosissimi problemi di natura tecnico giuridica. In secondo luogo il fenomeno dell'intombamento dei rifiuti non ha un'unica matrice. Se alcune delle indagini possono essere ricollegate alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia i quali hanno riferito dell'intombamento di rifiuti quale attività illecita posta in essere dalle organizzazioni criminali di appartenenza per trarre ricchezza per le casse del clan, vi sono altre indagini legate al rinvenimento di rifiuti intombati che non necessariamente sono collegate alla criminalità organizzata e che sono nate da segnalazioni del tutto autonome dal narrato dei collaboratori, in virtù di rinvenimenti a volte anche casuali o a seguito di segnali anomali che provenivano dai terreni.

Si è rappresentato come anche ulteriori collaboratori, successivi a Carmine Schiavone abbiano operato riferimenti a possibili siti nei quali risultano essere stati interrati nel corso degli anni rifiuti, ma anche in tal caso occorre procedere ad un attento vaglio delle dichiarazioni dal momento che, seppure i rifiuti fossero rinvenuti, si porrebbe un problema di prescrizione degli illeciti eventualmente configurabili.

Da qui la necessità sottolineata dalla magistratura inquirente di informazione e confronto con le autorità amministrative che dovranno valutare se e quando intervenire atteso che l'eventuale intombamento di rifiuti, al di là della perseguibilità delle condotte dal punto di vista penale, assume primaria rilevanza rispetto alla salute dei cittadini.

Anche il lavoro della Commissione ha incontrato difficoltà nella raccolta di un dato esaustivo in ordine alla individuazione di tutti i luoghi, di tutti i siti che siano stati oggetto di rinvenimento di rifiuti tombati o sversati, ma è riuscita a fornire come detto un dato interessantissimo che permette di comprendere quali siano stati i rinvenimenti di rifiuti in Campania dalle prime dichiarazioni dei collaboratori ad oggi, la tipologia di rifiuti rinvenuta, la quantità degli stessi.

Capitolo 5. Le vicende giudiziarie

L'inchiesta è necessariamente conoscenza ed approfondimento di vicende processuali: non certo per formulare giudizi di responsabilità penale con accertamento di cosa giudicata, giudizi questi che spettano alla magistratura, quanto per raccontare fenomeni criminali che riescono più efficacemente di qualsiasi altro fatto a far comprendere che cosa accade quando le norme penali che tutelano gli interessi dell'ambiente sono violate.

Nelle considerazioni finali va evidenziato che le vicende di natura giudiziaria di cui si è occupata la Commissione non sono necessariamente e unicamente legate ad indagini di criminalità organizzata.

Il fenomeno oggetto di approfondimento e di studio da parte della Commissione e che spesso è indicato come il fenomeno delle ecomafie, in realtà comprende fenomeni illeciti anche di diversa natura non necessariamente collegati alle mafie.

Le ragioni che sono alla base dell'illecito ambientale sono assai numerose e complesse e nel territorio campano si sovrappongono e si intersecano dando vita a situazioni di assai difficile accertamento.

La contaminazione continua di terra, acqua e aria è in gran parte ascrivibile, oltre che alle reiterate condotte di soggetti privati che continuano a gestire i rifiuti senza alcun rispetto delle regole minime di salvaguardia dell'ambiente, all'esercizio illecito della attività d'impresa. Il fenomeno diventa più complesso se poi si considera la esistenza non solo dell'impresa formalmente lecita che agisce in dispregio della norme, quanto piuttosto l'impresa totalmente illecita.

L'impatto di tale impresa è evidente: laddove l'attività non sia giuridicamente esistente la gestione del rifiuto sarà necessariamente invisibile, ispirata all'ottica del massimo risparmio conseguibile. Esemplicative in tal senso, per il loro notevole impatto sull'ambiente, sono le attività di contraffazione e di abusivismo edilizio.

Un'attenzione particolare va poi riservata al chiaro ed evidente connubio che nasce tra corruzione ed ambiente, anche al di fuori delle ipotesi in cui il rapporto diventi trilatero "arricchendosi" della presenza della criminalità organizzata. La compravendita della funzione pubblica e la violazione di leggi per il profitto dei privati è anche essa una ulteriore causa del fenomeno dell'inquinamento nell'ipotesi in cui le attività oggetto di mercimonio siano connesse al servizio pubblico della gestione dei rifiuti.

Ecco perché la relazione ha dedicato spazio a quelle inchieste, affinché potessero essere esemplificative rispetto ai temi suindicati.

Nel richiamare gli esiti di alcune delle importanti storie giudiziarie (come ad esempio i processi cosiddetti "Impregilo", "Rompiballe", "Marea nera") di cui si era occupata la Commissione della precedente legislatura, (seppure alcune vicende sono ancora sub iudice) non può non sfuggire il dato di alcuni esiti assolutori, estintivi per intervenuta prescrizione, o di conclusione con procedura archiviativa.

Il tema della prescrizione è purtroppo un tema sin troppo noto e conosciuto in materia ambientale: la natura contravvenzionale, i difficili tempi dell'accertamento di fattispecie di reato che non sempre sono facilmente enucleabili, le difficoltà ed i ritardi del processo conducono al fallimentare epilogo del maturare dei termini prescrizionali.

Va tuttavia evidenziato che l'autorità giudicante è pervenuta anche ad esiti assolutori rispetto a processi che hanno visto imputati e coinvolti numerosi soggetti che rivestivano funzioni apicali e dirigenziali all'interno di grandi società, di enti di controllo o di enti territoriali: il giudizio da esprimere non è semplice. Se da un lato non può che sottolinearsi che è il processo la sede naturale e fisiologica per verificare la sussistenza o l'assenza della penale responsabilità di un soggetto e che dunque il verdetto assolutorio rappresenta l'epilogo di un processo al pari del verdetto di condanna, tuttavia c'è da interrogarsi sulle motivazioni dell'esclusione di responsabilità a carico di soggetti in relazione a fatti che sono stati descritti per lunghi anni come gravi crimini che hanno coinvolto l'ambiente e determinato gravi

emergenze nel territorio campano. E resta comunque aperto il tema delle possibili responsabilità politiche che non necessariamente richiedono o presuppongono anche la sussistenza di responsabilità di carattere penale.

In sede di conclusioni è interessante richiamare le osservazioni del procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Melillo, nel corso dell'audizione del 25 ottobre 2017, proprio in relazione al tema della prescrizione e degli esiti processuali delle inchieste in materia ambientale: "Lo dico perché l'intervento del principio in questa materia ha poi a che fare con una dimensione di complessità che può essere banalmente espressa con la durata del processo. Da questo punto di vista, i dati non sono per niente confortanti. In questi giorni con i colleghi Borrelli e Fragliasso abbiamo provato a fare una specie di bilancio dell'esito temporale delle indagini principali, (...) Alcuni esiti sono ancora pendenti. (...) Non è, ovviamente, un problema di singoli uffici giudiziari, ma un problema col quale credo che una Commissione che si proponga di analizzare un fenomeno che ha le dimensioni sociali, non semplicemente criminali, come quelle del mercato dei rifiuti in Campania, deve a mio sommo avviso misurarsi (...) Eppure le performance, espressione brutta, i comportamenti dei sistemi processuali sono diversi, perché l'incidenza della prescrizione, vale a dire quanti procedimenti vengono definiti con la declaratoria di estinzione per essere il reato estinto, varia enormemente, e varia enormemente considerando sia le diverse fasi processuali sia l'ambito territoriale. (...) E torniamo al dato che prima ricordavo dell'estrema debolezza delle funzioni pubbliche nel circondario di Napoli, con riferimento ai fenomeni per i quali il mio ufficio ha una competenza distrettuale, e per l'intero distretto.

Volendo, la lunga, ventennale, stagione dell'emergenza non è altro che un riflesso di quella debolezza di far ricorso all'applicazione puntuale, costante e rigorosa delle regole ordinarie, ma speriamo che le lezioni del passato siano servite a qualcosa..."

Dunque la complessità nell'accertamento propria di questo specifico settore unita al maturare dei termini prescrizionali sono due elementi che oggettivamente condizionano l'esito dei processi in materia ambientale. Sarà necessario verificare nel prossimo futuro se e con quale incidenza le nuove norme in tema di "ecoreati" saranno in grado di assicurare una tutela più efficace. E' un dato che questa Commissione non è stata ancora in grado di verificare concretamente dal momento che nel corso del lavoro di inchiesta molti dei processi oggetto di studio sono stati istruiti allorché lo strumentario normativo del giudice non prevedeva ancora i nuovi "ecoreati".

In relazione poi alle più recenti vicende giudiziarie che la Commissione ha scelto di analizzare più approfonditamente, si possono operare alcune considerazioni conclusive.

In primo luogo la già sottolineata "inversione di rotta" del traffico di rifiuti questa volta dal Sud verso Nord. Per decenni i rifiuti provenienti dagli stabilimenti industriali del Nord hanno percorso la penisola diretti al Sud, attraverso le straordinarie capacità degli intermediari, per essere destinati alle discariche formalmente autorizzate o per essere intombati in cave, laghetti o terreni.

Le ultime indagini ed in particolare il processo "Bonacina", oggetto di specifico approfondimento, sembra dirci altro. Tuttavia la natura dei traffici che percorre l'Italia nelle diverse direttrici ha storie, cause e oggetti diversi. Sicuramente è il profitto l'unico comune denominatore. Negli anni passati il profitto riguardava spregiudicati imprenditori del Nord che, per risparmiare sugli ingenti costi che comportava lo smaltimento di rifiuti speciali derivanti dalle lavorazioni industriali, attraverso abili brokers inviavano il rifiuto al Sud consentendo ad altrettanto spregiudicati imprenditori titolari di discariche contigue alla camorra di arricchirsi in maniera considerevole.

Il fenomeno di oggi invece deve fare i conti con la mancanza di autosufficienza delle regioni del Sud nello smaltimento del rifiuto e con la necessità di spedire il rifiuto al Nord dove spregiudicati imprenditori, senza bisogno di ricorrere alla criminalità organizzata, pongono in essere una serie di condotte che consentono un apparente smaltimento lecito del rifiuto medesimo.

Il secondo aspetto che emerge dalle storie analizzate è quello relativo alle “ricadute criminali” di una gestione del rifiuto campano attraverso il sistema dell’istituzione dei consorzi di bacino e di una non sempre accorta politica di gestione degli appalti relativi ai servizi della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti. La corruzione e la turbativa d’asta divengono strumenti di lavoro per lo stravolgimento delle corrette dinamiche dell’aggiudicazione degli appalti.

Infine, tema assolutamente dominante e centrale, la emergenza rifiuti è stata una delle principali cause di sviluppo e diffusione di comportamenti criminali e di illeciti nel territorio campano. Le ordinanze contingibili ed urgenti, la sommarietà dei controlli in ragione di un’emergenza da superare, comportamenti opachi dei pubblici amministratori hanno prodotto situazioni di grave criticità le cui conseguenze hanno prodotto effetti devastanti sul territorio ancora oggi. Lo dice molto chiaramente il giudice del rito abbreviato del processo sul disastro ambientale della discarica ex Resit, sentenza già irrevocabile. Scrive il Gup nelle motivazioni della sentenza: “A tale proposito è necessario da subito essere chiari: in nessuno stato di diritto può essere affermato il principio che per fronteggiare una situazione di carattere emergenziale (e nel caso di specie si trattava semplicemente di rifiuti urbani) si possa determinare uno stato di grave compromissione dell’ambiente, in una paradossale inversione degli equilibri dei beni in gioco e determinando un danno ben più grave del problema che si mirava a risolvere. Purtroppo, accade spesso che alla maggiore ampiezza di poteri fisiologicamente connessa alla necessità di alleggerire l’azione della P.A. in situazioni caratterizzate dall’urgenza, si accompagni l’abuso ed il sopruso da parte di coloro che di tali poteri sono investiti...”

Capitolo 6. La gestione illegale del ciclo dei rifiuti e la criminalità organizzata

Anche il lavoro di questa legislatura ha dovuto necessariamente confrontarsi con il rapporto tra l’illecito ambientale e la criminalità organizzata e dunque con il “sistema delle ecomafie”.

L’ecomafia è da considerarsi un sistema proprio perché nasce dalla convergenza di diverse componenti provenienti dalla criminalità organizzata, ma anche da comportamenti illeciti della imprenditoria, della politica e della pubblica amministrazione.

Proprio il protrarsi di situazioni emergenziali ha offerto alla criminalità organizzata la possibilità di “approfittare” della esistenza di procedure extra ordinem o di somma urgenza nelle quali era più facile inserirsi.

La relazione ha cercato di dimostrare come fenomeni illeciti apparentemente lontani o non collegati tra loro presentassero invece un unico filo conduttore che li unisce e che ha consentito di leggerli unitariamente e ravvisare proprio quel sistema in precedenza descritto.

La rilettura delle complesse vicende contenute nel capitolo 5 della relazione e che lega insieme le vicende di Nicola Ferraro, dei fratelli Orsi, di Nicola Cosentino, di Enrico Fabozzi, di Giuseppe Carandente Tartaglia e Cipriano Chianese consente certamente di affermare che, negli ultimi vent’anni, l’affare rifiuti sia stato l’affare centrale per quanto riguarda le attività della criminalità organizzata casalese nella provincia di Caserta, con il coinvolgimento anche di alcune organizzazioni criminali della provincia di Napoli.

La capacità di intersecazione delle dinamiche mafiose con le pulsioni illecite del mercato delle imprese si sono realizzate direttamente ed esclusivamente all’interno del ciclo legale di trattamento dei rifiuti: ne sono diretta espressione le vicende della Fibe-Fisia ed Edilcar, gli appalti di Chiaiano e la gestione della discarica medesima, laddove un imprenditore come Carandente Tartaglia è imprenditore che ha stipulato ben 63 contratti con la concessionaria Fibe-Fisia. Siamo del tutto all’interno dell’esercizio del ciclo legale.

Così il sostituto procuratore Antonello Ardituro: “Credo che il fatto che le istituzioni, attraverso l’appalto con Fibe-Fisia, si siano servite di imprese direttamente facenti capo alla camorra come in questo caso sia inquietante, per la semplice circostanza che questi contratti avevano costi enormi che ricadevano sulla collettività, costi che sono andati a finire nelle casse della camorra.[..] Resta una valutazione da fare sul fatto centrale della vicenda del

commissariato, che va investigata sul fatto che l'emergenza è durata vent'anni e quindi non era più un'emergenza. Le responsabilità vanno ricostruite dal punto di vista politico o di contesto sul fatto che noi abbiamo avuto una regione abbandonata per vent'anni a una situazione di emergenza, di non fisiologica assicurazione del ciclo completo dei rifiuti. Questa situazione ha oggettivamente favorito (è un dato storico ormai accertato) tutti i problemi di cui stiamo discutendo, perché dovremmo valutare perché nell'emergenza, in una situazione in cui non c'era un ordinato e completo sviluppo del ciclo dei rifiuti, non si sia stati in grado di prevenire e di portare a termine la catena CDR termovalorizzatore, raccolta differenziata. Tutto questo ha creato le condizioni perché interessi economici, criminali, politici, imprenditoriali conducessero a questo sfascio. Questo è un dato oggettivo che mi sento di evidenziare con dovizia di documenti che lo dimostrano, quindi il commissariato in tutti i suoi anni (i commissari sono stati vari) ha accompagnato una situazione a cui non ha saputo reagire, così come non ha saputo reagire alla situazione per cui non ci si può allontanare da responsabilità politiche di controllo se Fibe-Fisia si rivolge a imprese di cui sul territorio si hanno evidenti evenienze di chi sono i soggetti imprenditoriali...”

Del resto all'interno della medesima gestione del ciclo legale dei rifiuti si muove la concorrenziale manovra che ruotava intorno al consorzio Eco4, che è poi stato al centro anche della vicenda processuale che ha riguardato e tuttora riguarda, dopo la condanna in primo grado, l'ex sottosegretario Nicola Cosentino.

Vi sono vicende che, invece, rendono assolutamente palese come il ciclo di gestione di interessi mafiosi possa sovrapporsi e dominare il ciclo legale. Da questo punto di vista, esemplificativa è la vicenda della discarica Resit e di Cipriano Chianese, discarica dove è stato nel tempo versato, da imprese controllate, direttamente fiduciarie di organizzazioni mafiose, come la facente capo a Francesco Bidognetti, circa un milione di tonnellate di rifiuti. E ci sono vicende che dimostrano ancora più intensamente e significativamente il rapporto che intercorre tra il costo del ciclo legale e l'intervento di fattori distorsivi, legati contemporaneamente all'agire delle organizzazioni mafiose, da un lato, e a distorsioni delle funzioni pubbliche di segno corruttivo. La vicenda ecoballe di Villa Literno è, da questo punto di vista, straordinariamente eloquente. Basti pensare al ruolo dell'allora sindaco Fabozzi che sul versante politico amministrativo e sul versante imprenditoriale agiva in modo concorrenziale.

Ancora il sostituto procuratore Antonello Ardituro ritorna sulle responsabilità della politica rispetto al tema delle ecoballe: "... il tema di Fibe-Fisia e del commissariato è che non ci si può accorgere di chi siano gli imprenditori che stanno svolgendo l'attività di trasporto o di costruzione di piazzole per le ecoballe solo quando arriva l'autorità giudiziaria, perché non è possibile che sia così, quindi questa è la mia risposta...”

E poi ci sono le figure "camorristiche" in senso stretto: i gruppi Schiavone, Zagaria e Bidognetti che si muovevano anche tra loro in modo concorrenziale, cercando di assicurare vantaggi agli imprenditori e ai politici loro più vicini.

Dunque la rilettura dei processi evidenzia un rapporto tra camorra, imprenditoria e politica molto sofisticato: l'emergenza ha costituito l'alibi per le classi imprenditoriali e politiche per consentire ai gruppi camorristici campani di dominare, governare e gestire il ciclo dei rifiuti e trarne straordinarie ricchezze e vantaggi.

Il procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Melillo, ci offre, rispetto allo stato attuale delle cose, una visione ancora più sofisticata ed evoluta di questi rapporti: "Devo, però, davvero auspicare con forza che la Commissione da questo punto di vista svolga una funzione di sensibilizzazione importante nella comprensione delle dinamiche criminali collegate all'esercizio dell'impresa. Credo che questa sia un'occasione fondamentale per far affiorare sul piano dei documenti istituzionali la consapevolezza che l'idea dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali sia fuorviante, che non spiega assolutamente niente. In realtà, siamo in presenza di un processo di immedesimazione delle strutture d'impresa collocate sotto il controllo mafioso e di strutture d'impresa che, pur essendo sganciate da interessi prettamente

mafiosi, nondimeno condividono le stesse logiche di intervento, di presenza sul mercato. È una consapevolezza dal punto di vista anche extraprocessuale antica. (...) L'economia criminale è la stessa economia che conosce la governance mediante holding, che conosce la governance per unità produttive di specializzazione, conosce i vantaggi delle asimmetrie fiscali, conosce la contabilità per linee di business, cioè non è un'impresa diversa. E se non è un'impresa diversa, è del tutto evidente che è opportuno riconoscere che non siamo in presenza di fenomeni di oppressione dei mercati legali. Siamo, invece, in presenza di fenomeni di alimentazione finanziaria costante dei mercati legali medesimi e di fenomeni di intermediazione relazionale dell'ordinario sistema di impresa. (...) credo che una focalizzazione delle figure umane che processualmente emergono come broker, cioè titolari di una funzione di brokeraggio, sarebbe una cosa straordinaria. Non c'è figura migliore per mettere insieme proprio quel sistema di interdipendenza relazionale che lega tutte queste componenti del mercato delle imprese, dell'agire della pubblica amministrazione e delle dinamiche mafiose collegate alla gestione del ciclo dei rifiuti. Si tratta di figure che possono essere studiate anche sulla base di documenti sottratti alla disputa del processo, perché in alcuni casi hanno ormai raggiunto maturità di decantazione dalle prospettazioni unilaterali del pubblico ministero significative. Sono figure, come quella di Toninelli, industriale...".

Dunque lo studio del fenomeno dell'ecomafia, attraverso le vicende processuali, consente di verificare una evoluzione ed un mutamento dei meccanismi che governano questo mondo: si delineano e si riconoscono figure "tipiche" che esistono al di là delle prospettazioni accusatorie del singolo processo.

L'impresa mafiosa che opera nel settore dei rifiuti condivide le stesse logiche di intervento della impresa sganciata dalla criminalità organizzata e alimenta anch'essa costantemente con i propri flussi finanziari i mercati legali; sarebbe ormai riduttivo immaginare che vi è impresa mafiosa solo allorché le mafie si infiltrano e si impossessano di imprese "potenzialmente" sane, generando il fenomeno "dell'imprenditore camorrista", fenomenologia ambigua e di assai difficile accertamento. E' questa dunque una visione straordinariamente evoluta delle dinamiche criminali rispetto alla idea che esisteva in passato, visione che è emersa e si è concretizzata proprio attraverso le numerosissime indagini svolte nel corso degli anni e che hanno consentito poi di comprendere e descrivere il fenomeno in questi termini.

Capitolo 7. Le Bonifiche

Al tema delle bonifiche la Commissione ha riservato un lunghissimo approfondimento.

E' stata sicuramente la parte dell'inchiesta che dal punto di vista ricostruttivo ha creato maggiori problemi e difficoltà: notizie estremamente frammentarie, non attualizzate, provenienti da soggetti le cui competenze si sovrappongono o non sempre sono ben chiare nelle loro precise delimitazioni. La relazione ha cercato di mettere ordine rispetto alle numerosissime notizie acquisite.

Proprio questo sforzo ricostruttivo ha reso evidente il motivo per cui il tema delle bonifiche e dello stato di attuazione delle relative procedure sia quello più sentito da parte delle associazioni di comitati di cittadini, i quali lamentano mancanza di informazione, mancanza di risposte da parte degli organi competenti oltre a gravi ritardi nei lavori, ritardi, che, proprio per la mancanza di risposte e di informazione, diventano sempre più incomprensibili.

Nel trarre le conclusioni va innanzitutto distinto il tema delle bonifiche legato ai due unici SIN campani dalle ulteriori situazioni che coinvolgono i siti di interesse nazionale declassati in SIR, nonché le innumerevoli situazioni di criticità legate a numerosissimi siti sparsi nell'intero territorio regionale.

Con riferimento ai due SIN, lo stato di attuazione del processo di bonifica in relazione a ciascuno di esso appare oggi profondamente diverso.

Sul sito di Bagnoli, dopo anni di contrasti, tensioni e ritardi, si può ritenere che l'accordo del 19 luglio 2017, intercorso tra Governo, regione Campania e comune di Napoli, abbia

definitivamente posto fine ad una serie di polemiche e contenziosi tra il Governo e il comune di Napoli che negli ultimi anni non avevano certo favorito le attività. La nomina del commissario straordinario e del soggetto attuatore (Invitalia), con la legge n. 133 del 2014, con compiti di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana del sito, sembra aver già prodotto risultati concreti, anche se assolutamente iniziali rispetto alla realizzazione del grande progetto di bonifica che dovrà realizzarsi.

Il definitivo trasferimento al soggetto attuatore delle aree che appartenevano alla curatela fallimentare della società Bagnoli Futura, il completamento della attività di caratterizzazione integrativa, la rimozione dell'amianto, la conclusione dei lavori di manutenzione dell'arenile Nord sono segnali da valutare favorevolmente anche se vi è ancora moltissimo da fare: basti pensare alla mancata realizzazione della rimozione integrale della colmata e alla conseguente destinazione dei materiali derivanti dalla rimozione, attività promessa da tempo e mai realizzata.

La vicenda giudiziaria che ha interessato il sito e il conseguente sequestro di una consistente porzione dello stesso hanno in questi anni costituito un motivo di sicuro rallentamento dell'attività di riqualificazione. La revoca del sequestro, seppure disposta, ma non immediatamente efficace, non elimina, dunque, la necessità di contemperare le ragioni del processo con quelle della bonifica. Le autorità competenti hanno altresì sottolineato l'esistenza di disponibilità finanziarie destinate specificamente alla bonifica. Non esistono più "alibi".

Scenari diversi quelli che si prospettano per il SIN Napoli Orientale.

Competente all'attività di riqualificazione e bonifica, in attuazione di un'ordinanza commissariale del novembre 2011, risulta essere il comune di Napoli, subentrato, nella titolarità dei rapporti derivanti da convenzioni, accordi di programma ed altri atti e contratti sottoscritti dal commissario di Governo relativamente al SIN, salvo espresso richiamo ivi previsto ad altro ente o soggetto competente.

I progetti ed interventi relativi registrano una evidente lentezza: a distanza di oltre quindici anni dalla individuazione e perimetrazione del SIN e nonostante un accordo di programma siglato nell'anno 2007 che avrebbe dovuto dare l'impulso all'attività di bonifica, numerosi soggetti privati non si sono attivati neanche per gli interventi di caratterizzazione e, laddove presenti i progetti di bonifica, gli stessi non risultano partiti o conclusi. La situazione più critica è rappresentata dalla falda inquinata, in alcuni casi in maniera abbastanza significativa, principalmente da idrocarburi, in ragione della dislocazione nell'area dei depositi petroliferi e, un tempo, delle raffinerie.

Le ultime notizie acquisite in istruttoria segnalano un'unica importante novità: l'inizio dell'attività di bonifica da parte della Kuwait Petroleum SpA, su di una area consistente del SIN dalla stessa occupata (soggetta a sequestro giudiziario): la società ha aderito ad un accordo di programma per la realizzazione della barriera idraulica e la bonifica riguarderà solo i suoli. Il progetto di bonifica definitiva (approvato con decreto del Ministero dell'ambiente del 23 luglio 2015) prevede la bonifica di due aree distinte: un'area non operativa riqualificata in funzione degli strumenti urbanistici estesa 37 ettari; un'area operativa di deposito e di stoccaggio di prodotti idrocarburi estesa 58 ettari. La bonifica dei terreni avverrà in situ e fuori sito relativamente alla parte dei terreni maggiormente contaminati che saranno inviati a smaltimento in impianti esterni.

Il progetto di bonifica della Kuwait Petroleum rappresenta uno degli aspetti positivi della attività tesa alla riqualificazione del SIN: resta tuttavia un ritardo decisamente grave nella riqualificazione del sito nel suo complesso a fronte di una emergenza ambientale provata e conclamata.

Ma si è detto che "bonifica in Campania" non è certo solo "SIN". Anzi: successivamente all'approvazione del piano regionale di bonifica da parte del consiglio regionale, la legge n. 134 del 2012, modificando i criteri per la individuazione dei siti di interesse nazionale, ha determinato una ricognizione dei SIN e con decreto ministeriale del 11 gennaio 2013, nel caso

della Campania, si è proceduto alla derubricazione di ben quattro dei sei SIN precedentemente individuati con altri atti normativi.

E sono proprio i siti declassificati che presentano le maggiori criticità e i maggiori ritardi nell'attività di riqualificazione. Non si può in questa sede riprodurre, sia pure sinteticamente, quali siano le difficoltà che investono ciascun sito e si rinvia necessariamente alla esposizione articolata che di ciascuna situazione è stata effettuata nei singoli paragrafi. Qui vanno operate delle considerazioni conclusive di carattere finale che possono valere in linea generale, salve le specificità, per tutti i siti.

In primo luogo le situazioni di mancata caratterizzazione/messa in sicurezza/bonifica di alcuni siti si collocano ormai in un tempo assai risalente e, per le motivazioni più varie, l'attività risulta in quei luoghi ferma da tempo.

Le risorse esistono e lo dice l'ente regione: il 24 aprile 2016 regione e Governo hanno stipulato il "Patto per lo sviluppo della Campania", che prevede per il settore bonifiche un finanziamento di 250 milioni di euro a valere sulle risorse FSC 2014/2020.

La prima difficoltà che sembra emergere in molti casi, sia per gli interventi di competenza dei comuni, sia per gli interventi di carattere sovracomunale è quella della individuazione del soggetto attuatore: i comuni ritengono di non poter svolgere il suddetto ruolo, per mancanza di adeguate professionalità. Alla luce di quanto sopra, al fine di dare attuazione alla programmazione e considerato il termine del 31 dicembre 2019 per il conseguimento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, la regione ha individuato quale soggetto attuatore e centrale di committenza degli interventi Invitalia spa, società in house al Ministero dell'economia. La regione ha inteso addivenire, in condivisione con il Governo, alla stipulazione del contratto istituzionale di sviluppo per avvalersi di Invitalia quale soggetto attuatore nonché di centrale di committenza per interventi di particolare complessità e di rilevante strategicità, per i quali tale funzione non possa essere svolta dagli enti territorialmente competenti.

Appare dunque in atto un "trasferimento" di competenze da Sogesid spa ad Invitalia rispetto ad una serie di interventi programmati nel campo della bonifica e della riqualificazione ambientale del territorio. E' un trasferimento massivo e assai rilevante e riguarda moltissimi interventi che nella ricostruzione sino ad ora compiuta erano stati affidati alla Sogesid spa sia in veste di soggetto attuatore che di centrale di committenza.

Dunque, pur comprendendo la scelta dell'ente regione di individuare un soggetto attuatore di particolare competenza per la realizzazione di interventi particolarmente complessi e soprattutto per accelerare processi di riqualificazione ormai fermi da tempo, va sottolineato che il subentro di Invitalia arriva già "tardi" all'interno cioè di processi iniziati molti anni addietro con l'intervento anche di ulteriori soggetti che si sono occupati solo di una parte del processo medesimo. Inoltre il soggetto attuatore realisticamente fungerà da centrale di committenza per lo svolgimento di gare per la realizzazione delle diverse attività di messa in sicurezza e/o bonifica.

E qui si apre l'ulteriore grande criticità: la procedura di gara e l'affidamento dei lavori. Le esperienze narrate nella relazione, prima fra tutte quella relativa alla discarica Resit, rivelano la estrema criticità della fase. La delicata predisposizione del bando e lo svolgimento delle successive procedure di gara, nonostante i previsti controlli e approfondimenti in ordine alla affidabilità delle imprese aggiudicatarie, aprono il fronte a contenziosi di natura amministrativa infiniti con conseguente stallo delle attività a detrimento del processo di bonifica. Né lo strumento della vigilanza collaborativa offerto da Anac nella fase della predisposizione degli appalti o della richiesta di pareri all'autorità medesima può essere lo strumento utilizzato dalle stazioni appaltanti per una sorta di "deresponsabilizzazione" rispetto a scelte e decisioni che non possono essere delegate ad altri.

Senza voler considerare poi le ulteriori difficoltà spesso incontrate a seguito dei subappalti per l'esecuzione delle opere e i contrasti interni che possono eventualmente sorgere all'interno

dell'ATI aggiudicataria dell'appalto. Il lungo approfondimento dedicato alla messa in sicurezza di emergenza della discarica ex Resit ne è una evidente testimonianza.

Dunque in numerose ipotesi, a fronte di situazioni di estrema gravità che avrebbero richiesto e richiedono interventi efficienti, incisivi e rapidi, si assiste al trascorrere del tempo tra controversie amministrative relative al corretto svolgimento degli appalti, difficili rapporti tra il soggetto attuatore e l'ATI aggiudicatrice del lavoro, tensioni e controversie all'interno dell'ATI medesima senza poi considerare un problema fondamentale che è rappresentato dall'adeguatezza dell'intervento.

E questo è l'ulteriore tema che in linea complessiva va affrontato.

Molti interventi sono programmati quali "messa in sicurezza di emergenza". Ma la realizzazione di siffatta fase lascia aperto l'inquietante interrogativo "del dopo", della gestione della discarica post mortem, dello smaltimento di significativi quantitativi di percolato, operazione in relazione alle quali in molti casi non vi sono ancora risposte concrete.

Così ancora una volta le conclusioni del 27 ottobre 2017 di Fulvio Bonavitacola, assessore ambiente della regione Campania: "C'è un problema, è inutile dimenticarlo: quando si prevede un intervento per realizzare una discarica, si prevede anche un investimento della gestione post mortem; per i casi in cui questo non è previsto, occorrerà in qualche modo farsi carico sul piano della gestione tariffaria dei costi riguardanti questo servizio, con la conseguenza che ci sarà un evidente aggravio per l'utenza. Stiamo ragionando sulle modalità più opportune per evitare che questo aggravio possa essere particolarmente oneroso..."

Dunque il percorso è accidentato, lungo e difficile e richiede con urgenza la costituzione degli enti d'ambito nei rispettivi ambiti territoriali ottimali, ivi compreso quello della città metropolitana di Napoli. Anche per la programmazione e gestione degli interventi di bonifica/riqualificazione dovranno subentrare gli organi gestori del ciclo ordinario nella gestione di questi siti, abbandonando definitivamente l'anomalia delle competenze delle province e delle società provinciali.

Capitolo 8. Le Acque

Partiamo con alcuni dati che segnalano una prima criticità in relazione alla adeguatezza del sistema depurativo presente in regione: oggi la popolazione residente servita da impianti di depurazione è pari a circa 4,5 milioni di abitanti, ossia circa il 78 per cento della popolazione residente totale: ne consegue che il 22 per cento circa della popolazione residente totale, pari a circa 1,3 milioni di abitanti, non è servita da impianti di depurazione; il 9 per cento circa della popolazione residente (ossia circa 540.000 abitanti) non servita da impianti di depurazione è concentrata solo in parte nei 74 comuni del tutto non serviti da impianti di depurazione; il 13 per cento circa della popolazione residente totale risulta tuttora non allacciata alla pubblica fognatura pur se residente in comuni dotati di uno o più impianti di depurazione.

Il dato è autoevidente, disvelando come una quota significativa di residenti nel territorio campano non siano serviti da impianti di depurazione.

Una seconda criticità, che è poi comune al ciclo integrato dei rifiuti, è rappresentata dal fatto che il ciclo integrato delle acque Campania, a differenza dei cicli nelle altre regioni, non è gestito, come vuole la legge, dai comuni o dalle associazioni degli stessi (gli ATO). Lo stesso commissario straordinario ha rappresentato all'epoca del commissariamento che a gestire il ciclo in regione Campania erano svariati enti di tutti i tipi: la regione, gestiva, indirettamente i cinque principali impianti comprensoriali di cui egli era commissario nonché altri impianti, ivi compresi impianti all'interno dell'ATO 3

Ha spiegato il Commissario che le gestioni sono avvenute sostanzialmente senza appalti: gestioni dirette, basate sulla rendicontazione delle fatture; le ditte emettevano fatture e la regione, o chi per essa, salda semplicemente le fatture, aggiungendo il 10 per cento di utile d'impresa e una percentuale di spese generali. E' evidente la ricaduta concretizzata in

aggravi di spesa di circa il 20-25 per cento in più di quello che si sarebbe speso se vi fosse stata una gestione unitaria e diretta.

Il tema della gestione degli appalti e delle procedure di somma urgenza è un tema spinosissimo e delicatissimo. Del resto sin dall'inizio della legislatura nel corso dell'audizione del 22 ottobre 2014 il presidente ANAC Raffaele Cantone operava delle considerazioni di carattere generale sul punto relevantissime: "...Qual è il giusto equilibrio fra trasparenza e rapidità delle procedure di snellimento? Credo che questo sia il tentativo che si deve assolutamente fare in generale sul sistema degli appalti... Credo che l'alternativa vera sia proprio quella di aumentare il livello di trasparenza laddove si abbassa il livello delle procedure. Quanto maggiore è la trasparenza su tutto quello che avviene, quanto più questo può giustificare lo snellimento delle procedure. Sarebbe, invece, io credo, molto pericoloso abbassare contestualmente, cioè snellire, le procedure e renderle meno trasparenti... Per esempio, credo che alcune norme contenute nello Sblocca Italia, che prevedono la possibilità di utilizzare in senso ampio la somma urgenza, troverebbero sicuramente un risultato di maggiore positività proprio nel fatto che tutte le procedure, a partire dall'individuazione dei soggetti che debbono partecipare a queste gare informali, avvengano attraverso meccanismi il più possibile trasparenti. Vedo, quindi, la trasparenza come antidoto rispetto allo snellimento..."

La custodia giudiziaria e la gestione commissariale, ormai terminata, hanno sicuramente prodotto dei benefici in termini di efficienza ed affidabilità degli impianti, con particolare riferimento al depuratore di Cuma ed a quelli di Napoli Nord e Foce Regi Lagni. Ciò nondimeno, sussiste ancora oggi l'incapacità per questi impianti, in particolare per quelli di Foce Regi Lagni, Acerra, Marcianise e Napoli Nord, di rispettare i limiti imposti dalla legge per lo scarico in corpo idrico superficiale, rimanendo così assolutamente necessario realizzare in tempi brevi gli interventi di adeguamento strutturale previsti nel grande progetto Regi Lagni.

Poiché lo smaltimento dei fanghi rappresenta una delle principali voci di costo nella gestione di un depuratore per acque reflue urbane, di norma pari al 25-35 per cento del costo gestionale complessivo, si può facilmente intuire quanto l'abnorme incremento della produzione di fanghi abbia inciso negli ultimi anni sui costi di gestione. L'assenza di un trattamento di stabilizzazione dei fanghi ha gravi ripercussioni, tra l'altro, anche sulla qualità dei fanghi prodotti, in termini di contenuto di materia organica e putrescibilità, oltre che di microrganismi patogeni, con conseguente ulteriore aumento dei costi di smaltimento da sostenere, attesa la necessità di dover individuare siti di discarica in possesso di specifici requisiti ed autorizzazioni, tali da poter accettare fanghi con caratteristiche chimico-fisiche di scarsissima qualità.

Il ripristino dei comparti di digestione e stabilizzazione dei fanghi va considerato quindi come uno dei principali obiettivi da perseguire nell'ambito del progetto di adeguamento strutturale dei depuratori di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni e Cuma, di cui al "Grande progetto – risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni", le cui procedure di affidamento risultano già concluse.

Ulteriore dato da segnalare: con l'eccezione del depuratore di Cuma e di quelli realizzati e/o adeguati negli ultimi 15 anni nell'ambito della gestione commissariale per il superamento dell'emergenza socio-economico-ambientale del fiume Sarno, molti impianti non sono specificamente strutturati per l'abbattimento delle sostanze azotate. Essi necessitano quindi di interventi strutturali che introducano fasi e modalità di trattamento non previsti nell'originaria progettazione della Cassa per il Mezzogiorno. Per i suddetti motivi, tra gli interventi di adeguamento e rifunzionalizzazione degli impianti di depurazione regionali di Acerra/Pomigliano, Foce Regi Lagni, Marcianise e Napoli Nord, previsti dalla regione Campania nel già citato "Grande progetto – risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni" figurano anche quelli relativi all'introduzione della fase di abbattimento delle sostanze azotate.

Si deve inoltre evidenziare che gli impianti sono destinati al trattamento di acque reflue di tipo urbano mentre il refluo in ingresso, con frequenza significativa, ha caratteristiche non conformi con una provenienza urbana e invece assimilabili a quella di reflui di provenienza industriale.

In questi casi, poiché la maggior parte degli impianti sono basati su un processo depurativo di tipo “biologico”, il danneggiamento della flora batterica (in particolare nella sezione “a fanghi attivi”), può essere tale da generare una riduzione della capacità depurativa anche oltre il limite temporale dell’afflusso anomalo, cioè fino a quando non si ripristina la quantità e qualità della biomassa presente nelle unità di trattamento del depuratore.

La necessità di adeguare i grossi impianti di depurazione regionali, in particolare i 6 impianti attualmente in gestione alla Sma Campania S.p.A. (Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni, Acerra, Cuma e Napoli Est), appare evidente anche alla luce degli esiti dell’attività di controllo svolta da Arpac sui reflui effluenti, con riferimento ai parametri ed ai limiti previsti sia dalla tabella 1 che dalla tabella 3 dell’allegato 5 al decreto legislativo n. 152 del 2006.

Analizzando l’andamento temporale dei risultati analitici per ciascun impianto, si può notare una certa tendenza al miglioramento dell’efficienza dei depuratori di Marcianise e Foce Sarno, uno standard depurativo più o meno stabile dell’impianto di Napoli Nord (con percentuali di campioni annualmente non conformi intorno al 30%), un andamento altalenante dei depuratori di Acerra e Area Nolana, ed una tendenza al peggioramento delle performance degli impianti di Foce Regi Lagni, Cuma e Napoli Est.

Quanto poi alla situazione in cui versano le altre tipologie di depuratori pubblici presenti sull’intero territorio regionale (depuratori comunali, sovra comunali e consortili), dall’analisi dei dati relativi ai controlli effettuati negli ultimi anni da Arpac, la situazione non appare di certo migliore se si tiene conto che nel triennio 2014-2016 circa il 38 per cento dei campioni complessivamente analizzati in regione Campania ha evidenziato il superamento dei limiti imposti dalla normativa vigente, con punte annuali che in alcuni casi superano il 60 per cento nei piccoli depuratori a servizio dei comuni delle province di Avellino e Benevento.

I controlli analitici effettuati sui reflui in uscita da questi impianti evidenziano che le non conformità riscontrate riguardano prevalentemente alcuni parametri, l’escherichia coli, il COD, il BOD, i solidi sospesi totali e i composti dell’azoto, con conseguente alterazione dello stato di qualità dei corpi idrici ricettori.

Secondo quanto accertato dal dipartimento provinciale Arpac di Caserta, l’inadeguata funzionalità degli impianti di depurazione comunali deriva in buona parte da errate scelte progettuali, laddove sono stati realizzati impianti del tipo a fanghi attivi anche per reti fognarie di poche decine di abitanti; in molti altri casi non si è tenuto conto che le reti fognarie sono soggette ad elevate infiltrazioni di acque di falda o di acque superficiali oppure, nelle aree pedemontane, raccolgono grandi quantità di acque meteoriche. Risulta, pertanto, che le reti fognarie convogliano agli impianti reflui con portate molto più elevate e carico organico molto inferiori a quelli di progetto.

Altra criticità riscontrata negli impianti comunali e consortili è rappresentata dalla mancanza di programmi di manutenzione e procedure da adottare in caso di emergenza. Con rare eccezioni gli impianti, non presidiati continuamente, non sono dotati di sistemi di allarme a distanza, pertanto, in caso di guasti (anche per un semplice sbalzo della tensione della rete elettrica), vanno in bypass totale per diversi giorni prima di essere riattivati.

Le considerazioni conclusive ora svolte consentono di evidenziare ancora grandi difficoltà nella gestione del sistema depurativo non solo con riferimento ai cinque principali impianti comprensoriali, ma anche con riferimento agli altri depuratori pubblici presenti in regione.

Per un miglioramento del sistema nel suo complesso, in una prospettiva futura, oltre alla razionalizzazione di competenze e risorse come sopra suggerito, un intervento significativo e

decisivo potrebbe essere rappresentato da una produzione normativa regionale intesa a colmare due specifiche lacune che ancora oggi sussistono:

- assenza di normativa regionale per gli scarichi provenienti da agglomerati urbani con meno di 2000 A.E.. Tale carenza causa oggettive difficoltà nella valutazione degli esiti dei controlli e non permette ai comuni sprovvisti di impianti di poter procedere ad una corretta programmazione degli interventi da porre in essere;
- assenza di normativa regionale in materia di scarichi di acque reflue assimilabili alle domestiche che recapitano in acque superficiali o sul suolo. Tale carenza causa oggettive difficoltà nella valutazione degli esiti dei controlli e per le aziende che devono decidere come trattare i reflui generati dalle lavorazioni;
- assenza di impianti centralizzati di depurazione dei reflui in diverse aree ASI della regione.

Il giudizio conclusivo è dunque estremamente articolato:

- Le criticità: moltissime criticità da affrontare e superare. La regione Campania è una terra che è stata profondamente ferita negli anni passati nelle sue matrici ambientali e la rigenerazione e riqualificazione di un territorio così fortemente aggredito non è un'operazione semplice, né rapida;

- a prescindere dall'individuazione delle responsabilità di coloro che hanno concorso in questo processo di aggressione e di danneggiamento (responsabilità che chiaramente non sono ricollegabili alla condotta di un singolo, quanto piuttosto a comportamenti collettivi e diffusi in un lungo arco temporale), bisogna prendere atto che oggi finalmente la consapevolezza di quanto accaduto e delle criticità da risolvere è piena ed è altrettanto chiara la urgenza di interventi e di impiego di adeguate risorse;

- le risorse: l'istruttoria ha rivelato che il Governo e dunque l'autorità centrale ha assunto impegni ben precisi in punto di impegno di spesa, assolutamente indispensabile per la realizzazione degli interventi, dato questo che va sicuramente accolto con favore. Ma le risorse non bastano: occorre una attenta, razionale ed efficace programmazione per l'impiego delle stesse attraverso un approfondito studio delle situazioni su cui intervenire, uno studio che consenta di utilizzare correttamente i finanziamenti e che individui le competenze e i programmi attuativi. La esatta delimitazione delle competenze è l'unico strumento che consente di responsabilizzare chi opera: la istruttoria ha rivelato chiaramente come la transitorietà e la precarietà degli assetti organizzativi nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti è stato uno dei principali fattori di stallo, di "sospensione" delle decisioni, di sovrapposizioni delle attività dei soggetti chiamati ad operare con inevitabili ricadute in punto di mancata realizzazione degli obiettivi preposti.

- Le programmazioni e i piani: i programmi non devono essere solo "accattivanti" e astrattamente convincenti; debbono potersi realizzare in concreto sulla base delle risorse, delle competenze e dei soggetti di cui si dispone. L'Europa ritiene che la regione Campania non abbia ancora adempiuto agli obblighi imposti a seguito della procedura di infrazione e questa inadempienza rimane uno dei punti chiave della futura programmazione campana. La regione è "sotto osservazione" attraverso un piano di monitoraggio che potrà concludersi solo allorquando l'Europa riceverà le risposte che attende ormai da qualche anno.

- La formazione e l'informazione: l'ambiente è un bene comune, di cui ciascuno è responsabile. La Commissione ha volutamente ricompreso nella propria istruttoria la voce dei comitati dei cittadini e delle associazioni ambientaliste per verificare non solo quale fossero le doglianze di coloro che abitano queste terre, ma anche per comprendere quanto i cittadini siano correttamente informati e quanta e quale sia la loro richiesta di formazione e informazione. I cittadini sono sempre più attenti e informati e la loro collaborazione cresce quando l'informazione loro garantita è esauriente e corretta. Dunque formazione e informazione rientrano in una corretta politica ambientale che gli enti territoriali devono perseguire.

- Gli interventi normativi: Le esperienze realizzate e le difficoltà concretamente incontrate spesso sono indici rivelatori della perfettibilità di alcuni strumenti normativi, primari e secondari, già esistenti e della necessità di adottarne ulteriori. L'inchiesta lo ha rivelato con particolare riguardo al tema delle acque e alla legge sulla terra dei fuochi, ma la riflessione assume sicuramente un carattere più generale in ragione delle specificità che caratterizzano la materia ambientale.

REGIONE TOSCANA

Relazione territoriale sulla regione TOSCANA
Relatori: Sen. Laura Puppato e On. Stefano Vignaroli

Testo pubblicato: [Doc. XXIII n. 49](#)

Iter parlamentare di approvazione del testo

14/02/2018: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**

28/02/2018: **Seguito dell'esame e conclusione**

1/03/2018: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1**

Considerazioni finali

1. Inquadramento generale della situazione nella regione Toscana. Come si è rilevato, parlando della provincia di Livorno, le relazioni, in data 5 luglio 2017 e 14 dicembre 2017, rassegnate dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Livorno, nonché applicato alla procura distrettuale di Firenze, dottor Ettore Squillace Greco, contengono una puntuale analisi della situazione, non solo del circondario di Livorno ma che sono riferibili all'intera regione Toscana.

Secondo gli ultimi dati disponibili rappresentati dallo stesso procuratore della Repubblica (contenuti nel doc. 2152/2) la Toscana è al sesto posto nella classifica nazionale per numero di reati ambientali accertati. Viene dopo Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Lazio.

Si tratta un dato significativo, che non può essere spiegato con una maggiore meticolosità nel verificare il rispetto della normativa ambientale. E' ben vero, in teoria, che in Toscana vi possano essere controlli più frequenti e più efficaci che in Calabria o Campania, ma non più che in Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Veneto e in altre regioni ad essa assimilabili.

Dunque, se risultano accertati più reati che nelle altre regioni omologhe, per caratteristiche socio-economiche e funzionalità degli organi di controllo, significa che in Toscana si inquina di più.

Nel panorama nazionale dei reati ambientali la regione Toscana, con il Lazio, viene immediatamente dopo le quattro regioni di origine delle mafie storiche.

In generale, si può affermare che, in Toscana i settori in cui negli ultimi anni si sono registrati gli illeciti più gravi sono quelli del riciclo degli stracci, dello smaltimento dei liquami, dei fanghi e dei rifiuti solidi.

Le illecite attività elusive della normativa antinquinamento sono oggi realizzate con meccanismi che si sono sempre più affinati con il passare del tempo.

Non solo, infiltrazioni di rifiuti pericolosi nei terreni e nelle cave, giro bolla, declassificazioni fittizie e altri artifici tipici della criminalità ambientale, ma autorizzazioni caratterizzate da espressioni generiche ed equivoche, che finiscono per consentire quello che è vietato e, cioè: 1) iscrizioni all'albo dei gestori ambientali con ditte create ad hoc per trattare i rifiuti, che viceversa non trattano; 2) organizzazione di mezzi e standardizzazione di procedure per mascherare i rifiuti e smaltirli con false classificazioni.

E' uno dei grandi "affari" di questi tempi: quello, cioè, dello smaltimento dei rifiuti, alimentato da frequenti corrottele e da controlli troppo spesso inadeguati, in qualche

modo, favoriti da una legislazione farraginosa e sempre più bisognosa di una semplificazione chiarificatrice.

Alcuni degli ultimi casi di traffico di rifiuti contestati in Toscana coinvolgono imprese regolarmente iscritte e autorizzate a trattare i rifiuti stessi.

Uno di questi ha riguardato una ditta pratese operante nel settore degli stracci ed è stato, forse, il primo caso di impresa a partecipazione camorrista, il cui titolare (un toscano) è stato condannato con sentenza definitiva, con l'aggravante della agevolazione mafiosa prevista dall'articolo 7 della legge n. 203 del 1991.

Nuove modalità di realizzazione degli illeciti si registrano nei settori dei rifiuti tossici e pericolosi.

Una serie di indagini, alcune delle quali ancora in corso, sia nel territorio livornese, sia in altri ambiti della Toscana, dimostrano l'esistenza di collaudati sistemi fraudolenti diretti a gestire lo smaltimento dei rifiuti pericolosi, eludendo la normativa di settore per realizzare consistenti profitti illeciti.

Tali sistemi si basano, di regola, sul sodalizio criminoso, che si crea tra chi produce i rifiuti, che ha interesse a smaltirli al costo più basso possibile, e chi gestisce gli impianti di trattamento e gli impianti di smaltimento finale, con una chiara alterazione delle regole di mercato, in danno degli imprenditori onesti.

Si verifica, così, che rifiuti pericolosi vengano qualificati falsamente come rifiuti non pericolosi e, come tali, smaltiti in discariche autorizzate per i rifiuti non pericolosi. Il meccanismo registra spesso l'utilizzazione fraudolenta del codice CER 19.12.12, che è quello cui corrisponde l'ecotassa più bassa in assoluto (euro 2,50 a tonnellata, contro euro 10,55) e del codice CER 19.02.03, che caratterizza le miscele di rifiuti non pericolosi.

Parimenti, al fine di beneficiare dell'ecotassa e dell'IVA agevolata, vengono smaltiti con il codice CER 19.12.12 rifiuti, che in realtà non hanno subito alcun trattamento (selezione, recupero, triturazione ecc.), necessario per poter essere classificati con tale codice.

In sostanza, in tali casi, i soggetti agenti realizzano un triplo illecito profitto: quello costituito dal risparmio sulle spese di trattamento dei rifiuti, quello costituito dalla indebita percezione del contributo dell'ecotassa (che appunto è legato al codice CER 19.12.12) e, infine, l'indebito risparmio sull'IVA, perché in questi casi è prevista l'aliquota agevolata del 10 per cento, anziché quella generale del 22 per cento.

Non manca nel traffico illecito di rifiuti realizzato in Toscana il cosiddetto "girobolla".

I rifiuti entrano in impianto e tal quali escono con nuovo FIR (formulario di identificazione rifiuti) di accompagnamento, senza che gli stessi siano neanche scaricati dal trasportatore; dopo di che, viene agli stessi attribuito nel FIR in uscita un numero di omologa falso, allo scopo di far risultare che gli stessi hanno avuto il trattamento e sono stati sottoposti alle analisi necessarie per poter poi essere conferiti come rifiuti non pericolosi nelle apposite discariche.

Altro aspetto da considerare in generale è che le imprese di trattamento, per eludere i controlli richiesti anche dagli stessi impianti di smaltimento finale, spesso tendono a camuffare i rifiuti per renderli simili agli standard che caratterizzano i rifiuti non pericolosi e poterli così qualificare falsamente con codice CER 19.12.12.

Tale obiettivo viene raggiunto, tritando i rifiuti per renderli non riconoscibili. Si tratta di meccanismi illeciti che coinvolgono anche compiacenti gestori delle discariche.

Ma non solo questi ultimi. Una serie di elementi concreti fanno ipotizzare il concorso volontario di imprese di autotrasporto, di superficiali laboratori di analisi, di distratti appartenenti alla pubblica amministrazione.

In conclusione, risulta pienamente condivisibile l'analisi compiuta dal NOE di Firenze, nella relazione del 21 maggio 2017, secondo cui la tipologia dei reati ambientali perseguiti sono perpetrati prevalentemente da amministratori e/o soci di piccole/medie