

---

**XIII LEGISLATURA**

---

Doc. **XXIII**

N. 12

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ  
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

(composta dai deputati: *Scalia, Presidente; Gerardini, Vice Presidente; Fabris, Segretario; Cappella, Carboni, Casinelli, Collavini, Copercini, De Cesaris, Errigo, Iacobellis, Izzo Domenico, Manzato, Marengo, Penna, Rossi Oreste, Saraca, Sospiri, Tarditi, Vigni*; e dai senatori: *Specchia, Vice Presidente; Polidoro, Segretario; Asciutti, Capaldi, Carcarino, Cazzaro, Colla, Cortelloni, Cozzolino, Firrarello, Giovannelli, Iuliano, Lasagna, Lubrano Di Ricco, Maconi, Mundi, Murineddu, Napoli, Rescaglio, Staniscia*)

**RELAZIONE SULLA CAMPANIA**

(Relatore: deputato Massimo SCALIA)

*Approvata nella seduta dell'8 luglio 1998*

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere l'8 luglio 1998  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g), della legge istitutiva  
10 aprile 1997, n. 97*

....

Pagg. 31-41

*5. Le attività illecite nel ciclo dei rifiuti in Campania.*

Sul rapporto intercorrente tra traffico illegale di rifiuti e criminalità organizzata, la Commissione ha ascoltato vari magistrati, che hanno avuto modo di occuparsi della questione nel corso delle inchieste attinenti alle organizzazioni criminali operanti in Campania. Le inchieste più significative riguardano traffici di rifiuti pericolosi prodotti nel nord Italia, trasportati da aziende vicine alla criminalità organizzata e smaltiti in maniera illecita in discariche abusive distribuite principalmente nella provincia di Caserta, ma distribuite anche su altre aree del territorio nazionale. Altre indagini riguardano il presunto smaltimento di rifiuti di varia tipologia nei cosiddetti «laghetti» formati dall'attività estrattiva abusiva sul litorale domizio-fiegreo. Inoltre la magistratura è impegnata in indagini tese ad accertare l'infiltrazione della criminalità organizzata

nel sistema degli appalti per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti sanitari. Il quadro generale è stato fornito dalla procura nazionale antimafia, organismo che attraverso una banca dati collegata con quelle delle singole procure distrettuali dovrebbe essere in grado di conoscere lo stato delle indagini relative alla criminalità organizzata. Per ciò che riguarda la Campania, è stato riferito che da ampie parti del territorio, adibite a ben altre finalità, in pochissimo tempo sono state ricavate una serie di fosse (in molti casi scavate per l'occasione e ricoperte immediatamente) ove sono stati sversati rifiuti: da tale azione è conseguito l'avvelenamento di falde acquifere, oltre alla distruzione del territorio circostante. La presenza della criminalità organizzata nello specifico settore dei rifiuti è stata definita, a livello nazionale, episodica, non programmata, né organica. Nel napoletano, invece, sembra in atto un fenomeno più complesso, nel senso che la «famiglia» o le «famiglie» interessate avrebbero offerto una soluzione al problema mediante acquisizioni di terreni (aree molto ampie destinate all'agricoltura o addirittura ad attività di produzione, ad esempio nel settore dell'allevamento ittico), e la loro utilizzazione per lo smaltimento/interramento illegale, e devastante per il territorio, di ingenti quantitativi di rifiuti. Si tratta di un'analisi sulla quale ha parzialmente concordato l'autorità giudiziaria di Napoli, precisando tuttavia che è forte la preoccupazione circa il ruolo attivo delle organizzazioni camorristiche, di quelle casertane in particolare, in un settore come quello dei rifiuti, nel quale svolgono un ruolo trainante.

### 5.1. L'imprenditoria mafiosa.

Appare in tale contesto evidente il ruolo preminente delle organizzazioni camorristiche nel settore del trasporto e dello smaltimento illecito dei rifiuti, facendo anche riferimento alla presenza quasi monopolistica imposta nel settore della commercializzazione del calcestruzzo, attraverso la formazione di due società consortili, corrispondenti alle aree di influenza delle due principali organizzazioni camorristiche operanti in Campania: Procal operante nella zona vesuviana, nolana e della città di Napoli, area di influenza del dan Alfieri, e Cedic, operante nel casertano, area di influenza del dan dei casalesi. Questa attività (finalizzata anche al riparto interno delle quote spettanti alle varie organizzazioni criminali) viene riprodotta dalla camorra anche nel settore dei rifiuti, ove le organizzazioni criminali più importanti assolvono ad un ruolo catalizzatore degli interessi riconducibili ad organizzazioni di minore importanza. Quanto alle imprese, le indagini in corso hanno consentito di ricondurre direttamente la loro attività alle organizzazioni camorristiche. Alcune imprese sono società di particolare rilevanza nel settore dell'intermediazione, del trasporto e dello smaltimento di rifiuti, e dispongono di notevoli mezzi finanziari, possono imporre tariffari controllati per la trattazione di materiali ed hanno la capacità di gestire i traffici con efficienza e mobilità sull'intero territorio nazionale. Ancora, secondo l'autorità giudiziaria napoletana, il ruolo assunto dalle organizzazioni camorristiche napoletane e casertane nel settore del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti, anche tossici e nocivi, ha rappresentato, all'inizio di questo decennio, un fatto del tutto nuovo per gli stessi inquirenti che si occupavano di criminalità organizzata; le conoscenze formatesi in questi anni hanno confermato che il settore d'impresa relativo all'attività di trasporto e di smaltimento dei rifiuti è segnato da una presenza massiva e pervasiva delle organizzazioni di tipo mafioso, ed in particolare (li quelle camorristiche operanti in Campania. Su tali dichiarazioni la Commissione non può che esprimere perplessità, in quanto i giudizi ed i dati riferiti dalla procura nazionale antimafia e dalla magistratura napoletana non coincidono. A questo proposito, occorre prendere atto che, a tutt'oggi, non è stato dato seguito alla richiesta formulata dalla Commissione alla procura nazionale antimafia per la resa delle notizie sui procedimenti penali

accesi sul problema rifiuti. Il procuratore aggiunto presso la procura nazionale antimafia ha riferito di un monitoraggio del suo ufficio sul problema rifiuti, ma tale documentazione - benché richiesta in più occasioni - non è mai stata trasmessa alla Commissione. Va segnalato che i trafficanti di rifiuti spesso utilizzano quali discariche le cave, per lo più abusive, dalle quali vengono estratti gli inerti necessari alla produzione del calcestruzzo, le cui forniture sono storicamente controllate dalle organizzazioni camorristiche; in Campania la situazione è tale che le organizzazioni camorristiche controllano persino la formazione di consorzi per il controllo della commercializzazione del calcestruzzo, consorzi che sono stati sanzionati dall'autorità *antitrust* proprio per le posizioni di monopolio conquistate nel settore. Tale attività produce effetti devastanti, a volte irreversibili, sul piano ambientale, come ha dimostrato l'indagine «Adelphi», che ha fatto registrare un fenomeno di smaltimento abusivo per milioni di tonnellate di rifiuti di ogni tipologia, nonché denunce di gravissimi casi di occultamento di rifiuti tossici; da allora (le inchieste lo confermano) la situazione si è persino aggravata e si è consolidata la vocazione della Campania a fungere da «pattumiera d'Italia». Il territorio campano oggi sembra essere saturo, al punto da non poter più assolvere a tale «vocazione». Per questo aumentano i casi che coinvolgono altre regioni, come il Lazio, la Basilicata e soprattutto l'Abruzzo. Un ulteriore esempio sulla cosiddetta «circularità» di cicli d'impresa apparentemente diversificati emerge dall'attività di estrazione della sabbia - materiale che, insieme agli inerti, è uno degli elementi impiegati nella produzione del calcestruzzo - attività regolata da normative e potestà amministrative regionali: per evitare tali controlli e sostituirli con quelli di competenza delle amministrazioni comunali, giudicati più facilmente condizionabili, si è diffusa la pratica di impiantare attività di allevamento di pesci clic mascherino le attività di estrazione della sabbia e quelle di successivo occultamento dei rifiuti nei vuoti provocati dalle pratiche estrattive. In alcune zone si sono diffuse vasche ittiche nelle quali sono presenti pochissimi pesci e le stesse vasche segnano i luoghi in cui, a seguito dell'estrazione incontrollata di sabbia, si sono determinate fratture tali da provocare l'abbassamento del livello del suolo in aree piuttosto estese del casertano e nella zona di Villa Literno: questi vuoti vengono colmati attraverso lo sversamento abusivo di rifiuti, in modo da «saldare» le fratture precedentemente provocate: le verifiche investigative fin qui effettuate, ed inserite nel contesto di un'inchiesta tuttora in corso, hanno dato risultati allarmanti anche per la rilevazione di segnali di radioattività anomala. Altri filoni di indagine confermano ulteriormente il ruolo svolto dalle organizzazioni mafiose in Campania: tale è quello costituito dalla registrata posizione di monopolio di imprese ritenute espressione di ambienti criminali campani nel traffico illegale di alcune tipologie di rifiuti tossici e nocivi, traffico realizzato in maniera assai più sofisticata di quello finora registrato del mero sversamento in luoghi sottratti a possibilità di controllo e sui quali si rimanda a quanto riferito alla Commissione dal dottor Federico Cafiero De Raho, titolare di un'importante inchiesta su tale aspetto.

È stato poi posto in evidenza il ruolo assunto da molti centri di stoccaggio, che si vanno configurando come il nodo nevralgico in cui si realizza l'operazione illegale, luogo in cui operano i soggetti d'impresa maggiormente coinvolti, anche se livelli di coinvolgimento analoghi si ritrovano sia nella fase di produzione del rifiuto, sia in quella di utilizzazione illecita. Le audizioni dei collaboratori di giustizia hanno confermato lo scenario disegnato dalla magistratura inquirente, scenario che è stato delineato nei suoi termini più compiuti dalla direzione distrettuale antimafia di Napoli che, nel corso di due distinti incontri, ha portato a conoscenza lo stato delle indagini in materia di traffici illeciti di rifiuti. In particolare, dall'indagine sul dan dei casalesi capeggiato da Francesco Schiavone soprannominato «Sandokan», emerge che il traffico dei rifiuti - provenienti in gran parte dal nord Italia e costituiti principalmente da scorie di natura tossico-nociva - si muove lungo la dorsale tirrenica per fermarsi nel territorio casertano: il traffico si avvale di società di stoccaggio, in luoghi ove i rifiuti cambiano tipologia divenendo rifiuti normali. Vengono poi immessi nel casertano, mediante certificazioni false, soprattutto nelle zone di Villa Literno e Baia Verde. In queste località è stato reperito un considerevole numero di bidoni contenenti rifiuti

di natura tossica, di difficile recupero. Le indagini svolte dal nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri hanno confermato la gestione monopolistica dei rifiuti da parte del clan dei casalesi, all'interno del quale alcuni esponenti avevano creato una vera e propria rete attraverso società di intermediazione, di stoccaggio e di trasporto: con questo sistema, ha aggiunto, riuscivano a gestire direttamente e con costi minimali l'intero traffico. Da parte della direzione distrettuale antimafia di Napoli è stata posta anche in evidenza la preziosa opera di *intelligence* del nucleo operativo ecologico dei carabinieri, che ha accertato (in un'inchiesta ancora coperta dal segreto istruttorio) come, seguendo le localizzazioni delle discariche e le attività del gruppo camorristico, sia stato possibile individuare quando ed in che modo le discariche venivano trasformate in depositi di materiali pericolosi. Tra i primi mesi del 1995 e la fine del 1996 sono state sequestrate numerose discariche e, in occasione di ogni sequestro, è stato acceso un procedimento penale presso la procura circondariale territorialmente competente. Dopo ogni sequestro l'organizzazione normalmente provvede ad individuare un nuovo sito di smaltimento, per svolgervi le medesime attività illecite. L'indagine, condotta in collaborazione tra il NOE e il raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, ha consentito di ricostruire le varie fasi attraversate dal rifiuto tossico-nocivo e/o speciale, da quando viene prodotto fino allo smaltimento finale. Le industrie di lavorazione dei metalli, in particolare dell'alluminio, ottengono quale materiale di scarto le polveri di macinazione, le schiumature di alluminio e le polveri di abbattimento dei fumi, che non possono essere riciclate e reinserte nel ciclo produttivo a causa dell'elevato costo di lavorazione e dell'esigua quantità di alluminio ricavabile, per cui questo materiale di scarto deve essere smaltito tramite terze società. Il prodotto residuo è un rifiuto speciale o tossico-nocivo per via della presenza, anche in percentuali elevate, di ammoniaca ed ossidi di varia natura; pertanto, è necessario adottare accorgimenti perché l'esposizione agli agenti atmosferici innesca pericolose ed incontrollabili reazioni chimiche, con trasformazione del materiale in miscela liquido-gassosa letale per ogni forma di vita. Sul punto la Commissione osserva che, sebbene sia economicamente più conveniente smaltire che reimpiegare, le industrie devono comunque farsi carico dei costi in considerazione del fatto che, con la lavorazione del prodotto, si ottiene il 50-60 per cento di materiali di scarto, e le discariche attrezzate ed autorizzate al particolare trattamento sono, sull'intero territorio nazionale, in numero assai esiguo. Invece le inchieste di forze dell'ordine e magistratura stanno facendo emergere che da parte di alcune imprese, per abbattere i costi, è stata adottata la strategia della declassificazione fittizia dei rifiuti, che vengono fatti passare per residui riutilizzabili, modificati nella loro natura tramite la documentazione di accompagnamento prodotta all'origine presso i produttori o lungo il tragitto verso i luoghi di smaltimento (il cosiddetto «giro di bolla»); per ridurre ulteriormente i costi, i rifiuti sarebbero infine smaltiti in discariche abusive, costituite essenzialmente da semplici buchi nel terreno.

L'inchiesta della direzione distrettuale antimafia, in particolare, ha approfondito le attività dell'Ecologia Ambientale di Napoli di Pasquale Di Giovanni; della Certezza Ecologia di Massa di Cesare Laffi e della Siveco di Bologna: tre società commerciali che inizialmente avevano individuato come primo luogo di smaltimento finale (in senso improprio) la società Italbeton di Rodolfo Statuto, personaggio inserito organicamente nell'organizzazione camorristica dei casalesi e raggiunto da ordinanza di custodia in carcere del 25 novembre 1995 (emessa nei confronti di 146 appartenenti al medesimo clan). Tale filone di indagine presenta profili di estremo interesse per le interconnessioni tra imprenditoria deviata e criminalità organizzata. Lo Statuto, infatti, è un soggetto che, pur se legato organicamente alla camorra, ha compiti prettamente imprenditoriali interessandosi, per conto dell'organizzazione, di vari settori della finanza. Peraltro, è l'esponente di maggior rilievo attraverso cui avviene l'intera gestione del ciclo dei rifiuti tossici; circostanza, questa, confermata dal fatto che presso la ditta dello Statuto risultano depositate ingenti quantità di rifiuti tossici e nocivi. Il condurre tale attività in siti ben individuati (come la Italbeton di Santa Maria Capua Vetere), in luoghi abitati e non molto lontani dal centro, dimostra la possibilità di operare indisturbato. Ed infatti, anche nel settore rifiuti, il terreno di coltura della criminalità

organizzata è rappresentato dal controllo del territorio, ivi compreso il controllo sulle rappresentanze politiche. Tale è l'esempio di Villa Literno - luogo di costanti rinvenimenti di rifiuti tossici e nocivi - ove, almeno negli anni passati, si sono succeduti sindaci come Riccardi e Vincenzo Tavoletta, legati all'organizzazione camorristica; ed ancora il caso di Casal di Principe, comune nel quale, per anni, è stato imposto con i voti controllati dalla camorra un sindaco della stessa: cioè una vera e propria immedesimazione tra politica e criminalità organizzata. La Italbeton di Rodolfo Statuto venne individuata come uno dei primi siti in cui venivano depositati i rifiuti tossici nocivi fin dagli inizi del 1994, tanto che nel settembre di quell'anno l'area venne sottoposta a sequestro parziale; con il sequestro dell'impianto è stata successivamente individuata la ex Fonderie Castelli di Tortona come luogo ove venivano stoccati temporaneamente i materiali, in attesa del dissequestro dell'area di Serre - altro sito di proprietà della ecologia Ambientale del quale disponeva Pasquale Di Giovanni -, un'area temporaneamente sequestrata ma che, da un momento all'altro, si aspettava dovesse essere restituita. La ex Fonderie, ha precisato il magistrato, si è prestata a fornire soltanto una copertura per l'organizzazione, lasciando apparire una produzione di residui riutilizzabili e venendo, così, a soddisfare le necessità delle società suindicate e, in particolare, del Di Giovanni; lo stoccaggio presso la ex Fonderie è proseguita fino al febbraio 1995, periodo in cui è stata sequestrata e, in attesa dell'imminente dissequestro della discarica di Serre, ha avuto inizio la ricerca di una serie di altre località attraverso le quali poter garantire lo stoccaggio delle sostanze.

I successivi siti furono localizzati nelle società Marsid di Capalbio, Busisi Rottami di Grosseto, Trenta Vizi di Orvieto, Ecoliner di Capranica (Viterbo), Raffinerie Metalli Quartaccio di Fabrica di Roma, in provincia di Viterbo; i siti di queste società sono stati utilizzati come centri di stoccaggio intermedio tra le ditte produttrici del rifiuto e quella che sarebbe dovuta essere la discarica finale. Il pubblico ministero ha raccontato che, presso il centro di stoccaggio Trenta Vizi, sono addirittura giunte direttamente le polveri di abbattimento fumi, sostanze con una tossicità così elevata che il titolare, per non detenerle in grosse quantità, ad un certo momento ne ha rifiutato una parte. Il meccanismo di continue nuove individuazioni di siti di smaltimento abusivo è proseguito per tutto il 1996, interessando diverse parti del territorio nazionale e coinvolgendo aziende operanti sia nell'Italia settentrionale che in quella meridionale.

## 5.2. Lo stato dei controlli ed i rapporti tra politica e criminalità organizzata.

Riferendosi all'esperienza della prima inchiesta nel settore (nota come «Adelphi»), è stato ricordato che proprio da quell'indagine occorre prendere le mosse per fissare alcuni punti che, pur senza costituire riferimenti cristallizzati o ripetitivi, sono premessa necessaria per definire un quadro delle situazione alla luce delle conoscenze acquisite ed alle difficoltà d'intervento incontrate. La propensione - spesso di tipo corruttiva - alla caduta dei livelli di controllo amministrativo si moltiplica se l'atteggiamento del soggetto imprenditoriale con il quale l'amministrazione pubblica entra in contatto ha non solo i connotati tipici di chi vuole concludere l'affare ma è anche alimentata dalla forza delle organizzazioni criminali: sotto tale profilo, in Campania si registra una situazione di particolare gravità e potrebbe essere la chiave di lettura della rilevanza tutta speciale della camorra nel controllo di questi traffici. La crescita degli interessi mafiosi nel settore appare in connessione con altri cicli imprenditoriali, nei quali è tradizionalmente consolidata la presenza mafiosa, quali la produzione dei materiali inerti, del cemento, del calcestruzzo: tutti settori nei quali - secondo documenti processuali affidabili - la presenza delle organizzazioni camorristiche è assolutamente predominante. L'intreccio economico-culturale tra camorra e politica è altresì presente in altre realtà ricordate nel

corso dell'audizione con la magistratura campana. Così, per il comune di San Tammaro, il cui sindaco è stato arrestato per collegamenti con l'organizzazione che operava estorsioni ai cantieri dell'alta velocità; così per il sindaco di Mondragone, arrestato per favoreggiamento aggravato in relazione ad una serie di estorsioni poste in essere in danno di imprenditori; così per il sindaco di Parete, presidente di un consorzio che ha versato ripetutamente alla camorra somme di denaro a titolo di tangenti legate ad appalti. Peraltro, lo stesso procuratore della Repubblica di Napoli, dottor Agostino Cordova, sollecitato a rendere ostensive le ragioni che impediscono di catturare latitanti di cui è di pubblico dominio la loro permanenza nelle zone di origine ha osservato che il territorio casertano è una sorta di zona *off-limits*, con vedette della camorra poste all'ingresso di ciascun centro abitato e con comportamenti omertosi degli abitanti del circondario, per cui l'assenza dello Stato nel controllo di questi territori rende tale compito estremamente arduo. A tale ragione, secondo la Commissione, va ricondotto anche il fatto che la sola pretura di Santa Maria Capua Vetere ha disposto negli ultimi quattro anni circa mille sequestri di altrettanti siti inquinati: un numero elevatissimo di interventi, che rende in maniera evidente lo stato di degrado di quel territorio.

### 5.3. L'azione di contrasto.

Sul coordinamento tra uffici del pubblico ministero, la magistratura campana ritiene che lo scambio di informazioni tra procure circondariali, ordinarie e distrettuali costituisce un'utile fonte per acquisire informazioni che consentano una maggiore conoscenza ed una più efficace azione di contrasto.

La magistratura ha in più occasioni sottolineato l'impossibilità di procedere penalmente per i semplici reati di natura ambientale: tuttavia la stessa autorità giudiziaria, a fronte della possibilità prospettata di contestare diverse fattispecie penali (quali la truffa o il falso in bilancio), ha singolarmente affermato che per configurare un falso in bilancio è necessario acquisire la documentazione e, successivamente, effettuare accertamenti ed approfondimenti. La Commissione, a questo proposito, non può non osservare che - prevedendo la normativa italiana sanzioni unicamente amministrative - la magistratura ha tuttavia a disposizione fattispecie penali immediatamente utilizzabili, come dimostrano inchieste condotte da diverse procure: né può valere come giustificazione l'eventuale maggiore difficoltà delle indagini.

L'autorità giudiziaria di Napoli ha invece sostenuto di trovare utilissimo il sistema di controlli all'origine della produzione dei rifiuti, come avviene al nord, mentre i controlli riferiti allo smaltimento avvengono *a posteriori* con tutte le difficoltà che derivano per l'identificazione dei gestori dei depositi abusivi: a tale proposito, è senz'altro da segnalare positivamente l'iniziativa del comandante della polizia stradale di Napoli, che ha predisposto una serie di controlli lungo le autostrade mediante personale specializzato ed addestrato allo scopo. Va senz'altro ricordata l'attuale situazione della procura napoletana ove, a fronte di un organico di ventidue sostituti procuratori in servizio presso la direzione distrettuale antimafia, ben sette magistrati si occupano a tempo pieno delle indagini sul casertano; secondo il titolare dell'ufficio, tuttavia, occorrerebbero almeno dieci sostituti procuratori da impiegare esclusivamente nelle indagini sul casertano, tenendo anche presente il fatto che la necessaria presenza ai dibattimenti riduce di circa due terzi il tempo da dedicare alle indagini da parte dei magistrati. È stato inoltre affermato che la procura di Napoli è un ufficio giudiziario ai limiti della paralisi funzionale, con organici ridotti e personale costretto a rinunciare, per mancanza di fondi, all'effettuazione di prestazioni straordinarie: una situazione di grave dissesto che si aggiunge all'inquinamento presente

non solo nel campo della pubblica amministrazione in senso lato ma anche in quello della polizia giudiziaria, come testimoniato dall'arresto, nell'ambito dell'operazione «Spartacus», di sette comandanti di stazione dei carabinieri del casertano, accusati di collusione con la camorra. Se, come detto, l'attuale situazione della procura di Napoli appare senz'altro difficile, addirittura peggiore risulta quella degli uffici giudiziari di Santa Maria Capua Vetere, che soffre dello sciopero degli avvocati che dura praticamente senza interruzioni da cinque anni: ciò ha determinato da quella data il blocco pressoché totale delle udienze e la prescrizione di numerosissimi reati, tra i quali quelli previsti dall'attuale normativa in materia di rifiuti.

#### 5.4. Il sistema sanzionatorio: limiti e proposte.

Le audizioni hanno anche fatto emergere la crisi di razionalità delle misure di prevenzione. In tale materia si registrerebbero gravi carenze legislative, che non consentirebbero - nonostante l'individuazione di precisi interessi economici e, patrimoniali direttamente riconducibili alle organizzazioni camorristiche - di spogliare l'impresa camorristica della sua complessiva capacità di reinvestire, di continuare ad essere presente. In questo modo, secondo la magistratura, gli enormi patrimoni mafiosi che si formano attraverso lo sfruttamento dei rifiuti vengono sostanzialmente sottratti ad un'efficace azione giudiziaria; tale situazione si sarebbe paradossalmente accentuata con l'istituzione delle direzioni distrettuali antimafia, le quali hanno competenza a svolgere indagini in tutto il distretto della corte d'appello, ma hanno competenza a proporre l'applicazione di misure di prevenzione soltanto per i soggetti che risiedono nel circondario, ambito territoriale originario delle procure della Repubblica con sede nel capoluogo del distretto. Ne consegue l'impossibilità, da parte delle procure distrettuali antimafia, di riversare nei procedimenti di prevenzione le conoscenze processuali acquisite in materia di criminalità organizzata, perché per i soggetti e le imprese operanti negli altri circondari del distretto gli atti devono essere trasmessi alle rispettive procure di competenza: queste ultime, spogliate della competenza in materia di indagini antimafia, conservano la competenza nelle misure di prevenzione pur non avendo, oramai da anni, più conoscenze in termini di indagini.

La situazione di sostanziale crisi del sistema delle misure di prevenzione risulterebbe poi aggravata dal fatto che il procuratore nazionale antimafia - che potrebbe intervenire in via surrogatoria - ha competenza a proporre l'applicazione di misure di prevenzione personali ma non anche di misure di prevenzione patrimoniali, così che il contrasto alla criminalità mafiosa dal versante del fondamento della sua forza, cioè della sua dimensione economica ed imprenditoriale, è complessivamente inefficiente. Tale regime giuridico si ripercuote sull'efficacia di molti interventi giudiziari, anche di quelli attinenti alle indagini in materia di imprese operanti nel settore del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti. Su tale delicata tematica la Commissione rinnova il proprio impegno a rivisitare il problema dell'adeguatezza degli interventi di tipo sanzionatorio (la materia dei rifiuti è, per lo più, governata da previsioni contravvenzionali) e di riconsiderare l'opportunità di approfondire i temi concernenti lo schema associativo, sì da poter ricomprendere nell'articolo 416-*bis* anche i reati che derivano da distinte attività di soggetti che concorrono allo stesso risultato illecito.

Va ad esempio ricordata la scelta processuale fatta da uno degli uffici operanti nel distretto della corte d'appello di Napoli, la procura di Nola, la quale ha posto sotto sequestro una discarica di rifiuti speciali, configurando l'ipotesi del reato di cui agli articoli 434 e 440 del codice penale, riguardanti l'adulterazione di sostanze alimentari; in questo caso lo smaltimento di rifiuti nocivi aveva provocato l'inquinamento di una falda acquifera sottostante le acque stesse, per cui il reato contemplato dall'articolo 434 del codice penale è stato contestato perché, nel dettato delle ipotesi di

condotte tese a provocare la distruzione ed il crollo di edifici ovvero altri disastri, l'espressione «altri disastri» è stata interpretata come comprensiva di qualsivoglia situazione di pericolo concreto per l'incolumità pubblica e per gli interessi di una massa indeterminata di soggetti. Lo sforzo effettuato nell'utilizzazione normativa non può, tuttavia, surrogare l'esigenza di una norma precisa per ciò che attiene alle prassi applicative ed investigative; la semplificazione normativa e l'individuazione di meccanismi sanzionatori semplici, chiari ed efficaci, farebbero accrescere, a suo giudizio, sia i livelli di deterrenza nei confronti dei soggetti destinatari delle norme che i livelli di efficacia dell'azione degli uffici requirenti e di polizia. A giudizio della Commissione, non può, tuttavia, sottacersi che lo strumento processuale è sì importante, ma non decisivo, perché ciò su cui fare affidamento è soprattutto l'effettività dei controlli amministrativi preventivi. Per tale profilo la situazione della Campania appare estremamente grave, perché gli interessi illeciti che si muovono nel settore rifiuti non appaiono accompagnati da adeguati contrasti sul piano dell'azione di controllo della pubblica amministrazione.

Peraltro, la stessa imprenditoria locale appare fortemente condizionata dalla camorra, che favorisce situazioni monopolistiche di fatto. Sotto altro profilo, un'eccessiva attenzione penale sul settore rischia paradossalmente di deresponsabilizzare l'attività di controllo amministrativo, costringendo la magistratura ad un ruolo di supplenza, spesso inadeguato. A parere della Commissione, è pertanto opportuno che misure preventive e sanzioni incidano, più che sulla gravità delle misure personali, sul ripristino e sul risanamento ambientali.

## 6. Conclusioni.

L'insieme delle problematiche affrontate sin qui offrono un quadro sicuramente grave per i diversi profili: programmatico, gestionale, sanitario e criminale. La Campania è tuttora in una fase emergenziale per quanto concerne lo smaltimento dei propri rifiuti, e gli interventi attuati sinora non hanno le caratteristiche necessarie per poter superare tale fase. Certo, si dà atto che il prefetto di Napoli, commissario di Governo per l'emergenza smaltimento, sta effettivamente ricercando siti idonei per poter coprire le necessità di smaltimento dei rifiuti prodotti nella regione; tale attività tuttavia - nonostante corrisponda a ciò che viene a lui richiesto dalle ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri - non può però essere che provvisoria, nell'attesa di una nuova politica dei rifiuti. Inoltre, le scelte operative commissariali si scontrano con l'indisponibilità di alcune amministrazioni comunali ad accogliere l'insediamento di nuove discariche sul proprio territorio. Ma, al momento, questa sembra essere l'unica strada possibile per i rifiuti solidi urbani prodotti in Campania, giacché - come si è visto - la raccolta differenziata da destinare al riciclaggio è attualmente limitata a pochi comuni, anche se di rilevanti dimensioni come Napoli e Salerno. Il piano regionale di smaltimento - emanato dal presidente della regione Campania, commissario di Governo alla predisposizione del piano - non sembra offrire quelle soluzioni concrete e di forte impatto che la situazione richiede. Com'è stato già evidenziato, il piano regionale manca di individuare numerosi impianti di smaltimento e fornisce elementi di previsione in materia di raccolta differenziata che non risultano basati su alcuna politica effettiva. Il discorso, peraltro, riguarda anche altre tipologie di rifiuti - come gli industriali e gli ospedalieri - per le quali non è dato rinvenire alcuna concreta previsione di realizzazione di impianti di smaltimento. La Commissione esprime viva preoccupazione per tale stato di cose, clic potrebbe determinare il protrarsi della situazione di emergenza senza però offrire concretamente soluzioni operative. Ritiene, pertanto, opportuno richiedere al presidente della regione Campania, commissario di Governo alla predisposizione del piano di smaltimento, un'attivazione straordinaria perché in tempi



rapidi si possano riempire i vuoti di programmazione, per offrire un futuro certo alle necessità di smaltimento dei rifiuti in Campania.

Altrettanta preoccupazione si nutre per l'emergenza ambientale derivante dalla creazione di un numero imprecisabile di discariche abusive nel territorio campano, con continui fenomeni di sversamento illecito di rifiuti, solidi e liquidi, sul territorio. È stato accertato che analisi compiute su alcune colture di Villa Literno hanno evidenziato una concentrazione di metalli pesanti assai superiore ai limiti previsti dalla legge, determinando l'incenerimento degli ortaggi ed aumenti di neoplasie, soprattutto nella provincia di Caserta. Si tratta di una situazione da tenere sotto stretto controllo, adottando idonee misure e promuovendo indagini epidemiologiche specifiche, per accertare eventualmente la connessione tra tali episodi e gli smaltimenti illeciti di rifiuti nel territorio.

Anche a prescindere dai risultati di tali indagini, in ogni caso assume carattere prioritario la questione del recupero ambientale di questo territorio, in particolare dell'area domizio-flegrea e dell'agro aversano: sono, infatti, queste due le aree maggiormente interessate dalle attività di illecito smaltimento. Per tali compiti la Commissione ritiene possa svolgere un'utile azione l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente di recente istituzione, per il ruolo di coordinamento che tale istituto potrà rivestire in questa fase. Peraltro, le acquisizioni assunte dalla Commissione portano ad affermare come gli enti di ricerca italiani abbiano dotazioni di strumenti di rilevamento all'avanguardia a livello internazionale: tali strutture potrebbero essere utilizzate nelle aree interessate, per le operazioni di monitoraggio propedeutiche agli interventi di bonifica. Si potrebbe in questo modo avere un quadro dettagliato delle componenti inquinanti presenti nel terreno ed una localizzazione precisa degli sversatoi abusivi.

L'avvio di questa fase conoscitiva, supportata dagli enti di ricerca scientifica, starebbe a significare un'importante inversione di tendenza verso la fine dell'emergenza, fornendo anche prime positive risposte alle domande delle popolazioni e degli enti locali interessati, che richiedono effettivi recuperi ambientali del territorio. Si tratta, evidentemente, di operazioni di rilevanti dimensioni, anche dal punto di vista economico. È bene ripetere però, che un intervento del Governo nazionale diretto a finanziare i recuperi avrebbe un valore di «risarcimento» a favore di un'area avvelenata da rifiuti prodotti prevalentemente in altre zone del Paese. Sull'azione di contrasto contro la criminalità organizzata la Commissione non può non rilevare come l'attività di indagine abbia compiuto un salto di qualità rispetto a quanto rilevato dalla precedente Commissione. Tuttavia, emerge come la magistratura si debba confrontare con una normativa inadeguata rispetto ai traffici illeciti in argomento, anche se alcuni strumenti offerti dal codice penale possono già oggi essere utilizzati con risultati positivi, come dimostrato dall'attività di uffici giudiziari di altre regioni. Riguardo alle risorse da impiegare, trattandosi di indagini complesse, la Commissione si impegna a sollecitare gli organi competenti affinché le procure e la direzione distrettuale antimafia vengano potenziati con personale e strumenti in grado di consentire una più idonea distribuzione del lavoro. In ogni caso, la Commissione assicura all'autorità giudiziaria della regione Campania la sua costante attenzione sull'evolversi delle situazioni e delle indagini in corso.

A questo proposito, la Commissione ha approvato un documento con il quale riferisce alle Camere sull'esito di uno studio in tema di reati ambientali, che si conclude con la richiesta dell'introduzione nel codice penale della nozione «delitto ambientale», con una proposta di articolato in materia.