

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

1. Premessa.

1.1. Attività della Commissione.

Il Parlamento ha dimostrato, con l'approvazione a larga maggioranza della legge no 399 del 31 ottobre 2001, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, una particolare sensibilità per le tematiche ambientali. La consapevolezza delle difficoltà che la Commissione istituita nella XIV legislatura avrebbe dovuto affrontare si riflette nella formulazione iniziale del testo della legge laddove si stabilisce che la durata della stessa Commissione si estende all'intera legislatura. Le problematiche e le criticità afferenti al complesso sistema del ciclo dei rifiuti nel territorio nazionale, che avevano portato nella XII legislatura all'istituzione di una Commissione d'inchiesta monocamerale e nella scorsa legislatura all'approvazione della legge n. 97 del 10 aprile 1997, istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle connesse attività illecite, furono ritenute meritevoli di approfondimento e di analisi dall'intero Parlamento anche all'inizio della presente legislatura, soprattutto in relazione a taluni profili di vera e propria emergenza ambientale nello smaltimento dei rifiuti, tali da produrre ancor oggi, in relazione a specifiche aree regionali, incombenti rischi di gravi pregiudizi all'ambiente ed alla salute dei cittadini.

Se da un lato appaiono apprezzabili l'attenzione e l'impegno mostrati dalle Camere nel promuovere inchieste parlamentari in ordine alle tematiche collegate al ciclo dei rifiuti, tende tuttavia a profilarsi, dato allarmante, la non incoraggiante considerazione che l'istituzione, in tre legislature consecutive, di tre omologhe Commissioni d'inchiesta su tale materia, dimostri l'assoluta difficoltà del tentativo di superare le gravi situazioni di criticità, che spesso assumono caratteristiche macroscopiche ed emergenziali ed alimentano pericolose tensioni sociali, che afferiscono alla gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani, speciali pericolosi, radioattivi e che trovano causa in una pluralità di problematiche quali le perduranti carenze normative; le inadempienze dei competenti enti e soggetti pubblici o privati; le distorsioni dei sistemi che presiedono alle diverse fasi della raccolta, del trasporto, del trattamento, del recupero, dello smaltimento delle diverse tipologie di rifiuti; l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Al fine di affrontare adeguatamente la sfida alla comprensione ed alla conseguente risoluzione delle molteplici questioni esaminate nel corso dei lavori la Commissione ha ritenuto opportuno avvalersi, ai sensi dell'articolo 6 della legge istitutiva, del supporto e delle competenze tecniche di consulenti e collaboratori che hanno fornito un prezioso contributo all'attività d'indagine della Commissione. Nello svolgimento della propria attività istituzionale la Commissione ha proceduto all'audizione in sede di oltre 250 persone; complessivamente sono state effettuate 22 missioni, di cui due all'estero, durante le quali sono state sentite 800 persone e svolti numerosi sopralluoghi presso siti d'interesse della Commissione; sono stati altresì organizzati tre Convegni: il 22 ottobre 2002 a Roma un Convegno sul tema « Indagine conoscitiva sulle discariche abusive », in collaborazione con il Corpo Forestale dello Stato; il 1° aprile 2004 a Salerno un Convegno sul tema della qualificazione giuridica del termine « rifiuto », in collaborazione con l'Università degli Studi di Salerno; il 16 luglio 2004 a Venezia un Convegno sulle bonifiche dei siti inquinati, in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia.

L'esercizio delle funzioni d'indagine si è calibrato sempre su modalità collaborative nei confronti degli interlocutori; non si è mai ravvisata la necessità di attivare il ricorso ai poteri dell'inchiesta giudiziaria garantiti dalla legge istitutiva. In particolare, allo scopo di conseguire un'esperienza diretta della realtà nelle varie regioni italiane, si è proceduto ad assumere informazioni mediante apposite missioni regionali nel corso delle quali sono stati visitati impianti di diversa tipologia al fine di poter confrontare nel complessivo panorama nazionale i sistemi di gestione del ciclo dei rifiuti che presentano aspetti di eccellenza e quelli caratterizzati invece da profili di criticità. Altrettanto utili sono risultate le audizioni svolte nel corso delle missioni e che hanno consentito di ottenere una adeguata e sintomatica rappresentazione delle concrete difficoltà presenti in ambito locale, delle metodiche con cui gli enti locali, le amministrazioni competenti, gli imprenditori e i diversi operatori interessati affrontano nei singoli territori, ed in presenza di mutevoli condizioni di impiantistica e di condizionamenti della criminalità organizzata, le problematiche comuni all'intero territorio nazionale; dello sforzo dell'autorità giudiziaria e delle forze investigative nel contrastare i comportamenti criminosi in campo ambientale; particolare attenzione è stata altresì dedicata ai contributi forniti dal ricco panorama dell'associazionismo ambientalista, che costituisce senza dubbio un osservatorio privilegiato delle condizioni ambientali di ogni specifica realtà del territorio nazionale.

Allo stato dei lavori la Commissione ha approvato cinque documenti, compreso il presente: nella seduta del 18 dicembre 2002 il documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti; nella seduta del 16 aprile 2003 il documento sull'attuazione della direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai veicoli fuori uso; nella seduta del 4 novembre 2003 la Relazione territoriale sulla Calabria; nella seduta del 18 dicembre 2003 il secondo documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti e nella seduta del 1° luglio 2004, il documento sulla nozione giuridica del termine « rifiuto ». Tali documenti, approvati dalla Commissione, sono stati trasmessi ai

Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

1.2. Commissariamento per l'emergenza rifiuti.

La Commissione ha svolto attività conoscitive volte ad approfondire e a verificare la situazione relativa ai commissariamenti per la gestione dell'emergenza rifiuti, attualmente in corso nelle regioni della Calabria, della Campania, del Lazio, della Puglia, e della Sicilia, in riferimento alla scadenza, fissata per il prossimo 31 dicembre 2004, della dichiarazione dello stato di emergenza per le suddette Regioni; stato di emergenza già prorogato ripetutamente nel corso degli ultimi anni.

Sono stati approfonditi nel corso dei lavori anche aspetti relativi alla legittimità di taluni provvedimenti emanati nel corso della gestione commissariale, alla luce di alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa. La delega di poteri straordinari ad un commissario richiede il verificarsi di eventi straordinari per la loro natura e qualità, nonché la presenza di condizioni essenziali quali la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, la specificità dei poteri conferiti al Commissario straordinario, l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare, in virtù dei poteri straordinari conferiti al Commissario. Il Consiglio di Stato ha valutato la sussistenza di tali requisiti in occasione dell'esame di alcune controversie ed ha annullato, con efficacia *erga omnes*, l'ordinanza del Ministro dell'Interno nella parte in cui aveva attribuito al Commissario straordinario, in via generale, «l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti». Nella suddetta decisione (Cons. Stato, sez. V, n. 6809/02 depositata il 13 dicembre 2002) si è infatti ritenuto «eccessivo» qualificare in termini emergenziali un intervento svoltosi in un periodo di tempo di più anni. Il regime commissariale prolungato è stato valutato come una «sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario». La Commissione ritiene che la complessiva vicenda dei commissariamenti per l'emergenza rifiuti dimostri che i confini di legittimità dell'utilizzo dell'istituto del Commissario straordinario debbano essere tenuti ben presenti e che sia necessario porre fine quanto prima alla gestione commissariale del sistema dei rifiuti.

Peraltro il rientro nel regime ordinario dovrebbe avvenire senza soluzione di continuità attraverso un «passaggio controllato» alle competenze ordinarie, con la consapevolezza che il percorso intrapreso verso un ciclo integrato di raccolta e di smaltimento debba essere in grado di fronteggiare le difficoltà della gestione ordinaria, in completa autonomia dal punto di vista delle competenze locali.

In tale ottica un piano di rientro potrebbe essere collegato a specifici interventi di completamento dell'attività attualmente in corso, con la chiara prescrizione di modalità e limiti temporali delle proroghe eventualmente conferite. È infatti nel corso del regime ordinario della gestione del ciclo dei rifiuti che devono essere misurate

le performance qualitative del meccanismo della raccolta differenziata, dell'efficienza dell'impiantistica e della funzionalità del complessivo sistema integrato, dovendo invece le strutture commissariali limitarsi a disegnare l'architettura di tali elementi, capisaldi di una buona gestione del ciclo dei rifiuti.

1.3. Indagine sui rifiuti speciali pericolosi.

A seguito della grave vicenda che nel gennaio 2003 coinvolse lo stabilimento Enichem di Priolo la Commissione ha attivato specifiche iniziative d'indagine sulla gestione e sulle modalità di smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi, in relazione ai maggiori poli industriali che producono tale tipologia di rifiuti nel territorio nazionale.

Tutti i gruppi parlamentari hanno prospettato l'opportunità di procedere ad un approfondimento, anche mediante apposite missioni della Commissione, delle problematiche inerenti la gestione del ciclo dei rifiuti speciali pericolosi e il sistema delle bonifiche dei siti inquinati d'interesse nazionale. La Commissione ha quindi svolto una attenta ricognizione ed un monitoraggio ad ampio spettro di tutti i dati e i profili di conoscenza più significativi e sintomatici della situazione presente nell'intero territorio nazionale, anche mediante il confronto ed il contributo degli enti ed organismi competenti, quali regioni, province, agenzie dell'ambiente (Arpa), forze di polizia e magistratura, nonché la dirigenza amministrativa e tecnica che presiede alla gestione degli impianti medesimi. L'obiettivo dell'indagine consiste nell'individuazione, partendo dalla verifica dei sistemi esistenti per la gestione dei fenomeni considerati, delle forme di gestione integrata delle singole competenze per verificare il determinarsi di positivi effetti sinergici per un'azione coordinata ed efficace, al fine di individuare possibili lacune o distorsioni che potrebbero agevolare, anche indirettamente, condizioni di irregolarità ed illiceità nella gestione del ciclo dei rifiuti speciali. Si è proceduto quindi alla verifica dei profili di criticità e delle eventuali carenze normative che connotano l'attuale sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi.

L'indagine, sulle cui risultanze è già possibile fornire elementi di valutazione in altra parte della relazione, ha riguardato siti ed impianti produttivi particolarmente significativi in ragione della loro collocazione geografica e della tipologia di rifiuti ad essi connessa. In particolare la Commissione ha svolto appositi sopralluoghi presso impianti dell'industria chimico-siderurgica, tra cui quelli presenti nei siti di Taranto, Manfredonia e Brindisi; Sarroch, Portovesme e Porto Torres; Gela, Priolo, Augusta; saranno quanto prima esaminate le problematiche afferenti agli impianti di Ravenna, Ferrara e Mantova. Sono state altresì approfondite le questioni afferenti i siti a rischio amianto, quali quelli presso Biancavilla e Bagnoli, nonché i siti di rifiuti radioattivi, quale la Cemerad.

In ordine al sito di porto Marghera un pool di consulenti istituzionali, esponenti delle forze investigative, sta svolgendo un approfondito esame al fine di far luce sulle problematiche che

riguardano le specifiche modalità di trattamento, smaltimento e riutilizzo di tale tipologia di rifiuti, con particolare riferimento allo studio integrato dei flussi.

2. Analisi delle realtà regionali esaminate.

2.1. Calabria.

Il 4 dicembre 2004 la Commissione ha approvato all'unanimità la relazione sul ciclo dei rifiuti in Calabria (doc. XXIII n. 4). L'indagine ha fornito un quadro completo sui livelli di attuazione della legislazione inerente alla gestione del ciclo dei rifiuti nella regione. Particolare attenzione è stata dedicata alle problematiche relative a specifici siti inquinanti, alla consistenza ed utilizzazione delle discariche, alla realizzazione e al funzionamento degli impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani, ai provvedimenti adottati per la concreta riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti attraverso il reimpiego e il riciclaggio, nonché all'accertamento di eventuali interessi e coinvolgimenti della criminalità organizzata nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Si è proceduto quindi ad acquisire elementi di valutazione sullo stato di attuazione del piano di gestione approvato dal Commissario delegato. La struttura commissariale per l'emergenza rifiuti ha evidenziato forte determinazione nell'intento di imprimere una svolta ed una accelerazione nel programmare e realizzare le più idonee iniziative volte a consentire al territorio della Calabria di superare lo stato di precarietà e di emergenza nello smaltimento dei rifiuti. Dalle relazioni acquisite dalla Commissione si registra, per quanto concerne la presenza in Calabria della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, un decremento dei reati rispetto agli anni precedenti. Si segnalano infatti meno reati specifici connessi al traffico di rifiuti tossici e pericolosi provenienti da altre regioni e dall'estero, sversati in discariche abusive. I poteri delegati al Commissario straordinario hanno consentito peraltro di poter interdire l'ingresso nella regione di carichi di rifiuti provenienti da altre regioni o dall'estero e di ridurre i centri decisionali per l'impegno e l'erogazione di risorse finanziarie pubbliche, che hanno sempre rappresentato occasione di infiltrazione della criminalità. Sono stati altresì adottati criteri e modalità operative per la gestione integrata dei rifiuti che offrono maggiori garanzie di legalità. Tutti gli impianti tecnologici sono stati programmati con il sistema del *project financing*. Sono tuttora in corso indagini tese a far luce sull'andamento di alcune gare d'appalto per lo smaltimento dei rifiuti. Purtroppo dal complesso dei dati e degli elementi informativi acquisiti nel corso dell'indagine emerge una situazione di forte pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo integrato dei rifiuti, con la presenza di condizionamenti illeciti non certo marginali sul complessivo circuito della gestione e dello smaltimento dei rifiuti. Per l'intera regione è stata elaborata una mappa delle discariche, che costituisce un rilevante strumento per le azioni di recupero ambientale e di tutela. La tutela dell'ambiente, coinvolgendo i più intimi diritti sociali, richiede un'azione dei pubblici poteri forte, responsabile

e capace di tutelare con carattere di priorità gli interessi generali. La complessità dei procedimenti per contrastare i reati ambientali, che richiedono accurate indagini investigative ed analisi anche di esperti esterni all'amministrazione giudiziaria, con costi e tempi tecnici notevoli, non sempre compatibili con i termini di prescrizione dei reati contestati, induce ad immaginare nuovi strumenti legislativi. Strumenti che siano in grado di assicurare in tempi rapidi, come auspicato sia dall'autorità giudiziaria sia da quella investigativa, una più efficace tutela giuridica a difesa dei reati dell'ambiente per consentire adeguate azioni investigative, idonee a bloccare tempestivamente traffici illegali di rifiuti tossici, evitando, con appropriate azioni di prevenzione, la realizzazione di impegnativi progetti di bonifica, che richiedono peraltro cospicue risorse finanziarie.

Alla luce dei passi avanti compiuti nella complessiva gestione del ciclo dei rifiuti appare opportuno ricondurre quanto prima la regione ad una condizione di ordinarietà, non ritenendosi ulteriormente sussistente quella situazione di emergenza nel settore dei rifiuti che aveva determinato il commissariamento della regione.

2.2. Campania.

1) Premessa.

L'8 luglio 1998 la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse istituita nella XIII legislatura presentava ai Presidenti delle Camere la relazione sulle indagini effettuate nella regione Campania. Le conclusioni alle quali la precedente Commissione giungeva, al termine di un vasto lavoro di indagine, hanno rappresentato il punto di partenza delle attività della Commissione d'inchiesta istituita in questa legislatura che, nell'ambito delle attività cui è stata preposta, ha effettuato ulteriori approfondimenti su tutto il territorio regionale. In particolare, in quella relazione, veniva sostanzialmente confermato il giudizio « molto preoccupato », espresso anche dalla prima indagine parlamentare (XII legislatura), dello stato in cui versa la politica dei rifiuti nella Regione Campania sotto tutti i profili presi in esame: programmatico, gestionale, sanitario e criminale. Le criticità evidenziate nelle precedenti relazioni sono state particolarmente considerate nella definizione delle linee guida attraverso cui l'attuale Commissione ha affrontato il compito che gli è stato demandato dal Parlamento e, svolgendo le missioni e le numerose audizioni, « in loco » e in sede, di rappresentanti delle istituzioni nazionali e locali, delle imprese, delle associazioni di categoria degli operatori del settore, dei lavoratori e dei cittadini.

La dichiarazione dello stato d'emergenza e le numerose ordinanze commissariali che si sono susseguite a far data dal 1994, hanno attribuito, al Prefetto di Napoli ed al Presidente della Regione, poteri *extra-ordinem*, determinati dall'esigenza di realizzare, anche in Campania, un sistema di gestione dei rifiuti non più incentrato sulla discarica, ma articolato nelle diverse e distinte fasi: della raccolta differenziata, della produzione ed utilizzo del combustibile da rifiuto

e dello smaltimento dei rifiuti residui ricorrendo ad impianti a tecnologia complessa e limitando il più possibile il ricorso alla discarica. Il sistema così generato ha attribuito ai Commissari delegati un ruolo centrale per la realizzazione di tale sistema. Tra le molteplici attività di loro competenza ricordiamo:

a) la realizzazione e l'attivazione di discariche atte a far fronte all'emergenza;

b) la definitiva chiusura di discariche abusive e incontrollate;

c) l'attivazione della raccolta differenziata;

d) la realizzazione di attività necessarie ad adeguare, ovvero realizzare, gli impianti per la produzione di compost, per il trattamento dei rifiuti ingombranti, per la selezione e la preparazione delle frazioni nobili;

e) l'organizzazione di un adeguato sistema di trasporto dei rifiuti urbani realizzando, ove necessario, piazzole per lo stoccaggio;

f) la facoltà di stipulare, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti con operatori industriali per la realizzazione di impianti per la produzione e l'utilizzo del combustibile ricavato da rifiuti (CDR) e per l'affidamento in gestione del servizio dei rifiuti urbani che residuano dalla raccolta differenziata.

2) L'attività della Commissione d'inchiesta.

Sia le audizioni svolte in sede che le missioni effettuate hanno consentito ai Commissari di prendere atto di una situazione ancora lontana dalla prospettiva di un rapido ritorno alla gestione efficiente dell'intero ciclo dei rifiuti che, in questi dieci anni di gestione commissariale, si è tentato di perseguire. Le missioni svolte, ed in particolare quella del mese di febbraio 2004, durante uno dei più gravi periodi di emergenza, hanno consentito ai membri della Commissione che vi hanno partecipato, di verificare « *de visu* » le gravi condizioni in cui versa, se si escludono alcune, invero poche, « isole felici », l'intero territorio regionale. Durante le missioni sono stati effettuati sopralluoghi in alcuni dei siti che presentano maggiori elementi di criticità in ordine sia all'abbandono dei rifiuti (intere aree del territorio sono letteralmente ricoperte da rifiuti abbandonati) sia ai potenziali rischi per la salute umana e per l'ambiente e sono state visitate, inoltre, le aree in cui sorgono i pochi impianti esistenti di gestione dei rifiuti (discariche controllate, impianti di produzione di CDR) e quelle dove è previsto vengano realizzati i nuovi impianti previsti dal Piano Regionale (in particolare: stazioni di trasferimento e impianti di termovalorizzazione).

Attraverso le numerose audizioni si è cercato, in particolare, di approfondire la conoscenza delle attività svolte o avviate dai Commissari delegati; di verificare l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore, favorita peraltro dalla situazione di crisi che vive la Regione e, nel contempo, dando voce alle molteplici realtà civili e sociali presenti sul territorio, di comprendere le ragioni, ascoltandone

le critiche e, non da ultimo, testimoniando l'attenzione che il Parlamento dedica loro.

3) Gli interessi della criminalità organizzata.

È stata confermata, dalle informazioni fornite dai magistrati inquirenti auditi, la grande attenzione di esponenti della criminalità organizzata nei confronti del sistema ciclo integrato dei rifiuti. Tali preoccupanti fenomeni, in particolare, sono stati registrati dalla Commissione, in relazione alla gestione quotidiana della raccolta e del trasporto dei rifiuti solidi urbani per quanto riguarda il territorio del Comune e della provincia di Napoli. Molti autorevoli esponenti delle istituzioni locali, delle imprese, delle forze dell'ordine e della magistratura, hanno denunciato situazioni fortemente preoccupanti per l'ordine e la sicurezza pubblici, tra i quali episodi di vera e propria aggressione fisica ai danni di strutture e operatori delle società di gestione del servizio.

Significativo è il recente diniego della prefettura di Napoli a numerose aziende private del settore della prevista certificazione antimafia.

In linea generale si può affermare che la gestione illecita dei rifiuti in Campania, così come nella maggior parte delle regioni del sud, è orientata secondo due direttive principali. La prima, in dispregio di ogni regolare procedimento, comporta il realizzarsi di forme di inquinamento, per così dire, « tout court »; si tratta, cioè, di attività per le quali il soggetto che le realizza non si pone la necessità di trovare l'usbergo della norma, ma smaltisce illecitamente i rifiuti in assenza di qualsiasi autorizzazione. Si tratta, cioè, di un comportamento volto semplicemente a fare del territorio un luogo di abbandono dei rifiuti. Dall'altra parte, invece, vi è la « simulazione » del rispetto della normativa, e di una conseguente illecita gestione che, sebbene « coperta » da autorizzazioni valide, utilizza false certificazioni attestanti la non pericolosità dei rifiuti. I soggetti che utilizzano tali meccanismi sono professionisti dei rifiuti che pongono in essere attività illegali.

Sebbene, quindi, la criminalità organizzata in Campania abbia abbandonato l'originario business della costruzione di maxi discariche a vita breve (massimo 6 mesi, un anno), dove venivano sversati rifiuti di ogni genere (questo grazie anche alle attività di monitoraggio e controllo poste in essere dalle Forze dell'ordine), alcune delle indicazioni emerse durante il lavoro svolto dalla Commissione di inchiesta, dimostra quanto ancora siano pericolose le attenzioni che i clan camorristici riservano nei confronti dei gestori degli impianti autorizzati. Una delle informazioni che la Commissione ha acquisito agli atti e relativa ad uno dei filoni dell'indagine nota con il nome di « Re Mida » conferma tale preoccupazione. L'attività investigativa posta in essere dalla DDA di Napoli, infatti, ha portato al fermo di sette persone per associazione camorristica finalizzata all'estorsione e alla tentata estorsione nei confronti dei responsabili legali di un impianto di compostaggio di San Cipriano d'Aversa (CE). I gestori dell'impianto, sebbene fossero vittime del reato estorsivo ed in possesso di regolari autorizzazioni, compivano essi stessi atti illeciti realizzando fertiliz-

zanti per terreni agricoli contenenti altissime percentuali di sostanze tossiche e nocive.

Tuttavia, la fase del ciclo dei rifiuti che oggi appare essere la più permeabile ad infiltrazioni camorristiche è quella legata alla individuazione e gestione dei siti di stoccaggio di CDR. In attesa della realizzazione degli impianti di termo-valorizzazione, infatti, è necessario provvedere allo stoccaggio « provvisorio » della grande quantità di CDR prodotta giornalmente; in questa fase l'individuazione dei siti di stoccaggio risulta essere una necessità prioritaria al fine di evitare l'accumulo delle c.d. eco-balle nei luoghi di produzione. In questo contesto si insinuano gli interessi della criminalità organizzata diretti a gestire le operazioni di compravendita o di locazione dei terreni idonei a tale scopo. Dai riscontri effettuati nell'ambito delle indagini, sempre promosse dalla DDA di Napoli, si è reso evidente il fenomeno della cosiddetta « lievitazione dei prezzi » delle aree individuate per lo stoccaggio del CDR; queste, una volta acquisite dalle organizzazioni criminali attraverso l'utilizzo di prestanome e a prezzi assolutamente contenuti, vengono successivamente locate a canoni particolarmente elevati. A tal proposito, nel corso delle audizioni effettuate dalla Commissione sono stati rappresentati casi emblematici che hanno evidenziato una significativa lievitazione dei costi di affitto rispetto ai costi di acquisizione delle aree interessate.

Il principale fattore che ha consentito alle organizzazioni criminali di acquisire il controllo sulle attività connesse allo smaltimento dei rifiuti è, senza dubbio, l'egemonia che i sodalizi di stampo mafioso esercitano sul territorio.

Pertanto, assume rilievo prioritario, nella persecuzione delle attività illecite gestite dai clan camorristici, l'intensificazione della presenza degli organi istituzionali in quelle aree maggiormente sottoposte al controllo delle compagini criminali.

Implementare gli strumenti di controllo, oltre a rispondere a finalità di prevenzione e repressione, consente di attribuire agli stessi maggiore visibilità, contribuendo in tal modo a recuperare quel rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, indispensabile punto di partenza di ogni efficace azione di contrasto alla criminalità organizzata.

In particolare, nell'ambito del territorio della regione Campania, i dati acquisiti dalla Commissione indicano le aree del casertano, del nolano e dell'hinterland settentrionale della provincia di Napoli, come quelle in cui, da un lato, più profondo è il radicamento delle organizzazioni criminali e, dall'altro, più ampia è la frattura fra cittadini e istituzioni, sovente addirittura sfociata in momenti di violento contrasto.

In tali contesti territoriali, pertanto, è indispensabile, a parere unanime della Commissione, pervenire a soluzioni operative che mirino, pur nella loro eccezionalità, a destabilizzare l'egemonia camorristica con il definitivo recupero del territorio alla piena legalità.

A tal fine, la Commissione prospetta l'opportunità di predisporre un'operazione, articolata sul territorio e temporalmente limitata, modulata strutturalmente secondo la già sperimentata « Operazione Primavera », che veda l'impegno delle forze di polizia, coordinate dall'autorità prefettizia ed eventualmente supportate dall'ausilio di presidi di forze armate, ove ciò fosse richiesto dalla straordinarietà delle situazioni o ritenuto necessario per garantire efficacia all'azione.

4) Il piano regionale di gestione dei rifiuti.

La verifica dello stato di attuazione del Piano Regionale per lo Smaltimento dei Rifiuti emanato il 14 luglio 1997 e dei successivi aggiornamenti è stato un altro profilo di grande interesse della Commissione e i contributi che tutti i soggetti ascoltati hanno fornito in tale direzione sono stati molto utili.

I contenuti delle prime ordinanze emergenziali che puntavano ad un immediato e incisivo incremento della raccolta differenziata e al coinvolgimento delle attività economiche, sono state modificate — con l'accordo delle istituzioni centrali (si vedano, ad esempio, i passaggi tra l'ordinanza ministeriale 2560 del 2 maggio 1997 e la ordinanza n. 2774) — fino a che i provvedimenti ministeriali venivano modificati nel senso dei contenuti del Piano regionale, più volte modificato, che invece prevedeva la realizzazione di un numero definito di impianti di termovalorizzazione, di stazioni di trasferta e di impianti di produzione di CDR. Tali indicazioni hanno subito, negli anni, revisioni e modifiche in relazione alle scelte di politica ambientale effettuate dalle diverse amministrazioni che si sono succedute alla guida delle istituzioni locali ed anche in funzione delle ricordate difficoltà incontrate tra le popolazioni dei territori nel cui ambito dovevano essere insediati gli impianti. L'attenzione della Commissione, inoltre, si è concentrata anche su altri elementi e, in particolare:

sono stati acquisiti dati e informazioni circa lo stato di attuazione del cosiddetto « Piano stralcio » di bonifica dei siti inquinati, delle possibilità di un rapido ripristino delle condizioni di vivibilità e di utilizzazione dei numerosi siti in cui erano state costruite discariche « autorizzate » giunte a fine vita e in quelli in cui erano state individuate le più pericolose discariche abusive;

sono state registrate e saranno oggetto di ulteriore verifica della Commissione, attraverso l'audizione di altre autorità in materia, alcune indicazioni emerse durante le audizioni circa possibili connessioni esistenti, in alcuni territori della Regione, tra l'aumento di patologie sanitarie dei cittadini residenti e la presenza di impianti di smaltimento dei rifiuti.

5) La gestione dell'emergenza.

Quello che nella prima fase dell'emergenza era stato definito « l'unico lavoro possibile » e cioè, la razionalizzazione dello smaltimento in discarica attraverso il controllo di quelle esistenti e l'individuazione di siti per realizzarne delle nuove, avrebbe dovuto trovare una sua conclusione grazie anche alla rivisitazione del piano regionale dei rifiuti con il quale è stata definita una nuova strategia di gestione che mira, sostanzialmente, alla piena realizzazione del ciclo integrato così come definito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

Sebbene oggi non si parta da zero e si debba prendere atto degli sforzi fatti dai Commissari delegati che si sono succeduti in questi dieci anni, non può non destare forti preoccupazioni, ad esempio, il persistere di una situazione che ha imposto la riapertura