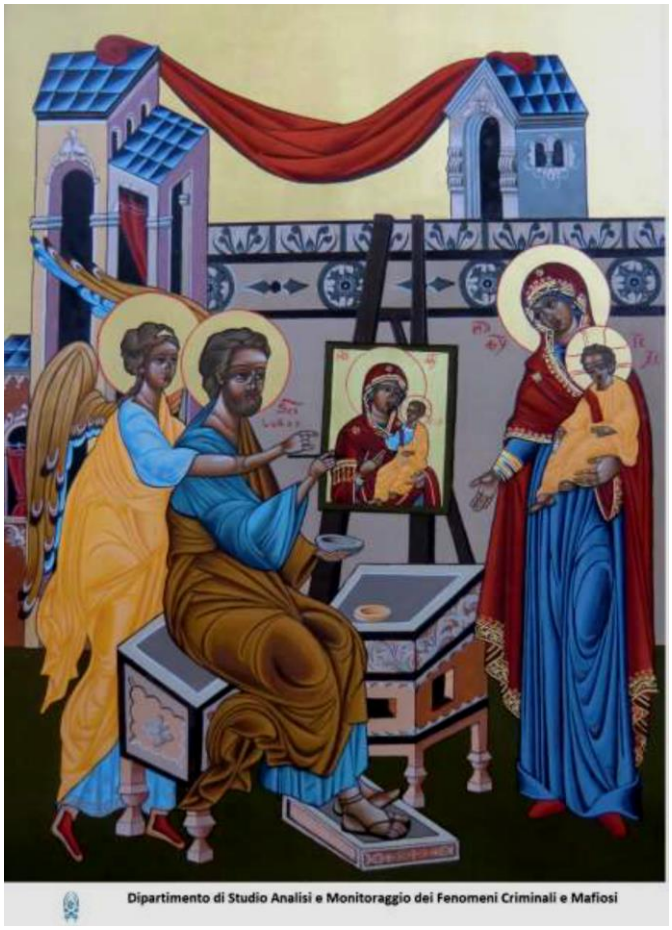
(A CURA DI)
FABIO IADELUCA

DIPARTIMENTO DI ANALISI, STUDI E MONITORAGGIO DEI FENOMENI CRIMINALI E MAFIOSI
(LIBERARE MARIA DALLE MAFIE)

RELAZIONE ANNUALE



IL NARCOTRAFFICO, IL CAPORALATO, LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI, I DELITTI CONTRO L'AMBIENTE E L'ECOMAFIA

VOL. XXI

PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
CITTÀ DEL VATICANO

Pontificia Academia
Mariana Internationalis
Città del Vaticano

Liberare Maria dalle mafie

Dipartimento di analisi studio e monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi

Dipartimento di analisi, studi e monitoraggio dei delitti ambientali, dell'ecomafia, della tratta degli esseri umani, del caporalato e di ogni altra forma di schiavitù

A Papa Francesco esempio di vita per tutti noi

(A CURA DI)
FABIO IADELUCA

DIPARTIMENTO DI ANALISI, STUDI E MONITORAGGIO DEI FENOMENI CRIMINALI E MAFIOSI
(LIBERARE MARIA DALLE MAFIE)

IL NARCOTRAFFICO, IL CAPORALATO, LA TRATTA DEGLI ESSERI UMANI, I DELITTI CONTRO L'AMBIENTE E L'ECOMAFIA

VOL. XXI

PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
CITTÀ DEL VATICANO

IMMAGINE IN COPERTINA A CURA DI PADRE ANTONIO BAÙ
L'OPERA IN ORIGINALE È CUSTODITA PRESSO LA PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
CITTÀ DEL VATICANO

© EDIZIONI DELLA
PONTIFICIA ACADEMIA MARIANA INTERNATIONALIS
00120 - CITTÀ DEL VATICANO - 2022

ISBN: 978-88-89681-49-7

IL NARCOTRAFFICO

di Michele Del Prete
Sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo

PREMESSA

Il traffico di sostanze stupefacenti costituisce ancora oggi uno dei principali settori privilegiato dalle organizzazioni criminali e rappresenta un fenomeno transnazionale che opera su un mercato mondiale, grazie soprattutto ad una sempre crescente domanda e ad un bacino di utilizzatori finali molto elevato.
Il mercato delle droghe si presenta purtroppo in costante espansione ed i gruppi criminali realizzano i propri traffici illeciti a prescindere dalla provenienza e/o appartenenza etnica, dai confini geografici e, quindi, dalle difficoltà di comunicazione, trasporto e occultamento.
La maggior parte dello stupefacente sequestrato in Italia ha come destinazione il mercato nazionale. Tuttavia, alcuni significativi sequestri indicano che il nostro Paese viene talvolta utilizzato anche solo come località di transito per lo stupefacente destinato prevalentemente ad altri Paesi europei .
Il narcotraffico costituisce un fenomeno che incide fortemente sugli assetti economici globali, attesa la enormità dei proventi derivanti da questa vera propria forma di economia illegale facilitata dalla continua espansione del mercato degli stupefacenti, in considerazione del proliferare delle sostanze psicoattive illecite e della creazione di nuovi mercati e nuove rotte internazionali.
In Italia, le organizzazioni criminali mafiose e quelle a matrice etnica hanno un ruolo consolidato nel settore del traffico della droga, con **la 'ndrangheta** che da anni mantiene posizioni di vertice nei circuiti globali del narcotraffico con propri emissari stabilmente attivi nei luoghi di produzione, con **la camorra** che da tempo dispone di basi operative in altri paesi europei, come Spagna e Olanda, per svolgere intermediazione di qualificato livello anche a beneficio di altre matrici criminali, con **cosa nostra** che ha evidenziato un rinnovato interesse per lo specifico settore criminale e con la **criminalità pugliese** che da anni si inserisce nella gestione delle rotte provenienti dall'Albania.
Tuttavia, in un mondo globalizzato caratterizzato sempre più dalle migrazioni di massa, sono soprattutto le **organizzazioni criminali di matrice etnica** che hanno assunto una sempre maggiore capacità e autonomia operativa riuscendo, alcune, a dotarsi di modelli organizzativi idonei a gestire tutte le fasi del traffico fino alla distribuzione ai minori livelli sul territorio.
I sodalizi più attivi e pericolosi sono certamente i cartelli di matrice balcanica, le organizzazioni kosovaro-albanesi, i gruppi sudamericani, principalmente colombiani e dominicani, le mafie nigeriane e tanzaniane che, grazie all'insediamento di comunità di connazionali in vari paesi, riescono ad avvalersi di una ramificata quanto efficace struttura logistica e operativa.
Gli strumenti di contrasto adottati negli ultimi anni contro il narcotraffico hanno prodotto senza dubbio risultati importanti non solo sotto il profilo dei sequestri di elevati quantitativi di stupefacente e degli arresti di numerosi corrieri della droga, ma anche sotto il profilo delle investigazioni finalizzate a ricostruire i flussi e le rotte della droga e ad individuare, in particolare, le organizzazioni che operano a livello transnazionale ed i soggetti ad esse collegati ovvero che offrono alle stesse la loro collaborazione esterna.

Per combattere il narcotraffico occorre sempre più concentrare gli sforzi e soprattutto garantire il medesimo livello di contrasto a livello internazionale, favorendo la cooperazione a vari livelli e agendo con la consapevolezza che solo un'azione di contrasto sinergica a livello transnazionale potrà garantire nel tempo una progressiva riduzione del mercato della droga e, quindi, una drastica riduzione del giro di affari delle organizzazioni criminali che lo governano.

I TRAFFICI DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI: LE PRINCIPALI ROTTE

L'approfondimento degli elementi informativi dedotti dalle principali operazioni delle forze dell'ordine in ambito nazionale, nonché l'analisi dei dati contenuti nei *report* di settore, delineano un efficace quadro di situazione del traffico internazionale delle sostanze stupefacenti.
Novità interessanti sembrano riguardare i nuovi canali di commercio e le nuove rotte utilizzate per il traffico, oltre ad alcune nuove tendenze riguardanti i consumi.
L'*eroina* sembra essere la principale novità, assieme alle *droghe sintetiche*, sempre in via di costante evoluzione, sia nelle varietà che nelle modalità di commercio.
Per quanto riguarda la produzione di *hashish*, il Marocco si conferma il principale esportatore, mentre la rotta tradizionale prevede transiti via mare, in direzione della penisola iberica attraverso lo stretto di Gibilterra, con l'utilizzo di natanti di piccole dimensioni. Si segnala, inoltre, un aumento dei transiti, via terra, verso la Libia e l'Egitto, attraverso l'Algeria e Mauritania, e via mare, costeggiando il versante settentrionale africano.
Tra i maggiori produttori, inoltre, vi sono l'Afghanistan, destinato ad alimentare i mercati dell'area asiatica e, in parte, di quella europea, attraverso la cd. *"rotta balcanica"*, oppure percorsi marittimi attraverso la cd. "*rotta meridionale*", il Libano, funzionale ad alimentare i mercati del Medio Oriente (Siria, Giordania ed Israele), quelli di Egitto, Cipro e Turchia, nonché alcuni paesi dell'Unione Europea; infine, l'India con una produzione destinata ai mercati europei ed americani.
Per ciò che concerne la *marijuana*, i maggiori produttori risultano essere il Messico, con traffici illeciti verso il mercato statunitense, canadese ed i Paesi dell'America centrale, utilizzando direttrici terrestri e marittime, gli Stati Uniti d'America, con una produzione destinata all'utilizzo sul mercato interno, il Canada, il Paraguay, maggior produttore dell'area sud Americana, il Ghana, considerato, insieme alla Nigeria, tra i maggiori produttori a livello mondiale, il Kazakistan, l'Olanda e l'Albania che, attraverso la *"rotta balcanica"* e via mare, soddisfa le esigenze del mercato italiano.
Con riferimento alla *cocaina*, gran parte della produzione continua ad essere realizzata principalmente in Sud America, ed in particolare in Colombia, confermandosi il maggiore produttore mondiale, seguita dal Perù, con destinazione negli Stati Uniti d'America, in Europa, in Asia, in Australia ed in alcuni Paesi latino americani.
Relativamente alle *droghe sintetiche*, dalle *anfetamine stimolanti* (ATS) alle *metanfetamine* (MDMA), fino ad arrivare all'*ecstasy*, tutte ottenute attraverso processi chimici in alcuni casi tutt'altro che complessi, a partire da sostanze di facile reperibilità, la loro produzione è, come per la *canapa*, dislocata in diverse parti del mondo, confermandosi al secondo posto dopo i *cannabinoidi*, tra le droghe maggiormente utilizzate a livello mondiale.
Il *papavero da oppio*, da cui si ottengono principalmente l'*eroina* e la *morfina*, continua ad essere prodotto in prevalenza nel Sud Ovest asiatico, principalmente in Afghanistan, nel Sud Est asiatico,

in misura maggiore, in Myanmar e Laos, e in America latina, prevalentemente, in Messico, Colombia ed in Guatemala.
La cd. *"rotta balcanica"*, con le sue diverse diramazioni, attraverso l'Iran e la Turchia, in direzione dell'Europa Occidentale e Centrale, continua ad essere considerata la principale direttrice mondiale utilizzata per il traffico di *oppiacei*.
Oltre alla cd. "*rotta balcanica",* le principali direttrici di traffico degli *oppiacei afghani* seguono la cd. "*rotta meridionale*", in direzione dell'Asia meridionale, dei Paesi del Golfo, del Medio Oriente, dell'Africa e dell'Europa, nonché la cd. "*rotta settentrionale*", attraverso l'Asia Centrale e la Russia.
Va sempre più strutturandosi una direttrice di traffico di *oppiacei* in uscita dall'Afghanistan che, transitando dall'Iran e dalla Turchia, percorre i territori dell'area *caucasica* per poi ramificarsi in due: verso ovest si dirige in Ucraina e Moldavia attraverso il Mar Nero, mentre verso est prosegue in Azerbaijan, attraversa il Mar Caspio e giunge fino ai confini del Kazakistan con la Russia.
I mezzi più utilizzati per il trasporto terrestre delle sostanze stupefacenti sulla *"rotta balcanica"* restano ancora i mezzi su gomma ed in particolare i TIR ; si tratta, nella maggior parte dei casi di autoarticolati che trasportano carichi di copertura contenenti frutta, verdura o fiori, merci che beneficiano di procedure doganali differenziate, giustificate dalla deperibilità delle merci e dalla conseguente necessità di farle giungere nel più breve tempo possibile ai luoghi di destinazione.
Altro mezzo frequentemente impiegato per il trasporto di stupefacenti sulla *"rotta balcanica"* è risultato essere quello degli autobus da turismo o da viaggio in generale. Le organizzazioni criminali che utilizzano questo sistema si avvalgono solitamente di agenzie di viaggio compiacenti, le quali si prestano ad organizzare appositamente gite turistiche in Turchia, ovvero in altri stati che si trovano lungo la *"rotta balcanica"*, prevalentemente in quelli ove sono collocati i depositi di stupefacente.
Altra importante rotta per il traffico di stupefacenti è quella che attraversa il territorio africano, ciò sia con riferimento al transito dell'*eroina* proveniente dall'Afghanistan, sia con riferimento all'eroina proveniente dal cd. "*triangolo d'oro*", ovvero dal sud est asiatico (Laos, Myanmar e Thailandia). Tale rotta, che utilizza appunto l'Africa come paese di "smistamento", riguarda non più solo l'*eroina* e la *morfina*, ma anche la *resina da cannabis* e le *metanfetamine*. Si denota una tendenza in corso, per quanto riguarda il commercio da parte delle organizzazioni criminali, che è quella della differenziazione, sia nell'approvvigionamento che nello spaccio al dettaglio.
Anche se i canali classici rimangono il principale percorso di introduzione di droghe in tutta Europa, le ultime evidenze investigative consentono di affermare che, anche nel recente periodo, le rotte del narcotraffico dirette verso i principali mercati di consumo della droga continuano ad adattarsi, con notevole flessibilità, alle rotte commerciali e turistiche.
Va inoltre evidenziato che gli aeroporti, grazie ai collegamenti internazionali, rappresentano ancora oggi un importante canale di ingresso degli stupefacenti. Soprattutto sulle lunghe distanze, la rotta aerea mantiene una certa rilevanza, sia con l'impiego di corrieri, perché consente transazioni rapide e pagamenti immediati, sia attraverso spedizioni postali, molto numerose, capillari e statisticamente meno intercettabili. Una volta giunti in territorio europeo, i corrieri proseguono per l'Italia, sfruttando principalmente le linee aeree presso gli scali di **Milano**, **Fiumicino**, **Napoli** e **Bergamo** (Orio al Serio), ma anche presso gli aeroporti di **Bologna** ed **Olbia**.

L'analisi dei dati acquisiti negli ultimi anni consente poi di rilevare come l'Italia continui ad essere un importante crocevia del narcotraffico internazionale, anche grazie allo sfruttamento delle "***rotte marittime***".
Va infatti evidenziato che via mare è entrato in territorio italiano il quantitativo più rilevante del totale della droga sequestrata alla frontiera. Sotto questo profilo, **Gioia Tauro**, **Livorno** e **Genova** continuano ad essere i porti privilegiati dai trafficanti di *cocaina*.
Il sistema utilizzato è quello del **cd. *rip-on / rip-off*,** ossia la spedizione della droga posizionata all'interno di *containers* utilizzati per il trasporto di merci lecite, spesso in transito nei porti di caricamento dello stupefacente, previa sostituzione dei sigilli doganali.
Il porto di **Gioia Tauro** costituisce il più grande *terminal* per il *transhipment* nel bacino del Mediterraneo, nonché il più importante snodo commerciale di accoglienza delle merci ove queste vengono stoccate temporaneamente in attesa di una destinazione finale.
Lo stesso può affermarsi anche per il porto di **Genova**, che riveste un ruolo funzionale per i trafficanti di droga che utilizzano le rotte oceaniche, vista la sua posizione strategica per raggiungere i mercati europei.

LE NUOVE TENDENZE DEL MERCATO DEGLI STUPEFACENTI

Sono ormai alcuni anni che sul mercato internazionale della droga si rileva sempre più la diffusione di sostanze psicoattive ovvero di precursori di nuove droghe.
È stato rilevato, infatti, un significativo incremento dei sequestri di *droghe sintetiche* che, a causa del protrarsi della crisi economica nazionale, offrono evidentemente il giusto *mix* prezzo/effetto per i consumatori, tra l'altro accessibili anche a fasce di popolazione con livelli reddituali estremamente bassi e con età adolescenziale.
Il *web*, soprattutto nella sua dimensione "sommersa", rappresenta un luogo privilegiato per l'illecita commercializzazione di prodotti psicoattivi di sintesi per i quali, se al momento non appare ancora dimostrato un interesse specifico della criminalità organizzata nella gestione degli illeciti traffici di queste droghe e dei **farmaci** contenenti principi attivi ad azione psicoattiva, è certamente vero che intorno a tali sostanze ruota un vorticoso giro di affari che alimenta gli interessi di gruppi criminali di diversa estrazione, con connotazioni così particolari da sottrarsi ai consueti protocolli investigativi.
Un fenomeno illecito che ha assunto, negli ultimi tempi, aspetti di particolare attualità e gravità nell'ambito della produzione di droghe sintetiche, risulta essere l'utilizzo del ***Fentanyl*** e **oppioidi** simili, per i quali la Cina viene indicata quale maggiore fonte di approvvigionamento mondiale.
Il traffico di droghe sintetiche ha assunto negli ultimi anni un'importanza sempre crescente, ricomprendendo gruppi molto ampi di molecole (amfetaminici, cannabinoidi, catinoni, oppioidi e molti altri), in grado di provocare effetti allucinogeni, stimolanti e depressori. Gli stimolanti di tipo amfetaminico (ATS), caratterizzati da processi produttivi semplici e compatibili anche con laboratori rudimentali, comprendono le amfetamine, le sostanze cc.dd. "ecstasy like" e le metamfetamine, quest'ultime ampiamente commercializzate in Italia soprattutto nell'ambito della comunità filippina (il c.d. shaboo o anche ice o crystal meth) e srilankese (il c.d. yaba o droga della pazzia).

Sia la produzione che il traffico di queste sostanze stupefacenti sono appannaggio di organizzazioni criminali specializzate, tradizionalmente distinte dalle consorterie impegnate nel traffico delle altre droghe.
Più in particolare, gli approvvigionamenti di metanfetamina, tipologia di narcotico più richiesto a livello mondiale dopo la cannabis, in passato appannaggio delle organizzazioni del sud est asiatico, sono recentemente attuati anche da sodalizi cinesi che, stabilita la produzione in Polonia, la esportano anche nel resto dell'Europa, inclusa l'Italia.
Con riferimento ai prodotti *cannabinoidi*, va evidenziato che si tratta delle sostanze maggiormente diffuse.
Gli esiti delle attività investigative mostrano che l'*hashish*, di origine pressoché esclusivamente marocchina, giunge sul mercato nazionale seguendo direttrici oramai consolidate, che vedono la Spagna ricoprire un ruolo di *hub* europeo, funzionale alla ricezione dal Marocco ed allo stoccaggio di grandi quantitativi da introdurre sulle piazze di consumo europee, tra cui quella italiana.
L'analisi dei sequestri effettuati alle frontiere fa emergere un ulteriore dato che caratterizza il traffico illecito di droghe relativamente alla *cocaina*. Questa sostanza, infatti, tradizionalmente la più sequestrata negli aeroporti (soprattutto a Milano Malpensa e Roma Fiumicino) è diventata la sostanza stupefacente più sequestrata anche nei **porti** della penisola, tra cui, oltre all'ormai noto **porto di Gioia Tauro** (RC), spiccano quello di **Livorno** e soprattutto il **porto di Genova**.
La dimensione marcatamente imprenditoriale del fenomeno illecito del narcotraffico evidenzia, prioritariamente, l'accumulazione di ingenti capitali, reinvestiti in attività illecite o "*ripuliti*" per essere immessi nell'economia legale, cui si associa la capacità da parte degli attori criminali di penetrare i mercati legali, alterandone le regole e gli apparati pubblici, spesso permeabili a forme di corruzione e collusione.

LA SITUAZIONE DEL NARCOTRAFFICO IN ITALIA: IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI MAFIOSE TRADIZIONALI E QUELLO DELLE MAFIE STRANIERE

Con riferimento alla situazione italiana, va evidenziato che un ruolo di primo piano nel settore del narcotraffico è riservato alla **'ndrangheta** che, avendo ormai da anni consolidato le proprie basi logistiche ed operative in numerosi paesi europei e sudamericani, ha dimostrato di essere in grado di gestire in proprio tutte le fasi della filiera del traffico di cocaina, grazie alle enormi disponibilità di denaro e al credito vantato presso i principali cartelli nei paesi di produzione.
Sono soprattutto le cosche dell'area jonico-reggina che dispongono dei migliori canali di approvvigionamento, grazie alla presenza di broker in tutti i principali snodi del traffico di cocaina, capaci di coltivare e mantenere rapporti privilegiati con i principali gruppi fornitori in Sud America e con gli emissari di questi ultimi in Europa.
Per quanto riguarda invece **cosa nostra siciliana,** si conferma la tendenza verso i traffici di sostanze stupefacenti anche a causa dell'incisiva attività di contrasto, sia preventiva che repressiva, realizzata nei confronti delle più qualificate articolazioni già dedite a sofisticate e complesse attività delittuose.
Tradizionalmente la mafia siciliana tra le organizzazioni criminali italiane era considerata quella meno impegnata direttamente nel traffico internazionale di stupefacenti, tuttavia le risultanze investigative più recenti confermano il rinnovato interesse per il traffico di stupefacenti che risulta di maggior profitto e con minori rischi rispetto ad altri reati tipicamente mafiosi quali, ad esempio,

le estorsioni, la cui emersione ha contribuito ad orientare nuovamente i principali sodalizi verso la droga, sebbene in una posizione di subalternità ad altre organizzazioni di tipo mafioso calabresi e campane, per quanto attiene alle modalità di approvvigionamento nei Paesi produttori e l'afflusso e la distribuzione sul territorio nazionale. L'arresto in Sicilia di corrieri provenienti dalla Campania, dalla Calabria o dall'estero, ne costituisce la più recente dimostrazione.
La **camorra** ha invece consolidato da tempo le proprie affiliazioni nella penisola iberica dove vengono stoccate ingenti quantità di stupefacente del tipo hashish.
Per quanto concerne il traffico di cocaina, invece, si avvale di solidi contatti internazionali, stanziati in vari Paesi europei, soprattutto Olanda (dove operano brokers che stringono affari con i criminali olandesi), Spagna e in Sud America, ove operano affiliati in diretto contatto con i trafficanti locali. Grazie a questi ultimi, i clan della camorra alimentano il mercato nazionale con ingenti quantità di cocaina proveniente dal Sudamerica attraverso i predetti Paesi europei dove, in parte, viene anche stoccata.
Per quanto riguarda il territorio nazionale, si assiste ad una marcata tendenza dei più qualificati sodalizi alla gestione e alimentazione di reti di spaccio. Più in particolare, alcune consorterie, tradizionalmente avverse allo spaccio di droghe e per le quali tale settore risultava controproducente poiché provocava un più incisivo controllo del territorio delle forze di polizia, hanno riconvertito i propri interessi illeciti verso gli stupefacenti allo scopo di acquisire più rapidamente risorse finanziarie.
La camorra conferma il suo dinamismo nel narcotraffico internazionale, coltivando proficue relazioni criminali ed inserendosi nei grandi flussi della droga di provenienza sudamericana e nordafricana, sia intercettandoli in area Schengen, che rifornendosi da strutture della 'ndrangheta.
Per soddisfare la domanda delle diverse consorterie campane, emissari dei clan camorristi in Spagna, Olanda, Belgio e Germania, così come in Marocco, Albania, Bosnia, Montenegro e Croazia, trattano l'acquisto di narcotici con i referenti locali delle organizzazioni sudamericane e marocchine o con intermediari bulgari, albanesi e serbo-montenegrini.
Inoltre, è frequente che componenti camorriste, riconducibili a clan diversi, si coagulino intorno alla figura di pericolosi latitanti rifugiati all'estero, la cui cattura continua ad essere uno strumento importante per incidere sulle dinamiche criminali transnazionali e sui flussi del narcotico.
La criminalità organizzata pugliese, particolarmente attiva nel traffico di marijuana di produzione albanese, è recentemente interessata da una forte evoluzione, caratterizzata dalla presenza di una pluralità di gruppi criminali in guerra fra loro, come dimostra il permanere di conflitti armati che hanno coinvolto appartenenti alle parti in lotta per il controllo delle piazze di spaccio.
Da alcune attività investigative è emersa, altresì, l'esistenza di rapporti di collaborazione finalizzati al perseguimento di comuni obiettivi criminali, anche nel traffico di sostanze stupefacenti, tra i clan operanti nella provincia di Bari, gli esponenti della criminalità della c.d. "Società Foggiana" e la criminalità salentina.
In particolare, la sempre più intensa attività di controllo marittimo starebbe costringendo i narcotrafficanti a spostare gli sbarchi di ingenti carichi verso le coste abruzzesi e le coste delle Marche, secondo articolati meccanismi di immissione e stoccaggio sul territorio nazionale, gestiti anche direttamente dalla criminalità albanese.

Per il rifornimento della cannabis e dell'eroina la criminalità organizzata pugliese ha continuato ad avvalersi dei rapporti consolidati con le organizzazioni di matrice etnica, quasi esclusivamente di etnia albanese, attive nelle province di Lecce, Bari, Brindisi e Foggia.
Mentre per la cocaina, oltre ai clan della camorra, ritenuti storici interlocutori, negli ultimi anni si registrano contatti anche con compagini 'ndranghetiste attive principalmente nell'area di Rosarno (RC) e San Luca (RC), facenti capo alle locali e potenti cosche dei PESCE e PELLE-VOTTARI.
Va rilevato, inoltre, come tutte le organizzazioni mafiose italiane abbiano da tempo esteso i propri interessi anche verso i Paesi ed i gruppi criminali dell'area balcanica, alla ricerca di canali alternativi di approvvigionamento e di nuove opportunità di riciclaggio.
Tra le diverse **mafie etniche** presenti sul territorio nazionale ed europeo, le più attive sono certamente quelle di matrice balcanica con un ruolo di preminenza dei sodalizi kosovaro-albanesi, in grado di rifornire di qualsiasi tipo di droga, sia gruppi della medesima etnia che italiani o di altra origine, per via della loro ramificata presenza nei paesi che, per le differenti tipologie di narcotico, costituiscono l'intera filiera del narcotraffico, ovvero produzione, transito e destinazione finale.
Inoltre, si sono evidenziate **organizzazioni marocchine**, capillarmente radicatesi sul territorio europeo e italiano ed attive nel traffico di hashish. Tale stupefacente proviene per la quasi totalità dal Marocco, su rotte e con modalità di trasporto oramai consolidate, che prevedono il trasferimento e lo stoccaggio in Spagna e la successiva distribuzione ai mercati di consumo europeo, fra cui l'Italia. Inoltre, in conseguenza della situazione di grave instabilità politico – militare degli ultimi anni in Libia, i carichi di hashish vengono trasportati, via terra e via mare, in quel Paese, tra Misurata e Tobruk, ove vengono stoccati per poi essere imbarcati con destinazione finale il continente europeo. Nello specifico, le organizzazioni criminali marocchine, attraverso una fitta rete di distribuzione radicatasi in tutta Europa, con particolare riguardo a Spagna, Portogallo, Italia e Francia, gestiscono l'intera filiera, dall'acquisizione dello stupefacente nelle aree di produzione della regione del Rif, al trasporto e distribuzione all'ingrosso ed al minuto;
Molto attivi risultano poi **i gruppi di nigeriani**, spesso appartenenti a sette esoteriche dedite alla commissione di crimini di vario tipo, i quali sono in grado di gestire l'importazione e la distribuzione al minuto dell'eroina, adulterata con oppioidi sintetici, sul territorio italiano attraverso una rete di contatti transnazionali e disponendo di un "patrimonio umano" di ovulatori disponibili ad essere impiegati nell'immediatezza. Inoltre, le organizzazioni possono contare anche su una fitta rete di "spalloni" per il riciclaggio del denaro mediante voli aerei in Nigeria, prova della permanenza del legame con il Paese di origine;
Le organizzazioni albanesi si confermano fra le più attive in termini di potenzialità operative, a partire dalla fase di sbarco e recupero nei porti olandesi e belgi, utilizzati per l'introduzione della cocaina in Europa, avvalendosi di capacità di infiltrazione delle strutture logistiche e portuali di movimentazione dei container.
Le indagini svolte negli ultimi anni hanno documentato la capillarità della loro rete di distribuzione di cocaina in territorio europeo, nonché l'ampia disponibilità di mezzi e persone destinate allo scopo. Inoltre, i clan albanesi risultano, a pieno titolo, coinvolti nel traffico di marijuana che giunge in Italia prevalentemente attraverso il Mar Adriatico, lungo le rotte che partono dall'Albania e dalla Grecia. Al riguardo, le stesse hanno dimostrato crescenti capacità di gestione delle coltivazioni e del traffico, utilizzando semi ad alta resa, metodi di occultamento delle piantagioni e di trasporto dello stupefacente verso le coste italiane. La diffusa presenza di

sodalizi albanesi in Paesi strategici per il narcotraffico quali la Spagna, il Belgio e l'Olanda è un fattore che ne agevola i rapporti con gli emissari dei diversi gruppi sudamericani fornitori di cocaina, confermando la straordinaria capacità dei gruppi albanesi di affermarsi in tutti gli scenari europei del narcotraffico.
Anche il traffico di marijuana, si conferma di appannaggio quasi esclusivo delle consorterie albanesi che sono tra i principali produttori europei del narcotico.
Oltre a quanto già evidenziato nei rapporti con le organizzazioni criminali pugliesi (narcotico importato mediante autovetture ed autoarticolati imbarcati su traghetti di linea provenienti dall'Albania o all'interno di carichi di copertura costituiti da massi di pietra grezza modificati ad hoc), è stato altresì possibile documentare anche importazioni a mezzo di piccoli aerei ultraleggeri che partendo da zone campestri comprese tra i distretti albanesi di Fier e Valona, atterrano in località della provincia di Lecce.
La cooperazione internazionale con le Autorità albanesi ha consentito di accertare la presenza, in quel Paese, di piste di volo improvvisate sia in un ex aeroporto militare, ora abbandonato, sito a circa 40 km a nord di Valona, sia in loc. Divjaka, come anche nella località Xhelilajt, sempre in prossimità di Valona.
Tra le mafie balcaniche, oltre ai sodalizi albanesi, notevole rilievo nel traffico di cocaina è stato assunto anche dalla **mafia serbo-montenegrina** e dalle componenti slovene spesso alla prima collegate.
Le ingenti risorse finanziarie e le interazioni sviluppate direttamente con i fornitori sudamericani hanno consentito a questi sodalizi di consolidare la propria leadership in patria, accreditandosi in ambito internazionale quali partner referenziati e affidabili anche presso le mafie italiane.
La libertà di movimento acquisita dai cittadini serbi e montenegrini grazie alla liberalizzazione dei c.d. visti di area Schengen a partire di fatto dal 2010, nonché al regime delle doppie cittadinanze e della libera circolazione tra tutti gli stati dell'ex Repubblica Jugoslava, hanno reso più difficoltoso il contrasto di questa criminalità spiccatamente transnazionale, connotata da un alto livello organizzativo e da strutture estremamente flessibili. Come quella albanese, oggi la narcomafia serbo-montenegrina continua, infatti, a mantenere le proprie basi operative in patria, coltivando tuttavia una fitta rete di contatti negli Stati Uniti (New York, Miami e Los Angeles), Sud America (Colombia, Argentina, Brasile, Bolivia, Venezuela e Perù) ed in numerosi Paesi Europei (Spagna, Italia, Belgio, Olanda, Inghilterra, Germania, Slovenia, Croazia, Bosnia, Grecia, Rep. Ceca e Polonia).
Le importazioni di ingenti partite di cocaina vengono spesso realizzate a bordo di navi da crociera utilizzando il personale imbarcato ingaggiato dall'organizzazione o, in alternativa, passeggeri compiacenti, mentre il recupero del narcotico avviene o direttamente nei porti di scalo/arrivo (tra cui Venezia, Genova, Livorno, Palermo, Civitavecchia), o ricorrendo al tradizionale sistema dei punti nave (indagine Off Shore dell'Arma di Civitavecchia), con il recupero "sottobordo" realizzato da batterie di natanti nella disponibilità dell'organizzazione. Mai accantonato risulta anche il ricorso al tradizionale sistema dei container, inviati dal Sud America direttamente in Olanda (Rotterdam), Spagna o Grecia, ovvero con scali intermedi in Sud Africa sino a raggiungere il porto montenegrino di Bar o sloveno di Koper.
Altra significativa presenza della criminalità balcanica riguarda **le organizzazioni bulgare.**

Per la sua collocazione geografica sulla rotta balcanica, la Bulgaria costituisce un'alternativa alla Turchia anche per il traffico d'eroina e hashish di provenienza afghana, l'ecstasy ed i precursori provenienti dal sud-est asiatico, utilizzati in Nord Europa per la produzione di droghe sintetiche.
I **gruppi criminali di matrice sud asiatica,** come si è già detto in precedenza, risultano molto attivi nel mercato delle droghe sintetiche - in particolare Ice o shaboo - e, in tale ambito, emergenti sono i sodalizi cinesi dediti anche alla produzione di cannabis.
Per quanto riguarda il traffico di **droghe sintetiche, si** è già detto in precedenza dell'importanza sempre crescente di tale mercato, ricomprendendo lo stesso gruppi molto ampi di molecole (amfetaminici, cannabinoidi, catinoni, oppioidi e molti altri), in grado di provocare effetti allucinogeni, stimolanti e depressori. Gli stimolanti di tipo amfetaminico (ATS), caratterizzati da processi produttivi semplici e compatibili anche con laboratori rudimentali, comprendono le amfetamine, le sostanze cc.dd. "ecstasy like" e le metamfetamine, quest'ultime ampiamente commercializzate in Italia soprattutto nell'ambito della comunità filippina (il c.d. shaboo o anche ice o crystal meth) e srilankese (il c.d. yaba o droga della pazzia).
Considerazione a parte meritano i gruppi **colombiani** che, rispetto alle altre organizzazioni straniere, evidenziano una più raffinata capacità organizzativa nel realizzare autonomi traffici dal Paese d'origine, delegando anche a strutture specializzate il recupero dei narco proventi. Anche recentemente, numerose indagini dell'Arma ne hanno infatti documentato il diretto coinvolgimento in ingenti importazioni di cocaina in Italia, in modo anche autonomo rispetto alle organizzazioni di matrice '*ndranghetista*, con le quali vantano oramai rapporti consolidate.
Il tentativo di realizzare autonomamente il controllo sull'intera filiera del traffico, dalla produzione alla commercializzazione del narcotico nel Paese di consumo, espone tuttavia tali sodalizi a notevoli rischi, soprattutto nella fase di sdoganamento dei carichi. Soprattutto la ricerca assidua di supporti logistici all'interno dei porti ed aeroporti ha reso maggiormente permeabili queste organizzazioni, risultate al centro di numerose operazioni internazionali, condotte in stretta cooperazione con gli organi investigativi di diversi Paesi europei, anche con l'impiego di personale *sotto copertura*

IL TRAFFICO DI STUPEFACENTI E L'USO DEL WEB

Una considerazione particolare riguarda poi il crescente fenomeno della vendita di narcotico effettuata, sia pur per minime quantità, attraverso **l'ambiente virtuale *darknet*** che consente l'accesso ai siti web d'interesse (*Agora, Evolution, Silkroad, Silkroad2, Pandora e Deutschland im Deepweb*, per citarne alcuni), secondo modalità che rendono estremamente difficoltose l'identificazione dei soggetti coinvolti ed il tracciamento dei relativi pagamenti, spesso effettuati in moneta virtuale.
L'estensione in Italia di questo fenomeno ed il coinvolgimento o meno della criminalità organizzata sono però ancora da valutare, anche se i sequestri delle differenti tipologie di narcotico, effettuati complessivamente presso i principali *hub* postali, hanno ormai raggiunto quantità elevate.
In prospettiva, sarebbe inoltre da verificare anche l'impatto sul territorio di un'eventuale massificazione di tale fenomeno, principalmente sul lato della riduzione della percezione del pericolo sociale, dal momento che tale tipologia di intermediazione potrebbe potenzialmente diminuire gli atti di violenza relativi al controllo del territorio e le collegate forme di degrado sociale.

Per quanto riguarda infine il tema delle rimesse dei narco proventi verso i luoghi di produzione e fornitura del narcotico, largamente utilizzato è il ricorso agli ordinari servizi di "*money transfer*" con lo spacchettamento delle somme dovute in più transazioni di minore importo effettuate in favore di numerosi destinatari fittizi, oppure più prestanome al soldo delle organizzazioni criminali.
Le organizzazioni di narcotrafficanti più qualificate si servono invece di *network* specializzati a cui demandare le transazioni o il trasporto di ingenti somme di denaro da destinare ai pagamenti dei carichi di stupefacente e al riciclaggio dei relativi narco proventi.
In tale ambito, particolarmente efficienti risultano i *network* libanesi, operanti mediante l'impiego di corrieri in grado di trasportare ovunque ingenti somme di denaro a bordo di voli di linea, nonché i *network* cinesi, operanti tramite una rete occulta di "*sportelli*" di ricezione / pagamento di denaro, schermata da esercizi commerciali di abbigliamento cinese, in grado di garantire le transazioni informali di denaro, utilizzando meccanismi di compensazione analoghi a quello dell'*Hawala* islamica, oppure il trasporto delle somme mediante *spalloni* di etnia cinese.
Diffuso l'utilizzo, per le organizzazioni sudamericane, di propri connazionali quali corrieri per il trasporto del denaro in patria, utilizzando i normali voli di linea.
In un quadro così articolato e complesso, la notevole facilità con cui le attività investigative delle Forze dell'Ordine assumono dimensioni ultra nazionali, e spesso ultra continentali, suggerisce l'esigenza di un sempre ponderato ricorso alla cooperazione, selezionando gli obiettivi più remunerativi da coltivare in ambito internazionale.

IL CONTRASTO PATRIMONIALE COME STRUMENTO DA PRIVILEGIARE PER LA LOTTA AL NARCOTRAFFICO

Se il narcotraffico viene ormai considerato la principale e più redditizia attività illecita da quasi tutte le organizzazioni criminali nel mondo occorre dunque prendere atto che per combattere un fenomeno così diffuso occorre intervenire con strumenti che garantiscano quantomeno un depotenziamento sul piano economico di queste organizzazioni o gruppi criminali che si dedicano a questo business ormai con costante professionalità.
E' stato già in passato evidenziato come il crimine organizzato, inteso in senso ampio, si sia rafforzato negli anni sia nel nostro paese che nel mondo intero, grazie proprio al controllo di un mercato che vale, annualmente, circa *560* miliardi di curo a livello globale e circa 30 miliardi di curo in Italia (pari a circa il 2% del PIL nazionale).
Tale forza economica ha fatto si che tali gruppi ed organizzazioni criminali diventassero, sia a livello mondiale che a livello nazionale, tra i principali protagonisti della vita economica, politica e sociale.
Si tratta, infatti, di un gigantesco giro di affari gestito da soggetti criminali che dispongono di enormi quantità di capitali illeciti che riutilizzano e reinvestono in diversi settori economici, grazie anche alle complicità e collusioni con ambienti della politica, dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione in genere.
Si assiste ormai sempre più spesso ad un vero e proprio rapporto diretto fra il rafforzamento delle grandi organizzazioni criminali che trafficano in stupefacenti e la penetrazione di queste nella politica e nella amministrazione pubblica, sia locale che nazionale.
Quanto sopra evidenziato conferma che per realizzare una efficace azione di contrasto al narcotraffico occorre prima di tutto garantire a livello internazionale strumenti efficaci finalizzati

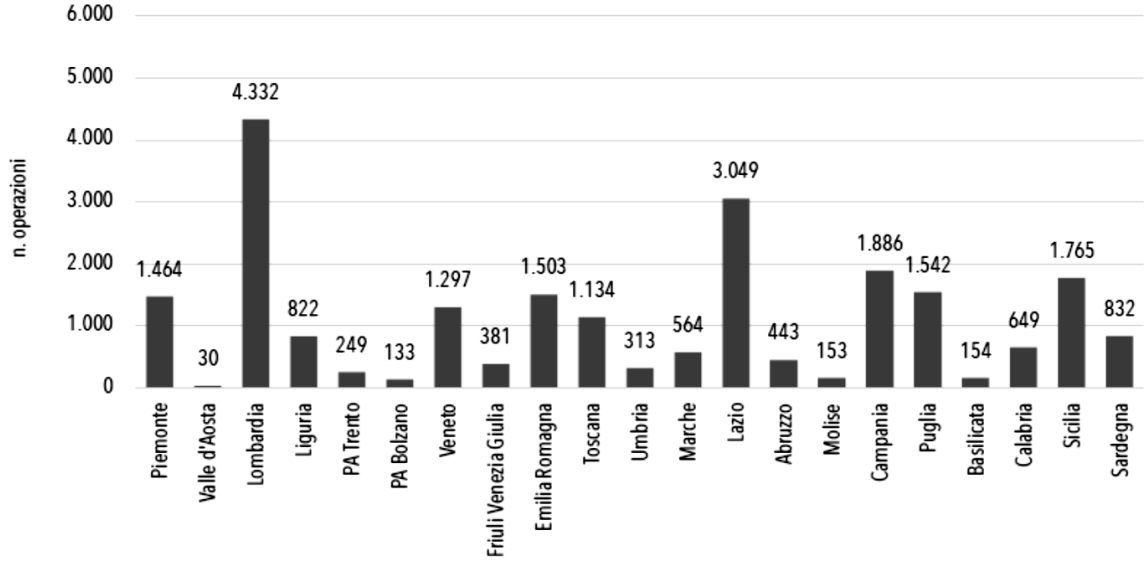
ad aggredire ed interrompere il meccanismo di accumulazione finanziaria che consente al narcotraffico di essere tra le più remunerative attività economiche al mondo.
A tal fine, non è sufficiente procedere alla individuazione dei patrimoni di provenienza illecita accumulati dai grandi narcotrafficanti, ma è necessario intervenire efficacemente per aggredire il complesso sistema ed i soggetti (spesso rientranti nella categoria dei c.d. "colletti bianchi") che consentono l'ingresso di questa enorme quantità di denaro e di beni di provenienza illecita nei circuiti dell'economia legale.
L'esperienza di questi ultimi anni ci insegna che per agire in modo efficace occorre da un lato controllare e risalire ai soggetti che immettono ingentissime quantità di moneta contante nel sistema bancario e finanziario e dall'altro, vigilare e individuare tutta una serie di operazioni commerciali inesistenti o spesso sovrafatturate, anche seriali, attraverso cui viene trasferito il denaro dal compratore al venditore.
In entrambi i casi, appare ormai chiaro che il meccanismo di ingresso nel circuito dell'economia legale di tali capitali viene garantito e realizzato grazie all'apporto di professionisti e consulenti finanziari che, pur non occupandosi direttamente dell'attività vera e propria legata al traffico di stupefacenti, risultano al servizio dei gruppi e delle organizzazioni dedite al narcotraffico, soprattutto nella fase del riciclaggio e reimpiego degli ingenti capitali di provenienza illecita.
Di fronte a tale situazione, si rende necessario agire a livello internazionale con un'azione sinergica, partendo dalla consapevolezza che purtroppo esistono ancora oggi interi sistemi che in concreto tollerano, consentono ed agevolano le attività di riciclaggio di danaro e di beni provenienti dalle attività di narcotraffico.
Com'è noto l'Italia rappresenta a livello internazionale un modello positivo, atteso che la legislazione italiana prevede e garantisce parametri e *standard* di controlli adeguati. Infatti, il sistema dei controlli antiriciclaggio previsto dalla legislazione italiana in materia risulta così rigido che, per eluderli, si rende necessario ricorrere a sistemi molto più sofisticati e questo senza dubbio determina un effetto deterrente rispetto alla possibilità di ottenere la complicità dell'operatore bancario e finanziario.
Tuttavia, non sempre ciò avviene anche in altri paesi dove, al contrario, il sistema dei controlli sulle transazioni finanziarie e più in generale sulle attività di riciclaggio non sempre viene assicurato con la stessa efficacia. E ciò non riguarda solo i c.d., ormai ben individuati, paradisi fiscali presenti nelle zone caraibiche o in alcuni paesi arabi ed africani, ma anche in alcuni paesi europei.
Per tale motivo emerge con evidenza l'esigenza di coinvolgere nell'azione di contrasto al narcotraffico ed al riciclaggio degli enormi profitti che ne derivano, tutta la Comunità Internazionale nel suo complesso ed in questa azione il ruolo affidato alle istituzioni europee ed a quelle italiane è da ritenere senza dubbio di primo piano.
In primo luogo, occorre prendere coscienza della gravità del fenomeno e garantire l'armonizzazione dei sistemi sanzionatori e prima ancora dei meccanismi di controllo a livello internazionale in modo concreto ed incisivo.
Inoltre, occorre penalizzare quegli Stati che consentono ovvero tollerano le collusioni fra sistema bancario e finanziario e narcotraffico, collusioni dalle quali derivano enormi danni sia a livello che economico che sociale a livello globale.

Allo stesso tempo, si ritiene necessario il perfezionamento dell'azione di contrasto al narcotraffico sul piano giudiziario, ma anche sul piano politico ed amministrativo, coinvolgendo le diverse autorità che hanno il compito di reprimere il fenomeno.
Va inoltre sottolineato come nell'ambito del contrasto patrimoniale siano di grande importanza le indagini bancarie e finanziarie per aggredire il circuito economico del narcotraffico. In questo ambito, come sopra evidenziato, le difficoltà più grandi sono costituite: dalla mancata o insufficiente cooperazione da parte di quei paesi che fondano, almeno in parte, la loro economia anche su apporti illeciti e dalla straordinaria velocità dei circuiti dell'economia globalizzata, che, anche soprattutto a livello finanziario, concatena le sue transazioni in tempi rapidissimi, per cui al termine delle indagini si rischia di perdere le tracce del denaro (ad es. si individua, dopo vari passaggi, il deposito, l'approdo finale dei capitali illeciti, ma intanto questi sono stati già monetizzati e sono spariti).

Il traffico delle sostanze stupefacenti e psicotrope costituisce una delle principali fonti di proventi illegali per le organizzazioni criminali che, anche grazie alle sempre più performanti tecnologie, attuano le proprie attività illecite a prescindere dai confini geografici e dalle difficoltà di comunicazione, trasporto e occultamento, che risultano essere sempre in evoluzione.
Le operazioni antidroga svolte dalle Forze di Polizia in Italia e nelle acque internazionali limitrofe, considerando solo gli interventi con risvolti di rilevanza penale, nel 2020 sono state 22.695 (-13% rispetto al 2019).
Il 45% delle operazioni è stato condotto nelle aree settentrionali del Paese e per un terzo in quelle meridionali e insulari: la regione Lombardia emerge per il numero assoluto più elevato di operazioni condotte, seguita da Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Emilia-Romagna e Piemonte. In termini percentuali, i maggiori incrementi, rispetto al 2019, sono stati invece registrati in Molise e Umbria, a fronte di un decremento percentuale registrato in Basilicata, Liguria, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte, Trentino-Alto Adige e Veneto.

Svizzera
Austria
Ungheria
Trentino-Alto Adige
Friuli-Venezia Giulia
Slovenia
Valle d'Aosta
Lombardia
Veneto
Croazia
Francia
Piemonte
Liguria
Emilia-Romagna
Bosnia ed Erzegovina
M.
S.M.
Toscana
Marche
Umbria
Abruzzo
Lazio
Molise
Puglia
Campania
Basilicata
Sardegna
Calabria
Incremento rispetto al 2019
Sicilia
Alg.
Tunisia

Svizzera
Austria
Ungheria
Trentino-Alto Adige
Friuli-Venezia Giulia
Slovenia
Valle d'Aosta
Lombardia
Veneto
Croazia
Francia
Piemonte
Liguria
Emilia-Romagna
Bosnia ed Erzegovina
M.
S.M.
Toscana
Marche
Umbria
Abruzzo
Lazio
Molise
Puglia
Campania
Basilicata
Sardegna
Calabria
Decremento rispetto al 2019
Sicilia
Alg.
Tunisia



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA – Anno 2020

Fig.1. Distribuzione assoluta delle operazioni antidroga condotte per regione. Anno 2020

Le operazioni antidroga svolte hanno portato al sequestro di kg 58.827,66 di sostanze stupefacenti (+7,4% rispetto al 2019), di 414.396 piante di cannabis (+85%) e di 38.276 compresse/dosi (-40%). Dei quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrati sotto forma di polvere, il 50% riguarda i prodotti della cannabis, principalmente marijuana, il 23% la cocaina e poco meno dell'1% eroina e altri oppiacei; il 24% è rappresentato dalle sostanze sintetiche.

		2016	2017	2018	2019	2020
Operazioni (n.)		23.841	26.038	25.745	26.025	22.695
Cocaina (kg)		4.716,75	4.107,82	3.633,60	8.277,02	13.432,77
Eroina/altri oppiacei (kg)		480,18	611,92	978,96	618,59	512,39
Cannabis	Hashish (kg)	24.331,51	18.764,88	78.543,16	21.053,84	9.747,42
	Marijuana (kg)	41.529,78	93.396,59	39.299,49	23.668,51	19.868,69
	Piante cannabis (n.)	468.615	270.037	524.904	223.852	414.396
Droghe sintetiche	in dosi (n.)	19.137	19.839	26.534	56.620	17.687
	in peso (kg)	71,86	167,48	77,21	102,13	14.293,88
Altre sostanze stupefacenti	dosi (n.)	185.393	13.225	7.906	7.153	20.589
	peso (kg)	939,87	893,56	799,90	1.051,72	972,50
TOTALE	**dosi (n.)**	**204.530**	**33.064**	**34.440**	**63.773**	**38.276**
	peso (kg)	**72.069,96**	**117.942,25**	**123.332,32**	**54.771,81**	**58.827,66**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2016-2020

Fig.2. Operazioni antidroga e quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrati

I sequestri più significativi, in termini quantitativi, sono stati effettuati nelle seguenti località:

- ✓ per la cocaina, kg 3.330 nel porto di Livorno;
- ✓ per l'eroina, kg 59,56 a Tradate (Varese);

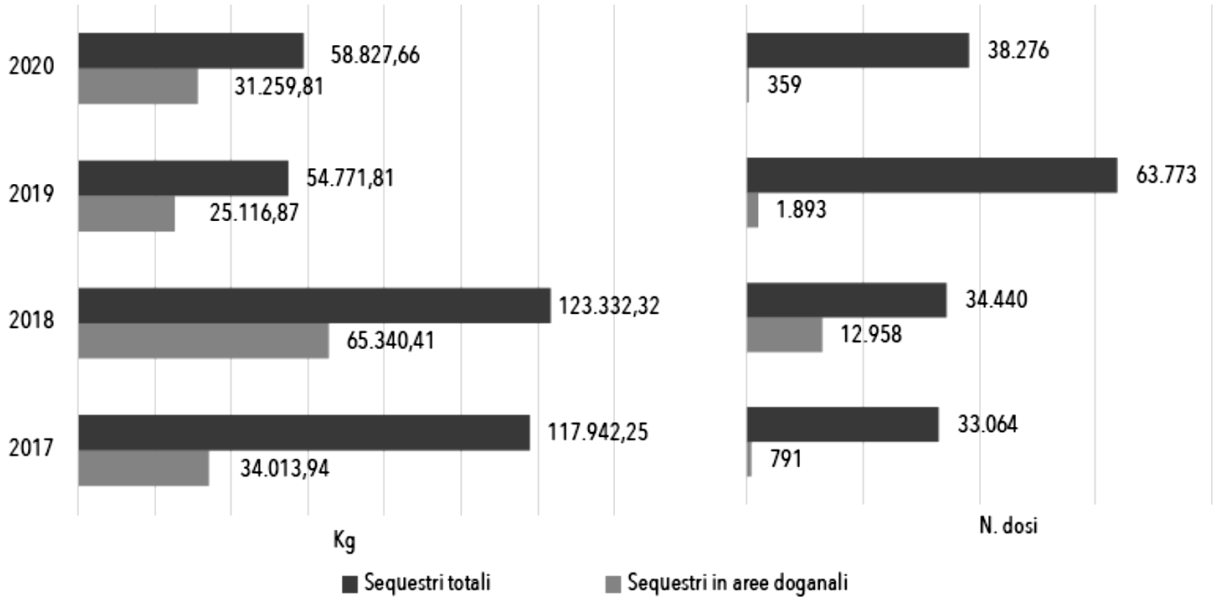
- ✓ per l'hashish, kg 2.844,50 nel porto di Salerno;
- ✓ per la marijuana, kg 1.034,58 a Pernumia (Padova);
- ✓ per le droghe sintetiche, kg 14.005 di amfetamina nel porto di Salerno.

Sono meritevoli di menzione i dati più rilevanti dei sequestri di altre sostanze psicoattive, storicamente meno diffuse nel nostro Paese, riferiti a kg 131,80 di khat (o Qat), kg 112 di bulbi di papavero e 11.544 dosi/compresse di ossicodone.

In Italia, i gruppi criminali maggiormente coinvolti nei traffici più rilevanti si confermano:

- ✓ per la cocaina, la 'ndrangheta, la camorra, le organizzazioni balcaniche e sudamericane;
- ✓ per l'eroina, la criminalità campana e pugliese, in stretto contatto con le organizzazioni albanesi e balcaniche;
- ✓ per i derivati della cannabis, la criminalità laziale, pugliese e siciliana, insieme a gruppi maghrebini, spagnoli ed albanesi.

Nel 2020, in Italia i quantitativi di stupefacenti sequestrati presso le aree di frontiera ammontano a kg 31.259,81 (pari al 53% del quantitativo totale intercettato), facendo registrare un incremento del 25% rispetto al 2019 (kg 25.116,87 intercettati nelle aree doganali, pari al 46% del quantitativo totale).



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2017-2020

Fig.3. Quantitativi di sostanze stupefacenti in polvere (Kg) e in dosi (n.) sequestrati in totale e in aree frontaliere

Le droghe sintetiche, con kg 14.259,41 e la cocaina, con kg 10.574,76, sono state le sostanze maggiormente sequestrate nelle zone di frontiera, incidendo rispettivamente per il 46% e per il 34% sul totale intercettato. Il quantitativo totale di droghe sintetiche (in kg) è condizionato da un unico sequestro, effettuato nel porto di Salerno, di 14.005 kg.

Le droghe sintetiche, con kg 14.259,41 e la cocaina, con kg 10.574,76, sono state le sostanze maggiormente sequestrate nelle zone di frontiera, incidendo rispettivamente per il 46% e per il 34% sul totale intercettato. Il quantitativo totale di droghe sintetiche (in kg) è condizionato da un unico sequestro, effettuato nel porto di Salerno, di 14.005 kg.

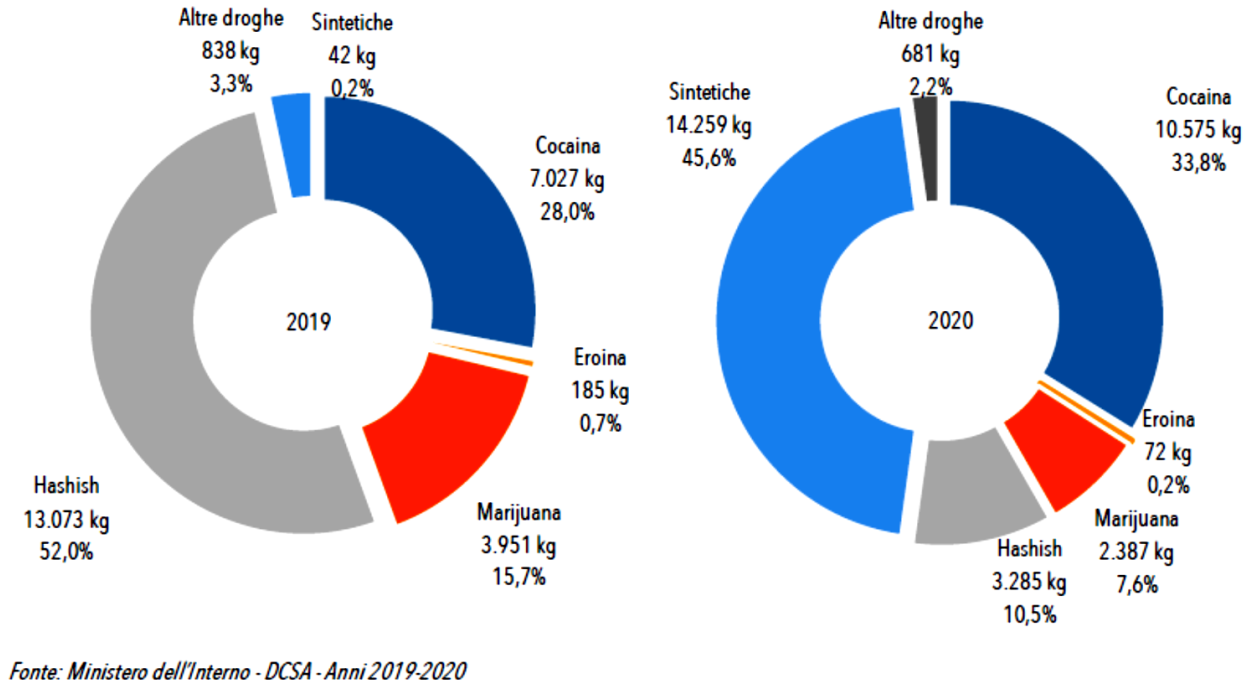
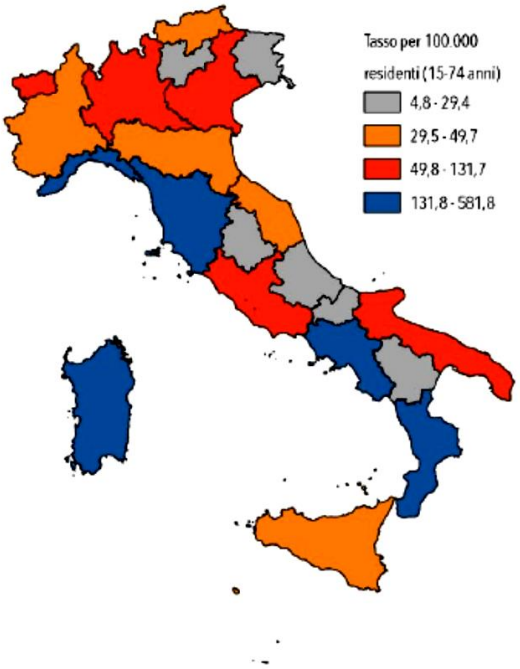


Fig.4. Quantitativi di sostanze stupefacenti in polvere (Kg) sequestrati nelle aree frontaliere

Dei quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrate il 63% è stato intercettato nelle regioni meridionali e insulari e il 23% in quelle settentrionali. La regione Campania, con kg 18.610,53 di sostanze stupefacenti e 17.968 piante di cannabis sequestrate, emerge per un valore assoluto superiore rispetto alle altre regioni, influenzato dal sequestro straordinario di kg 14.005 di amfetamine (un record assoluto a livello mondiale), probabilmente destinate ad alimentare vari mercati internazionali.
Rispetto al 2019, in termini percentuali, gli aumenti più consistenti di quantitativi sequestrati sono avvenuti in Campania, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Sardegna, Lombardia e Toscana, mentre i decrementi più elevati in Basilicata, Molise, Abruzzo, Sicilia, Liguria e Puglia.
In termini relativi, i quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrati corrispondono a quasi 132 kg ogni 100.000 residenti di 15-74 anni1, con valori che superano i 300 kg in Campania, Calabria e Sardegna.



	Kg sequestrati sostanze stupefacenti	% sul totale	Tasso per 100.000 residenti (15-74 anni)
Piemonte	1.538,51	2,6	48,4
Valle d'Aosta	50,88	0,1	54,7
Lombardia	5.750,05	9,8	76,9
Liguria	1.866,55	3,2	168,3
Nord-ovest	*9.205,99*	*15,6*	*77,6*
PA Bolzano	168,67	0,3	42,7
PA Trento	40,71	0,1	10,0
Veneto	2.075,73	3,5	56,8
Friuli Venezia Giulia	142,23	0,2	16,0
Emilia Romagna	1.646,63	2,8	49,7
Nord-est	*4.073,97*	*6,9*	*47,0*
Toscana	4.327,38	7,4	158,7
Umbria	180,64	0,3	28,2
Marche	551,81	0,9	49,4
Lazio	3.335,75	5,7	77,0
Centrale	*8.395,58*	*14,3*	*95,2*
Abruzzo	285,40	0,5	29,4
Molise	28,33	0,0	12,6
Campania	18.610,53	31,6	425,4
Puglia	3.944,60	6,7	131,7
Basilicata	20,13	0,0	4,8
Calabria	8.328,44	14,2	581,8
Meridionale	*31.217,43*	*53,1*	*299,7*
Sicilia	1.791,80	3,0	48,7
Sardegna	4.142,89	7,0	336,7
Insulare	*5.934,69*	*10,1*	*120,8*
ITALIA	**58.827,66**	**100,0**	**131,7**

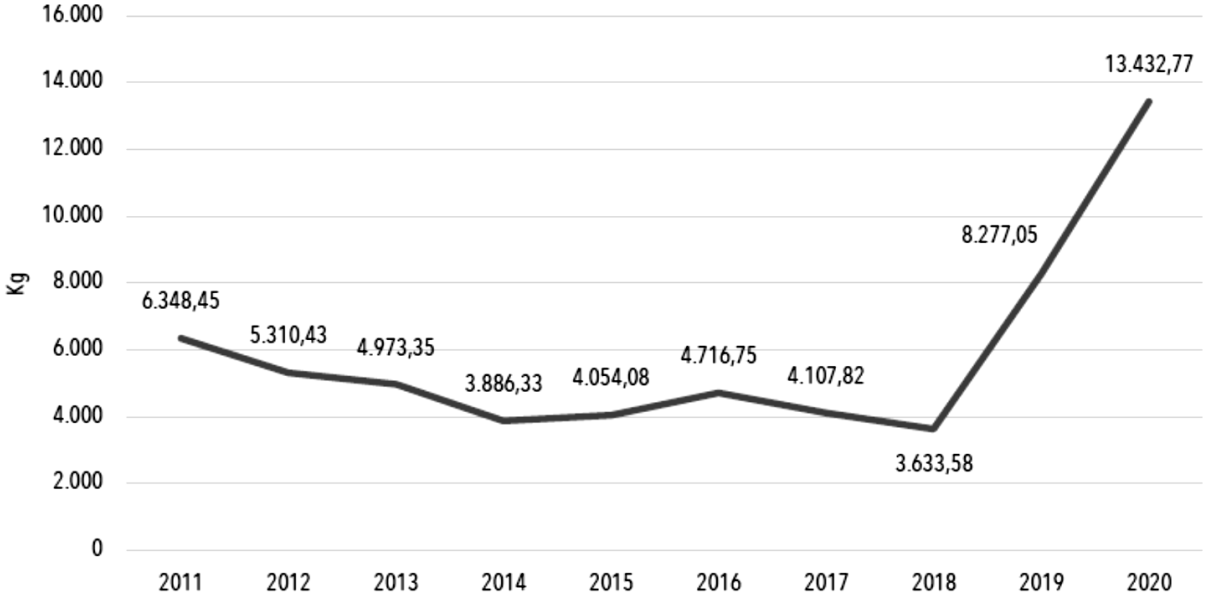
Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA – Anno 2020

Fig.5. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di sostanze stupefacenti sequestrati per regione e tasso ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

COCAINA

La cocaina introdotta in Italia proviene prevalentemente dal mercato colombiano e transita, quando non parte direttamente dalla Colombia, principalmente attraverso altri Stati del Sud America quali Cile, Ecuador, Venezuela, Brasile e Repubblica Dominicana. Le nazioni d'arrivo, in Europa, sono, presumibilmente, Spagna e Olanda. Nei casi in cui la provenienza è stata accertata, per la maggior parte è risultato che la cocaina era partita da Colombia, Ecuador, Brasile, Cile, Stati Uniti d'America, Belgio, Germania, Costa Rica, Olanda, Slovenia, Guatemala e Albania.
La cocaina sequestrata, il più delle volte, era occultata sulla persona (1.602 casi), nelle cavità corporee (41 casi), in abitazioni (1.306 casi), in auto (484 casi) e in pacchi o lettere postali (67 casi).

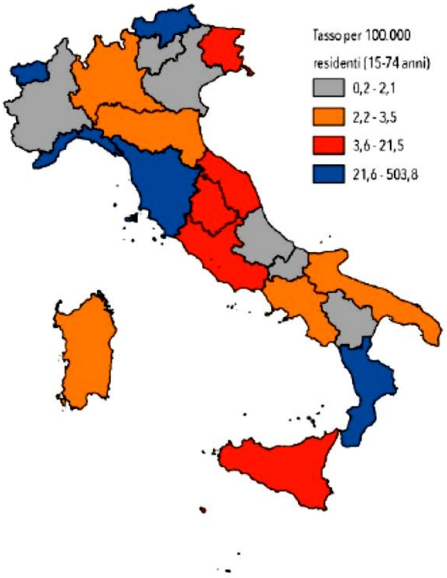
Nel 2020, le operazioni condotte per contrastare il mercato della cocaina sono state 7.766 (-9% rispetto al 2019), con un significativo aumento dei quantitativi sequestrati che da kg 8.277 sono passati a kg 13.432 (+62%).



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA – Anni 2011-2020

Fig.7. Quantitativi di cocaina (Kg) sequestrati

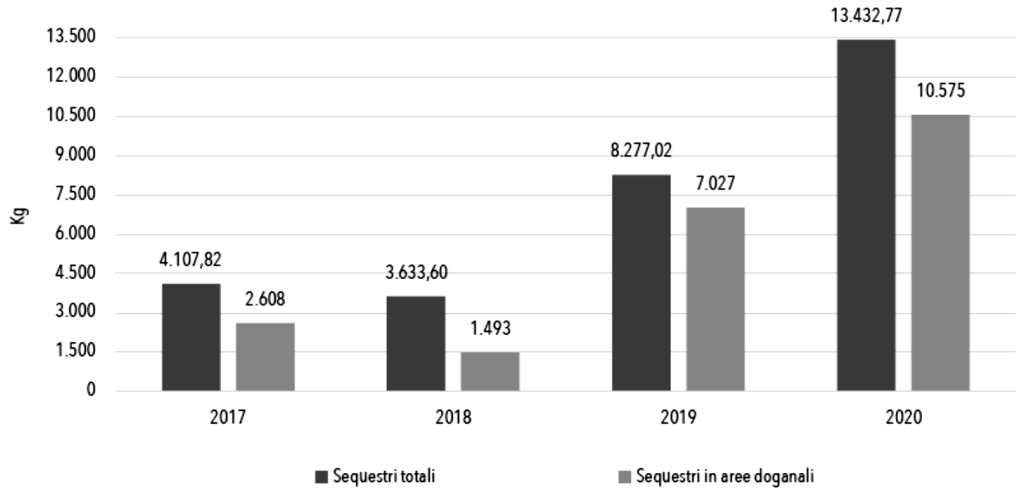
Nelle regioni meridionali e insulari è stato sequestrato il 59% del quantitativo di cocaina complessivamente intercettato durante l'ultimo anno, il 31% nelle regioni centrali e il 10% in quelle settentrionali. Le regioni nelle quali sono stati sequestrati i maggiori quantitativi di cocaina sono Calabria, Toscana, Liguria, Sicilia, Lazio, Lombardia e Marche; quelle con i quantitativi più limitati sono Molise e Basilicata.
Rapportato al numero di abitanti di 15-74 anni, in Calabria si raggiungono 504 kg e in Toscana 130 kg rispettivamente, contro un valore nazionale pari a 30 kg per 100.000 residenti 15-74enni.



	Cocaina			Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
	N. operazioni	Kg sequestrati	% sul totale	
Piemonte	512	58,6	0,4	1,8
Valle d'Aosta	9	28,3	0,2	30,4
Lombardia	1.464	254,9	1,9	3,4
Liguria	292	570,2	4,2	51,4
Nord-ovest	*2.277*	*911,9*	*6,8*	*7,7*
PA Bolzano	78	130,0	1,0	32,9
PA Trento	44	5,8	0,04	1,4
Veneto	377	75,7	0,6	2,1
Friuli Venezia Giulia	83	43,4	0,3	4,9
Emilia Romagna	557	107,0	0,8	3,2
Nord-est	*1.139*	*361,9*	*2,7*	*4,2*
Toscana	406	3.495,2	26,0	128,1
Umbria	150	34,4	0,3	5,4
Marche	197	240,2	1,8	21,5
Lazio	1.357	420,7	3,1	9,7
Centrale	*2.110*	*4.190,6*	*31,2*	*47,5*
Abruzzo	156	11,1	0,1	1,1
Molise	50	1,5	0,0	0,7
Campania	617	121,2	0,9	2,8
Puglia	502	103,8	0,8	3,5
Basilicata	48	0,8	0,01	0,2
Calabria	151	7.211,4	53,7	503,8
Meridionale	*1.524*	*7.449,7*	*55,5*	*71,5*
Sicilia	524	479,5	3,6	13,0
Sardegna	192	39,1	0,3	3,2
Insulare	*716*	*518,6*	*3,9*	*10,6*
ITALIA	**7.766**	**13.432,75**	**100,0**	**30,1**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anno 2020

Fig.8. Distribuzione delle operazioni e dei quantitativi di cocaina sequestrati per regione e tasso quantitativi sequestrati ogni 100.000 residenti di 15-74 anni



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2017-2020

Fig.9. Quantitativi di cocaina sequestrati complessivamente e nelle aree doganali

La frontiera marittima si conferma lo scenario operativo ove sono state intercettate le maggiori quantità complessive di cocaina, facendo registrare un ulteriore incremento dell'incidenza rispetto al totale degli ambiti frontalieri, passato dal 96% del 2019 al 98% del 2020.

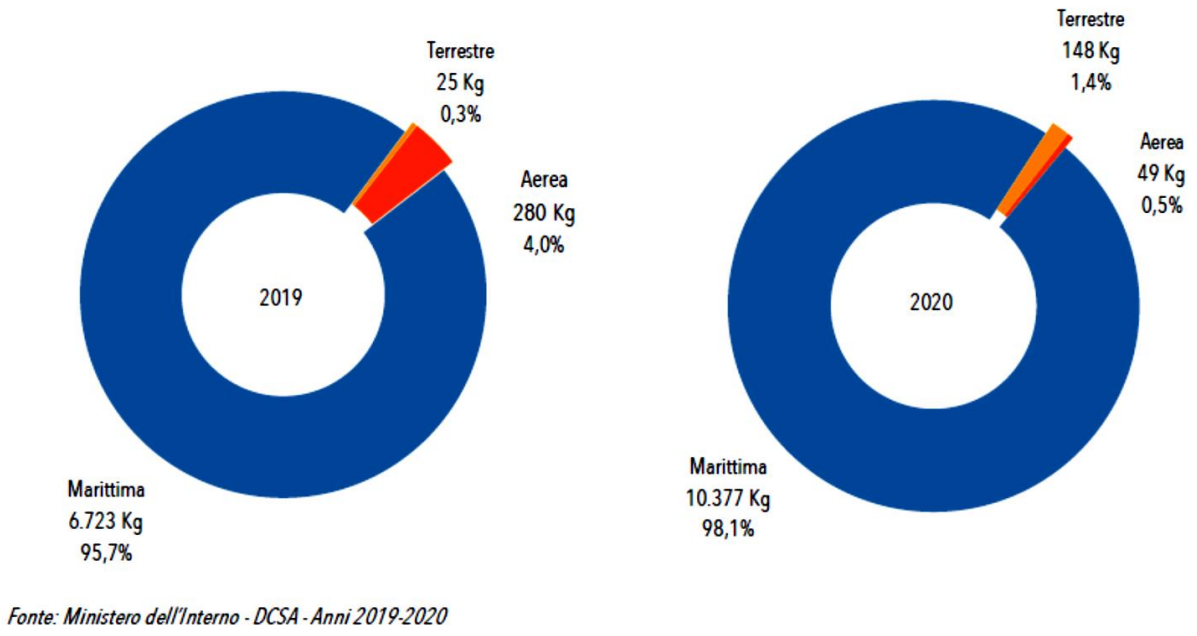


Fig.10. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di cocaina sequestrati nelle aree doganali

I sequestri di cocaina, effettuati presso le frontiere marittime, si riferiscono a interventi svolti in aree portuali del versante occidentale. Il porto di Gioia Tauro (kg 6.084,19) è stato quello in cui è stata sequestrata la maggiore quantità di cocaina, seguito da quello di Livorno (kg 3.370,79) e di La Spezia (kg 333,95).

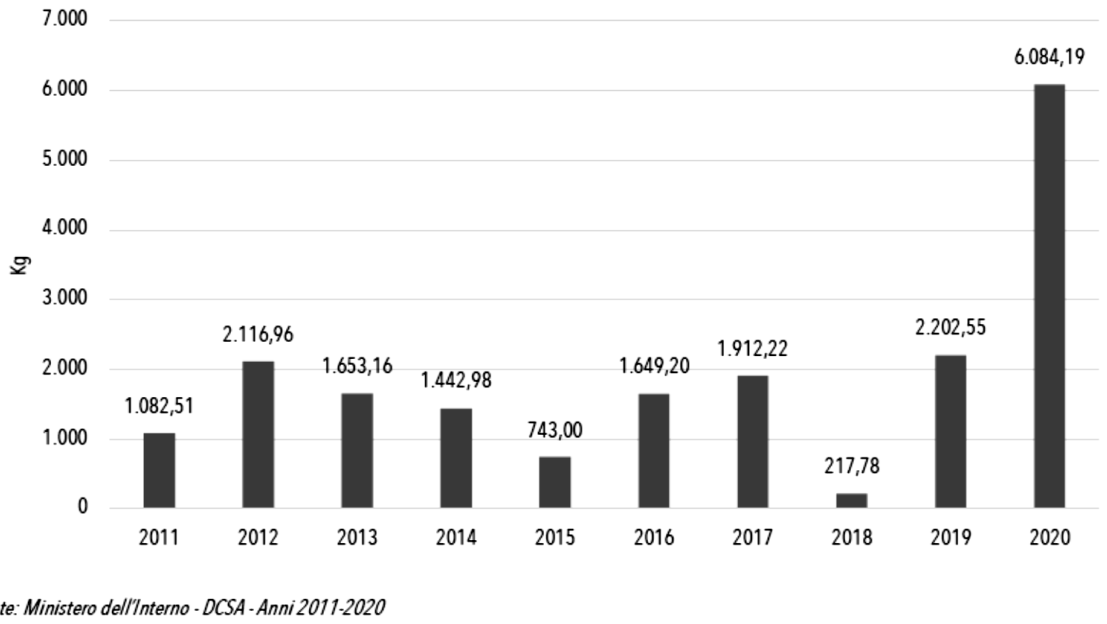


Fig.11. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di cocaina sequestrati nel porto di Gioia Tauro

Nell'ultimo biennio nei porti di Genova e Livorno sono stati registrati degli incrementi importanti rispetto ai quantitativi sequestrati negli ultimi dieci anni.

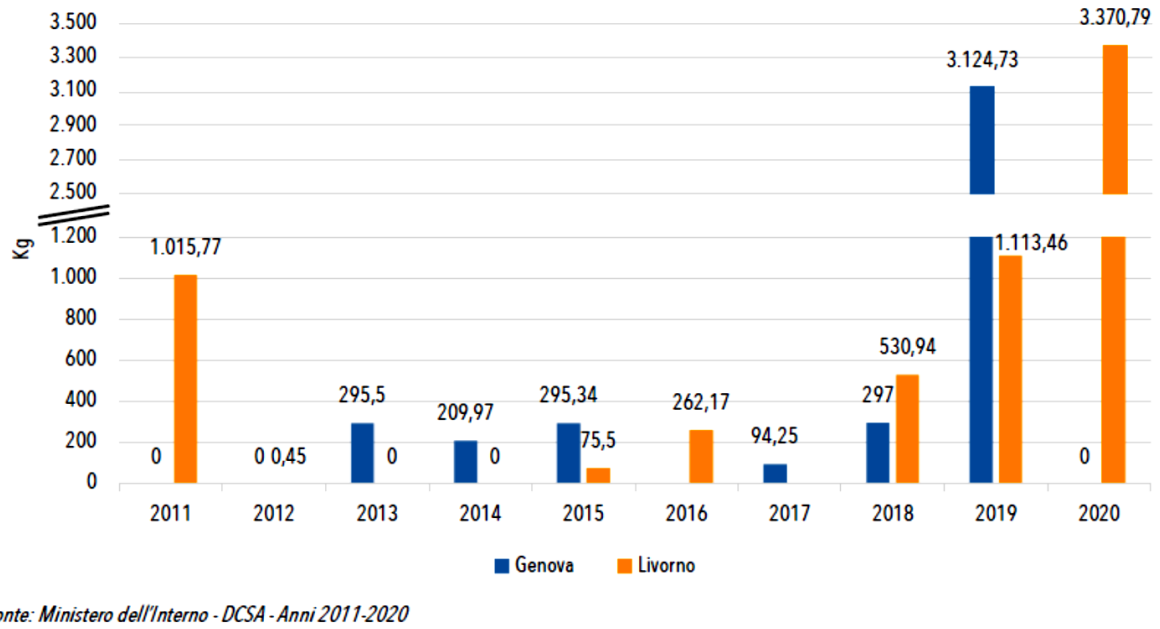


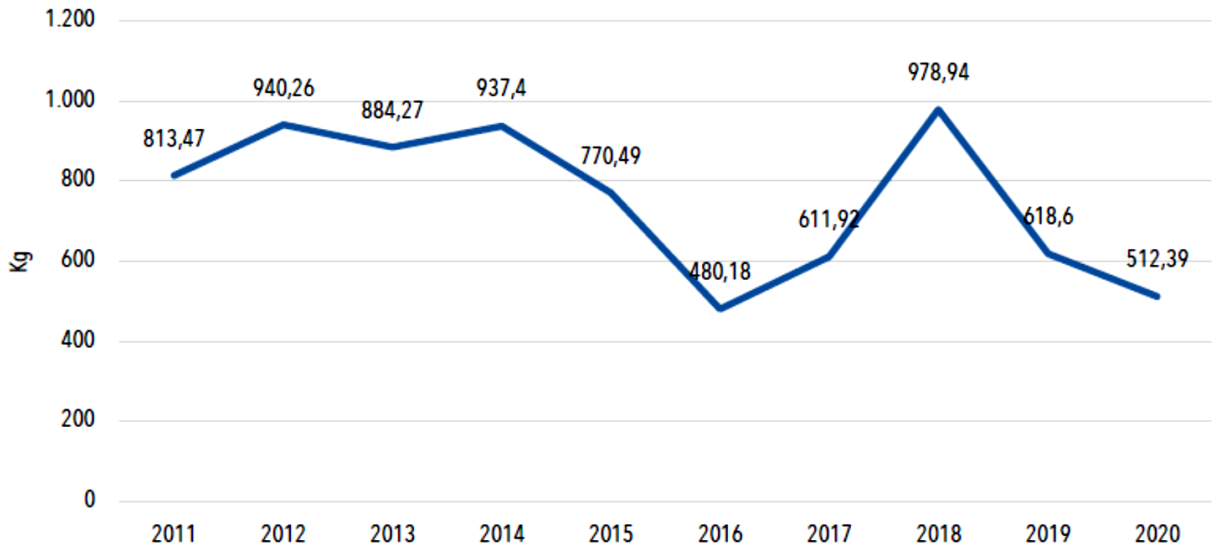
Fig.12. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di cocaina sequestrati nei porti di Genova e Livorno

Le informazioni disponibili attestano che la cocaina sequestrata alla frontiera marittima, nel 2020, risulta provenire da Colombia (kg 5.163,47), Ecuador (kg 1.564,22) e Cile (kg 1.130,52). L'incidenza frontaliera dei sequestri di cocaina provenienti dalla Colombia rappresenta il 50% del dato complessivo di quelli effettuati alla frontiera marittima (kg 10.377,24).
Nel 2020, i sequestri di cocaina alla frontiera aerea ammontano a 49,29 kg, facendo registrare un decremento dell'82% rispetto ai kg 279,54 intercettati nel 2019.
L'aeroporto italiano nel quale sono state intercettate le maggiori quantità complessive di cocaina è stato quello di Roma Fiumicino, con 31,78 kg (pari a quasi il 65% del totale sequestrato in frontiera aerea), seguito dall'aeroporto di Milano Malpensa (Varese), con 13,18 kg e dall'aeroporto di Genova "Cristoforo Colombo", con 1,42 kg. Questi tre aeroporti hanno inciso per il 94% sul totale sequestrato presso gli scali aeroportuali italiani.
Le maggiori quantità di cocaina sequestrate nelle aree aeroportuali provenivano da Brasile (kg 17,19) e Cile (kg 6,95), seguiti da Nigeria, Bolivia e Repubblica Dominicana (rispettivamente kg 4,56; kg 4,09 e kg 3,24).
Nel 2020, presso le frontiere terrestri sono stati sequestrati kg 147,85 di cocaina, mostrando un importante incremento rispetto ai kg 24,52 del 2019. I maggiori sequestri sono stati effettuati presso la barriera autostradale di Vipiteno (Bolzano) con 102,69 kg, seguita dal Traforo del Monte Bianco e dal passo del Brennero, con rispettivamente 28,08 e 15,07 kg.

EROINA

L'eroina sequestrata sul mercato italiano è, prevalentemente, di produzione afghana e viene normalmente instradata attraverso la Turchia e la penisola balcanica. Risulta in aumento il traffico a mezzo di vettori aerei di linea, transitanti per la Rotta Meridionale, che partono direttamente dal Pakistan o, dopo un passaggio intermedio, da Paesi dell'Africa Orientale o del Sud Africa. Dall'esame dei casi, in cui la provenienza è stata compiutamente accertata dagli organi operanti, si

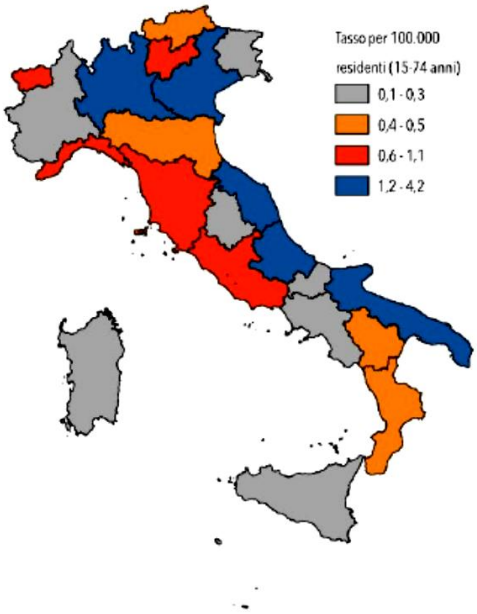
rileva che la maggior parte dell'eroina sequestrata proveniva da Albania, Kenia, Nigeria, Pakistan, Malawi, Tanzania, Benin, Sudan, Etiopia e Paesi Bassi.
L'eroina sequestrata era occultata sulla persona (499 casi), nelle cavità corporee (39 casi), in abitazioni (285 casi), in auto (97 casi) e in pacchi o lettere postali (49 casi).
Nel 2020, la quantità di eroina sequestrata in Italia è diminuita del 17%, passando da kg 618,59 nel 2019 a kg 512,39 nel 2020.



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2011-2020

Fig.13. Quantitativi (Kg) di eroina sequestrati

Le operazioni antidroga rivolte al contrasto del mercato dell'eroina nel 2020 sono state 1.806, per il 25% condotte nelle regioni dell'Italia centrale e per il 24% in quelle nord-occidentali, in particolare nelle regioni Lazio e Lombardia. Uno scenario diverso si delinea se si considera la distribuzione per macroaree geografiche dei quantitativi sequestrati: il 60% di questi è stato rinvenuto nelle regioni settentrionali, il 21% in quelle meridionali e insulari e il 18% in quelle centrali.
Le regioni nelle quali sono stati sequestrati i maggiori quantitativi di eroina sono Lombardia, Veneto, Lazio, Abruzzo e Puglia, mentre quelle con i quantitativi inferiori sono Molise e Valle d'Aosta. Rispetto al 2019, in percentuale, sono stati registrati aumenti consistenti nei quantitativi sequestrati nelle regioni Marche, Abruzzo, Calabria e Lombardia.
A livello nazionale risulta che è stato sequestrato circa 1 chilogrammo di eroina ogni 100.000 abitanti di 15-74 anni, per raggiungere quasi 3 kg in Lombardia e superare 4 kg in Abruzzo.



	Eroina			Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
	N. operazioni	Kg sequestrati	% sul totale	
Piemonte	100	8,88	1,7	0,3
Valle d'Aosta	4	0,99	0,2	1,1
Lombardia	245	205,42	40,1	2,7
Liguria	81	10,88	2,1	1,0
Nord-ovest	*430*	*226,17*	*44,1*	*1,9*
PA Bolzano	17	1,47	0,3	0,4
PA Trento	21	2,69	0,5	0,7
Veneto	191	61,18	11,9	1,7
Friuli Venezia Giulia	57	1,68	0,3	0,2
Emilia Romagna	123	16,41	3,2	0,5
Nord-est	*409*	*83,43*	*16,3*	*1,0*
Toscana	135	26,96	5,3	1,0
Umbria	32	1,82	0,4	0,3
Marche	79	20,58	4,0	1,8
Lazio	201	44,52	8,7	1,0
Centrale	*447*	*93,88*	*18,3*	*1,1*
Abruzzo	56	40,73	7,9	4,2
Molise	42	0,53	0,1	0,2
Campania	126	9,16	1,8	0,2
Puglia	132	42,30	8,3	1,4
Basilicata	25	1,86	0,4	0,4
Calabria	32	5,45	1,1	0,4
Meridionale	*413*	*100,03*	*19,5*	*1,0*
Sicilia	63	4,58	0,9	0,1
Sardegna	44	4,30	0,8	0,3
Insulare	107	8,88	1,7	0,2
ITALIA	**1.806**	**512,39**	**100,0**	**1,1**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anno 2020

Fig.14. Distribuzione delle operazioni e dei quantitativi di eroina sequestrati per regione e tasso quantitativi sequestrati ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

Il quantitativo di eroina sequestrato in ambito frontaliero ammonta a kg 71,85, pari al 14% del totale intercettato durante l'anno (nel 2019 corrispondeva al 30%).

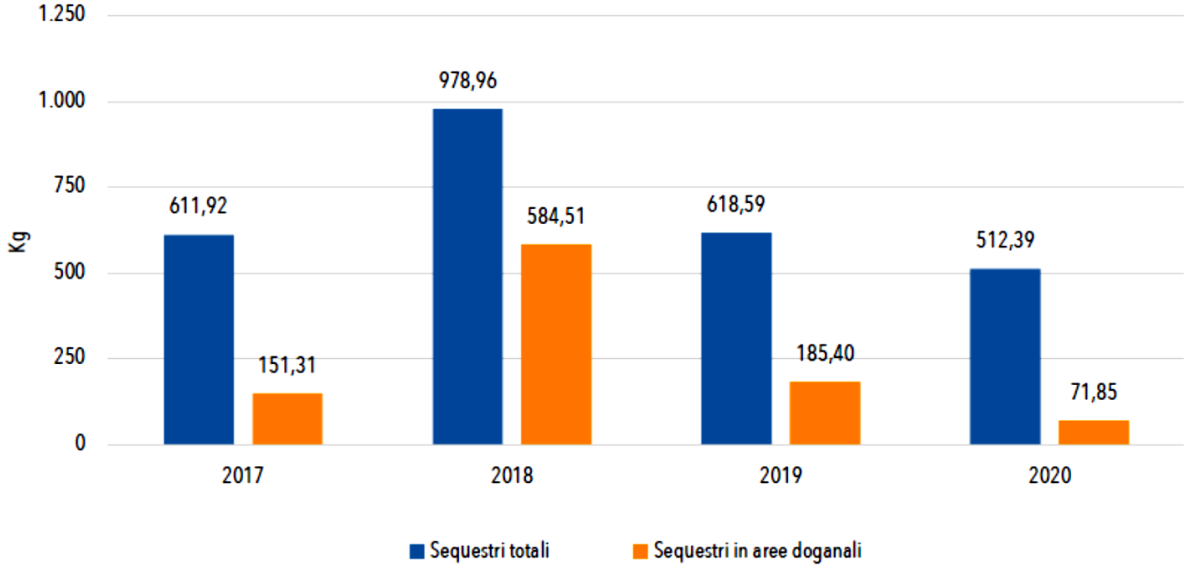


Fig.15. Distribuzione assoluta dei quantitativi di eroina sequestrati complessivamente e nelle aree doganali

Il 72% dei quantitativi di eroina sequestrati negli spazi doganali è stato intercettato presso gli scali aeroportuali nazionali (kg 51,72) e il 27% alla frontiera marittima (kg 19,49), mostrando per questa ultima un aumento considerevole dell'incidenza. La quantità di eroina intercettata alle frontiere terrestri (kg 0,28) è risultata in netto calo: nel 2020 ha rappresentato lo 0,4% del totale sequestrato nelle aree doganali, contro il 15% del 2019.

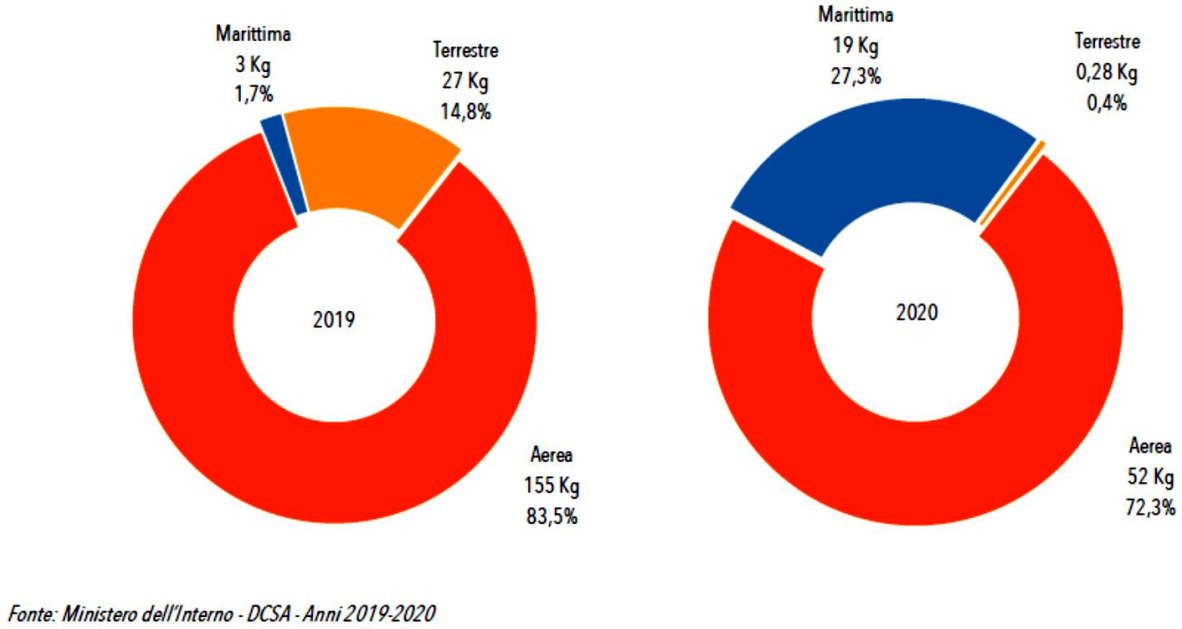


Fig.16. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di eroina sequestrati nelle aree doganali

Nel 2020, le aree portuali maggiormente interessate dai traffici di eroina sono state quelle di Ancona (kg 17,42), Porto Torres e Olbia (Sassari) (kg 1,92 e kg 0,15 rispettivamente), mentre gli scali aeroportuali maggiormente interessati sono stati quelli di Roma Fiumicino (kg 41,90), Milano Malpensa (kg 4,16) e Napoli Capodichino (kg 1,57), che nel complesso rappresentano il 92% del totale dei sequestri in ambito aeroportuale.
Circa la provenienza dell'eroina trasportata per via aerea, rimane significativo il flusso movimentato lungo la Rotta Meridionale (con partenza diretta dal Pakistan, ovvero con transitando in Paesi africani). Dei 52 kg di eroina intercettata presso gli aeroporti italiani, circa il 90% è proveniente dal Pakistan (kg 6,69) e dai Paesi africani2 (kg 39,72).

CANNABIS

Le rotte che interessano Marocco, Spagna e Francia sono utilizzate dai *network* criminali per le spedizioni di hashish: la sostanza viene movimentata, in quantitativi ingenti, su rotte marittime che riguardano anche i porti italiani del versante occidentale.
Per la marijuana, la maggior parte delle spedizioni viaggia lungo rotte che partono dall'Albania o dalla Grecia.
I maggiori sequestri sono stati effettuati, per l'hashish, nel porto di Salerno (kg 2.845 nel mese di giugno), a Rho (Milano) (kg 350 nel mese di giugno) e a Landriano (Pavia) (kg 321 nel mese di luglio); per la marijuana sono avvenuti a Pernumia (Padova) (kg 1.035 nel mese di dicembre), Genova (kg 780 nel mese di gennaio) ed a Macomer (Nuoro) (kg 773 nel mese di ottobre).
Dall'esame dei casi, per i quali la provenienza è stata puntualmente accertata, riguardo all'hashish si è rilevato che il mercato italiano è stato rifornito prevalentemente con prodotto proveniente dal Marocco, Siria, Spagna e Albania; gli ultimi due Paesi risultano anche quelli principali per la provenienza della marijuana.
I quantitativi di cannabis sequestrati sono stati rinvenuti soprattutto in abitazioni (3.389 casi), sulla persona (2.273 casi), in auto (553 casi) e all'interno di pacchi o lettere postali (384 casi).
Le operazioni di polizia finalizzate al contrasto dei derivati della cannabis sono state 12.066 che hanno portato al sequestro di kg 29.616,11 di prodotti, facendo registrare un rilevante decremento delle quantità sequestrate di hashish (-54%) e di marijuana (-16%).

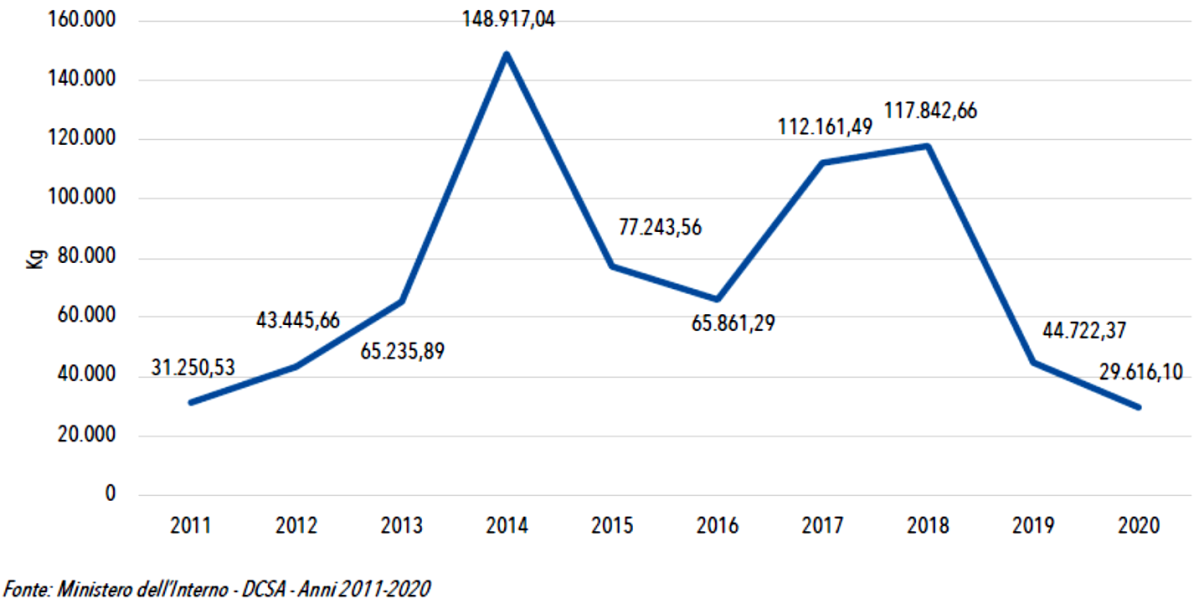
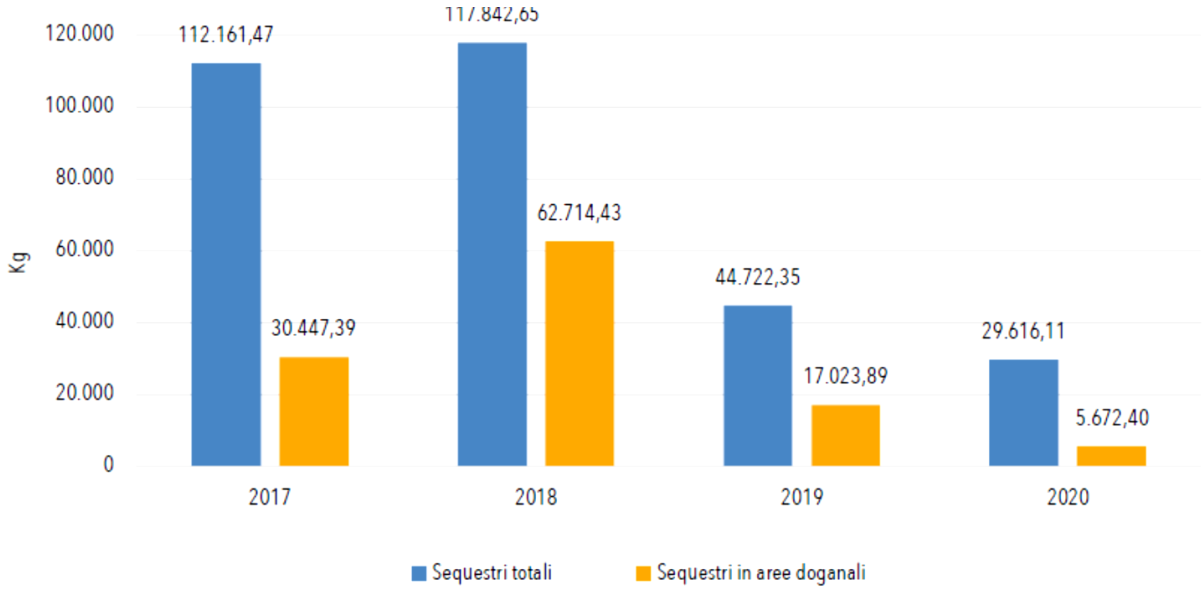


Fig.17. Quantitativi (Kg) dei derivati della cannabis sequestrati

I quantitativi dei derivati della cannabis (hashish e marijuana) sequestrati in ambito frontaliero hanno inciso per il 19% sul totale intercettato.

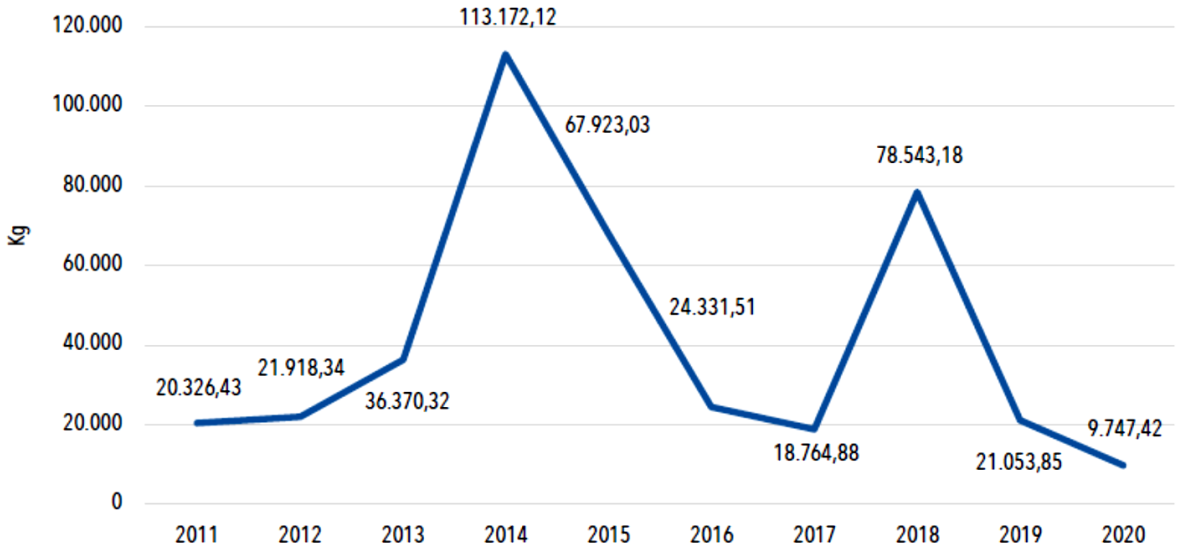


Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA – Anni 2017-2020

Fig.18. Quantitativi dei derivati della cannabis sequestrati complessivamente e nelle aree doganali

HASHISH

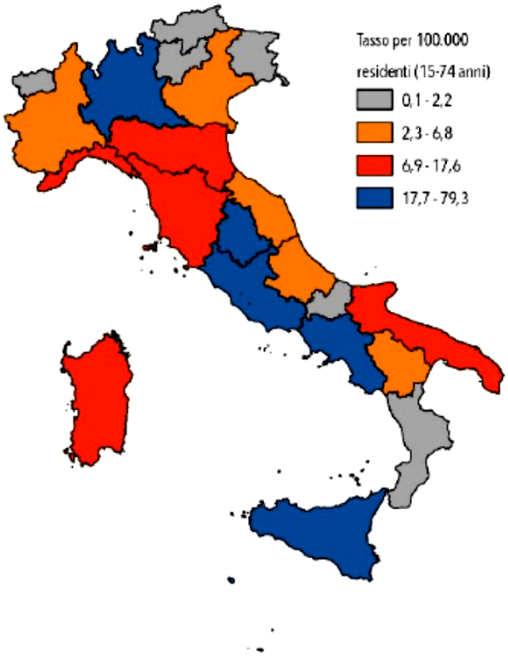
Nel 2020 i quantitativi di hashish sequestrati sul territorio nazionale ammontano a kg 9.747,42, con un decremento del 54% rispetto al 2019.



Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA – Anni 2011-2020

Fig.19. Quantitativi (Kg) di hashish sequestrati

Il 38% delle operazioni di polizia per contrastare il traffico di hashish sono state condotte nelle regioni nordoccidentali e il 26% in quelle centrali, in particolare nelle regioni Lombardia e Lazio; rispetto ai quantitativi, quasi il 51% è stato sequestrato nelle regioni meridionali e insulari e il 34% in quelle settentrionali.
Se in Campania, Lombardia, Lazio, Sicilia, Puglia, Emilia Romagna, Toscana e Piemonte sono stati sequestrati i maggiori quantitativi di hashish, nelle regioni Umbria, Valle d'Aosta, Lombardia, Campania, Marche e Puglia si registrano aumenti consistenti rispetto al 2019.
In termini relativi, in Italia sono stati sequestrati circa 22 kg di hashish ogni 100.000 residenti di 15-74 anni, quantitativo che raggiunge i 33 kg in Lombardia e i 79 kg in Campania.



	Hashish			Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
	N. operazioni	Kg sequestrati	% sul totale	
Piemonte	286	216,23	2,2	6,8
Valle d'Aosta	5	0,32	0,003	0,3
Lombardia	1.101	2.456,88	25,2	32,8
Liguria	179	157,62	1,6	14,2
Nord-ovest	*1.571*	*2.831,05*	*29,0*	*23,9*
PA Bolzano	39	8,75	0,1	2,2
PA Trento	24	3,89	0,04	1,0
Veneto	142	94,92	1,0	2,6
Friuli Venezia Giulia	40	9,15	0,1	1,0
Emilia Romagna	220	375,75	3,9	11,3
Nord-est	*465*	*492,46*	*5,1*	*5,7*
Toscana	285	310,05	3,2	11,4
Umbria	40	118,80	1,2	18,5
Marche	87	34,61	0,4	3,1
Lazio	650	1.042,01	10,7	24,0
Centrale	*1.062*	*1.505,47*	*15,4*	*17,1*
Abruzzo	47	60,82	0,6	6,3
Molise	6	0,33	0,0	0,1
Campania	400	3.468,55	35,6	79,3
Puglia	239	527,21	5,4	17,6
Basilicata	25	13,47	0,1	3,2
Calabria	24	30,14	0,3	2,1
Meridionale	*741*	*4.100,52*	*42,1*	*39,4*
Sicilia	212	656,18	6,7	17,8
Sardegna	60	161,75	1,7	13,1
Insulare	*272*	*817,93*	*8,4*	*16,6*
ITALIA	**4.111**	**9.747,43**	**100,0**	**21,8**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2020

Fig.20. Distribuzione delle operazioni e dei quantitativi di hashish sequestrati per regione e tasso quantitativi sequestrati ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

Il quantitativo di hashish sequestrato nelle aree frontaliere ammonta a kg 3.285,16 con un'incidenza del 34% rispetto al totale sequestrato in ambito nazionale (nel 2019 corrispondeva al 62%).

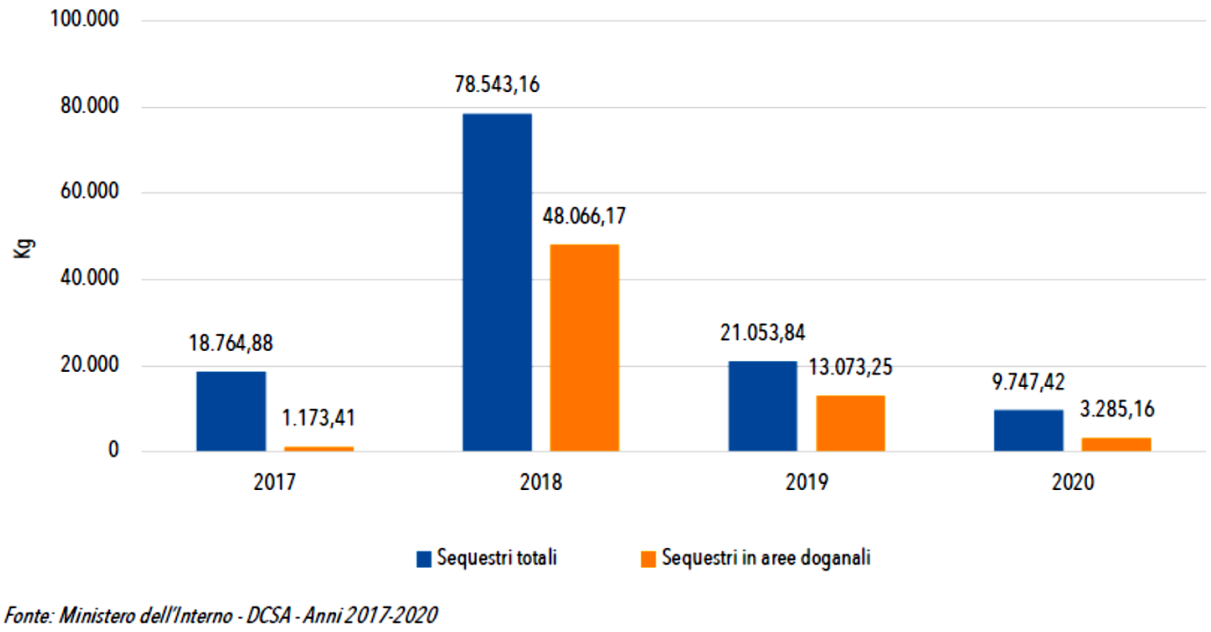


Fig.21. Quantitativi di hashish sequestrati complessivamente e nelle aree doganali

L'andamento delle quantità di hashish sequestrato nelle aree frontaliere italiane evidenzia un trend in diminuzione, con forti scostamenti di anno in anno, condizionato dall'entità di singoli sequestri, dell'ordine di diverse decine di tonnellate, effettuati su natanti, nell'ambito di interventi del dispositivo aeronavale nazionale, effettuati nelle acque del Mediterraneo.
La frontiera marittima rimane la principale via di accesso in Italia dell'hashish, incidendo per la quasi totalità dei sequestri avvenuti nelle aree frontaliere.
La quantità di hashish sequestrata in ambito marittimo (kg 3.191,04) ha riguardato sostanzialmente il porto di Salerno, con il sequestro di kg 2.844,50 e le acque antistanti le coste italiane, con il sequestro di kg 303,20.
Per le aree frontaliere terrestri, il principale valico da segnalare è quello di Ventimiglia (Imperia), dal quale si snoda l'autostrada "Autofiori", presso il quale sono stati sequestrati kg 30,03 che rappresentano il 99% del totale sequestrato in frontiera. Si tratta in effetti del posto di passaggio collocato nella principale direttrice terrestre dell'hashish introdotto in territorio nazionale, transitante da Spagna e Francia. I quantitativi di hashish introdotti attraverso le aree di frontiera aerea sono stati di modesta rilevanza, in tutto kg 60,60 (contro kg 30,90 nel 2019), avvenuti principalmente nell'aeroporto di Malpensa (kg 28,89) e in quello di Ciampino (kg 15,67).

MARIJUANA

Nel 2020 sul territorio nazionale sono stati complessivamente sequestrati kg 19.868,69 di marijuana, con un decremento del 16% rispetto al 2019.

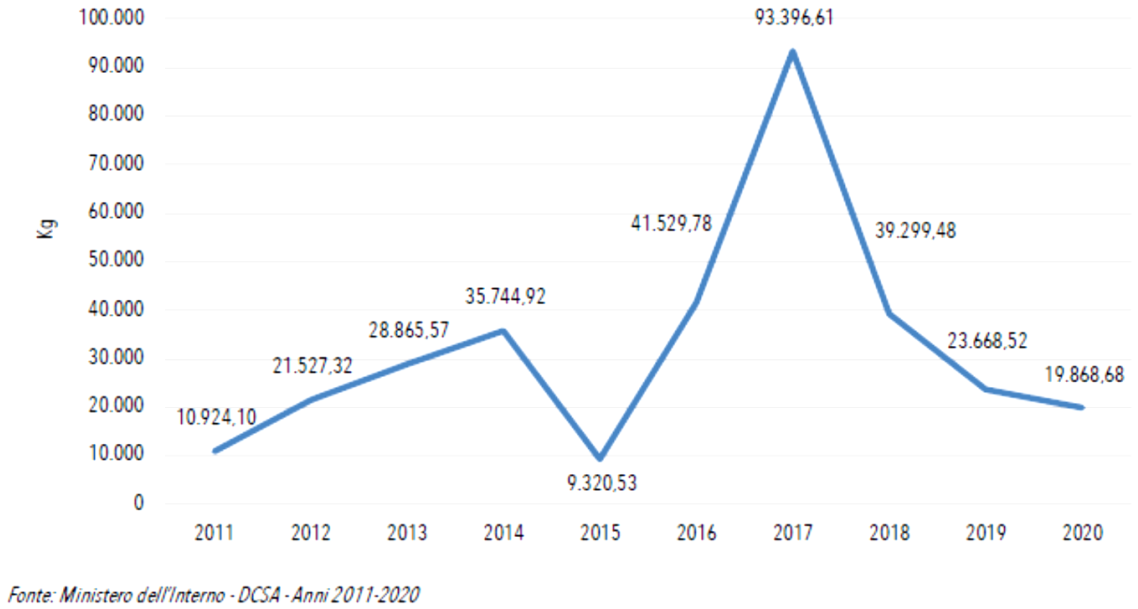
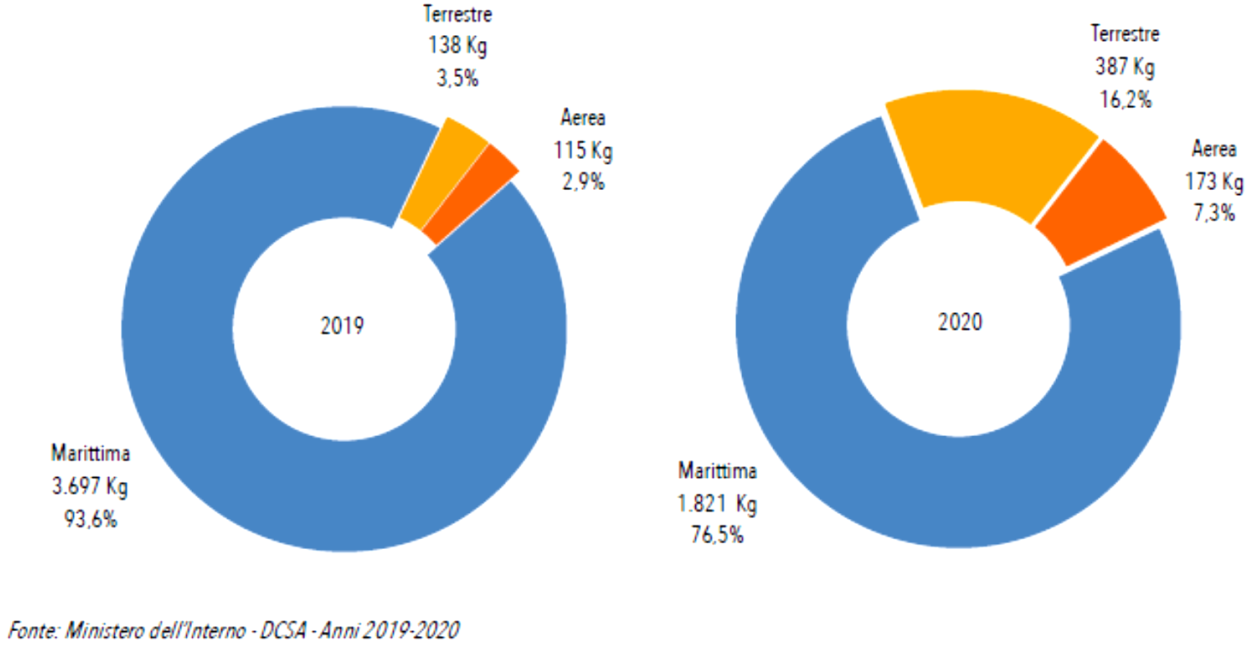


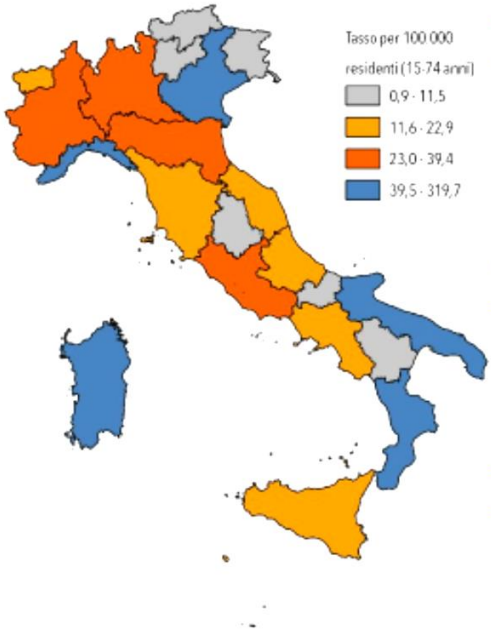
Fig.22. Quantitativi (Kg) di marijuana sequestrati

I sequestri nelle aree doganali si riferiscono prevalentemente all'ambito marittimo, incidendo per il 76,5% sul totale dei sequestri annui frontalieri e sono avvenuti all'interno degli scali portuali (kg 211,47), in particolare in quelli di Civitavecchia (kg 191,37) e di Messina (kg 20), e nelle acque antistanti alle aree portuali (kg 1.609,70) della regione Puglia: Bari (kg 646,10), Brindisi (kg 546) e Lecce (kg 417,60).
Il valico terrestre dove sono stati operati i maggiori sequestri è stato quello di Ventimiglia con 173,09 kg, provenienti dalla Spagna, incidendo per il 45% sul totale della marijuana intercettata in tale ambito (kg 386,96).
Rispetto al trasporto aereo, che risulta poco sfruttato anche per il traffico di marijuana, è stato registrato un incremento dei sequestri che da kg 114,91 del 2019 sono passati a kg 172,76 nel 2020. Il sequestro quantitativamente più elevato è stato effettuato all'aeroporto di Malpensa (kg 53,92), presso il quale è stato intercettato circa il 31% del totale presso gli scali aeroportuali italiani. I Paesi di provenienza dei quantitativi maggiori di marijuana sequestrata negli scali aeroportuali sono stati la Spagna (kg 47,99), la Repubblica Dominicana (kg 19,75) e gli Stati Uniti d'America (kg 9,44).



Fog.23. Distribuzione assoluta e percentuale dei quantitativi di marijuana sequestrati nelle aree doganali

Il 50% dei sequestri di marijuana è avvenuto nelle regioni meridionali e insulari del Paese, intercettato quasi esclusivamente in Puglia e Sardegna e il 39% in quelle settentrionali, soprattutto in Lombardia.
In termini relativi, in Italia risultano essere stati sequestrati circa 45 kg per ciascun abitante di età compresa tra i 15 e i 74 anni, quantitativo che supera i 100 kg nelle regioni Liguria e Puglia e raggiunge quasi 320 kg ogni 100.000 15-74enni residenti in Sardegna.



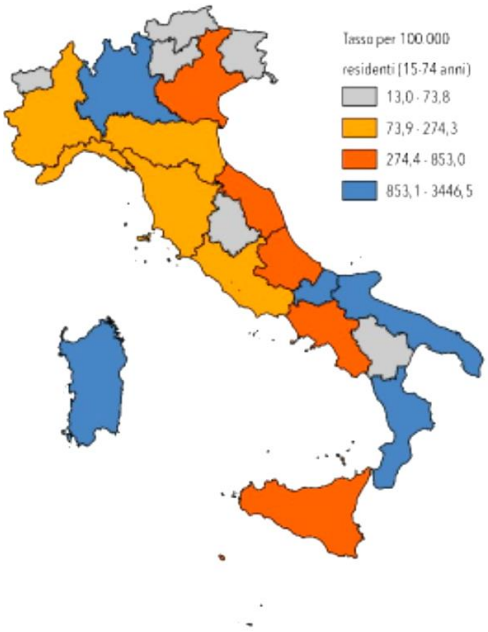
	Marijuana			Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
	N. operazioni	Kg sequestrati	% sul totale	
Piemonte	414	1.253,31	6,3	39,4
Valle d'Aosta	9	21,27	0,1	22,9
Lombardia	1.222	2.221,15	11,2	29,7
Liguria	201	1.126,19	5,7	101,6
Nord-ovest	*1.846*	*4.621,92*	*23,3*	*39,0*
PA Bolzano	97	28,29	0,1	7,2
PA Trento	31	28,26	0,1	6,9
Veneto	455	1.835,48	9,2	50,3
Friuli Venezia Giulia	147	78,38	0,4	8,8
Emilia Romagna	457	1.139,92	5,7	34,4
Nord-est	*1.187*	*3.110,33*	*15,7*	*35,9*
Toscana	194	488,66	2,5	17,9
Umbria	71	25,52	0,1	4,0
Marche	145	255,76	1,3	22,9
Lazio	575	1.413,75	7,1	32,6
Centrale	*985*	*2.183,69*	*11,0*	*24,8*
Abruzzo	140	172,72	0,9	17,8
Molise	37	25,98	0,1	11,5
Campania	515	812,47	4,1	18,6
Puglia	541	3.271,06	16,5	109,2
Basilicata	41	3,92	0,0	0,9
Calabria	310	1.081,45	5,4	75,5
Meridionale	*1.584*	*5.367,60*	*27,0*	*51,5*
Sicilia	733	650,82	3,3	17,7
Sardegna	423	3.934,32	19,8	319,7
Insulare	*1.156*	*4.585,14*	*23,1*	*93,3*
ITALIA	**6.758**	**19.868,68**	**100,0**	**44,5**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anno 2020

Fig.24. Distribuzione delle operazioni e dei quantitativi di marijuana sequestrati per regione e tasso quantitativi sequestrati ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

PIANTE DI CANNABIS

Le piante di cannabis sequestrate nel corso del 2020 sono state 414.396, per il 42% intercettate nell'ambito delle regioni meridionali e per quasi un terzo in quelle nord-occidentali, in particolare in Puglia e Lombardia. A livello nazionale ogni 100.000 residenti di 15-74 anni risultano sequestrate circa 930 piante di cannabis, numero che si attesta a quasi 2.000 unità negli ambiti delle regioni Lombardia e Molise e raggiunge le 3.000 unità in Puglia, Calabria e Sardegna.



	Piante di cannabis			Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
	N. operazioni	N. piante	% sul totale	
Piemonte	87	5.824	1,4	183,1
Valle d'Aosta	2	63	0,0	67,7
Lombardia	88	125.246	30,2	1.674,0
Liguria	32	3.042	0,7	274,
Nord-ovest	*209*	*134.175*	*32,4*	*1.130,8*
PA Bolzano	6	88	0,0	22,3
PA Trento	9	53	0,0	13,0
Veneto	66	20.443	4,9	559,7
Friuli Venezia Giulia	22	236	0,1	26,5
Emilia Romagna	65	3.223	0,8	97,3
Nord-est	*168*	*24.043*	*5,8*	*277,6*
Toscana	40	3.740	0,9	137,1
Umbria	12	105	0,0	16,4
Marche	30	3.861	0,9	345,9
Lazio	57	4.009	1,0	92,5
Centrale	*139*	*11.715*	*2,8*	*132,8*
Abruzzo	31	3.282	0,8	338,0
Molise	14	4.018	1,0	1.780,6
Campania	141	17.968	4,3	410,7
Puglia	90	103.204	24,9	3.446,5
Basilicata	10	310	0,1	73,8
Calabria	117	48.292	11,7	3.373,5
Meridionale	*403*	*177.074*	*42,7*	*1.699,8*
Sicilia	185	31.416	7,6	853,0
Sardegna	93	35.973	8,7	2.923,6
Insulare	*278*	*67.389*	*16,3*	*1.371,5*
ITALIA	**1.197**	**414.396**	**100,0**	**927,6**

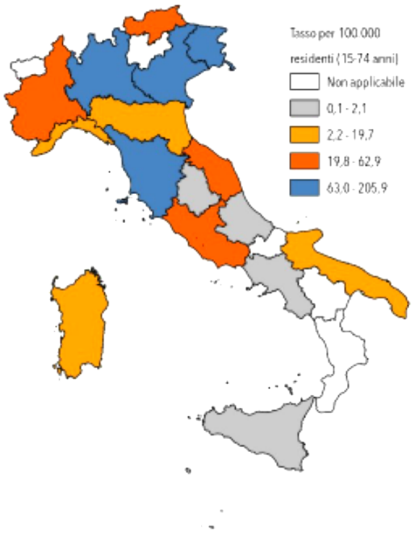
Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anno 2020

Fig.25. Distribuzione delle operazioni e del numero di piante di cannabis sequestrate per regione e tasso piante sequestrate ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

DROGHE SINTETICHE

Nel 2020, il mercato olandese si conferma l'area di approvvigionamento più importante per le

piazze di spaccio nazionali. Non a caso, le principali direttrici d'ingresso di questo stupefacente provengono da quel paese, oltreché da Siria, Brasile, Perù e Cina. Le droghe sintetiche sequestrate nel corso delle operazioni antidroga sono state rinvenute nella maggior parte dei casi occultate all'interno di pacchi o lettere postali, nelle abitazioni, sulla persona e all'interno delle autovetture.
Le operazioni dirette al contrasto delle droghe sintetiche sono state 307 che hanno portato al sequestro di 17.687 dosi e di kg 14.293,88 di sostanze, facendo registrare, rispetto al 2019, un decremento per le partite "in dosi" e un importante incremento per quelle "in polvere", a causa del sequestro di 14.005 kg di amfetamina nel porto di Salerno nel mese di giugno 2020. Pur escludendo tale eccezionale sequestro (il residuo ammonta a kg 288,88), l'aumento risulta comunque significativo.
Fra le droghe sintetiche sequestrate, escludendo il maxi-sequestro di amfetamina nel porto di Salerno, i quantitativi più significativi sono costituiti dall'ecstasy e dai suoi analoghi di struttura (*ecstasy like*).
Se il 99% delle droghe sintetiche in polvere è stato intercettato nelle regioni meridionali e insulari, il 56% di quelle in compresse/dosi è avvenuto nelle regioni settentrionali e il 43% in quelle centrali.
Le regioni nelle quali il rapporto tra numero di dosi sequestrate di sostanze sintetiche e popolazione residente di 15-74 anni ha raggiunto valori superiori a 100 nelle regioni Friuli Venezia Giulia e Toscana, a fronte di un valore nazionale pari a 40 dosi ogni 100.000 residenti 15-74enni.



	Sostanze sintetiche in polvere (Kg)	Droghe sintetiche in dosi		
		N. dosi	% sul totale	Tasso 100.000 residenti (15-74 anni)
Piemonte	0,50	796	4,5	25,0
Valle d'Aosta	---	---	---	---
Lombardia	39,54	4.956	28,0	66,2
Liguria	,07	160	0,9	14,4
Nord-ovest	*40,11*	*5.912*	*33,4*	*49,8*
PA Bolzano	0,12	244	1,4	61,7
PA Trento	0,02	---	---	---
Veneto	3,06	2.311	13,1	63,3
Friuli Venezia Giulia	1,33	1.038	5,9	116,5
Emilia Romagna	5,18	323	1,8	9,7
Nord-est	*9,71*	*3.916*	*22,1*	*45,2*
Toscana	2,52	5.615	31,7	205,9
Umbria	0,03	2	0,01	0,3
Marche	0,36	514	2,9	46,0
Lazio	41,04	1.427	8,1	32,9
Centrale	*43,95*	*7.558*	*42,7*	*85,7*
Abruzzo	0,01	16	0,1	1,6
Molise	---	---	---	---
Campania	14.196,67	5	0,03	0,1
Puglia	0,13	98	0,6	3,3
Basilicata	---	---	---	---
Calabria	---	---	---	---
Meridionale	*14.196,81*	*119*	*0,7*	*1,1*
Sicilia	0,11	25	0,1	0,7
Sardegna	3,19	157	0,9	12,8
Insulare	*3,30*	*182*	*1,0*	*3,7*
ITALIA	**14.293,88**	**17.687**	**100,0**	**39,6**

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anno 2020

Fig.26. Distribuzione assoluta e percentuale delle sostanze sintetiche in dosi sequestrate per regione e tasso ogni 100.000 residenti di 15-74 anni

I sequestri più significativi per quantità, oltre a quello di Salerno, sono avvenuti, a Coccaglio (Brescia) (3.915 compresse di 4-cloro-2.5-dimetossiamfetamina), a Prato e a Venezia (rispettivamente 3.910 e 1.633 compresse di MDMA).
Presso le aree di frontiera i sequestri in peso sono stati kg 14.259,41, il 99,6% dei quali presso il porto di Salerno (kg 14.005).
Con riferimento all'ambito aeroportuale, gli aeroporti maggiormente interessati dai sequestri di droghe sintetiche sono stati quelli di Fiumicino (Roma) con 30,01 kg, Malpensa (Varese) con kg 16,24 e Linate (Milano) con 9,54 kg, nei quali è stato complessivamente intercettato il 95% del quantitativo totale. I principali Paesi di provenienza delle sostanze sottoposte a sequestro nelle aerostazioni sono stati Ghana (kg 25), Olanda (kg 10,89), Brasile (kg 6,67) e Perù (kg 5,12).
Nel 2020, relativamente alle spedizioni postali di droghe sintetiche attraverso il vettore aereo, sono state effettuate 19 operazioni antidroga, che hanno consentito il sequestro di 23,46 kg e di 8 dosi.
Per quanto riguarda il contrasto al crescente fenomeno del traffico delle sostanze stupefacenti, soprattutto quelle di sintesi chimica, occultate nelle spedizioni postali e a mezzo corriere, DCSA e DPA hanno avviato un Accordo di collaborazione interistituzionale, con il quale è stato sviluppato uno specifico progetto, denominato “Hermes”, allo scopo di armonizzare e implementare l’attività di controllo svolta dalle Forze di Polizia

PREZZI DELLE SOSTANZE STUPEFACENTI

Le stime dei prezzi di mercato delle sostanze stupefacenti sono fornite dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA) con cadenza annuale. Nel 2020 il calcolo si basa sui dati provenienti da 11 città campione (Torino, Milano, Genova, Verona, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Reggio Calabria) e i costi vengono differenziati secondo il canale di vendita, traffico o spaccio.
La rilevazione indica che i prezzi relativi al traffico di marijuana oscillano tra 2.000 e 2.800 euro al kg, mentre quelli relativi allo spaccio variano tra 9 e 11 euro al grammo. L'hashish ha un costo mediamente più elevato rispetto alla marijuana: il prezzo relativo al traffico si assesta tra 2.500 e 3.500 euro al kg, mentre quello allo spaccio tra 11 e 14 euro al grammo.
Per l'eroina si rilevano importanti differenze tra la qualità *brown* e quella bianca. Nel primo caso il prezzo riferito al traffico varia tra un minimo di 17.100 e un massimo di 21.900 euro al kg, mentre quello riferito allo spaccio oscilla tra 36 e 58 euro al grammo. Per l'eroina bianca, invece, i prezzi variano tra 26.900 e 31.800 euro al kg per quanto riguarda il traffico, e tra 49 e 59 euro al grammo per quanto riguarda lo spaccio.
La cocaina si conferma la sostanza più costosa: il prezzo al traffico varia tra i 35.100 e i 41.800 euro al kg, allo spaccio il prezzo oscilla tra 70 e 90 euro al grammo.
Il prezzo medio per 1.000 pasticche di ecstasy varia tra 6.400 e 8.500 euro nel canale traffico, mentre allo spaccio la singola pasticca costa tra 15 e 20 euro.
Infine, per quanto riguarda il traffico, 1.000 dosi di amfetamine hanno un valore di mercato compreso tra 6.300 e 7.600 euro, mentre lo stesso quantitativo di metamfetamine costa tra 8.900 e 9.800 euro. Nello spaccio invece una dose di amfetamina ha un prezzo compreso tra 22 e 25 euro e una dose di metamfetamina tra 31 e 39 euro.
1.000 dosi di LSD costano tra 9.500 e 10.600 euro (traffico), mentre una singola dose si paga tra 21 e 28 euro (spaccio).
Per quanto riguarda i prezzi riferiti al traffico, tra il 2019 e il 2020 si osserva una riduzione dei valori minimi e massimi di mercato di amfetamine e metamfetamine, mentre aumentano quelli dell'hashish. Per le altre sostanze non si riscontrano variazioni sostanziali, se non nel prezzo massimo rilevato per l'ecstasy.

	Prezzo minimo (Euro)				Prezzo massimo (Euro)			
	2018	2019	2020	Δ% (2020/2019)	2018	2019	2020	Δ% (2020/2019)
Marijuana	1.776,79	2.014,31	2.033,70	+0,3	2.489,75	2.720,19	2.842,87	+4,5
Hashish	1.995,84	2.251,05	2.487,29	+10,5	2.814,59	3.137,36	3.499,92	+11,6
Eroina Brown	17.156,50	17.118,87	17.133,01	+0,1	21.463,89	21.594,02	21.897,05	+1,4
Eroina Bianca	26.880,16	26.508,37	26.877,02	+1,4	31.140,08	31.004,38	31.850,42	+2,7
Cocaina	35.469,85	35.079,47	35.107,25	+0,1	41.889,47	41.400,09	41.754,32	+0,9
Ecstasy	4.424,99	6.521,75	6.401,59	-1,8	5.312,50	7.616,66	8.465,48	+11,1
Amfetamine	5.520,83	7.813,89	6.268,64	-19,8	5.854,16	8.731,25	7.611,35	-12,8
Metamfetamine	7.562,50	10.190,27	8.918,06	-12,5	7.562,50	11.190,28	9.779,17	-12,6
LSD	8.406,25	10.097,22	9.861,11	-2,3	9.156,25	10.513,89	10.722,22	+2,0

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2018-2020

Fig.27. Prezzo minimo e massimo per kg o per 1.000 dosi (Traffico)

Il confronto tra i dati riferiti al 2019 e al 2020 evidenzia una riduzione nei valori minimi e massimi per il prezzo allo spaccio di amfetamine e LSD, e un aumento del prezzo di marijuana, hashish e cocaina e metamfetamine.

	Prezzo minimo (Euro)				Prezzo massimo (Euro)			
	2018	2019	2020	Δ% (2020/2019)	2018	2019	2020	Δ% (2020/2019)
Marijuana	7,83	8,02	8,62	+7,5	10,29	10,36	11,26	+8,7
Hashish	9,51	10,35	11,28	+9,0	11,81	12,74	14,20	+11,5
Eroina Brown	39,20	37,58	36,03	-4,1	48,45	46,35	58,22	+25,6
Eroina Bianca	42,72	49,39	48,66	-1,5	48,68	59,34	59,45	+0,2
Cocaina	70,26	68,18	69,99	+2,2	92,34	90,02	90,44	+0,5
Ecstasy	14,75	14,79	15,33	+3,7	19,00	19,90	19,79	-0,6
Amfetamine	36,39	29,91	21,69	-27,6	44,44	39,60	25,24	-36,3
Metamfetamine	17,21	21,84	31,42	+43,9	21,37	28,74	38,68	+34,6
LSD	23,63	24,08	20,73	-13,9	30,60	34,33	27,75	-19,2

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2018-2020

Fig.28. Prezzo minimo e massimo per gr o per dose (Spaccio)

Per quanto riguardo i prezzi al mercato del traffico, dal 2010 al 2020 si osserva una diminuzione consistente dei prezzi medi di eroina bianca e *brown*, passati da 36.379 a 29.364 euro e da 23.088 a 19.515 euro al kg rispettivamente. Nel corso del decennio si registra inoltre un consistente aumento del prezzo medio dell'ecstasy (da 2.958 a 7.434 euro al kg), così come delle altre sostanze, a esclusione della cocaina (prezzo diminuito da 40.421 a 38.431 euro al kg).

	Prezzo medio (Euro)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Marijuana	1.353,5	1.423,2	1.473,5	1.504,4	1.490,7	1.841,9	2.287,6	2.133,3	2.367,3	2.438,3
Hashish	2.212,5	2.044,3	2.162,5	2.233,3	2.261,3	2.245,6	2.338,3	2.405,2	2.694,2	2.993,6
Eroina Brown	22.369,7	21.742,2	21.109,0	18.801,8	18.649,7	19.357,7	19.059,3	19.310,2	19.356,4	19.515,0
Eroina Bianca	34.475,0	32.041,7	31.620,8	31.458,3	34.535,7	33.654,8	33.020,9	29.010,1	28.756,4	29.363,7
Cocaina	38.773,4	37.671,3	39.485,9	39.598,4	39.204,7	39.134,4	40.918,1	38.679,7	38.239,8	38.430,8
Ecstasy	2.958,3	2.958,3	2.997,0	2.935,3	3.078,1	3.768,8	4.381,3	4.868,7	7.069,2	7.433,5
Amfetamine	---	---	---	---	---	4.935,4	5.675,8	5.687,5	8.272,6	6.940,0
Metamfetamine	---	---	---	---	---	---	---	7.562,5	10.690,3	9.348,6
LSD	---	---	---	---	---	8.656,3	8.593,8	8.781,3	10.305,6	10.291,7

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2011-2020

Fig.29. Prezzo medio per kg o per 1.000 dosi (Traffico)

Nell'ambito dei prezzi al mercato dello spaccio, dal 2010 al 2020 si osserva un aumento consistente dei prezzi medi di cocaina e amfetamine, passati rispettivamente da 69,2 a 80,2 euro e da 16,9 a 23,4 euro per dose unitaria. Si registra anche un tendenziale aumento del prezzo medio dell'eroina *brown* (da 41,9 a 47,1 euro), a fronte di una riduzione di quello dell'eroina bianca (da 60,8 a 54,1 euro). I prezzi delle altre sostanze non mostrano variazioni sostanziali.

	Prezzo medio (Euro)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Marijuana	8,3	8,4	8,4	8,0	8,1	9,0	9,9	9,1	9,2	9,9
Hashish	11,6	10,9	10,4	10,5	11,4	11,3	11,1	10,7	11,5	12,7
Eroina Brown	42,0	41,7	41,2	39,1	38,4	42,8	45,7	43,8	42,0	47,1
Eroina Bianca	62,7	62,0	61,5	60,2	57,1	48,9	41,0	45,7	54,4	54,1
Cocaina	67,8	70,5	72,3	71,2	71,1	79,5	81,0	81,3	79,1	80,2
Ecstasy	16,8	16,8	16,6	15,9	16,0	18,7	15,7	16,9	17,3	17,6
Amfetamine	16,7	16,8	16,1	27,4	37,7	37,7	41,3	40,4	34,8	23,4
Metamfetamine	---	---	---	---	---	---	---	19,3	25,3	35,0
LSD	---	---	---	---	---	24,0	21,2	27,1	29,2	24,2

Fonte: Ministero dell'Interno - DCSA - Anni 2011-2020

Fig. 30. Prezzo medio per gr o per dose (Spaccio)

Dando seguito alle disposizioni dell'Unione Europea in tema di droga, dal 2009 il Dipartimento Politiche Antidroga (DPA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituzionalizzato e centralizzato in Italia il Sistema Nazionale di Allerta Precoce e Risposta Rapida per le Droghe (SNAP). Tramite i professionisti di settore che partecipano al *network*, lo SNAP ha implementato i suoi compiti e, con le informazioni fornite a tutta la rete dei Centri collaborativi, ha offerto numerose risposte alle esigenze sanitarie e sociali. Bisogni scaturiti dalla produzione e dal traffico internazionale di nuove sostanze psicoattive e psicotrope, dagli effetti sconosciuti dal punto di vista tossicologico e, sovente, non controllabili in termini legali.
Lo SNAP è stato attivato con lo scopo di intercettare precocemente tutti quei fenomeni potenzialmente pericolosi per la salute pubblica correlati alla comparsa di nuove sostanze stupefacenti e ad attivare degli *alert* che coinvolgono gli Enti e le strutture deputate alla tutela e alla promozione della salute e che sono responsabili della eventuale attivazione di adeguate misure in risposta alle allerte segnalate.
Il Centro Nazionale Dipendenze e Doping (CNDD) dell'Istituto Superiore di Sanità dal 1 giugno 2016 è stato incaricato dal DPA di coordinare a livello operativo il progetto, costituendo una delle attività dell'Osservatorio Permanente, istituito presso il Dipartimento Politiche Antidroga (ex art. 1, commi 7 e 8 del DPR n. 309/1990), per monitorare l'andamento del fenomeno della tossicodipendenza nel nostro Paese.
Il sistema d'allerta si avvale di tre unità operative che operano in ambiti specifici:
- la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA), che ha funzioni di coordinamento delle Forze di Polizia, ex DPR n. 309/1990, per le finalità connesse alla riduzione dell'offerta di droghe (*supplì reduction*), in base alle direttive europee che hanno reso obbligatorie le comunicazioni sia verso l'Agenzia EUROPOL sia nei confronti dell'*International Narcotic Control Board* (INCB) delle Nazioni Unite;
- il Centro Antiveleni e Centro Nazionale di Informazione Tossicologica - Istituti Clinici Scientifici -Maugeri di Pavia, che ha il coordinamento e la gestione degli aspetti clinico-tossicologici;
- l'Unità di Ricerca di Tossicologia Forense del Dipartimento S.A.I.M.L.A.L. dell'Università La Sapienza di Roma, che cura gli aspetti bio-tossicologici e analitici.
Di fondamentale importanza è la stretta cooperazione sia con il Reparto di Investigazioni Scientifiche dei Carabinieri, sia con la Polizia Scientifica, sia con l'Agenzia delle Dogane. Rilevanti sono anche le informazioni che giungono dai Servizi per le Dipendenze, dalle strutture di emergenza, dalle unità mobili, dalle comunità terapeutiche e più in generale dalle organizzazioni del Privato Sociale, in grado di fornire un'osservazione oggettiva dei consumatori di sostanze psicoattive o stupefacenti.
Lo SNAP si pone come strumento indispensabile per fornire dati e notizie a tutto il *network* di Centri collaborativi sulle nuove droghe circolanti sul territorio (nazionale, europeo e internazionale), potenzialmente pericolose per la salute pubblica; ma anche sulle nuove modalità di consumo di sostanze stupefacenti già tabellate, sulla presenza di adulteranti, di additivi pericolosi o di altre sostanze psicoattive o farmacologicamente attive in combinazione con sostanze psicotrope, sovente occultate in vari tipi di nuovi prodotti in vendita su internet o negli *smart shops*, o elevate concentrazioni di principio attivo di sostanze già tabellate.
La rapidità di risposta del Sistema d'Allerta è fondamentale per mettere a punto procedure adeguate ed efficienti per reagire sollecitamente alla comparsa e alla diffusione di nuove sostanze, soprattutto se quelle psicoattive individuate non sono ancora incluse nella lista delle sostanze stupefacenti riportate nelle Tabelle del DPR n. 309/1990 e non vi sono misure di sicurezza per prevenire eventuali intossicazioni e/o decessi, causati direttamente dalle stesse o dai prodotti che le contengono.
Le restrizioni sulla mobilità legate all'emergenza pandemiologica emanate da febbraio 2020, hanno determinato un sensibile calo dello spaccio degli stupefacenti su strada. Uno scenario che apre all'ipotesi che i consumatori di sostanze psicoattive siano entrati in contatto con il mercato illecito

presente nel *dark-web* (che può essere raggiunto attraverso specifici *software*, configurazioni e accessi autorizzativi), per procurarsi sostanze come hashish, eroina o cocaina.
Diversamente, il mercato delle nuove sostanze psicoattive (NPS), che ha visto la luce su internet, rimane ad appannaggio di tali ambiti, che ancora commercializzano queste sostanze grazie al *camouflage* in profumatori ambientali, sali da bagno, semi da collezione, prodotti fitosanitari, ecc.
Lo scenario, suffragato dai dati provenienti dalle Forze dell'Ordine (FFOO), fa supporre che l'allarme per l'epidemia da COVID-19 possa aver facilitato la crescita della domanda di sostanze psicoattive attraverso il *web* o gli applicativi informatici.
Nel corso del primo semestre *post-lockdown* (maggio-ottobre 2020) lo SNAP ha rilevato un incremento significativo delle segnalazioni per i sequestri di NPS da parte delle FFOO e conseguentemente di intossicazioni da esse prodotte. I numeri sono parametrati allo stesso periodo del 2019 ed evidenziano un forte aumento di circa il 200% delle segnalazioni in ingresso per "sequestri di NPS" da parte delle FFOO. Si tratta di 114 segnalazioni che hanno permesso di identificare per la prima volta su territorio nazionale la presenza di 34 NPS, un dato particolarmente rilevante se si tiene conto che nel corso di tutto il precedente anno (2019) ne sono state rilevate 19.
Contestualmente, il Centro Antiveleni di Pavia - Centro Nazionale di Informazione Tossicologica della Fondazione Salvatore Maugeri di Pavia, in qualità di unità operativa dello SNAP, nei report indirizzati all'ISS ha evidenziato 12 casi di intossicazione connesse alla circolazione di NPS sul territorio nazionale.
Nel corso del 2020, le segnalazioni in ingresso (input) registrate dal Sistema sono state 207: 131 sono pervenute dalle FFOO, 23 dai Centri collaborativi (appartenenti in particolare alle Tossicologie cliniche e forensi, all'Agenzia delle Dogane, alle Università, Enti di ricerca, Aziende Sanitarie e Centri Antiveleni), 51 sono state le notifiche di NPS da parte dell'Osservatorio Europeo sulle droghe e le tossicodipendenze (*European Monitoring Centre fo Drugs and Drug Addiction*, EMCDDA).
Inoltre è stata ricevuta una comunicazione da parte dell'EMCDDA riguardante il potenziale impatto della pandemia da COVID-19 sul mercato delle sostanze d'abuso e una segnalazione da parte dell'INCBI *(International Narcotics Control Board*, Organo internazionale per il controllo degli stupefacenti) riguardante l'aggiornamento dei derivati del fentanil senza riconosciuto uso terapeutico.

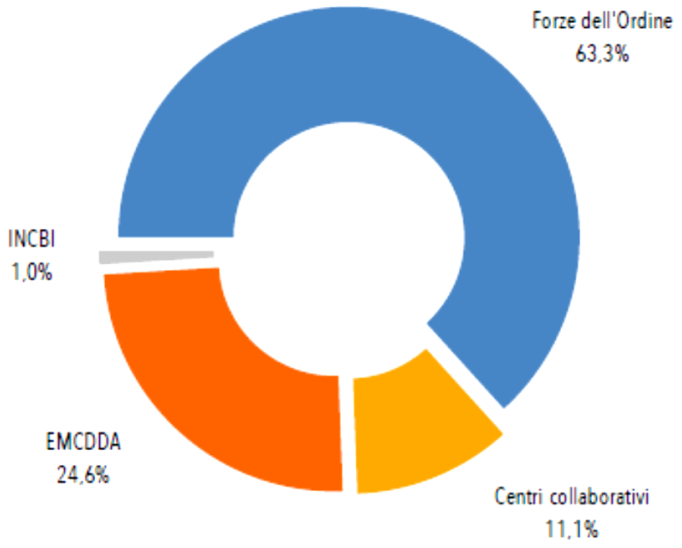
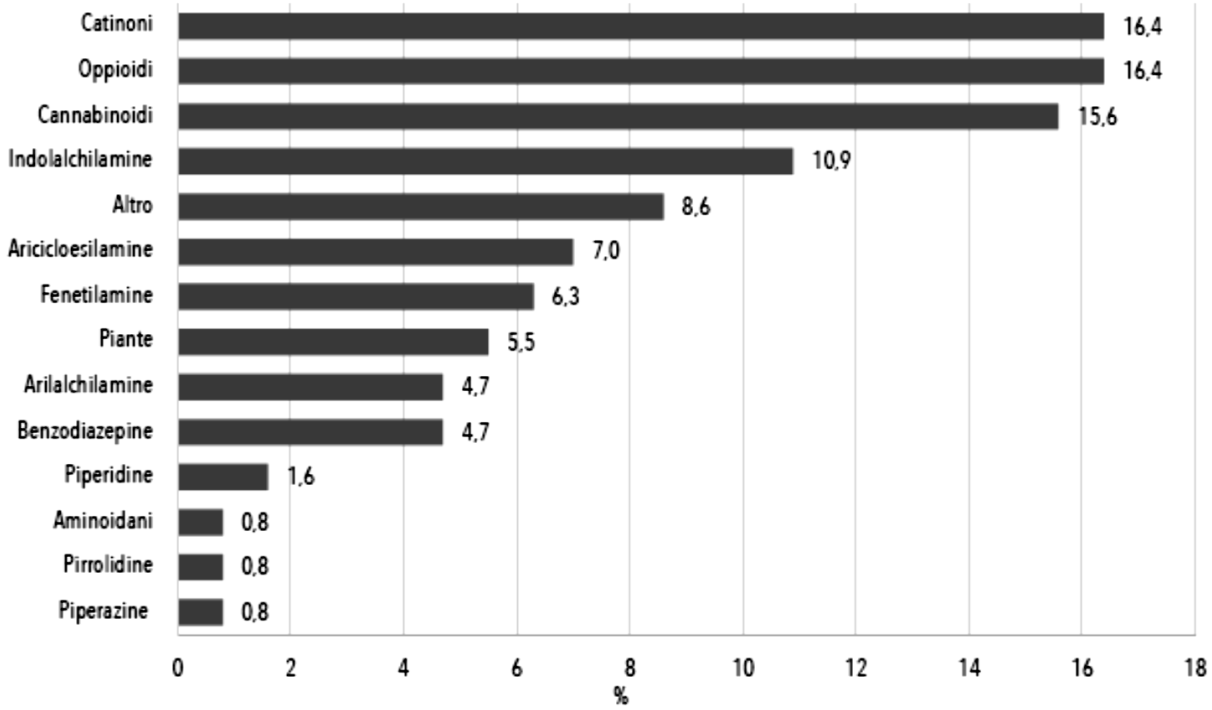


Fig.31. Valori percentuali delle segnalazioni pervenute (INPUT) allo SNAP

INPUT		Destinatari
Comunicazioni EMCDDA	Informazioni su sequestri di molecola/e o su intossicazioni/decessi avvenuti in uno dei Paesi EU	DPA, ISS, Ministero della Salute, AIFA, Centri collaborativi
Comunicazioni Centri collaborativi e FFOO	Informazioni su sequestri di molecola/e o su intossicazioni/decessi avvenuti sul territorio nazionale; Informazioni su nuove forme di taglio o purezza droghe classiche	

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

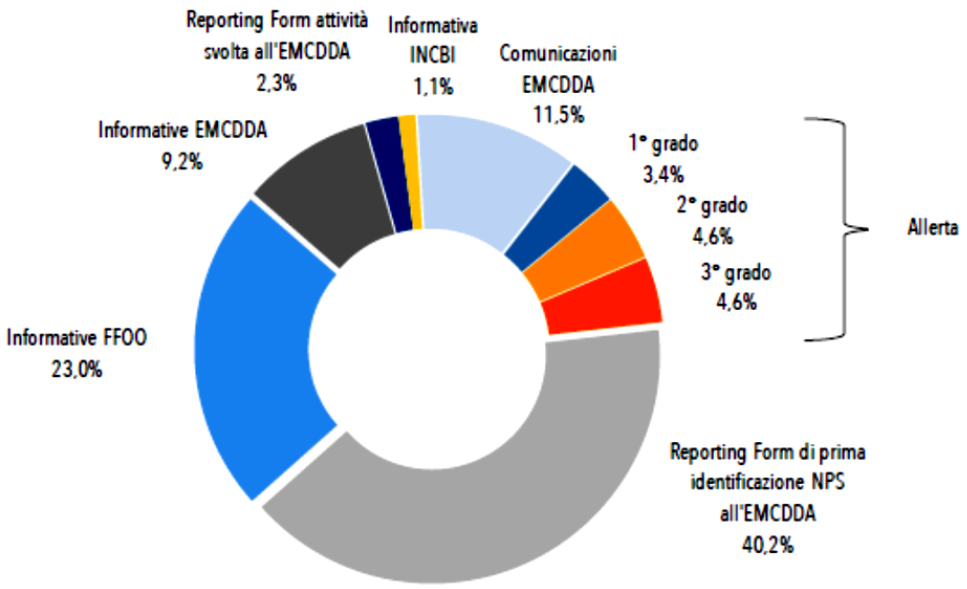
Le segnalazioni provenienti dall'Italia e dall'EMCDDA hanno riguardato un totale di 128 nuove sostanze psicoattive, appartenenti alle classi dei catinoni sintetici (n.21), oppioidi sintetici (n.21), cannabinoidi sintetici (n.20), indolalchilamine (n.14), aricicloesilamine (n.9), fenetilamine (n.8), piante (n.7), arilalchilamine (n.6), benzodiazepine (n.6), piperidine (n.2), pirrolidine (n.1), piperazine (n.1), aminoidani (n.1) e altro (n.11). A queste si aggiungono le segnalazioni per le sostanze d'abuso classiche quali cannabinoidi, oppiacei, cocaina, amfetamine, LDS, psilocibina, dimetiltriptamina, ecc.



Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.32. Valori percentuali di nuove sostanze psicoattive segnalate allo SNAP

Nel 2020 le comunicazioni destinate ai centri collaborativi (output) prodotte dallo SNAP sono state: 28 Informative, di cui 20 provenienti dalle FFOO e 8 dall'EMCDDA, 10 Comunicazioni EMCDDA, 11 Allerte (3 di I grado, 4 di II grado, 4 di III grado), 35 Reporting Form dall'Italia all'EMCDDA di sostanze individuate per la prima volta sul territorio italiano a seguito di sequestri e/o casi di intossicazione acuta e/o decesso, 1 informativa proveniente dall'INCBI e 2 Reporting Forms all'EMCDDA riassuntivi dell'attività svolta in ambito nazionale.



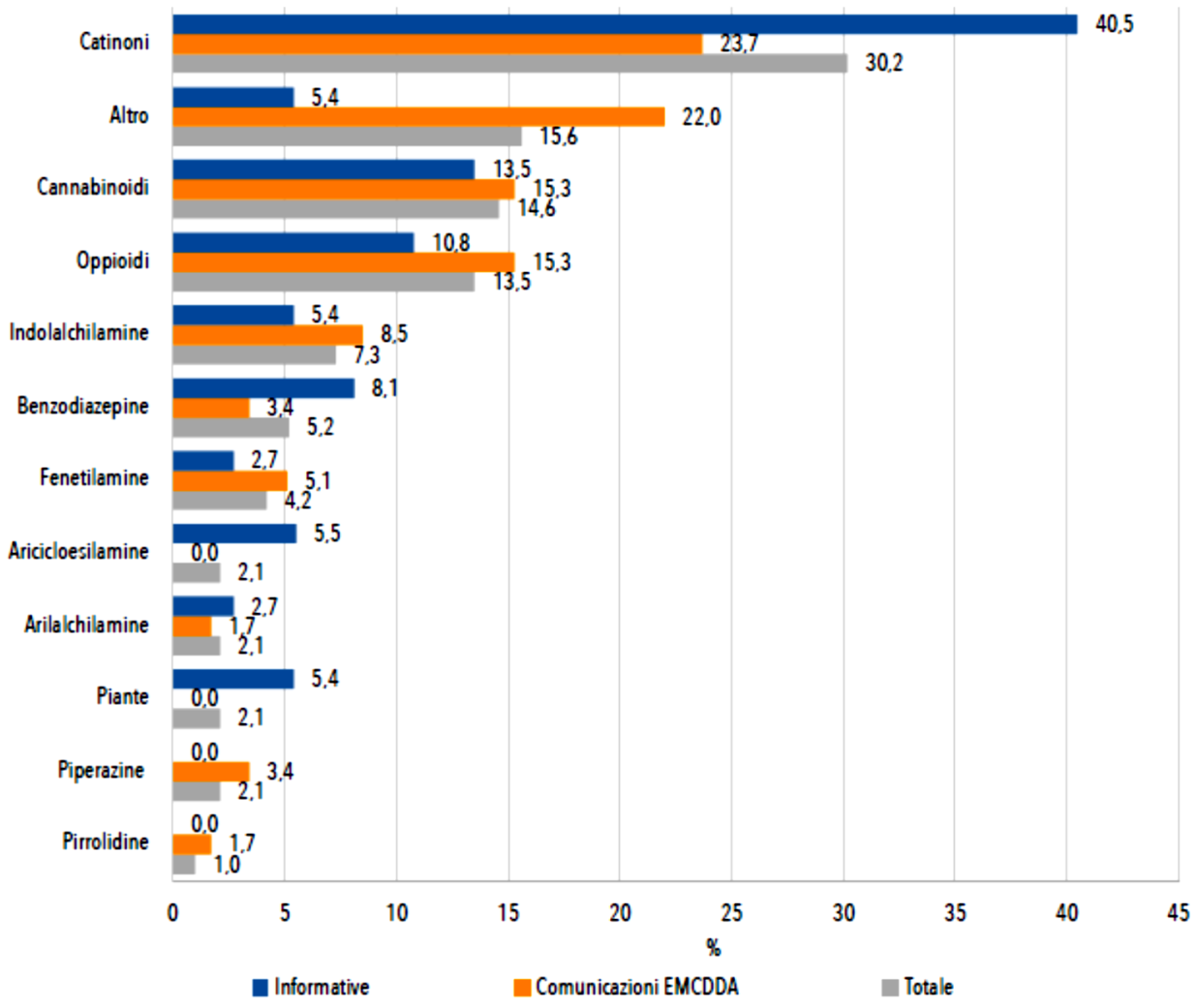
OUTPUT				Destinatari
Reporting Form per EMCDDA	Informazioni su nuove molecole sequestrate e intossicazioni per sostanze individuate per la prima volta sul territorio nazionale. I Reporting Form sono corredati da dati analitici, ove possibile, da foto dei reperti e, nei casi di intossicazione, dai dati clinici raccolti			EMCDDA, DPA
Informative	Comunicazioni, non a carattere di urgenza, provenienti dall'EMCDDA o da altre strutture accreditate, diffondibili solo al network degli esperti, dei Centri collaborativi e delle Forze dell'Ordine, finalizzate a condividere informazioni analitiche e cliniche per agevolare l'identificazione di nuove molecole e il riconoscimento di eventuali intossicazioni acute che pervengono ai Dipartimenti di Emergenza			DPA, Centri collaborativi, Ministero della Salute, FFOO, AIFA
Comunicazioni	Comunicazioni, non a carattere di urgenza, provenienti dalla rete REITOX/EWS dell'EMCDDA e trasmesse al network dei centri collaborativi, che hanno lo scopo di condividere informazioni analitiche e cliniche per agevolare l'identificazione di nuove molecole già circolanti in UE e il riconoscimento di eventuali intossicazioni acute che pervengono ai Dipartimenti di Emergenza			DPA, Centri collaborativi, Ministero della Salute, FFOO, AIFA, SerD e Comunità, Dipartimenti emergenza/urgenza
Pre-Allerta	Avviso alle strutture competenti che hanno la responsabilità di intervento, affinché siano pronte ad attivare le procedure di risposta indicate dal Sistema			
Allerta	Avviso a carattere di urgenza che implica un'azione coordinata tra tutte le strutture competenti per l'attivazione e l'implementazione di opportune procedure di risposta al fenomeno segnalato. Secondo la gravità dell'oggetto dell'allerta, e quindi del potenziale rischio per la salute pubblica, i documenti in uscita vengono definiti di grado I, II o III secondo i seguenti criteri:			
	I grado	*II grado*	*III grado*	
	Rischio di disagio sociale (preoccupazioni, ansie, condizioni di allarme sociale)	Rischio di lievi danni per la salute (disturbi temporanei e potenzialmente non letali). Rischio di diffusione di sostanze nel mercato illecito	Rischio concreto di gravi danni per la salute (malattie invalidanti, mortalità)	

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.33. Valori percentuali delle comunicazioni inviate dallo SNAP (OUTPUT)

Nel 2020 le 20 informative provenienti dalle FFOO e inviate dallo SNAP al *network* hanno riguardato 74 nuove sostanze psicoattive circolanti nel territorio nazionale e appartenenti alle classi dei catinoni sintetici (n.14), cannabinoidi sintetici (n.10), indolalachilamine (n.10), fenetilamine

(n.8), aricicloesilamine (n.7), piante (n.5), benzodiazepine (n.5), arilalchilamine (n.4), piperidine (n.2), piperazine (n.1), oppioidi sintetici (n.1) e altro (n.7).
A queste si aggiungono le segnalazioni riguardanti le sostanze d'abuso classiche quali THC, oppiacei, cocaina, amfetamine, LDS, dimetiltriptamina, ecc.
Le 8 informative provenienti dall'EMCDDA e inviate dallo SNAP al *network* hanno riguardato 1 oppioide sintetico (isotonitazene) e 2 cannabinoidi sintetici (4F-MDMB-PICA e MDMB-4en-PINACA). 2 delle informative hanno riportato il rapporto trasmesso dall'EMCDDA relativo alla situazione delle NPS in Europa notificate dal 1 gennaio 2020 alla data del 16 giugno e del 10 agosto 2020.
Le 10 Comunicazioni EMCDDA hanno riguardato 40 sostanze appartenenti alle seguenti classi: oppioidi sintetici (n.9), cannabinoidi sintetici (n.9), catinoni sintetici (n.7), indolalchilamine (n.4), altro (n.3), arilalchilamine (n.3), aricicloesilamine (n.2), pirrolidine (n.1), aminoidani (n.1) e benzodiazepine (n.1).



Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.34. Valori percentuali delle nuove sostanze psicoattive oggetto di Informative e Comunicazioni EMCDDA dallo SNAP

Le 40 NPS presenti nelle Comunicazioni EMCDDA sono state identificate in 12 Paesi europei (Italia inclusa) ed evidenziano una prevalenza da parte della Svezia con 10 sostanze, seguita da

Germania (n.9), Slovenia (n.4), Polonia (n.3), Regno Unito (n.3), Ungheria (n.3), Belgio (n.2), Finlandia (n.2), Danimarca (n.1), Paesi Bassi (n.1), Spagna (n.1) e Italia (n.1).
Le 11 Allerte inviate dallo SNAP durante l'anno hanno riguardato 20 molecole appartenenti alla classe dei catinoni sintetici (n.5), oppioidi sintetici (n.4), aricicloesilamine (n.3), altre classi (n.5), cannabinoidi (n.1), fenetilamine (n.1) e piante (n.1).

Classe (n.)	Nome NPS	Paese segnalatore
Aminoidano (1)	5-MeO-AI	Polonia
Aricicloesilamina (2)	3F-PCP	Slovenia
	Metossipropamina	Danimarca
Arilalchilamina (3)	Mefedrene	Germania
	BOH-2C-B	Svezia
	BOH-PHP	Slovenia
Benzodiazepina (1)	Clozapina	Regno Unito
Cannabinoide (9)	4F-ABINACA	Svezia
	Cumil-BC-HpMeGaClone-221	Germania
	5F-EDMB-PICA	Ungheria
	4F-MDMB-BICA	Regno Unito
	5F-EMB-PICA	Belgio
	Cumil-CB-MeGaClone	Ungheria
	PTI-3	Ungheria
	CUMYL-CBMINACA	Germania
	BENZ1L-4CN-BINACA	Svezia
Catinone (7)	3-clorocatinone	Germania
	3F-N-etilesedrone	Svezia
	MDPHiP	Svezia
	N,N-dietilpentilone	Spagna
	4F-3-metil-alfa-PVP	Svezia
	3F-alfa-PHP	Svezia
	α-pirrolidinocicloesilfenone	Svezia
Indolalchilamina (4)	5-MeO-DBT	Finlandia
	5-Cl-DMT	Slovenia
	5-Br-DMT	Slovenia
	N-metiltriptamina	Paesi Bassi
Oppioide (9)	O-AMKD	Germania
	AP-238	Germania
	Carbonil-bromadolo	Germania
	Metonitazene	Germania
	Nortilidina	Polonia
	Isobutirfentanil	Italia
	Metodesnitazene	Belgio
	Brorfina	Svezia
	Etazene	Polonia
Pirrolidina (1)	4,4-dimetil-1-fenil-1-pirrolidin-1-il-pentan-3-one	Regno Unito
Altro (3)	3-metossifenmetrazina	Finlandia
	Citicolina	Germania
	Nefiracetam	Svezia

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.35. Numero nuove sostanze psicoattive segnalate dai Paesi europei all'EMCDDA

Lo SNAP ha trasmesso all'EMCDDA 35 Reporting Form riguardanti 44 nuove sostanze psicoattive individuate per la prima volta sul territorio italiano a seguito di sequestri e/o casi di intossicazione acuta e/o decessi, corredati da dati analitici, ove possibile, da foto dei reperti e, nei casi di intossicazione, dai dati clinici raccolti.
I Reporting Forms hanno riguardato 9 molecole appartenenti alle classi dei catinoni sintetici, 7 dei cannabinoidi sintetici, 7 degli oppioidi sintetici, 5 delle indolalchilamine, 5 ad altro, 3 delle fenetilamine, 3 delle benzodiazepine, 2 delle arilalchilamine, 1 delle aricicloesilamine, 1 delle piperidine e infine 1 delle piperazine.

Classe	NPS	Natura segnalazione
Catinoni	BMDP, 4-Cl-alfa-PVP, alfa-PHiP, 3-MEC, alfa-PEP, 4-CMC, 3,4-DMMC, N-etilesedrone, N-etilpentedrone	Sequestro
Cannabinoidi	5F-MDMB-PICA, 5F-EMB-PICA, 4F-MDMB-BICA, MDMB-4en-PINACA, 5F-EDMB-PICA, 5C-APINACA, 4F-MDMB-BINACA	Sequestro
Aricicloesilamine	MXPr	Sequestro
Oppioidi	Acetilfentanil, Metossiacetilfentanil, Carfentanil, Butirfentanil, THF-F	Campioni biologici
	2-metil-AP-237	Intossicazione/ Campioni biologici
	Isobutirfentanil	Sequestro
Altro	3-FPM, NOOPEPT, Efenidina, 1P-LSD, 1cP-LSD	Sequestro
Fenetilamine	3-FEA, 2-FMA, Metallilescalina	Sequestro
Indolalchilamine	5-MeO-DMT, DPT, 4-HO-MET, 4-HO-DET, 4-HO-MIPT	Sequestro
Piperidine	Isopropilfenidato	Sequestro
Arilalchilamine	Mefedrene, 2C-B-Fly	Sequestro
Benzodiazepina	Etizolam, Flunitrazolam	Sequestro
	Bromazolam	Campioni biologici
Piperazine	NSI-189	Sequestro

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.36. Nuove sostanze psicoattive individuate per la prima volta nel territorio italiano segnalate dallo SNAP come Reporting Forms all'EMCDDA

Infine, lo SNAP ha inviato 2 Report semestrali riassuntivi di tutte le attività svolte in ambito nazionale. In tali report sono stati dettagliate tutte le 90 nuove sostanze psicoattive circolanti in Itali

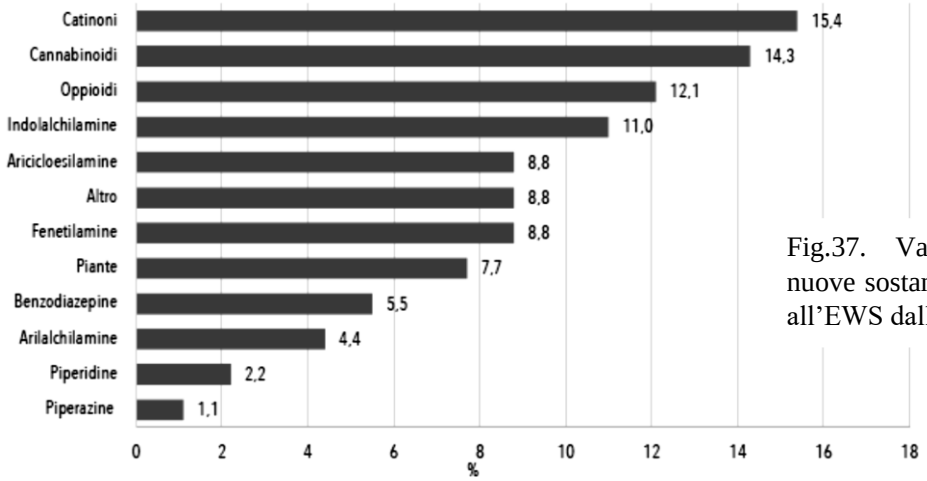


Fig.37. Valori percentuali delle nuove sostanze psicoattive segnalate all'EWS dallo SNAP

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Delle 90 NPS, 65 sono state rilevate esclusivamente a seguito di sequestro di sostanze, 16 esclusivamente a seguito di analisi di laboratorio su campioni biologici (urine, sangue) di soggetti giunti ai reparti di emergenza per intossicazione acuta e/o a seguito di analisi di laboratorio condotte su campioni di sostanze rinvenute nei casi di intossicazioni/decesso o di soggetti in trattamento presso i Servizi pubblici per le Dipendenze (SerD) e, infine, 9 sostanze sono state rilevate sia nei sequestri che nei casi di intossicazione.

Sostanze segnalate a seguito di sequestro				
Classe	NPS	Aspetto	Fonte segnalazione	N. casi
Catinoni	Eutilone	Polvere	Carabinieri	3
	3-MMC	Polvere/Cristalli/Liquido	Carabinieri/Polizia/ Dogana	8
	4-Cl-alfa-PVP	Polvere	Carabinieri	2
	4-CMC/ clefedrone	Polvere	Carabinieri	2
	Alpha-PHiP	Polvere	Carabinieri	2
	BMDP	Polvere	Carabinieri	1
	Bupropione	Polvere	Carabinieri	2
	MMMP	Cristalli	Carabinieri	1
	3-CMC	Polvere	Carabinieri	2
	N-etilnorpentedrone	Polvere	Polizia	1
	N-etilesedrone	Polvere	Carabinieri	2

Fig.38. Nuove sostanze psicoattive identificate in Italia e notificate all'EMCDDA

Cannabinoidi	4F-MDMB-BICA	Cristalli	Carabinieri	1
	4F-MDMB-BINACA	Cristalli/Sostanza vegetale secca	Carabinieri	3
	5F-EDMB-PICA	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	2
	5F-EMB-PICA	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	2
	5F-MDMB-PICA	Cristalli/Sostanza vegetale secca/Liquido	Carabinieri	3
	5F-MDMB-PINACA/5F-ADB	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	1
	CL-2201 (5F-JWH-398)	Sostanza vegetale secca	Polizia	1
	5C-AKB48	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	1
	MDMB-4en-PINACA	Polvere/Sostanza vegetale secca	Carabinieri/ Tossicologia Forense	2
Indolalchilammine	4-AcO-DMT	Polvere	Carabinieri	2
	4-AcO-MET	Polvere	Carabinieri	2
	4-HO-DET	Polvere	Carabinieri	1
	4-HO-MET	Polvere/Compresse	Carabinieri	2
	4-HO-MIPT	Polvere	Carabinieri	3
	5-Meo-DALT	Polvere	Carabinieri	1
	5-Meo-DMT	Polvere	Carabinieri	3
	5-MeO-MIPT	capsule	Carabinieri	1
	DMT	Polvere/Sostanza vegetale secca	Carabinieri	5
	DPT	Polvere	Carabinieri	2
	2-FEA	Compresse	Carabinieri/Polizia	2
	3-FEA	Compresse/Polvere	Carabinieri/Polizia	3
	2C-B	Compresse	Carabinieri	1
	25E-NBOMe	Blotter	Guardia di Finanza	1

Fenetilammine	DOC	Blotter	Guardia di Finanza	1
	2-FMA	Polvere	Carabinieri/Polizia	4
	4-FMA	Liquido	Carabinieri	1
	Metallilescalina	Polvere	Carabinieri	2
Altro	1cP-LSD	Blotter	Carabinieri/Polizia	15
	1P-LSD	Blotter	Carabinieri	7
	3-FPM	Polvere	Carabinieri	1
	Efenidina (o NEDPA)	Polvere	Carabinieri	1
	NOOPEPT	Polvere	Carabinieri/Polizia	4
	Ostarina	Polvere	Carabinieri	3
	Phenibut	Polvere	Polizia	1
Piante	Armina	Polvere/capsule	Carabinieri	2
	Ibogaina - Voacanga africana	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	1
	Mitraginina (KRATOM)	Polvere/capsule	Polizia	2
	Psilocina	Sostanza vegetale secca	Carabinieri	2
	Salvia divinorum-salvinorina	Polvere/capsule	Carabinieri	2
Benzodiazepine	Clonazolam	Compresse	Carabinieri	2
	Etizolam	Liquido/Compresse/Polvere/Blotter	Carabinieri	6
	Flualprazolam	Compresse	Carabinieri	2
	Flunitrazolam	Blotter	Carabinieri	1

Arilalchilamine	2C-B-Fly	Compresse	Carabinieri	1
	6-APB	Polvere	Carabinieri	1
	Mefedrene	Polvere	Carabinieri	1
	5-MAPB	Polvere	Carabinieri	4
Aricicloesilamine	3-HO-PCE	Polvere	Carabinieri	1
	Descloro-N-etilketamina/ OPCE	Polvere	Carabinieri	5
	Metossipropamina (MXPr)	Polvere	Carabinieri	3
Piperidine	Isopropilfenidato	Polvere	Carabinieri	1
	4F-MPH	Compresse/Sostanza vegetale secca	Carabinieri	3
Piperazine	NSI-189	Polvere	Carabinieri	1
Oppiodi	Tramadolo	Compresse	Polizia	1

Sostanze segnalate a seguito di analisi di laboratorio svolte su campioni di sostanze e/o biologici (sangue, urine) di soggetti arrivati ai reparti di emergenza per intossicazione/casi di decesso o soggetti in trattamento presso i SerD				
Classe	**NPS**	**Aspetto**	**Altre molecole presenti**	**N. di casi**
Oppiodi	2-metil-AP-237	Campioni biologici	THCCOOH	1
		Polvere	/	1
	3-metilfentanil	Campioni biologici*	/	1
	Butirfentanil	Campioni biologici*	Carfentanil, Ocfentanil, THF-F	1
	Carfentanil	Campioni biologici*	Butirfentanil, THF-F, Ocfentanil	1
	THF-F	Campioni biologici*	Butirfentanil, Carfentanil, Ocfentanil	1
	Ocfentanil	Campioni biologici*	Butirfentanil, Carfentanil, THF-F	1
		Campioni biologici	Acetilfentanil, Metossiacetilfentanil, Furanilfentanil	1
	Acetilfentanil	Campioni biologici	Ocfentanil, Metossiacetilfentanil, Furanilfentanil	1
	Metossiacetilfentanil	Campioni biologici	Ocfentanil, Acetilfentanil, Furanilfentanil	1
	Furanilfentanil	Campioni biologici	Ocfentanil, Acetilfentanil, Metossiacetilfentanil	1
	Fentanil	Campioni biologici	/	2
Cannabinoidi	JWH-122	Campioni biologici	JWH-210	1
		Polvere	JWH-210	1
	JWH-210	Campioni biologici	JWH-122	1
		Polvere	JWH-122	1
Piante	Scopolamina	Campioni biologici	Atropina	1
		Campioni biologici	Levamisolo	1
	Atropina	Campioni biologici	Scopolamina	1
		Campioni biologici	Cocaina, Cocaetilene, metadone	1
Aricicloesilamine	3-HO-PCP	Campioni biologici	Fluorometamfetamina, fluoroamfetamina	1
		Polvere	/	1
Altro	GHB	Campioni biologici	Cocaina e metaboliti, sospetto catinone	1
		Campioni biologici	/	1

**paziente in trattamento a SerD*

Sostanze segnalate in seguito a sequestro e casi di intossicazione				
Classe	NPS	Aspetto	Fonte segnalazione	N. casi
Aricicloesilamine	2-fluorodescloroketamina	Polvere	Carabinieri/Dogana	4
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	6
	3-MeO-PCE	Polvere	Centro Antiveleni di Pavia	2
		Polvere	Centro Antiveleni di Pavia/ Carabinieri	5
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	2
	3-MeO-PCP	Polvere/Liquido	Carabinieri	4
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	2
	Ketamina	Polvere	Centro Antiveleni di Pavia	1
		Polvere	Carabinieri	5
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	7
Catinoni	Alfa-PHP	Polvere	Carabinieri/Polizia	2
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	1
	MDPHP	Cristalli	Carabinieri/Polizia	2
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	1
	Mefedrone	Cristalli	Carabinieri	1
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	2
Benzodiazepine	Bromazolam	compresse	Carabinieri	1
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	1
Cannabinoidi	5F-Cumyl-PeGaClone	Liquido/Sostanza vegetale secca	Carabinieri/Polizia	2
		Campioni biologici	Centro Antiveleni di Pavia	1

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

In merito ai compiti dell'Istituto Superiore di Sanità, all'interno dello SNAP, si evidenzia l'elaborazione di pareri a risposta della richiesta da parte del Ministero della Salute di aggiornamento delle tabelle presenti nel DPR n. 309/1990: nel corso dell'anno 2020 l'ISS ha elaborato 98 pareri riguardanti le molecole riportate nella sottostante tabella.

Classe (n.)	Nome molecola
Indolalchilamine (n.15)	4-AcO-MET; 4-AcO-DMT; 4-AcO-MALT; 4-AcO-MPT; 4-HO-DET; 4-HO-MET; 4-MeO-MiPT; 4-PrO-DMT; 5-Br-DMT; 5-Cl-DMT; 5-Meo-DALT; 5-MeO-DBT; 5-MeO-DMT; DPT; N-methyltryptamine
Catinoni (n.15)	3-clorocatinone; 3-CMC (Clofedrone); 3F-N-etilesedrone; 3-MMC; 4-Cl-alfa-PVP; 4-CMC; alpha-PHiP; BMDP; Eutilone; MDPHiP; MDPHP; N,N-dietilpentilone; N-etilesedrone; N-etilpentedrone; N-etilpentilone
Altro (n.14)	1cP-LSD; 1P-LSD; 2C-B aminorex; 3-FPM; 3-methoxyphenmetrazine; 4-fluorophenibut; Citicolina; Efenidina (o NEDPA); Fenilpiracetam; Nefiracetam; NOOPEPT; Ostarina/MK-2866; Piracetam; SL-164
Oppioidi (n.13)	AP-237; 2F-viminolo; AP-238; Brorfina; Carbonil-bromadolo; Crotonilfentanil; Etazene; Furanil UF-17; Metodesnitazene; Metonitazene; Nortilidina; O-AMKD; Valerilfentanil
Cannabinoidi (n.12)	4F-ABINACA; 4F-MDMB-BICA; 5F-AMB-PINACA; 5F-EDMB-PICA; 5F-EMB-PICA; 5F-MDMB-PICA; 5F-MDMB-PICA; CL-2201 (5F-JWH-398); Cumyl-BC-HpMeGaClone-221; JWH-210; MDMB-4en-PINACA; PTI-3
Arilalchilamine (n.5)	2C-B-Fly; 5-MAPB; BOH-2C-B; BOH-PHP; Mefedrene
Benzodiazepine (n.5)	Bromazolam; Cinazepam; Clonazolam; Clozapine; Flunitrazolam
Fenetilamine (n.5)	2-FMA; 4C-D; 6-BR-DMPEA; BOD; Metallilescalina
Aricicloesilamine (n.3)	3F-PCP; 3-MeO-PCP; Metossipropamina (MXPr)
Piante (n.3)	Armalina; Armina; Tetraidroarmina
Piperazine (n.3)	3,4-CFP; NSI-189; pBPP
Piperidine (n.2)	4F-MPH; isopropilfenidato
Pirrolidine (n.2)	2-fenil-2-(pirrolidin-1-ile)acetato di metile; 4,4-dimetil-1-fenil-1-pirrolidin-1-il-pentan-3-one
Aminoidani (n.1)	5-MeO-AI

Fonte: Istituto Superiore di Sanità – Anno 2020

Fig.39. Molecole per le quali è stato elaborato il parere per l'aggiornamento delle tabelle contenenti l'indicazione delle sostanze stupefacenti e psicotrope

Il fenomeno del caporalato

Il fenomeno del «caporalato» rappresenta una forma di sfruttamento lavorativo che interessa diversi settori produttivi (quali, in particolare, i trasporti, le costruzioni, la logistica e i servizi di cura), ma che si manifesta con particolare forza e pervasività nel settore dell'agricoltura, che si caratterizza per la prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e fortemente legati alla stagionalità delle attività. Lo sfruttamento si sostanzia in forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera, che determinano il costituirsi di rapporti nell'ambito dei quali i lavoratori sono sottoposti a condizioni degradanti, in violazione della disciplina prevista per la loro tutela, approfittando del loro stato di bisogno. In questo ambito si inseriscono pratiche, anche sofisticate, di sfruttamento della manodopera, spesso migrante, programmate e organizzate da imprenditori che agiscono in forma criminale. Queste ultime pratiche, spesso penalmente rilevanti, si fondano sull'adozione di condizioni economiche vessatorie ma anche di linguaggi e comportamenti che determinano dipendenze, a volte integrali, della manodopera anche in considerazione delle esigenze dei lavoratori di acquisire documenti e sbrigare pratiche amministrative indispensabili per la loro regolarità amministrativa.
Secondo le analisi contenute nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022, elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2018 le persone occupate nel settore agricolo erano stimate a 872 mila unità (il 3,7 per cento dell'occupazione totale). Nello stesso anno, il settore agricolo italiano, che rappresenta il 2,1 per cento del valore aggiunto dell'intera economia italiana, ha registrato una crescita del valore aggiunto dello 0,9 per cento con un valore totale della produzione agricola pari a 59.3 miliardi di euro. Nel 2017 si stima che l'economia sommersa in agricoltura abbia raggiunto il 16,9 per cento del valore aggiunto, ben oltre il 12,3 per cento dell'economia totale, ma meno della metà dell'incidenza registrata per le categorie «altri servizi alle persone» (36,9 per cento). Sempre secondo quanto indicato nel citato Piano triennale, il lavoro in agricoltura ha subìto notevoli cambiamenti sia nella composizione e provenienza della forza lavoro sia da un punto di vista contrattuale, con la crescita del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato (circa il 90 per cento degli occupati nel settore è assunto con questa tipologia contrattuale).Quanto alla durata, risulta che la maggior parte dei lavoratori agricoli venga impiegato per un periodo di tempo compreso tra le 101 e le 150 giornate l'anno e che nell'ultimo decennio, il numero di lavoratori agricoli impiegati per meno di 50 giornate l'anno è aumentato di circa il 10 per cento, per un totale di circa 320 mila lavoratori nel 2017. In base alle stime dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il tasso di lavoro non regolare tra gli addetti all'agricoltura è il più elevato tra tutti i settori economici, pari al 24,2 per cento nel 2018 - con un'incidenza di lavoro irregolare tra i lavoratori dipendenti pari al 34,9 per cento stimando nel 2018 un numero di lavoratori irregolari di circa 164 mila unità. Nel Piano si fa presente che tali stime non tengono, però, conto dei lavoratori stranieri senza titolo di soggiorno o non iscritti alle liste anagrafiche. Le stime del Ministero dell'economia e delle finanze indicano, inoltre, che l'evasione fiscale contributiva per i lavoratori dipendenti irregolari nel settore agricolo nel 2016 risultava tra i 642 milioni e il miliardo di euro. Con specifico riferimento al fenomeno del caporalato, il citato Piano triennale pone in evidenza come in Italia lo sfruttamento lavorativo ad opera dei caporali riguardi vari settori (trasporti, costruzioni, logistica e servizi di cura), ma sia particolarmente presente nel comparto agricolo, con una prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e di tipo stagionale. Per quanto attiene alla vigilanza sulle forme di sfruttamento, l'ultimo Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, curato dall'Ispettorato nazionale del lavoro, pubblicato nell'aprile 2020 e riferito all'anno 2019, anno antecedente alla crisi pandemica, che consente quindi una migliore

comparabilità dei dati con gli anni precedenti, evidenzia che sono stati intensificati i controlli in materia di intermediazione illecita della manodopera e sfruttamento del lavoro (articolo 603-bis codice penale) e riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (articolo 600 codice penale). L'attività riferita al settore agricolo, al quale è dedicata attenzione prevalente in sede di vigilanza, si è svolta anche con iniziative straordinarie di vigilanza a livello interregionale, condotte, soprattutto nel periodo considerato, con la costituzione di apposite task force di ispettori in ambito interprovinciale e con il più ampio coinvolgimento di altri organi di vigilanza. I dati delle operazioni di polizia giudiziaria condotte dal Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro è riassunto nella tabella riporta di seguito. Fonte: Ispettorato nazionale del lavoro. Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale Anno 2019.
Sempre il medesimo rapporto evidenzia che le 5.806 ispezioni effettuate nel settore agricolo fanno registrare un tasso di irregolarità di circa il 59,3 per cento, superiore di oltre 4 punti percentuali rispetto al 2018 (54,8 per cento). Dei 5.340 lavoratori soggetti alle violazioni riscontrate, 2.719 (pari al 51 per cento del totale) sono risultati «in nero», e 229 cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno. Sono stati adottati 408 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, l'86 per cento dei quali (350) è stato revocato a seguito di intervenuta regolarizzazione. Con riferimento all'anno 2020, il Ministro Orlando ha di recente rappresentato che, nel corso dell'anno, l'Ispettorato nazionale del lavoro ha assicurato tutela a 1.843 lavoratori vittime di sfruttamento e ha deferito all'autorità giudiziaria, per i reati di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, un totale di 475 persone.
Secondo uno degli studi più noti a livello nazionale e internazionale, il sesto Rapporto EURISPES sulle agromafie, curato dal Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare presieduto da Gian Carlo Caselli, il volume d'affari complessivo annuale delle agromafie raggiungerebbe 24,5 miliardi di euro, con una crescita che sembra non risentire della stagnazione dell'economia italiana e internazionale.
Il caporalato, dunque, sarebbe parte di una rete criminale che si incrocia perfettamente con la filiera del cibo, dalla produzione al trasporto, alla distribuzione e alla vendita, con tutte le caratteristiche necessarie per attirare l'interesse di organizzazioni criminali che abbandonano l'abito «militare» per inserirsi nell'economia legale, riuscendo così a sfruttare i vantaggi della globalizzazione, delle nuove tecnologie, dell'economia e della finanza, tanto da far parlare di mafia 3.0.
Il tema del contrasto al caporalato, nelle sue molteplici sfaccettature, che coinvolgono profili relativi alla filiera della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, al mercato del lavoro e al contrasto della criminalità e dello sfruttamento dei lavoratori, è da tempo all'attenzione delle Commissioni XI e XIII.
Con riferimento all'attività parlamentare non legislativa, già nel corso della XVI legislatura, la XIII Commissione ha svolto un'indagine conoscitiva sui fenomeni di illegalità che caratterizzano, in generale, il sistema agroalimentare italiano e che rischiano di alterare pesantemente il normale funzionamento dei mercati, con serie conseguenze per la sicurezza e la qualità delle produzioni nazionali e per le potenzialità di sviluppo di un settore strategico dell'economia; il relativo documento conclusivo è stato approvato nella seduta del 10 luglio 2012.
Nel corso della XVII legislatura, la XI Commissione svolse, unitamente alla II Commissione (Giustizia) una specifica indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge del Governo recante «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo», poi tradottosi nella legge n. 199 del 2016.
Nella medesima legislatura le due Commissioni riunite, prima dell'approvazione della citata legge n. 199, approvarono altresì due specifiche risoluzioni (8-00158 e 8-00159), promosse e votate da tutti i gruppi, che impegnavano il Governo a compiere una serie di attività, tra cui, in particolare, il

rafforzamento dei controlli, la piena attuazione della Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dall'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, la messa a sistema delle diverse banche dati esistenti, l'elaborazione di un piano di interventi volto a garantire misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, nonché, infine, l'obbligo di riferire periodicamente alle Commissioni parlamentari competenti in ordine ai risultati conseguiti. Anche in questo caso, le Commissioni procedettero allo svolgimento di uno specifico ciclo di audizioni di rappresentanti dei Ministeri competenti, delle organizzazioni sindacali e datoriali, dell'INPS, dell'INAIL e dell'AGEA.

In tale contesto, pur considerando gli interventi normativi adottati nel corso degli ultimi anni, volti a imprimere una svolta all'attività di contrasto al fenomeno del caporalato nel settore agricolo, le notizie di cronaca anche recenti hanno infatti evidenziato, da un lato, l'almeno parziale inefficacia della politica sin qui seguita e, dall'altro, la necessità di individuare nuovi strumenti per debellare un fenomeno che appare ben radicato ormai in tutte le parti d'Italia e continuamente alimentato dal bisogno di coloro che si prestano a ritmi di lavoro massacranti in cambio di compensi esigui.

Le Commissioni hanno quindi identificato come obiettivi dell'indagine deliberata: la verifica della attuale ampiezza e gravità del fenomeno del cosiddetto «caporalato» in agricoltura, attraverso il confronto con le istituzioni interessate e con i soggetti rappresentativi degli operatori del settore; la verifica dei settori nei quali si manifesta il fenomeno del «caporalato» in agricoltura, delle ragioni che rendono il sistema agricolo particolarmente esposto a tale fenomeno, delle distorsioni che esso provoca nel funzionamento dei mercati, dei rischi che ne derivano per le imprese, i lavoratori, i consumatori e, più in generale, per il sistema economico e produttivo; la verifica del grado di attuazione della legge n. 199 del 2016 e dei risultati conseguiti in virtù della sua applicazione, anche allo scopo di evidenziarne i limiti, soprattutto in termini di politiche di prevenzione e contrasto diverse dalla risposta repressiva; la verifica del grado di attuazione degli atti di indirizzo al Governo approvati dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura e sopra richiamati; l'individuazione di ulteriori strumenti di carattere legislativo e amministrativo che è possibile mettere a punto per contrastare efficacemente il fenomeno.

A tale scopo, l'indagine conoscitiva si è articolata nelle audizioni dei seguenti soggetti.

Con riferimento ai soggetti istituzionali si sono svolte le audizioni di rappresentanti di INPS, di INAIL di AGEA, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e di ANCI.

Sul versante delle associazioni di categoria si sono svolte le audizioni di rappresentanti delle organizzazioni sindacali del settore agricolo (FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILAUIL, UGL Agroalimentare), FNA-CONFSAL (Federazione nazionale agricoltura e sindacati di base) nonché di organizzazioni rappresentative delle imprese agricole: Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane), Coldiretti.

Con riferimento al contesto associativo privato sono stati ascoltati rappresentanti di *Milan Center for food law and politics*, dell'Osservatorio Placido Rizzotto; di Terra ! Onlus, di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, di Oxfam Italia, di Goel Gruppo Cooperativo, di SOS Rosarno e dell'Associazione No Cap, Le Commissioni hanno, altresì, ascoltato alcuni commissari straordinari di aree particolarmente interessate dal fenomeno: dott. Massimo Mariani, prefetto di Reggio Calabria e Commissario straordinario di Governo per il superamento delle situazioni di particolare degrado dell'area del Comune di San Ferdinando; dott. Andrea Polichetti, Direttore centrale dei servizi demografici presso il dipartimento per gli affari interni e territoriali, in qualità di ex Commissario straordinario del Governo per l'area del Comune di San Ferdinando (Reggio Calabria); dott. Raffaele Grassi, prefetto di Foggia e Commissario straordinario del Governo nell'area del Comune di Manfredonia; dott.ssa Iolanda Rolli (ora prefetto di Macerata), in qualità di ex Commissario straordinario del Governo per l'area del Comune di Manfredonia; infine sono stati ascoltati Leonardo Di Gioia, assessore all'agricoltura della Regione Puglia e Claudio Di Berardino assessore al lavoro della regione Lazio.

Le audizioni, a seguito della proroga del termine dell'indagine al 31 dicembre 2019, si sono quindi concluse nel mese di dicembre del 2019 con l'audizione della Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bellanova, e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo.
Mentre l'attività conoscitiva delle Commissioni si è concentrata nell'anno 2019, il documento conclusivo tiene conto, nella ricostruzione del fenomeno e del quadro normativo, anche degli sviluppi successivi, intervenuti in un contesto reso ancora più complesso dall'impatto sul settore agricolo della pandemia da COVID-19, al fine di fornire un panorama aggiornato di proposte per rendere ancora più efficace il contrasto del caporalato in agricoltura.

Il quadro normativo

Il legislatore è più volte intervenuto negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del «caporalato», da ultimo, nella scorsa legislatura, con l'approvazione della legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. Con tale ultimo provvedimento si è inteso sistematizzare e aggiornare provvedimenti adottati negli anni immediatamente precedenti, accompagnando le misure volte a contrastare lo sfruttamento sul piano della repressione penalistica con misure promozionali volte a favorire la costituzione di rapporti di lavoro regolari e a sostenere le imprese che adottino comportamenti virtuosi.
Dal punto di vista penale, la legge n. 199 ha in primo luogo riformulato il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603- *bis* del codice penale, sostituendo il testo introdotto dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
In particolare, si prevede una nuova formulazione della fattispecie penale, punita
con la reclusione da uno a sei anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ogni lavoratore reclutato. Rispetto alla fattispecie previgente, è introdotta una fattispecie base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori ed è prevista una sanzione anche per il datore di lavoro che utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'utilizzo del caporalato, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Restano sanzionati con le pene più gravi precedentemente previste (la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro) i fatti commessi mediante violenza o minaccia, per i quali è anche previsto - da una
diversa disposizione - l'arresto obbligatorio in flagranza. Ulteriori aggravanti, che comportano l'aumento di pena da un terzo alla metà, sono previste in caso di reclutamento di più di tre lavoratori, di reclutamento di minori in età lavorativa o di esposizione dei lavori stessi a situazioni di grave pericolo. Sono, inoltre, stati specificati
e integrati gli indici rilevanti ai fini della verifica della sussistenza dello sfruttamento dei lavoratori.
Con la riforma del 2016 sono poi stati inseriti nel codice penale gli articoli 603-*bis*.1 e 603-*bis*.2. Il primo disciplina le attenuanti del delitto di caporalato, applicabili a quanti si siano efficacemente adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove dei reati o per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. Il secondo stabilisce altresì che, in caso di condanna, sia disposta la confisca obbligatoria delle cose che servirono
o furono destinate a commettere il reato, che siano il prezzo, il prodotto o il profitto del reato ovvero, in caso di impossibilità, la cosiddetta confisca per equivalente, consistente nella confisca di beni di cui il reo
abbia la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.
È stata altresì introdotta la previsione - come misura cautelare reale nel corso del procedimento penale per il reato di caporalato

- del possibile controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, al fine di evitare che la possibile interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale
Sempre nell'ambito delle misure finalizzate alla repressione del fenomeno, si è inserito il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra quelli che determinano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. La sanzione pecuniaria a carico dell'ente «responsabile» del reato di caporalato è stabilita tra 400 quote e 1.000 quote (l'importo di una quota va da un minimo di euro 258 a un massimo di euro 1.549).
Dal punto di vista del sostegno alle vittime di caporalato, la legge n. 199 del 2016 ha stabilito l'erogazione di appositi indennizzi a carico del Fondo anti-tratta, nel quale confluiscono i proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.
Sul piano delle misure di prevenzione del fenomeno e della promozione di strumenti per la tutela dei lavoratori agricoli, la legge n. 199 del 2016 ha innanzitutto rafforzato la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, rivedendone in più punti la disciplina.
Alla Rete, istituita presso l'INPS, possono essere iscritte, su apposita istanza, le imprese agricole che si distinguono per il rispetto della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di
imposte sui redditi e sul valore aggiunto.
Le modifiche introdotte dalla legge n. 199 del 2016 hanno riguardato, in particolare, i requisiti per aderire alla Rete, resi più stringenti e selettivi, prevedendosi - in particolare - che esse debbano applicare i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dalla rappresentanza sindacale unitaria. Non è invece stato oggetto di modifica il meccanismo incentivante previsto dal decreto-legge n. 91 del 2014, volto a favorire l'adesione alla Rete, ai sensi del quale l'attività di vigilanza è orientata nei confronti delle imprese non appartenenti ad essa, salvi i casi di richieste di intervento proveniente dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'Autorità giudiziaria o da autorità amministrative e salvi i casi di imprese che abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa rilevante ai fini della partecipazione alla Rete.
In considerazione dello stretto legame tra caporalato e sfruttamento della manodopera straniera, assumono rilievo altresì le disposizioni dell'articolo 16 del decreto legge
20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, che ha previsto la facoltà di nominare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, uno o più commissari straordinari del Governo, al fine di superare situazioni di particolare degrado nelle aree dei comuni, Manfredonia (Fg), San Ferdinando (RC) e Castel Volturno (Ce), caratterizzate da una massiva concentrazione di cittadini stranieri. I commissari hanno il compito di definire un piano di interventi per il risanamento delle aree interessate di coordinarne la realizzazione, curando, a tal fine, il raccordo tra gli uffici periferici delle amministrazioni statali, in collaborazione con le regioni e gli enti locali interessati. Per la realizzazione degli interventi, che hanno anche lo scopo di
favorire la graduale integrazione dei cittadini
stranieri regolarmente presenti nei territori interessati agevolando l'accesso ai servizi sociali e sanitari nonché alle misure di integrazione previste sul territorio, compreso l'inserimento scolastico dei minori, i Commissari si raccordano anche con le iniziative promosse dalla cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità.
All'inizio della presente legislatura l'articolo
25-*quater* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, al fine di promuovere la definizione di una strategia per il contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, ha previsto l'istituzione, presso il

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito Tavolo operativo, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo delegato, e composto da rappresentanti dei competenti Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (interno, giustizia, politiche agricole alimentari e forestali, infrastrutture e trasporti, coesione territoriale e pari opportunità), dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, del Corpo della Guardia di finanza, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dell'ANCI, aperto alla partecipazione di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore nonché delle organizzazioni del Terzo settore.
Il Tavolo, che opera per tre anni dalla sua costituzione e può essere prorogato per un ulteriore triennio, costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022. Successivamente alla conclusione del ciclo di audizioni dell'indagine, il Piano è stato approvato dal Tavolo il 20 febbraio 2020 e su di esso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ha sancito la propria intesa il successivo 21 maggio. Il Piano individua una strategia di attuazione articolata in tre fasi (analisi del fenomeno, interventi di natura emergenziale da realizzare nelle aree che presentano maggiori criticità e azioni di sistema da realizzare sull'intero territorio nazionale). Le azioni da realizzare a livello nazionale si articolano su quattro assi prioritari che riguardano la prevenzione, la vigilanza e il contrasto dello sfruttamento, la protezione e l'assistenza per le vittime, nonché la loro reintegrazione sul piano socio-lavorativo.
Per ciascuno degli assi prioritari, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere, per un totale di dieci azioni, sette delle quali dedicate alla prevenzione, da realizzare nell'ambito di una *governance* multilivello che coinvolge le diverse amministrazioni competenti a livello nazionale, regionale e locale.
Sulla materia hanno inciso, da ultimo, anche le disposizioni in materia di regolarizzazione dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in agricoltura, nella cura della persona e nel lavoro domestico, introdotte, nel contesto delle misure connesse all'emergenza derivante dalla pandemia da COVID-19, dall'articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Dalla regolarizzazione sono stati, peraltro, esclusi i datori di lavoro e i lavoratori condannati, anche in via non definitiva, per gravi reati, tra cui il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta finalizzata alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori, il caporalato.
La disciplina della regolarizzazione ha inoltre previsto un aggravamento della pena prevista per il caporalato (aumentata da un terzo alla metà) quando l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro siano commessi ai danni di stranieri che hanno presentato istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo semestrale (articolo 103, comma 14, del citato decreto n. 34 del 2020). Dai dati relativi all'esito delle procedure, pubblicati nel sito *internet* del Ministero dell'interno, le domande di emersione di lavoro nel settore agricolo sono state 29.555, concentrate soprattutto in Campania (6.962), Sicilia (3.584) e Lazio (3.419). Le province maggiormente interessate appaiono essere quelle di Caserta, Ragusa e Latina, mentre i principali Paesi di provenienza dei lavoratori sono l'Albania, il Marocco e l'India.

3. I principali elementi emersi nell'ambito delle audizioni.

3.1. Audizione di rappresentanti di Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri e Alleanza delle cooperative italiane - agroalimentare) e Coldiretti (seduta del 29 gennaio 2019).

Il rappresentante della Coldiretti ha evidenziato che la legge n. 199 del 2016 rap presenta il primo intervento legislativo dedicato alla problematica del caporalato. Si tratta di una legge condivisibile ma certamente da perfezionare alla luce di una generale analisi del fenomeno.

In particolare, lo sfruttamento del lavoro riguarda, per la maggior parte, lavoratori extracomunitari, ai quali è scaduto il permesso di soggiorno e che, quindi, risiedendo illegalmente nel territorio dello Stato, non hanno alcuna possibilità di lavorare
nel rispetto delle leggi. Il caporale è colui che intermedia tali soggetti con gli imprenditori, incrociando la domanda e l'offerta di manodopera, garantendo in tempi rapidi il reperimento della forza lavoro al momento del bisogno, e supplisce alla carenza dei trasporti, portando la manodopera richiesta direttamente alle aziende agricole. Inoltre, gli imprenditori
agricoli italiani sopportano un costo indiretto
in termini di previdenza e di assicurazione dei lavoratori molto superiore a quelli degli imprenditori di altri Paesi, quali, ad esempio, quelli francesi o spagnoli.
Anche le agevolazioni contributive previste per il Mezzogiorno non riescono a colmare tale *gap*. Gli imprenditori agricoli devono poi far fronte a pesanti oneri burocratici legati anche alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro: ferme restando le tutele a favore dei lavoratori, occorrerebbe snellire le procedure amministrative.
A ciò si aggiunge che il fenomeno delle aste a doppio ribasso, imposte dalla grande distribuzione, spinge in taluni casi gli imprenditori agricoli a ricercare manodopera da impiegare a un costo inferiore alla retribuzione stabilita dai contratti.
Pertanto, a giudizio della Coldiretti, bisogna pensare a un ventaglio di azioni che incidano proprio su questi punti: intermediazione tra domanda e offerta di manodopera, trasporti e costi. Quanto al riallineamento delle retribuzioni, citato nel programma dell'indagine conoscitiva, i rappresentanti della Coldiretti ritengono che sia un tema da approfondire.
Il rappresentante della Coldiretti si è soffermato poi sul tema dell'opportunità di introdurre un prezzo minimo dei prodotti.
Si tratta di un meccanismo basato sull'accordo tra le parti, che la Coldiretti sta tentando di introdurre anche attraverso una campagna di educazione del consumatore e l'accorciamento della filiera, eliminando una serie di intermediari tra il produttore e il consumatore. Sugli indici di congruità, che per alcuni dei deputati intervenuti costituiscono uno dei punti deboli della legge n. 199 del 2016, le difficoltà sarebbero facilmente superabili, grazie anche ad un'intelligente applicazione delle disposizioni da parte del personale ispettivo. I rappresentanti della Coldiretti, inoltre, auspicano l'introduzione di tipologie di assunzione veloci e poco burocratiche dei lavoratori stagionali. Infine, occorrerebbero
importanti investimenti mirati agli immigrati.
Per il rappresentante di Confagricoltura è necessario evitare generalizzazioni mettendo
in campo azioni mirate e selettive.
Purtroppo, i provvedimenti normativi che si sono susseguiti sul tema non sono, a suo giudizio, bilanciati e anche le disposizioni recate dalla legge n. 199 del 2016 hanno bisogno di essere tarate meglio per evitare di colpire aziende che non hanno a che fare con il caporalato.
Il rappresentante di Confagricoltura ha toccato anche il tema delle ispezioni, le quali rischiano di colpire soprattutto le aziende regolari, laddove, invece, sarebbe necessaria una preventiva azione di *intelligence*, incrociando i dati e mirando soprattutto alle lavorazioni stagionali ad alta intensità.
Un altro fronte su cui legislatore dovrebbe lavorare è quello dell'occupazione, tenendo presente che il settore dell'agricoltura è stato quello che più ha tenuto negli anni della crisi. Tuttavia, i dati dimostrano che, a fronte della riduzione del numero degli operai a tempo indeterminato, aumenta quello degli operai a tempo determinato. Occorrerebbe pertanto introdurre strumenti per favorire la stabilizzazione dell'occupazione.
In secondo luogo, è necessario facilitare l'intermediazione tra domanda e offerta di manodopera, prendendo atto che i centri per l'impiego non sono in grado di svolgere tale attività con la tempestività richiesta dagli imprenditori.
Inoltre, è necessario assicurare modalità di trasporto efficienti per sopperire alle carenze che caratterizzano soprattutto le zone rurali.

Un altro aspetto sul quale la legge n. 199 deve essere ripensata è quello che riguarda la Rete del lavoro agricolo di qualità, integrando la cabina di regia con le componenti della cooperazione, e ripensando ai requisiti richiesti alle imprese ai fini dell'iscrizione, che si sono dimostrati troppo rigidi. Sulla Rete, il rappresentante di Confagricoltura ha evidenziato la necessità di un cambiamento culturale, perché oggi si pensa che chiedono l'iscrizione alla Rete le imprese che vogliono nascondere le proprie irregolarità, nel presupposto che l'iscrizione eviti le ispezioni.
Il rappresentante di Confagricoltura, inoltre, ha sottolineato la crescente tendenza all'esternalizzazione da parte delle imprese, con il conseguente aumento del ricorso alla somministrazione, e la mancanza di incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato.
Parimenti, è stata lamentata la impossibilità, in determinati casi, di ricorrere a sistemi di pagamento tracciabili, in linea con quanto richiesto dalle disposizioni dell'articolo 1, comma 910 e seguenti, della legge di bilancio per il 2018, evidenziandosi che tale impossibilità di fatto imponga agli imprenditori pagamenti in nero.
È stato sottolineato, inoltre, l'eccessivo peso della burocrazia, ad esempio, nella fase dei controlli ispettivi, in cui risultano coinvolti diversi soggetti. Per quanto riguarda l'articolo 603-*bis* del codice penale, il rappresentante di Confagricoltura ha sottolineato la necessità di rivedere la formulazione della norma, oggetto di critiche da parte della migliore dottrina giuslavoristica e penalistica, allo scopo di scongiurare il pericolo che la ricorrenza anche di uno solo degli indici possa esporre l'imprenditore agricolo al pericolo di incorrere nella fattispecie penale.
Inoltre, il rappresentante di Confagricoltura ha lamentato la mancata emanazione del piano di interventi contenente misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori agricoli, previsto dalla legge n. 199 del 2016.
Il rappresentante di C.I.A. – Agricoltori italiani ha messo in luce che la legge del 2016 reca misure di natura prevalentemente repressiva, mentre sarebbero necessarie disposizioni anche di carattere incentivante, a partire dalla valorizzazione della Rete del lavoro agricolo di qualità, che, dopo un'iniziale fase di espansione, ha subito un rallentamento. Inoltre, ha auspicato un ripensamento sui *voucher*, che si erano dimostrati validi in determinate circostanze,
ritenendo che l'attuale disciplina delle prestazioni occasionali sia poco adeguata alle esigenze dell'agricoltura.

3.2. Audizione di rappresentanti di FLAI CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL, UGL Agroalimentare e FNA-CONFSAL (seduta del 26 febbraio 2019).

rappresentanti delle confederazioni sindacali CGIL CISL e UIL, che hanno presentato un documento unitario, hanno preliminarmente dato un giudizio positivo sulla legge n. 199 del 2016.
Più in particolare, il rappresentante della FLAI-CGIL ha rimarcato la necessità di dare una nuova definizione del termine «caporalato» per indicare lo specifico reato di grave sfruttamento lavorativo. Le radici di tale reato affondano anche in fattori congiunturali e coinvolgono diversi aspetti del lavoro in agricoltura, dal sistema di distribuzione alla redditività dei prodotti, alla catena del valore lungo la filiera agricola. Sono coinvolte vere e proprie organizzazioni, reticolari o piramidali, nelle quali - a un capo - vi è il caporale o, sempre più spesso, liberi professionisti e - all'altro capo - l'imprenditore che trae profitto sfruttando la manodopera. La legge n. 199 del 2016 ha prodotto risultati importanti, evitando il rischio, pure paventato da più parti, della criminalizzazione dell'intero settore. Più in particolare, la prima parte della legge, dal contenuto repressivo, sta funzionando egregiamente, mentre le disposizioni contenute negli articoli 8 e 9 attendono ancora di essere attuate. Il rappresentante sindacale ha espresso la propria preoccupazione per lo scarso funzionamento della cabina di regia nazionale della Rete del lavoro agricolo di qualità, presieduta dall'INPS, la quale, in questi anni, ha proceduto a rilento e si è convocata troppo poco. Tuttavia, dal funzionamento a pieno regime della cabina di

regia dipende la completa applicazione della legge n. 199, in primo luogo, l'istituzione delle sezioni territoriali, partite solo nelle province di Foggia, Brindisi, Reggio Calabria, Latina e Viterbo, mentre le richieste di istituzione avanzate da altre province non sono state ancora esaminate proprio perché la cabina di regia non viene convocata. Il rappresentante sindacale ha sottolineato anche il malfunzionamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, che trarrebbe giovamento anche dal funzionamento a pieno regime della cabina di regia. Essa dovrebbe infatti offrire i servizi necessari alle imprese, che attualmente
sono assicurati dai caporali: intermediazione di manodopera, alloggio e servizi di trasporto. Per supplire a tali mancanze, a livello territoriale sono state avviate sperimentazioni,
tra le quali è stato ricordato il Protocollo «Cura, legalità, uscita dal ghetto», attivato nelle province di Foggia e Reggio Calabria grazie all'attività dei commissari straordinari, purtroppo scaduto il 31 dicembre 2017 e non rinnovato. In generale, pertanto, il rappresentante sindacale auspica una maggiore sensibilità sia delle istituzioni sia delle associazioni datoriali agricole perché si giunga alla messa a regime delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.
Considerando inoltre che parte dei lavoratori
sfruttati è costituita da rifugiati e richiedenti asilo, che non hanno la possibilità di denunciare i fenomeni di caporalato, il rappresentante sindacale propone l'introduzione di strumenti di tutela per coloro che sono disposti a denunciare i propri sfruttatori, prevedendo, in particolare, il reinserimento lavorativo e la presa in carico da parte delle istituzioni.
Un ulteriore aspetto su cui il rappresentante sindacale ha attirato l'attenzione delle Commissioni è la necessità di prevedere nuove risorse per i servizi ispettivi e per l'incrocio delle banche dati. È altrettanto necessario introdurre misure premiali nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) per indurre gli imprenditori a iscriversi alla Rete e ad offrire servizi quali alloggi e trasporto, come previsto in territori limitati, quali il Comune di Roma e la Regione Emilia-Romagna. Per il rappresentante sindacale è necessario altresì un concreto impegno anche sul fronte della sicurezza sul lavoro, mentre ritiene deleteria la proroga dell'entrata in vigore della disciplina contenuta nell'articolo 8 della legge n. 199 relativa al sistema unico di inoltro delle denunce mensili relative lavoratori dipendenti (UNIEMENS) anche nel settore agricolo.
Il rappresentante della FAI-CISL ha sottolineato il valore di alcune esperienze positive a livello locale in materia di presa in
carico dei lavoratori nella fase sia dell'inserimento sia della formazione, dell'informazione, dell'assistenza all'accesso alle politiche attive, nonché della fornitura di sistemi di trasporto, e ha espresso rammarico per il mancato rinnovo del Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nonché contrarietà rispetto alla possibile reintroduzione dei *voucher* in agricoltura, che rischiano di essere utilizzati in maniera scorretta.
A giudizio del rappresentante sindacale, un altro fenomeno da combattere è quello delle cosiddette «cooperative senza terra», le quali prestano manodopera pur non avendo i requisiti necessari previsti dalla legge per svolgere l'attività di intermediazione.
Importanti per tenere sotto osservazione tale fenomeno sono le sezioni provinciali delle organizzazioni sindacali, in particolare, gli enti bilaterali, che monitorano nei territori le giornate di lavoro e offrono anche prestazioni di integrazione al reddito per maternità e malattia. Anche tale rappresentante sindacale ha auspicato la previsione di misure premiali che incentivino le aziende a iscriversi alla Rete del lavoro agricolo di qualità.
Il rappresentante della UILA-UIL ha auspicato il rafforzamento degli strumenti di reinserimento sociale e di presa in carico da parte delle istituzioni di chi denuncia lo sfruttamento e ha evidenziato la necessità di un più efficiente ed efficace coordinamento del sistema ispettivo, per il quale è necessario un importante investimento in risorse umane. Anche tale rappresentante ha messo in luce il fenomeno delle «cooperative senza terra», che può essere combattuto senza bisogno di nuove
previsioni legislative, ma in via amministrativa, semplicemente, impegnando l'INPS nella gestione di un elenco speciale.

Anche tale rappresentante sindacale si è espresso negativamente sulla possibile reintroduzione dei *voucher* nel settore agricolo e sull'ulteriore slittamento dell'entrata in vigore nel settore agricolo del modello UNIEMENS. Quanto al cattivo funzionamento della cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità, la cui causa, secondo il rappresentante sindacale, è riconducibile alla attribuzione della presidenza all'INPS, istituto che ha troppe attività istituzionali da gestire, egli ha auspicato la valorizzazione delle sezioni territoriali, ganglio vitale intorno al quale costruire il sistema di incontro tra domanda e
offerta di lavoro, legato sinergicamente con il sistema dei trasporti. Le sezioni territoriali si potrebbero avvalere anche degli enti bilaterali, strutture già costituite e operanti positivamente sul territorio, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, coinvolgendo le istituzioni interessate per la predisposizione di un piano di trasporti. È altresì necessario prevedere misure di premialità nell'ambito dei PSR che dovrebbero essere indirizzate non tanto a chi si iscrive alla Rete del lavoro agricolo di qualità quanto piuttosto a chi assume manodopera tramite la Rete stessa. In conclusione, il rappresentante della UILA-UIL ha posto l'accento sull'opportunità di valorizzare il ruolo delle parti sociali nella promozione di condizioni di lavoro adeguate.
Il rappresentante della UILA-UIL ha sottolineato infine l'esigenza, da un lato, di avere un sistema di banche dati integrato e, con riferimento ai problemi connessi al trasporto dei lavoratori, ha richiamato l'esempio positivo della provincia di Taranto
che rimborsa il costo del trasporto dei lavoratori agli imprenditori che reperiscono
e assumono manodopera in maniera trasparente.
Il rappresentante della UGL Agroalimentare ha chiesto ufficialmente una modifica legislativa che permetta al suo sindacato di entrare a far parte della cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità, modificando a tal fine l'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014. Anche il rappresentante di tale sindacato ha posto in luce la necessità di introdurre soluzioni pratiche per favorire l'incontro tra offerta e domanda di manodopera e per creare un sistema efficiente di trasporti per i lavoratori agricoli. Da ultimo, ha dichiarato di ritenere necessaria la revisione dell'attuale regolamentazione del sistema dei flussi dei lavoratori non comunitari.
Il rappresentante della FNA-CONFSAL ha ritenuto che l'inasprimento delle pene previsto dalla legge n. 199 del 2016 non sia stato sufficiente. A suo giudizio sarebbe necessario reintrodurre la previsione dei contratti di riallineamento retributivo, con risorse finanziarie sufficienti, dal momento che la clausola di invarianza degli oneri attualmente prevista la rende impraticabile.
I contratti di riallineamento consentirebbero a molte aziende di uscire dalla zona grigia della sotto-dichiarazione e dal lavoro nero. Parimenti, andrebbero previsti appositi strumenti di garanzia per i lavoratori, che non possono essere danneggiati dall'applicazione dei contratti di riallineamento retributivo. Anche tale rappresentante sindacale ha caldeggiato la valorizzazione e il coinvolgimento attivo dei corpi intermedi nei territori e l'introduzione di strumenti di garanzia per coloro che denunciano lo sfruttamento.

3.3. Audizione di rappresentanti di organizzazioni sociali (seduta del 7 maggio 2019)

Il rappresentante del *Milan Center for food law and policy*, Giovanni Venegoni, ha posto l'accento sulla necessità di elaborare buone pratiche contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura, richiamando le analoghe esperienze maturate in ambito europeo.
Partendo da considerazioni generali, che riguardano le criticità che rendono difficile il contrasto al lavoro nero, Venegoni ha messo in luce la forte componente di eterogeneità delle varie tipologie di lavoro informale e sommerso che si manifestano in diversi contesti lavorativi e coinvolgono lavoratori che presentano differenti profili, a cui si aggiunge la molteplicità delle forme dei reati. L'audito ha evidenziato che la forte stagionalità del lavoro agricolo ha storicamente giustificato, dal punto di vista etico, morale e sociale, l'utilizzo di forme informali di accordo tra datore di lavoro e dipendenti, nonché condizioni di lavoro estreme. Data anche la composizione del sistema produttivo

agricolo, caratterizzato dalla prevalenza di imprese di piccole e medie dimensioni in un contesto fortemente destrutturato, diverse aziende preferiscono non regolarizzare i lavoratori per rimanere competitivi sul mercato. Venegoni ha messo in luce la mancanza di una definizione comune europea di sfruttamento del lavoro, che comporta la mancanza del coordinamento
tra gli Stati e l'assenza di un approccio giuridico condiviso. Tale carenza normativa impedisce il rilevamento chiaro e definitivo dei dati che, a sua volta, rende più difficoltosa la comprensione a livello politico, culturale e sociale del fenomeno, inficiando la capacità d'azione dei soggetti preposti al suo contrasto. L'audito ha anche messo in luce che le aziende produttrici che hanno scelto, attraverso l'utilizzo di buone pratiche, strategie innovative di sviluppo sono state in grado di garantire meglio impieghi dignitosi, sostenibilità e redditività economica. È quindi necessario puntare alla diffusione dell'innovazione tecnologica per favorire la riduzione della stagionalità lavorativa, la diversificazione delle colture, un aumento di qualità e professionalità del lavoro, attraverso la formazione dei lavoratori e altre iniziative a loro tutela e promozione. Venegoni ha messo in luce anche il ruolo delle aziende distributrici, le cui decisioni possono influenzare profondamente il settore. A tale proposito è necessario diffondere codici di condotta, protocolli produttivi e di controllo che permettano di selezionare prodotti eticamente puliti e di alta qualità. A loro volta, i Governi dovrebbero varare politiche e normative di contrasto allo sfruttamento del lavoro e di promozione della redditività degli
investimenti. A livello locale occorre un'azione coordinata e partecipata, sostenuta
dal Governo, che coinvolga tutti gli *stakeholder*, mentre i sindacati dovrebbero mantenere e implementare una rete transazionale di accordi multilaterali tra Paesi di partenza e arrivo dei lavoratori, attraverso
cui promuovere campagne di informazione per chi arriva sia dall'Europa sia dall'estero.
Dovrebbero promuoversi, inoltre, azioni coordinate che coinvolgano anche i centri di collocamento privati e pubblici, affinché operino secondo regole condivise.
Da ultimo è necessario l'impegno della società civile, come hanno dimostrato i risultati raggiunti grazie all'operato delle associazioni.
Venegoni ha richiamato, quindi, l'esigenza di una *governance* allargata, che coinvolga tutte le istituzioni e gli operatori del mercato agricolo, sottolineando la necessità che gli *stakeholder* della filiera agricola adottino iniziative che raggiungano il lavoratore in ogni aspetto della sua vita lavorativa. L'insieme di queste misure contribuirebbe, infatti, a rendere difficile l'attività irregolare e a garantire lavoro e protezione.
Infine, è necessario promuovere la redditività degli investimenti in agricoltura, in termini di innovazione e ammodernamento, nonché promuovere modelli imprenditoriali eticamente corretti, progetti internazionali, programmi di accoglienza e integrazione.
Il rappresentante dell'Osservatorio Placido Rizzotto ha sottolineato la necessità che la legge n. 199 del 2016 sia implementata ed effettivamente applicata. Tra le priorità da lui indicate vi sono: l'attivazione delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'incentivazione dell'iscrizione alla Rete da parte delle aziende agricole e la predisposizione di misure idonee ad affrontare il problema del trasporto dei lavoratori agricoli e dell'accoglienza dei lavoratori stagionali. Nell'evidenziare che le vittime dello sfruttamento e del caporalato non sono solo i cittadini extracomunitari, l'audito ha posto poi l'accento sulla necessità di mettere mano alla catena del valore del prodotto, rendendo trasparente la filiera ed equo il meccanismo di formazione del prezzo, in maniera tale da tutelare l'anello debole della catena, che è il lavoratore, sul quale si scaricano gli effetti della contrazione dei prezzi della vendita dei prodotti agricoli per renderli competitivi. Il tema del caporalato si collega dunque, a suo giudizio, a quello della tracciabilità del prodotto. Ad avviso del rappresentante dell'Osservatorio vi è anche la necessità di rivedere l'approccio legislativo sul tema dell'immigrazione.
Il rappresentante di Terra! ONLUS ha preliminarmente messo in luce la disomogeneità del fenomeno e la sua continua

evoluzione e ha sottolineato l'importanza di promuovere una nuova cultura imprenditoriale che consideri la forza lavoro come elemento qualificante della propria attività e non come elemento su cui fare leva per abbassare i prezzi. L'audito ha evidenziato con specifici dati l'aumento del lavoro straniero in agricoltura, sottolineando come si tratti, prevalentemente, di manodopera poco specializzata, e ha messo in luce la differenza che esiste tra i lavoratori in nero e lavoratori in grigio, presenti anche in aree di produzione agricola «ricca». In particolare, il lavoro grigio si contraddistingue per una componente salariale suddivisa in tre macro blocchi: il primo è stabilito dal contratto di lavoro, il secondo consiste nel pagamento in nero del lavoratore per non oltrepassare il numero di giornate lavorate che permette di accedere all'indennità di disoccupazione, il terzo è appunto l'indennità di disoccupazione agricola, che viene utilizzata come fonte di reddito. In alcune zone del Paese, come nell'Agro Pontino, si è anche notato un diffuso ricorso al lavoro a cottimo. Il rappresentante di Terra! ONLUS ha anche messo in luce la differenza di conseguenze sul piano lavorativo dell'adozione di procedure meccanizzate, così come avviene nel Nord Italia per la raccolta del pomodoro.
Infatti, laddove la procedura meccanizzata non ha diffusione si nota un elevatissimo rischio di sfruttamento. Altro problema particolarmente diffuso in alcune aree del Paese, come la Puglia e la Calabria, è quello dell'alloggio dei lavoratori e dei ghetti, che rischiano di diventare non più un luogo di reclutamento del lavoro ma luoghi di abitazione. Infine, venendo al sistema di filiera, l'audito ha sottolineato la scarsa cultura imprenditoriale anche da parte delle organizzazioni dei produttori. L'obiettivo sarebbe quello di aggregare gli agricoltori per renderli più competitivi mentre attualmente questa finalità viene ricercata esclusivamente per accedere ai fondi europei senza metterli a
frutto. Anche il rappresentante di Terra! ONLUS ha messo in luce il ruolo della grande distribuzione nella sperequazione che si ravvisa nella catena del valore del prodotto, e in particolare ha fatto riferimento all'utilizzo da parte di alcuni operatori della grande distribuzione organizzata di aste *on line* al doppio ribasso, che di fatto impongono prezzi troppo bassi, spesso presupposto di condizioni estreme e di sfruttamento per il reddito dei produttori e le condizioni dei lavoratori. Sono stati riportati precisi riferimenti alla pratica di questo sistema nell'acquisto di passata di pomodori e nell'acquisto del latte sardo.
Il rappresentante di Libera ritiene che la legge n. 199 del 2016 sia stata un passo importante, ma che deve essere ancora attuata nella parte che non riguarda la repressione del fenomeno del caporalato.
C'è ancora molto da fare sui temi della prevenzione e su quello dell'attuazione della Rete del lavoro agricolo di qualità a livello nazionale e funzionamento effettivo delle sue sezioni territoriali. Secondo il rappresentante di Libera è necessario prevedere anche strumenti di tutela dei lavoratori che hanno il coraggio di denunciare i loro sfruttatori, garantendo ad essi un adeguato sistema di protezione sociale che preveda il reinserimento lavorativo. Importante è anche l'opera di altre organizza-zioni, come la Chiesa, la Caritas, il sindacato, le organizzazioni sociali; è necessario anche rafforzare i servizi ispettivi. Il rappresentante
di Libera ha lamentato anche il mancato rinnovo del protocollo sperimentale contro il caporalato del 2016, nel quale erano stati inseriti importanti obiettivi, quali la creazione di presidi medico sanitari mobili, la distribuzione di viveri e acqua potabile, nonché l'informazione dei lavoratori.
La rappresentante di Oxfam Italia ha dato conto dell'attività della sua associazione per promuovere campagne di sensibilizzazione che, attraverso l'attivazione dei consumatori, spingano il settore privato del comparto agroindustriale a competere non più su parametri meramente economici, ma sui diritti umani. La necessità ditali campagne si fonda sulla constatazione che la logica del profitto predomina sui diritti dei lavoratori e che, pertanto, sarebbe necessario introdurre nell'ordinamento legislativo italiano meccanismi di *due diligence* obbligatoria per le imprese con riferimento all'adozione di processi volti a identificare, prevenire e mitigare i potenziali rischi di violazione dei diritti umani, così come previsto nei princìpi guida per le imprese e i diritti umani adottati nel 2011 dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite. Sottolinea, infatti, che nei casi in cui le imprese della distribuzione hanno investito in modo massiccio sulle proprie politiche dei diritti umani,

hanno potuto misurare chiaramente gli effetti delle proprie scelte sulle filiere dei prodotti commercializzati. Pertanto, mancando nell'ordinamento meccanismi preventivi e qualsiasi normativa in materia di impresa e diritti umani, l'onere di assumere le decisioni, ad avviso della rappresentante di Oxfam Italia, ricade spesso sul consumatore finale, il quale purtroppo non ha uno strumento per districarsi nel ginepraio dei prezzi. Pertanto, si potrebbe verificare la possibilità di inserire sui prodotti anche il prezzo di origine pagato al produttore.
Il rappresentante di Goel-Gruppo Cooperativo
ha evidenziato la sproporzione che esiste nel campo agricolo tra i prezzi praticati dalla grande distribuzione, che tendono ad aumentare, e prezzi pagati ai produttori, che continuano a ridursi. Ha poi spiegato l'esperienza virtuosa intrapresa dal suo gruppo di un protocollo etico che ha portato all'affiliazione di un numero elevato di aziende agricole e alla creazione di un *brand* competitivo sul mercato, perché identifica un prodotto che non è soltanto biologico, ma è anche etico, e ha permesso di trattare direttamente con la grande distribuzione, eliminando tutti i passaggi intermedi, nei quali si possono annidare anche sfruttamenti. Anche il rappresentante di Goel ha sottolineato la debolezza del sistema, basato su un prezzo che è estremamente basso alla produzione, evidenziando, quindi, l'esigenza di intervenire sul meccanismo di formazione del prezzo.
Il rappresentante di S.O.S. Rosarno ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di allargare lo sguardo dal caporale, come persona che materialmente mette in atto l'intermediazione illecita del lavoro, al meccanismo più complessivo dello sfruttamento, nel quale il caporale si trova a
rappresentare il terminale di una catena più complessa sostanzialmente riconducibile alle agromafie e, più in generale, alla transizione del sistema produttivo in agricoltura.
Anche il rappresentante di S.O.S. Rosarno ha messo in luce la debolezza della filiera agroalimentare, in cui il lavoro è considerato il fattore su cui è possibile incidere per tenere bassi i prezzi. A tale proposito ha anche messo in luce l'impossibilità dei lavoratori immigrati di ribellarsi a tale meccanismo in quanto spesso ricattabili per la loro necessità di rimanere nel territorio nazionale. Anche per il rappresentante di S.O.S. Rosarno l'indicazione sul prodotto del cosiddetto prezzo sorgente, ovvero del prezzo pagato al produttore, al netto di tutte le intermediazioni
sarebbe una novità dirompente, che romperebbe gli attuali rapporti di forza all'interno della filiera, nell'ambito dei quali si generano i fenomeni di sfruttamento del lavoratore. Prioritario è, pertanto, agire sui meccanismi di formazione del prezzo.
Il rappresentante dell'associazione No CAP, nell'esprimere un giudizio complessivamente favorevole sulla disciplina penalistica introdotta dalla legge n. 199 del 2016, ha posto l'accento sulla necessità di effettuare campagne di sensibilizzazione e di pubblicità della Rete del lavoro agricolo di qualità, di portare chiarezza sul meccanismo di formazione del prezzo dei prodotti, nonché di promuovere le aziende virtuose. Infine è necessario creare un meccanismo di protezione per chi denuncia, in quanto da questo punto di vista la legge n. 199 del 2016 risulta lacunosa.

3.4. Audizione di rappresentanti di INPS e INAIL (seduta del 28 maggio 2019).

Il presidente dell'Inps, Pasquale Tridico, ha dato un giudizio positivo della legge n. 199 2016, la cui applicazione ha permesso di verificare che il fenomeno del caporalato è più esteso di quanto si pensasse. In particolare, si è dimostrato non solo che il fenomeno del caporalato riguarda anche le regioni del centro-nord, ma anche che vi è una stretta connessione tra il fenomeno medesimo e la presenza di alti tassi di criminalità. In altre parole, il caporalato risulta concentrato in misura maggiore nelle regioni con più alto tasso di criminalità, che si associa ad una maggiore propensione alla irregolarità contributiva.
In particolare, la nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale ha dato
esiti positivi e ha anche messo in luce che vi è uno stretto rapporto tra il livello di rischio sanzionatorio percepito e la convenienza economica della condotta sanzionata.
Infatti, laddove si percepisce come basso il rischio di essere sanzionati, si registra una maggiore propensione allo sfruttamento della manodopera e all'evasione contributiva. Per queste ragioni, il

rappresentante dell'INPS ha ravvisato la necessità di introdurre alcuni correttivi alla legge n. 199, osservando che, in particolare, bisognerebbe rafforzare le attività
repressive e di contrasto nonché affinare i poteri giudiziari.
Il presidente dell'INPS ha sottolineato più volte la necessità di rafforzare l'organico degli ispettori dell'INPS, i quali sono sempre di meno e non vi sono prospettive di assunzione posto che il decreto legislativo n. 149 del 2015 prevede un ruolo ad esaurimento del personale ispettivo dell'INPS e dell'INAIL. Una maggiore disponibilità di personale ispettivo consentirebbe, tra l'altro, di creare una *task force* di ispettori legata essenzialmente al contrasto al caporalato. Per il presidente Tridico, sarebbe auspicabile anche un ricorso sistematico alle nuove tecnologie, per esempio utilizzando i droni, in collaborazione con AGEA che già se ne avvale, per verificare la redditività degli appezzamenti.
Sulla base dei dati, inoltre, il presidente dell'INPS ha dimostrato il crescente numero di rapporti di lavoro fittizio, che, da un lato, comportano l'evasione dei contributi relativi a coloro che effettivamente eseguono il lavoro e, dall'altro lato, costituiscono un onere a carico dell'INPS, il quale eroga prestazioni assistenziali nei confronti di coloro che sono denunziati ma che materialmente non eseguono il lavoro.
Per quanto riguarda altre previsioni normative della legge n. 199, la direttrice della Direzione centrale Entrate e recupero crediti dell'INPS, Maria Sandra Petrotta, ha sottolineato la scarsa attuazione delle disposizioni riguardanti la Rete del lavoro agricolo di qualità, che non appare ancora in grado di incentivare gli imprenditori all'iscrizione, a suo avviso, per il carattere troppo stringente dei requisiti necessari per ottenerla e per la preoccupazione di finire nel mirino della vigilanza. Ha evidenziato, infatti, che nei primi tre anni di funzionamento della cabina di regia le adesioni alla Rete del lavoro agricolo di qualità sono state, infatti, assolutamente inferiori alle aspettative: le aziende iscritte sono circa 3.600, rispetto a un potenziale di 120.000 aziende con dipendenti e di 200.000 coltivatori. L'unica eccezione è costituita dalla regione Emilia-Romagna, grazie alla previsione nei bandi pubblici di misure premiali riconosciute alle imprese agricole iscritte alla Rete. L'iscrizione alla Rete consentirebbe anche di tenere sotto controllo il cosiddetto fenomeno delle aziende senza terra.
La direttrice Petrotta si è anche soffermata sulla mancata istituzione delle articolazioni territoriali della Rete, fatta eccezione nei territori in cui hanno operato i Commissari straordinari che, per la loro capacità di organizzare il servizio di trasporto dei lavoratori verso i terreni e l'allestimento di unità abitative, hanno dato vita a esperienze altamente positive.
A tale riguardo, ha fatto presente che il tavolo operativo sul caporalato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 25-*quater* del decreto-legge n. 119 del 2018, è stato articolato in sei gruppi di lavoro per approfondire tematiche specifiche e che uno dei gruppi è coordinato dall'INPS (da lei in particolare) e riguarda i lavori della cabina di regia della Rete. La dottoressa Petrotta ha, quindi, evidenziato che la proposta di assegnare all'INPS il coordinamento delle articolazioni territoriali della Rete costituirebbe un onere eccessivo a carico dell'Istituto e priverebbe le sezioni territoriali medesime di quel peso e quella autorevolezza che potrebbe derivare solo dall'attribuzione della presidenza a un rappresentante del Governo quale, ad esempio, il prefetto. Ha quindi osservato che nel documento programmatico elaborato dal gruppo di lavoro da lei coordinato sono state individuate le misure necessarie per incrementare il numero di adesioni alla Rete del lavoro agricolo di qualità da parte delle aziende, attraverso l'introduzione di meccanismi premiali, per la definizione della struttura organizzativa delle sezioni territoriali e per l'integrazione e/o la modifica dei requisiti normativi richiesti per l'ammissione delle aziende alla Rete, includendo nel novero dei reati a essa ostativi anche alcuni reati ambientali. Il gruppo di lavoro ha formulato inoltre una proposta normativa di integrazione e modifica dell'articolo 6 della legge n. 116 del 2014, portata all'attenzione del Tavolo sul
caporalato.

In sede di replica, il professor Tridico ha dichiarato di condividere la proposta che è stata avanzata di inasprire le pene per la violazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale nonché quella di prevedere un maggiore coinvolgimento dei sindacati.
I rappresentanti dell'INAIL hanno evidenziato
la competenza marginale dell'istituto nella lotta al caporalato, dal momento che l'attività di vigilanza è esplicata nei confronti soprattutto dell'industria agroalimentare. In ogni caso anche i rappresentanti dell'INAIL, dopo aver messo in luce la necessità di condividere i dati dell'INPS con la finalità di analizzare il fenomeno infortunistico e delle malattie professionali, hanno auspicato il rafforzamento della funzione di coordinamento dell'attività ispettiva prevista dal decreto legislativo n. 149 del 2015, anche se, in sede di replica, si sono uniti alla considerazione svolta dai rappresentanti dell'INPS sulla necessità di superare la previsione del ruolo ad esaurimento del personale ispettivo.

3.5. Audizione di rappresentanti di AGEA e ANCI (seduta del 18 giugno 2019).

Il direttore dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), Gabriele Papa Pagliardini, ha specificato che l'Agenzia sul fenomeno del caporalato svolge un ruolo marginale, dal momento che il suo compito è essenzialmente quello di ente pagatore, che corrisponde alle aziende agricole, tramite le regioni, gli aiuti agricoli o direttamente o coordinando gli organismi pagatori delle singole regioni. Ha sottolineato, tuttavia, che AGEA può svolgere un ruolo importante in riferimento agli strumenti amministrativi utilizzabili nel contrasto al caporalato, mettendo a disposizione la propria banca dati, una delle più grandi d'Italia.
Ha quindi fatto presente che la banca dati di AGEA contiene le informazioni relative a 650.000 fascicoli aziendali di produttori dislocati nelle regioni che hanno come organismo pagatore AGEA, nonché 1 milione di fascicoli relativi ad aziende che sviluppano la loro attività su circa 10 milioni di ettari di superficie agricola, nel territorio delle regioni per le quali AGEA svolge un'attività di coordinamento.
La banca dati raccoglie informazioni che, da un lato, provengono dalle autodichiarazioni degli agricoltori e che, dall'altro, sono frutto di un complesso di attività amministrative svolte da AGEA aventi ad oggetto, tra l'altro, le consistenze aziendali, i confini aziendali e gli usi del suolo. Evidenziato, quindi, che si tratta di dati che risultano utili al momento del
controllo, ha fatto presente che è già attiva una forma di cooperazione con l'INPS che prevede la messa a disposizione dell'istituto previdenziale di tali dati, ma senza carattere di continuità e sistematicità con riferimento alle attività di contrasto al caporalato. L'audito ha pertanto proposto la costituzione di una piattaforma comune di dati, finalizzata anche all'individuazione di una mappatura delle zone a rischio e all'elaborazione di dati che potrebbe funzionare come *alert* di controllo per l'INPS.
Ha rilevato, inoltre, che potrebbe essere utile introdurre forme premiali per le aziende non volte solo, come è attualmente, a certificare le produzioni con metodo biologico, ai fini di godere di specifici finanziamenti, ma anche a certificare le produzioni che rispettano la sostenibilità sociale.
Per i rappresentanti dell'ANCI, il sindaco di Rosarno ha fatto un quadro della situazione della sua zona, che si è trovata a dover fronteggiare la concorrenza dei Paesi del Maghreb, in cui la produzione di agrumi risulta molto più vantaggiosa perché il costo della manodopera incide per una minima parte. Pertanto, egli ha sollecitato la politica all'adozione di misure che, oltre a sanzionare penalmente lo sfruttamento dei lavoratori, proteggano i prodotti italiani dalla concorrenza sleale, richiedendo anche un approccio diverso al mondo della migrazione, che miri ad integrare i lavoratori stranieri presenti sul territorio italiano più che solo a reprimere il fenomeno.
Il responsabile per l'Area sicurezza e legalità, protezione civile dell'ANCI, Antonio Ragonesi, ha sottolineato l'impegno dell'associazione nell'ambito dell'apposito Tavolo nazionale costituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in cui è responsabile del tema dell'accoglienza dei soggetti sfruttati. A suo giudizio, è necessario raggiungere accordi tra i soggetti

coinvolti per l'individuazione di modelli e pratiche utili che mirino a dare soluzioni pianificate, in una logica di lungo periodo, coinvolgendo le parti sociali, le prefetture e gli altri attori presenti sul territorio. A questo proposito, l'audito, oltre a sottolineare l'esigenza di dotare il Paese di una mappatura dei diversi territori, ha sottolineato la necessità di rivedere i criteri sulla base dei quali vengono emanati i decreti relativi ai flussi dei lavoratori extracomunitari per renderli aderenti alle necessità del mercato con riferimento alla manodopera legata alle attività stagionali.
È stata, inoltre, evidenziata la necessità di un impegno in tema di trasporti e di contrasto alla contraffazione. Gli auditi hanno poi rilevato l'opportunità di dare piena attuazione all'articolo 9 della legge n. 199, che prevede l'adozione di un piano di interventi per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori che svolgono attività stagionale di raccolta dei prodotti agricoli, e di rendere più efficace il funzionamento
della cabina di regia della Rete
del lavoro agricolo di qualità.

3.6. Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome (seduta del 3 luglio 2019).

Leonardo Di Gioia, coordinatore della Commissione Politiche agricole della Conferenza e Assessore all'agricoltura della
regione Puglia, dopo aver ricordato il significativo contributo dato dal sistema delle regioni nella genesi della legge n. 199 del 2016, esprime su di essa un giudizio positivo, soprattutto per quanto riguarda la parte penale, che ha inteso colpire il reato di intermediazione illecita di manodopera indipendentemente dalla forma che esso assume. Ha sottolineato, inoltre, l'utilità dello strumento della Rete del lavoro agricolo di qualità, evidenziando, tuttavia, la necessità di rafforzarla e di renderla più incisiva, unitamente agli strumenti di prevenzione, che occorre valorizzare. In quest'ottica, sottolinea l'importanza dei protocolli d'intesa regionali sottoscritti da Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Toscana e Sicilia, che derivano dal Protocollo nazionale sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura sottoscritto nel maggio del 2016 dai Ministri del lavoro, dell'interno e delle politiche agricole, Regioni, Ispettorato nazionale del lavoro e dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché da Croce rossa italiana, Caritas italiana, ACLI Terra e Libera. Nell'ambito dei citati protocolli d'intesa regionali, le cinque regioni del Sud hanno rafforzato il partenariato istituzionale, programmando interventi finalizzati al superamento delle emergenze di sfruttamento e marginalità, con riferimento agli interventi
previsti nell'ambito del Programma operativo
nazionale (PON) Inclusione, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, e delle misure emergenziali del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), e sostenendo efficaci iniziative anche nel settore dei trasporti, che risulta uno degli aspetti strategici nell'affrontare la piaga del caporalato.
Nell'ambito del PON Inclusione sono finanziate misure di politiche attive, con specifici percorsi personalizzati per l'autonomia socio-economica dei destinatari presi in carico, mentre con le misure FAMI sono erogati direttamente servizi sociali, sanitari e abitativi.
L'audito ha poi fatto presente che le regioni partecipano al Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia per il contrasto al caporalato, istituito dal decreto-legge n. 119 del 2018 come luogo di permanente collaborazione istituzionale.
Ha quindi evidenziato la necessità di rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità, attraverso l'adesione, da un lato, dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro e, dall'altro, delle aziende, che devono essere incentivate ad iscriversi anche attraverso un alleggerimento delle procedure
burocratiche, al fine di superare il timore degli imprenditori di esporsi a controlli troppo rigidi. Ha richiamato, in proposito, l'esperienza dell'Emilia-Romagna, che ha previsto specifiche premialità

nell'ambito del Programma di sviluppo rurale per le aziende che dimostrino di aver aderito alla Rete, con effetti estremamente positivi sul numero delle adesioni.
Ha poi sottolineato l'importanza di prevedere,
anche nella prossima programmazione dei Fondi europei e nel rispetto delle norme europee in materia di agricoltura, forme di condizionalità legate al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro per l'accesso ai Fondi europei e al mantenimento dei benefici a essi collegati. Il rappresentante delle regioni ha anche segnalato la scarsa articolazione territoriale della Rete, che, invece, proprio a livello locale sarebbe fondamentale, individuando una delle cause di tale fenomeno nella coincidenza della sede territoriale con le Commissioni provinciali dell'INPS, che rende poco chiara la natura e le funzioni dell'organismo.
Ha inoltre sottolineato la necessità di completare la composizione della cabina di regia nazionale, con i rappresentanti della cooperazione e dei suoi lavoratori.
L'audito ha illustrato, quindi, le proposte avanzate dalle regioni relative alla predisposizione di un sistema di trasporto gratuito e tempestivo per i lavoratori agricoli
stagionali, all'istituzione di presidi medico-sanitari mobili, alla previsione di strutture alloggiative, nonostante la forte resistenza talora riscontrata a livello locale, al potenziamento delle attività di informazione e di orientamento, nonché all'introduzione di specifici strumenti, gestiti dai Centri per l'impiego, di gestione e regolarizzazione dell'attività di incontro tra domanda e offerta di manodopera.
Di Gioia si è soffermato poi su alcune positive esperienze regionali in corso, grazie
alle quali sono stati realizzati centri di accoglienza per migranti stagionali, servizi sanitari, nonché i servizi di trasporto con navetta a chiamata finanziati anche dagli enti bilaterali delle parti sociali. Ha richiamato, altresì, la realizzazione, da parte della regione Lazio, di un'applicazione volta a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la creazione, presso i Centri per l'impiego della regione Toscana, di specifici elenchi di prenotazione per il settore agricolo nei quali possono confluire volontariamente tutti i lavoratori disponibili alle assunzioni o riassunzioni presso le imprese agricole.
Claudio Di Berardino, coordinatore vicario della Commissione Istruzione, lavoro, innovazione e ricerca della Conferenza e Assessore al lavoro della regione Lazio, ha illustrato, nello specifico, le modalità di funzionamento dell'applicazione «FairLabor», che mira a facilitare il lavoratore
straniero nella ricerca di un'offerta di lavoro,
con l'assistenza di mediatori culturali che affiancano i Centri per l'impiego. Ha quindi sottolineato la doppia convenienza legata all'iscrizione alla *App*: per i lavoratori, che possono beneficiare di alcuni servizi gratuiti, come quello del trasporto, e per le imprese che possono usufruire di alcuni incentivi a fondo perduto per l'assunzione a tempo indeterminato e, in alcuni casi, come per il settore agricolo, a tempo determinato. Ha osservato quindi che, da questo punto di vista, la proposta di legge C. 1549, a prima firma della deputata Cenni approvata dalla Camera il 27 giugno 2019, che prevede un divieto delle aste a doppio ribasso e l'istituzione della cosiddetta «filiera etica», rappresenta un importante incentivo al ricorso da parte delle regioni alle misure premiali legate al rispetto dei diritti dei lavoratori e della trasparenza dei rapporti. Anche i rappresentanti delle regioni hanno rilevato fenomeni di distorsione nei meccanismi di formazione del prezzo dei prodotti agricoli che portano ad una retribuzione non adeguata del lavoro in agricoltura, determinati anche dalla presenza
di organizzazioni dei produttori «di carta», evidenziando la necessità di approfondire tale aspetto, in coordinamento con le autorità governative, al fine di predisporre risposte efficaci.

3.7. Audizione dei Commissari straordinari
nominati ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2017 (seduta del 30 luglio 2019).

prefetto di Reggio Calabria, Massimo Mariani, intervenendo in qualità di Commissario straordinario del Governo per il
superamento della situazione di particolare degrado dell'area del comune di San Ferdinando, si è soffermato sulla questione degli insediamenti spontanei concentrati nelle zone con una forte richiesta di manodopera.
Ad avviso del Commissario straordinario è necessario un intervento di sistema che veda il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati a vario titolo alla questione. L'audito ha ricordato il protocollo d'intesa stipulato con la regione, gli enti locali e i sindacati, volto alla rimozione delle tendopoli nell'area del comune di San Ferdinando, alla promozione di una forma di ospitalità diffusa, che non si esaurisca solamente in moduli abitativi, ma preveda anche forme di sostegno, per esempio, per gli affitti e il trasporto.
Sul piano della repressione del caporalato, il prefetto ha fatto riferimento alla costituzione di una specifica *task force* presso la prefettura, richiamando anche l'adozione di un programma di prevenzione della criminalità
Ha poi evidenziato la necessità di consolidare
la Rete del lavoro agricolo di qualità, con particolare riferimento all'esigenza di incentivare l'adesione degli imprenditori, anche attraverso l'introduzione di una sorta di marchio etico e di misure di premialità.
Il prefetto Mariani si è anche soffermato sulle truffe agli enti previdenziali, rivelando l'esistenza di associazioni sindacali fittizie, che chiedono codici fiscali per persone inesistenti, denunciando l'instaurazione di falsi rapporti di lavoro, con tutte le conseguenze sul piano previdenziale. Ha quindi auspicato l'attuazione del sistema UNIEMENS, sia per tutelare i lavoratori sia per prevenire le truffe.
L'ex Commissario straordinario per l'area del comune di San Ferdinando, prefetto Polichetti, ha sottolineato che un punto di forza della normativa contenuta nel decreto-legge n. 91 del 2017 è costituito dalla mancata dettagliata individuazione dei compiti e delle funzioni del Commissario straordinario. Ha sottolineato, infatti, che la norma individua soltanto la finalità della sua attività, ovvero il superamento delle situazioni di particolare degrado nelle aree caratterizzate da una massima concentrazione di cittadini stranieri
e che la norma non dota quindi il Commissario di particolari strumenti ma ne delinea la funzione di raccordo dei soggetti istituzionali e delle iniziative in atto, nel limite delle risorse disponibili.
Anche l'ex Commissario dell'area di San Ferdinando si è soffermato sullo svuotamento
della tendopoli abusiva precedentemente insediata e ha anche sottolineato che lo sfruttamento della manodopera ha origine culturale, riconducibile alla diffusione nella zona della piana di Gioia Tauro di appezzamenti di terreno di piccole dimensioni
trasmessi ai proprietari in via ereditaria, per la coltivazione dei quali si fa ricorso agli strumenti più economici a disposizione.
Un altro fenomeno messo in rilievo dall'ex Commissario è quello delle truffe ai danni degli enti previdenziali, riportando, a tal riguardo, il dato relativo ai più di 15.000 contratti di lavoro agricolo sottoscritti da lavoratori di nazionalità italiana, rilevati dall'ispettorato territoriale del lavoro di Reggio Calabria nella piana di Gioia Tauro nel 2017, che non trova riscontro nella realtà. Il prefetto ha, infine, sottolineato la necessità di razionalizzare le misure di accoglienza e i servizi all'interno della tendopoli. Anche il prefetto Polichetti ha sottolineato la necessità di un ricorso sia all'azione di contrasto sia a iniziative di prevenzione. Con riferimento alla sua esperienza, ha ricordato che il progetto varato insieme al prefetto Rolli prevedeva anche un'attività di profilazione e ricognizione delle competenze lavorative, nonché corsi di specializzazione, riservati non solo ai cittadini stranieri, ma anche italiani, al fine di favorire un'integrazione a livello locale. È necessario, ad avviso del prefetto, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso il potenziamento

dei servizi dei Centri per l'impiego e soprattutto promuovendo liste di prenotazione in cui il lavoratore anche stagionale si prenota per essere reclutato da un'azienda che ha interesse a proporre un lavoro, per favorire una sorta di tracciabilità della domanda e dell'offerta. Il prefetto ha poi lamentato la mancanza di una
sede di coordinamento permanente e ha indicato nel prefetto della sede la figura che più naturalmente potrebbe esercitare tale funzione.
L'ex commissario straordinario per le aree del Comune di Manfredonia, prefetto Rolli, ha illustrato il piano da lei predisposto ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2017, in relazione al quale ha sottolineato l'importanza del costante collegamento con le autorità responsabili del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), del Programma operativo Nazionale (PON) Inclusione, del PON Legalità e della programmazione operativa della regione Puglia 2014-2020 per la definizione delle iniziative in materia di lavoro agricolo e l'individuazione delle risorse.
Ha quindi focalizzato l'attenzione sul contesto di illegalità nel quale si innestano i fenomeni di sfruttamento lavorativo e di gestione dei braccianti da parte delle organizzazioni criminali, segnalando la presenza di: buste-paga finte, contratti fittizi, falsa contribuzione, indebita percezione di indennità di disoccupazione, assenza di tutele per il lavoratore, mancato rispetto delle normative di riferimento ed evasione fiscale.
Alla luce di tale quadro, il prefetto Rolli ha sottolineato la necessità che il piano di interventi vada oltre la ricollocazione dei cittadini stranieri, individuando tutte le iniziative utili a superare le condizioni di disagio sociale, abitativo e lavorativo, che riguardano sia i cittadini di italiani residenti sia i migranti. Anche il prefetto Rolli ha parlato di un fattore culturale, che pesa particolarmente nella zona di Manfredonia, nella quale è presente una profondissima infiltrazione di illegalità e di malavita; si tratta, comunque, di una realtà che coinvolge molte altre regioni, in cui il fenomeno dello sfruttamento della manodopera è strettamente connesso alla criminalità organizzata e alla tratta di esseri umani, di cui il consumatore finale dei prodotti agricoli è inconsapevole.
Il prefetto Rolli si è quindi soffermata sul problema legato al plurimo differimento dell'entrata in vigore del modello UNIEMENS in agricoltura, la cui immediata
applicazione avrebbe, invece, reso più complicato mettere in atto comportamenti che sfociano in ripetute truffe ai danni dell'INPS, peraltro agevolate anche dalla specialità delle regole previdenziali per i lavoratori agricoli, nei confronti dei quali l'indennità di disoccupazione svolge una funzione di governo del mercato del lavoro. A tale ultimo proposito, è a suo avviso necessario definire un sistema di reclutamento e di mobilità della manodopera efficiente, come alternativa al ricorso al caporalato, considerando anche le esperienze straniere, come quella della Gran Bretagna che ha istituito nel 2005 un ente pubblico indipendente che regolamenta la fornitura di lavoratori alle aziende agricole, orticole e ittiche. È altrettanto necessario sensibilizzare la grande distribuzione attraverso l'adozione di relazioni commerciali
ed economiche ispirate a un'etica di impresa ed elaborare progetti di formazione mirata ad aumentare la consapevolezza dei consumatori. Sarebbe utile anche la costituzione di una banca dati in cui siano inseriti i dati in possesso di tutte le amministrazioni, che possa concentrare le ispezioni dove effettivamente sono necessarie.
In quest'ottica, ha auspicato la costituzione di una banca dati che raccolga le informazioni provenienti da AGEA, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dall'INPS e dall'Agenzia delle entrate.

3.8. Audizione del Commissario straordinario per l'area di Manfredonia, prefetto Grassi, e di Paolo Borrometi, esperto della materia (seduta dell'8 ottobre 2019).

Il Commissario straordinario di Governo, per il superamento delle situazioni di particolare degrado per l'area del Comune di Manfredonia, prefetto Grassi, ha descritto la realtà foggiana, caratterizzata dalla pervasiva presenza della criminalità organizzata mafiosa, da una microcriminalità diffusa, dalla presenza di due «ghetti», che accolgono un totale di circa 2.700 immigrati, e da una economia

eminentemente agricola, in cui non si pratica una lavorazione a livello industriale ma un'attività incentrata sulla raccolta di prodotti, in prevalenza del pomodoro. In ogni
caso, il prefetto Grassi non ha riscontrato un interesse diretto della criminalità organizzata mafiosa foggiana nella gestione del caporalato e si è soffermato sulla descrizione della realtà dei «ghetti». Nell'esprimere un giudizio complessivamente positivo sulla legge n. 199 del 2016, che si è dimostrata efficace per sanzionare tanto i caporali, quanto i datori di lavoro che sfruttano i lavoratori, si è soffermato, in particolare, sulla prima applicazione dell'articolo 3 della legge, che – a seguito dell'arresto di due imprenditori per sfruttamento di manodopera e il sequestro di
un'azienda molto importante – ha portato alla nomina di un amministratore giudiziario, con la possibilità per i lavoratori di mantenere il posto di lavoro con il riconoscimento di permessi di soggiorno speciali.
Ha evidenziato che, alla radice del fenomeno, vi è innanzitutto un problema culturale. Ha poi sottolineato l'importanza di individuare, attraverso tavoli di lavoro a cui siano chiamati a partecipare tutti i soggetti coinvolti, buone prassi da recepire poi in un protocollo operativo. Il prefetto Grassi ha quindi rimarcato la necessità di incentivare i datori di lavoro a fare ricorso dai Centri per l'impiego per reclutare la manodopera, segnalando l'opportunità di iniziative di formazione rivolte anche alla sensibilizzazione dei datori di lavoro su tale aspetto. Si è soffermato, inoltre, sul problema del trasporto dei braccianti, facendo riferimento alla realtà della provincia di Foggia, nella quale la Regione Puglia e la Provincia hanno realizzato delle convenzioni in base alle quali i trasporti sono assicurati in determinati siti da pulmini messi a disposizione proprio da questi enti, evidenziando che, mentre alcuni lavoratori accettano queste forme di trasporto, altri, per paura di ritorsioni, preferiscono farne
a meno.
L'esperto della materia, Paolo Borrometi, ha fornito un'articolata ricostruzione della piaga del caporalato in Sicilia, in particolare nel Sud-est dell'isola, nella quale si concentra un numero elevatissimo di braccianti agricoli, molti dei quali provenienti da Paesi dell'est, del tutto non sindacalizzati, a differenza, ad esempio, dei lavoratori tunisini, presenti ormai in quella zona da diverse generazioni e,
quindi, maggiormente integrati. Nel richiamare i contenuti di recenti indagini, ha descritto altresì l'intreccio tra il caporalato e le attività della criminalità organizzata di stampo mafioso, sottolineando come la legge n. 199 del 2016 abbia segnato una tappa importante nel contrasto del fenomeno del caporalato, determinando una rinnovata attenzione per i controlli e le indagini, paradossalmente avversata da quanti hanno riscontrato in questo nuovo atteggiamento il rischio di creare danni al sistema economico.

3.9. Audizione della Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bellanova (sedute del 30 ottobre e del 27 novembre 2019)

La Ministra Bellanova ha sottolineato la necessità di garantire la piena attuazione della legge n. 199 del 2016, la quale risulta pienamente applicata nella sua parte repressiva, come dimostrano l'aumento dei controlli da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro e l'incremento delle indagini della magistratura, assicurando un salto di qualità nel contrasto del caporalato.
Ha quindi evidenziato l'urgenza di dare applicazione anche alla parte della legge che riguarda la prevenzione del fenomeno.
A tale riguardo, dopo aver rilevato che l'azione del Governo e, in particolare, del suo Ministero, è incentrata su iniziative a tutela dei lavoratori e delle imprese, ha evidenziato che la lotta al caporalato passa attraverso il contrasto delle pratiche sleali di mercato, il divieto delle aste al doppio ribasso e la semplificazione degli adempimenti amministrativi e burocratici al fine di rendere le imprese agricole più competitive.
La Ministra ha dato conto dell'attivazione del Tavolo operativo per il contrasto e la prevenzione del caporalato, istituito dal decreto-legge n. 119 del 2018, dando conto dell'elaborazione di una prima

bozza del Piano triennale di attività, uno strumento che garantisce un approccio nuovo, in quanto prevede interventi contemporanei su tutti i fronti: intermediazione legale del lavoro; trasporti; alloggio; Rete del lavoro agricolo di qualità; controlli. L'azione dovrà essere coordinata tra i diversi Ministeri competenti e le regioni interessate e i progetti sono già stati finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per 85 milioni di euro.
Nel richiamare la struttura del Piano, si è soffermata sulla prima azione prevista che riguarda la mappatura dei fabbisogni di lavoro agricolo, con un calendario delle principali colture e delle esigenze di raccolta e di manodopera a livello nazionale, e che a suo avviso è fondamentale, considerata la forte difficoltà segnalata dalle imprese nel reperire manodopera italiana e straniera attraverso i canali legali. Tale mappatura risulta funzionale anche al miglioramento della gestione dei flussi migratori, per assicurare la copertura dei fabbisogni di lavoro, in particolare nelle fasi di picco della raccolta.
La Ministra ha inoltre sottolineato la necessità di rendere più semplice il reperimento dei lavoratori, anche attraverso l'utilizzo della tecnologia, e di investire nelle filiere produttive, in particolare sui contratti di filiera, che rendono più stabili i rapporti tra agricoltori, allevatori e trasformatori allargando il concetto stesso di filiera fino al consumatore. A tale riguardo, la Ministra ha sottolineato l'impegno del Governo volto a dare rapidamente attuazione alla direttiva europea n. 633/ 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare e ha manifestato apprezzamento per l'approvazione alla Camera della proposta di legge C. 1549, a prima firma della deputata Cenni, che prevede l'introduzione del divieto di aste a doppio ribasso. Si è quindi soffermata sull'importanza di contrastare il caporalato anche attraverso un'attività di informazione e di sensibilizzazione del consumatore, con il quale lo Stato deve stringere un'alleanza, volta a far emergere che la vendita di prodotti agroalimentari a un prezzo inferiore ai costi di
produzione origina spesso da fenomeni di sfruttamento dei lavoratori. La Ministra ha, al contempo, evidenziato la necessità di intervenire anche a sostegno delle piccole e medie imprese, che spesso non riescono a reggere i costi di produzione.
Il Piano prevede anche il rilancio, la semplificazione e rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità e delle sue articolazioni territoriali. In linea con le sue finalità iniziali, l'iscrizione alla Rete dovrà costituire una sorta di «precontrollo» in modo da indirizzare prioritariamente i controlli ispettivi sulle aziende che non sono iscritte. Per agevolare il raggiungimento di questa finalità è stato richiesto all'INPS e all'Ispettorato nazionale del lavoro di incrociare i dati di cui sono in possesso. In particolare, la Ministra ha sottolineato l'urgenza di istituire ovunque le sezioni territoriali della Rete, che dovranno agire in stretto raccordo con la cabina di regia e con il
Tavolo operativo.
Sul fronte dei controlli, vi è l'impegno ad aumentarli e a renderli più efficaci, a partire dall'utilizzo del Registro unico dei controlli agricoli. La Ministra Bellanova si è poi espressa favorevolmente sulla proposta del presidente dell'INPS di utilizzare i droni nell'attività ispettiva e ha sottolineato l'importanza di effettuare le verifiche incrociando i dati a disposizione di AGEA e di ISMEA per mappare e calcolare i rendimenti produttivi delle aziende e quelli in possesso dell'INPS sul numero dei lavoratori dichiarati dalle imprese.
Infine, con riferimento al tema dei trasporti, la Ministra ha sottolineato la necessità non solo di stanziare risorse per garantire la predisposizione del servizio, ma anche di incentivare le regioni e i comuni a dotarsi di una rete modulata di trasporti adeguata a soddisfare le diverse esigenze dei territori.

3.10. Audizione della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo (seduta del 5 dicembre 2019)

La Ministra Catalfo, dopo aver ripercorso il quadro normativo vigente e, in particolare, le innovazioni introdotte con la legge n. 199 del 2016, si è soffermata sul lavoro del Tavolo operativo

di contrasto al caporalato, istituito con il decreto-legge n. 119 del 2018, che è presieduto dal Ministro del lavoro e si compone di membri istituzionali e di rappresentanti dell'organizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché delle associazioni del terzo settore. Preliminarmente il Tavolo ha condiviso le osservazioni e le raccomandazioni formulate al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel settembre scorso, all'esito della missione svolta in Italia sullo sfruttamento lavorativo dei migranti nel settore dell'agricoltura: il rafforzamento dei Centri per l'impiego, incaricati di far incontrare la domanda e l'offerta di lavoratori nel settore agricolo, in modo da evitare l'intervento degli intermediari e aumentare la trasparenza dei processi di assunzione; il rafforzamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro; la ratifica del Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio; la garanzia di una maggiore trasparenza nelle catene di approvvigionamento agricolo; l'aumento della partecipazione dei datori di lavoro alla Rete del lavoro agricolo di qualità; l'attuazione della direttiva (UE)2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.
Il Tavolo ha elaborato una strategia di prevenzione e repressione, a sua volta tradotta
in un Piano triennale, finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con 85 milioni di euro e basato su quattro pilastri: la prevenzione, mediante il monitoraggio dei picchi di domanda di manodopera agricola in determinati periodi dell'anno; la vigilanza e il contrasto, mediante il coordinamento di tutti gli organi di vigilanza; la protezione e l'assistenza, con la predisposizione di un sistema di servizi integrati, che includono assistenza sanitaria e giudiziaria; la reintegrazione socio lavorativa, cioè la presa
in carico, l'assistenza all'inserimento lavorativo e i programmi di formazione professionale, nonché altre misure di politica
attiva del lavoro in cui i Centri per l'impiego assumono un ruolo cardine d'intesa con le prefetture locali.
La Ministra ha poi illustrato i contenuti del Piano triennale incentrato su una strategia articolata in tre diverse fasi: analisi del fenomeno dei bisogni del mercato del lavoro agricolo, in relazione ai territori e alle stagionalità; interventi di natura emergenziale
nelle aree più critiche; interventi di sistema su tutto il territorio nazionale.
Il Piano di interventi vero e proprio si articola in dieci azioni prioritarie, la maggior parte delle quali sono dedicate alla prevenzione del fenomeno: elaborazione di un sistema informativo unitario per la raccolta dei dati che riguardano, tra l'altro, il fabbisogno di manodopera delle aziende in relazione al calendario delle colture e gli investimenti in innovazione e valorizzazione; interventi normativi di contrasto alla concorrenza sleale; rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità; rafforzamento dei Centri per l'impiego e costruzione di un sistema di intermediazione della manodopera trasparente; programmazione dei flussi migratori; interventi per garantire soluzioni di alloggio dignitoso; potenziamento della rete di trasporti e introduzione di servizi adeguati
alle esigenze di lavoro; avvio della campagna
di comunicazione. Il piano prevede, inoltre, tra le azioni prioritarie, la creazione di servizi integrati per la protezione e la prima assistenza e per il reinserimento socio lavorativo delle vittime e, per quanto riguarda l'aspetto repressivo, un'azione volta al rafforzamento degli strumenti di vigilanza e repressione.
Il finanziamento dei progetti è assicurato da tutte le leve finanziarie disponibili, ovvero dai fondi nazionali ed europei, e la spesa delle risorse sarà programmata coinvolgendo tutti gli attori istituzionali.
Con riferimento all'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro, la Ministra ha richiamato in particolare le iniziative che prevedono il ricorso a specifiche *app*, avviate in via sperimentale nella provincia di Foggia e già attive nella regione Lazio.

4. Emergenza sanitaria e sfruttamento dei lavoratori agricoli

La pandemia da COVID-19 ha drammaticamente messo in evidenza la natura sistemica dello sfruttamento dei lavoratori stagionali soprattutto nel settore agricolo, fenomeno che purtroppo riguarda i migranti irregolarmente soggiornanti in Italia.

Come emerso nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione Agricoltura in occasione dell'esame, in sede consultiva, del disegno di legge di ratifica della Convenzione n. 184 sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (C. 2666), la pandemia ha, di fatto, favorito una riarticolazione in senso peggiorativo dell'organizzazione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, soprattutto nel comparto agricolo.

Durante l'emergenza pandemica si è registrato, infatti, come risulta dalla documentazione acquisita nel corso delle predette audizioni, un incremento esponenziale delle ore lavorate, accompagnato da un significativo aumento del tasso di irregolarità e, conseguentemente, del rischio di incidenti anche gravi, come testimoniato dagli episodi di cronaca verificatisi nell'Agro Pontino.

Il *lockdown*, inoltre, ha comportato una maggiore emarginazione sociale dei lavoratori agricoli irregolari, con aumento dei casi di violenza intraziendale, che, sovente, non sono stati denunciati, così come un sensibile peggioramento della condizione delle lavoratrici immigrate, spesso vittime di violenze ed abusi, per le quali la differenza di genere ha ulteriormente giocato un ruolo di grave svantaggio. Sono emerse, inoltre, criticità riconducibili principalmente all'assenza di dispositivi di protezione individuale, al mancato accesso alle informazioni sanitarie per problemi di comprensione della lingua e alle precarie condizioni igieniche degli alloggi, che non consentono il rispetto delle regole comportamentali di prevenzione del rischio. A tale riguardo, si segnala la preoccupante situazione dei contagi tra gli indiani che lavorano nelle campagne della provincia di Latina, dove, da circa un mese, la comunità sikh, che vive una condizione di peculiare sovraffollamento abitativo, è sotto osservazione attraverso *screening* effettuati dalla ASL competente direttamente nelle aziende agricole del territorio e un'attività di intenso controllo specificamente finalizzata al rispetto delle quarantene.

L'emergenza COVID, nel corso del 2020, ha inoltre fatto emergere un'accentuata carenza di manodopera stagionale, cui il precedente Esecutivo ha fatto fronte attraverso specifiche misure dirette alla sanatoria del lavoro irregolare (articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, il cosiddetto «decreto Rilancio»), che ha interessato, tra gli altri, anche i comparti dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca acquacoltura e attività connesse. Il COVID-19, in sostanza, non ha determinato una diminuzione dello sfruttamento, ma una sua accelerazione e il peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti immigrati, per molti dei quali non è stato possibile accedere alle misure di sostegno predisposte dallo Stato.

È, peraltro, di questi ultimi giorni la notizia della conclusione di un'intensa attività investigativa delle forze dell'ordine che ha portato all'arresto nel territorio della provincia pontina e a Venezia, di sette persone indagate per associazione per delinquere dedita allo sfruttamento di manodopera extracomunitaria in agricoltura, a estorsioni e all'impiego illecito di fitofarmaci non autorizzati nelle coltivazioni in serra. Tale operazione di polizia giudiziaria ha posto fine alle gravi condotte illecite poste in essere dall'organizzazione criminale, che, nel ricorrere all'uso continuo e massivo di fitofarmaci non autorizzati sulle culture in serra, impiegava in tali compiti lavoratori irregolari non formati, non abilitati e privi dei previsti dispositivi di protezione, esponendoli in tal modo anche a gravi situazioni di pericolo Lo sfruttamento lavorativo e le pratiche illecite ampiamente diffuse, cui si aggiungono la carenza di controlli e l'assenza di misure di contrasto alle illegalità sul lavoro, contraddistinguono ancora la condizione di migliaia di braccianti migranti che rappresentano una manodopera ricattata, emarginata e violata nei suoi diritti fondamentali.

5. Conclusioni

Le operazioni di contrasto al caporalato hanno dimostrato in modo inequivocabile che l'impianto normativo delineato dalla legge n. 199 del 2016, sul piano repressivo, è adeguato ed efficace. In particolare, la nuova norma penale, che – con la riformulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale - ha meglio definito la condotta di intermediazione illecita e di sfruttamento, e i nuovi strumenti di indagine, affiancati alla responsabilità penale dell'imprenditore e alle misure di prevenzione conseguenti, hanno sortito un effetto notevolmente deterrente rispetto al fenomeno in esame, come testimoniano i dati registrati negli ultimi anni.
L'impianto della legge del 2016 si è rivelato,
tuttavia largamente inattuato, relativamente
alla parte preventiva, presentando alcuni aspetti problematici. In relazione a tale profilo, gli strumenti di contrasto allo sfruttamento illecito della manodopera andrebbero integrati e rafforzati, sia attraverso
la piena attuazione della legge richiamata anche sul versante della prevenzione, sia attraverso la previsione di interventi diretti, in generale, a rimuovere gli squilibri e le distorsioni della produzione agro-alimentare destinati a ripercuotersi negativamente anche sulle dinamiche del lavoro agricolo.
Insieme al tema del lavoro in agricoltura e delle condizioni di grave sfruttamento in cui lavorano molti lavoratori e lavoratrici, si ritiene necessario, benché non di competenza dei lavori in oggetto, richiamare la opportunità di riforma di alcuni strumenti normativi e procedurali vigenti che concorrono a determinare le condizioni di vulnerabilità ed emarginazione della manodopera bracciantile, da cui l'organizzazione del caporalato e dello sfruttamento. Tra queste, una seria riflessione
circa la necessità di modifiche legislative per dotarsi di norme più adeguate per gestire in modo ordinato e continuativo le modalità di ingresso di lavoratori stranieri per ragioni di lavoro nel nostro Paese (data anche l'inefficienza oramai dimostrata del «decreto flussi»).

5.1. Rete del lavoro agricolo di qualità

Tutti i soggetti che sono stati auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno rilevato la necessità di potenziare la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dalla legge n. 199 del 2016.
A tale riguardo, al fine di garantire una più efficace azione di coordinamento, si segnala l'esigenza, in primo luogo, di convocare con maggiore frequenza la cabina di regia nazionale presieduta dall'INPS, alla quale compete di deliberare sulle domande di iscrizione alla Rete da parte delle aziende e di vigilare sulla permanenza dei requisiti di iscrizione; in secondo luogo, di integrare la composizione della predetta cabina, includendovi anche i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori del settore della cooperazione. La mancata attuazione delle sezioni territoriali della Rete, che dovrebbero rappresentare lo strumento essenziale per garantire in modo trasparente e corretto l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rappresenta un altro degli elementi di criticità
emersi in fase di attuazione della legge n. 199 del 2016.
L'effettiva articolazione territoriale della Rete è, inoltre, condizione indispensabile per assicurare servizi più efficienti ai lavoratori e alle imprese, quali, in particolare, idonei sistemi alloggiativi e di trasporto.
Occorre, pertanto, attuare interventi diretti ad assicurare l'uniforme distribuzione delle predette sezioni su tutto il territorio nazionale, garantendo maggiore supporto a quelle delle aree geografiche più a rischio.
Per altro verso, dovrebbero essere messe in atto misure dirette ad incrementare l'adesione delle imprese agricole alla Rete, che, come si evince dai dati, risulta caratterizzata da una forte polarizzazione in senso geografico e fa registrare un numero di domande di iscrizione sensibilmente più basso rispetto a quelle potenzialmente ricevibili. A tale proposito, si

osserva che la scarsa adesione alla Rete pare determinata da un lato, dalla previsione di requisiti ritenuti dalle imprese eccessivamente rigidi, che precludono a molte di esse la possibilità di iscrizione, dall'altro dalla preoccupazione, propria di molti imprenditori, che la stessa iscrizione possa rappresentare il presupposto per l'inasprimento dell'azione di vigilanza nei loro confronti.
Al fine di ampliare la platea delle imprese agricole che aderiscono alla Rete, si ritiene, pertanto necessaria una revisione complessiva del procedimento di iscrizione attraverso requisiti meno stringenti, cui dovrebbe aggiungersi la previsione di misure di carattere premiale, da inserire anche nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Alcune esperienze come quella della Regione Emilia-Romagna ci dicono che i risultati possono essere significativi.
L'iscrizione alla Rete potrebbe, inoltre, rappresentare una sorta di «pre-controllo», in modo da indirizzare i controlli ispettivi prioritariamente sulle aziende che non vi sono iscritte.
In ultimo, dovrebbe essere disposta una massiccia campagna informativa, diretta a sensibilizzare non solo gli imprenditori e i lavoratori agricoli, ma anche i consumatori finali sull'importanza della Rete del lavoro agricolo di qualità e sulla necessità di scelte etiche e consapevoli nell'acquisto di prodotti agricoli, privilegiando quelli delle aziende che operano in regime di legalità.
Nel complesso, quindi, appare necessario un rilancio della Rete, attraverso una maggiore responsabilizzazione dei principali attori del sistema, a partite dall'INPS, il cui ruolo è essenziale per l'attivazione delle sue articolazioni territoriali.

5.2. Trasparenza del mercato agricolo e concorrenza sleale.

Come sottolineato a più riprese nel corso delle audizioni, molte criticità del sistema di reclutamento della manodopera agricola derivano dalla mancanza di trasparenza del mercato agricolo e, in particolare, dall'assenza di disposizioni che prevedano un prezzo minimo garantito dei prodotti agricoli.
Una delle principali cause cui può ascriversi il fenomeno del caporalato risiede nell'estrema frammentazione del mercato agricolo, cui corrisponde, in un regime di libero mercato privo di adeguati strumenti di controllo pubblico, la concentrazione della produzione in capo agli operatori della grande distribuzione organizzata, e una competizione spesso tutta operata sulla riduzione dei prezzi. Tale sistema ha determinato notevoli squilibri
nelle relazioni commerciali e generato asimmetrie nella distribuzione della catena del valore lungo la filiera agricola, caratterizzata
da passaggi spesso opachi, in cui lo sfruttamento di manodopera ha trovato nuovo terreno di coltura.
Per tali ragioni, bisognerebbe, da un lato, sensibilizzare la grande distribuzione verso l'adozione di protocolli commerciali ed economici ispirati a un'etica di impresa, in modo da scongiurare la messa in atto di pratiche lesive della dignità e dei diritti dei lavoratori, dall'altro, adottare soluzioni normative dirette a vietare le aste a doppio ribasso e a sostenere le filiere etiche e trasparenti nella direzione indicata dalla proposta di legge C. 1549, di iniziativa della deputata Cenni, già approvata dalla Camera e attualmente all'esame del Senato.
Al divieto delle aste a doppio ribasso, quale
strumento prioritario per promuovere un'agricoltura di qualità attenta ai diritti dei lavoratori, vanno comunque affiancate norme efficaci capaci di sostenere le aziende virtuose che promuovono «filiere etiche di produzione», attraverso la messa in atto di «buone pratiche» dirette a informare adeguatamente il consumatore sulla provenienza delle materie prime e sul rispetto delle norme sul lavoro agricolo.
Come testimoniato nelle audizioni e confermato dalla recente firma di protocolli tra i principali operatori della grande distribuzione e sindacati, l'investimento nella
trasparenza delle filiere può rappresentare un valore aggiunto apprezzato da consumatori sempre più attenti alle varie componenti della qualità dei prodotti.

In tale ottica, il rispetto dei diritti dei lavoratori e il contrasto al fenomeno del reclutamento illegale della manodopera agricola appaiono strettamente connessi all'esigenza di tracciabilità dei prodotti agroalimentari.
Correlativamente, un ulteriore elemento distorsivo che concorre ad alimentare il fenomeno del caporalato, è rappresentato, più in generale, dalle pratiche di concorrenza sleale nel mercato agricolo.
Sulla questione è intervenuto l'articolo 7 della legge di delegazione europea 2019-2020, che reca i principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, prevedendo specificamente, alla lettera *b)* del comma 1, l'obbligo per gli acquirenti di prodotti agricoli e alimentari di attenersi, prima durante e dopo l'instaurazione della pratica commerciale, a buone pratiche commerciali di trasparenza, buona fede, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni.
Si segnala, inoltre, che il medesimo articolo 7, al comma 1, lettera *h)*, richiamando l'articolo 9, paragrafo 1, della citata direttiva, include tra le pratiche commerciali sleali, la vendita dei prodotti agricoli e alimentari realizzata attraverso il ricorso a gare e ad aste elettroniche a doppio ribasso, nonché la vendita di prodotti agricoli e alimentari realizzata a condizioni contrattuali eccessivamente gravose e/o a prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione. Tale nuova disciplina troverà applicazione nei confronti di tutti i fornitori di prodotti agricoli e alimentari operanti in Italia
indipendentemente dal fatturato (articolo 7, comma 1, lettera *u)*).

5.3. Contratti di filiera e innovazione tecnologica.

Un'altra delle possibili linee di intervento per contrastare lo sfruttamento di manodopera è rappresentata dai contratti di filiera, il cui ampliamento concorrerebbe a incrementare l'efficienza del mercato agricolo, incidendo positivamente sia sulla remunerazione dei produttori sia sui salari dei lavoratori.
In particolare, i contratti di filiera potrebbero
diventare, per le imprese del settore agro-alimentare, un valido strumento per promuovere investimenti in beni materiali e immateriali finalizzati alla riconversione dei processi produttivi verso modelli innovativi e sostenibili, in linea con gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.
In tale ambito, il processo di innovazione tecnologica e il sostegno a investimenti finalizzati a migliorare la sostenibilità della produzione delle filiere agroalimentari concorreranno a garantire la stabilità dei prezzi, favorendo una più equa distribuzione del valore, migliorando la qualità dei prodotti agricoli e assicurando condizioni di lavoro più dignitose.

5.4. Incontro tra domanda e offerta di manodopera.

Con riferimento agli interventi più direttamente riferibili al mercato del lavoro in agricoltura, nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine si è confermata l'esigenza di interventi volti a rendere meno difficoltoso l'incontro tra domanda e offerta di manodopera. Esiste, infatti, un generale consenso sul fatto che uno dei fattori che favoriscono la diffusione e il successo del caporalato è rappresentato dalla capacità dei «caporali» di reperire rapidamente, e con costi estremamente contenuti, la manodopera temporanea necessaria alle diverse lavorazioni agricole.
La stagionalità del lavoro agricolo comporta, infatti, che la domanda di lavoratori sia estremamente variabile e si concentri in specifici periodo dell'anno, nei quali si registrano picchi elevati di richiesta con un preavviso spesso molto breve. Occorre, quindi, individuare misure per sottrarre all'informalità, che agevola il ricorso a pratiche di sfruttamento, le assunzioni dei lavoratori agricoli creando un canale legale rapido ed efficace per far incontrare domanda

e offerta di manodopera.
Si tratta, del resto, di un problema ben noto alle Commissioni, che già ne avevano fatto menzione nella risoluzione approvata in materia di contrasto al caporalato nel corso della XVII legislatura, e al legislatore, che, con la legge n. 199 del 2016, ha previsto la possibilità che alla Rete del lavoro agricolo di qualità aderiscano, attraverso la stipula di apposite convenzioni, anche i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura, le agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.
Un elemento decisivo – anche ai fini del rafforzamento del monitoraggio e del contrasto del fenomeno – è, per concorde valutazione dei soggetti intervenuti nell'indagine, la condivisione delle banche dati in possesso dei diversi operatori pubblici, con particolare riferimento all'INAIL, all'INPS, all'INL, all'AGEA e all'Agenzia delle entrate.
In tale ambito, appare senz'altro significativo che il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato abbia considerato, in primo luogo, l'esigenza di acquisire dati ed elementi informativi relativi ai calendari delle diverse colture sul territorio nazionale e alle conseguenti esigenze di manodopera per le lavorazioni previste, in modo da poter meglio pianificare l'offerta di lavoro, gestendo i picchi di domanda in specifici periodi dell'anno. Una maggiore definizione *ex ante* dei fabbisogni dovrebbe altresì consentire una migliore programmazione dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari, al fine di contrastare in radice la formazione di bacini di lavoro più facilmente esposti allo sfruttamento.
Per altro verso, occorre migliorare il funzionamento del sistema delle politiche attive del lavoro, promuovendo lo sviluppo della capacità, da parte dei centri per l'impiego e degli altri soggetti abilitati, di offrire servizi adeguati alle specificità del settore agricolo. In questo ambito, è opportuno assicurare una piena valorizzazione
degli enti bilaterali del settore agricolo.
Come già evidenziato in precedenza, in questo settore risulta strategico il rafforzamento delle sezioni territoriali della
Rete del lavoro agricolo di qualità, alle quali la legge n. 199 del 2016 ha attribuito, tra l'altro, il compito di promuovere modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, in stretta collaborazione con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, al fine di garantire una modulazione a livello territoriale dei servizi all'impiego.
Nell'ambito dell'indagine – richiamandosi alle esperienze maturate in diverse realtà territoriali – si è, inoltre, sottolineata l'utilità di ricorrere a liste di prenotazione in cui i lavoratori, anche di carattere stagionale, possano iscriversi assicurando la disponibilità a essere reclutati dalle aziende interessate, con effetti positivi sulla tracciabilità dei rapporti che determinano l'instaurazione dei rapporti di lavoro.
Parimenti, si è espressa una valutazione positiva sullo sviluppo, da parte di alcune regioni e centri per l'impiego di specifiche *app* per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Nel corso del 2020 l'ANPAL, sviluppando e riadattando una *app* della Regione Lazio, ha rilasciato una specifica applicazione, denominata «restoincampo», disponibile in cinque lingue e integrata con il sistema DOL (Domanda e offerta di lavoro), accessibile anche agli operatori dei centri per l'impiego e a tutti i soggetti accreditati all'intermediazione del mercato del lavoro, inclusi gli enti bilaterali dell'agricoltura se iscritti all'albo di ANPAL. Al 17 novembre, dopo circa cinque mesi dal rilascio, risultavano 6.000 *download* e circa 800 offerte di lavoro registrate. In questo senso, appaiono quindi maturi i tempi per l'introduzione di una piattaforma efficace per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in agricoltura.

5.5. Tutela dei lavoratori nell'ambito del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda più strettamente il rapporto di lavoro, gli aspetti che più direttamente favoriscono la diffusione di sistemi di sfruttamento dei lavoratori e il ricorso al caporalato sono quelli connessi al costo della manodopera, che – come si è visto – rende le produzioni ad alta intensità di lavoro scarsamente competitive rispetto a quelle di Paesi meno sviluppati, e al trasporto e all'alloggio dei lavoratori sul luogo di lavoro. Quanto al primo profilo, sebbene, come si è già evidenziato, la maggior parte delle criticità possono essere affrontate attraverso interventi relativi alla filiera della produzione agricola, è comunque possibile individuare misure premiali anche sul versante della disciplina dei rapporti di lavoro. Per quanto riguarda l'alloggio dei lavoratori, come è noto, già l'articolo 9 della legge n. 199 del 2016 aveva previsto l'adozione, da parte dei ministeri competenti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di un piano di interventi che prevedesse misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori. L'articolo 8 della medesima legge attribuiva, invece, alle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità il compito di promuovere, tra l'altro, iniziative per la realizzazione di funzionali ed efficienti forme di organizzazione del trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro, anche mediante la stipula di convenzioni con gli enti locali, in modo da contrastare il monopolio del sistema di trasporto esercitato in alcune aree dai «caporali». I due problemi sono, peraltro, spesso correlati perché parte della manodopera straniera reclutata in agricoltura
vive in insediamenti informali, in taluni casi sotto il controllo della criminalità organizzata,
per i quali è difficoltoso organizzare servizi di trasporto adeguati.
In linea con quanto previsto nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato e alla luce delle buone pratiche illustrate nel corso dell'indagine conoscitiva, occorre realizzare,
con il concorso delle regioni, degli enti locali, degli enti bilaterali e delle associazioni rappresentative del settore agricolo, sistemi di trasporto dedicati ai lavoratori, che si adattino con flessibilità alle esigenze delle attività agricole, assicurando un'adeguata regolamentazione dei servizi offerti dai privati. Per quanto attiene alle politiche abitative, l'obiettivo deve essere quello di promuovere, anche in questo caso di concerto con gli enti territoriali competenti, nonché con gli enti bilaterali e le associazioni rappresentative del settore agricolo, soluzioni alloggiative di lungo periodo per le lavoratrici e i lavoratori, al fine di contrastare il sorgere di insediamenti temporanei spontanei e privi delle necessarie condizioni igienico-sanitarie. In questo senso vanno richiamate le indicazioni contenute nel PNRR relative all'identificazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo
volte a superare il fenomeno degli insediamenti abusivi, che creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali e
favoriscono caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura. A tale proposito, si
fissa come *milestone* l'approvazione entro il primo trimestre del 2022, da parte del Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, del documento contenente la mappatura degli insediamenti abusivi su cui intervenire con interventi di risanamento.

5.6. Rafforzamento del sistema dei controlli.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione
e contrasto dello sfruttamento dei lavoratori, come si è detto, nel corso delle audizioni si è constatata l'efficacia delle misure di carattere penalistico recate dalla legge n. 199 del 2016, con particolare riferimento alla nuova configurazione del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, che sanziona anche i datori di lavoro che utilizzano, assumono o impiegano manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno.

Con circolare del 28 febbraio 2019 l'Ispettorato nazionale del lavoro, alla luce dell'esperienza maturata in sede di applicazione della nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale, ha adottato specifiche linee guida per l'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, al fine di fornire al personale ispettivo indicazioni operative suscettibili di essere integrate con quelle formulate dall'autorità inquirente. In questo contesto, nell'indagine conoscitiva si è
in primo luogo sottolineata in modo sostanzialmente unanime l'esigenza di provvedere all'incrocio e alla condivisione delle informazioni contenute nelle diverse banche dati utili al monitoraggio e alla vigilanza sul fenomeno del caporalato, al fine
di rendere possibile una migliore pianificazione delle attività di controllo e una
loro concentrazione su imprese, settori e territori a maggior rischio di sfruttamento, con particolare riferimento alle lavorazioni stagionali ad alta intensità di lavoro. In questa ottica, non può non considerarsi che la stessa normativa istitutiva della Rete del lavoro agricolo di qualità, al fine di realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, prevede che le attività di vigilanza siano tendenzialmente orientate nei confronti delle imprese non appartenenti alla Rete, mentre nelle audizioni si è evidenziato che – a volte – nella pratica, la richiesta di iscrizione alla Rete è stata interpretata alla stregua di un tentativo da parte delle imprese di sottrarsi ai
controlli per nascondere proprie irregolarità.
Pur in un contesto di razionalizzazione e massimizzazione dell'utilizzo delle risorse esistenti, anche grazie al miglior coordinamento dei controlli, si pone il tema
di un potenziamento delle strutture preposte
alla vigilanza, in linea anche con le raccomandazioni formulate nell'ambito del
Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. In proposito, appare significativo che il Programma nazionale di ripresa e resilienza ricordi che le nuove strategie di contrasto al lavoro sommerso si inseriscano in un più generale contesto di rafforzamento, già programmato, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro, con l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500**.** A tale riguardo, occorre peraltro inserire eventuali misure volte a rendere più effettiva ed efficace l'azione di controllo in funzione preventiva e repressiva nel quadro della più ampia riflessione in essere sulla disciplina dell'Ispettorato nazionale del lavoro, chiamato a svolgere, ai sensi del decreto legislativo n. 149 del 2015, le attività ispettive già esercitate dal Ministero
del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS
e dall'INAIL, con particolare riferimento al ruolo ad esaurimento in cui è confluito il personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL (si veda, in proposito, il documento conclusivo approvato dalla XI Commissione al termine dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva – Doc. XVII, n. 7).
Particolarmente interessanti si sono rivelate le esperienze di alcuni commissariamenti e le azioni di forte coordinamento istituzionale ed interforze, che, come dimostrato, possono efficacemente intervenire per contrastare il fenomeno del caporalato anche con interventi relativi all'alloggio e all'assistenza dei lavoratori.
Si ritiene, inoltre, fondamentale un investimento
qualificato e rilevante in favore di controlli realizzati mediante strumenti tecnologici più evoluti, ad esempio con l'impiego di droni, il cui utilizzo permetterebbe di individuare la manodopera impiegata irregolarmente nelle campagne evitando che questa possa fuggire dinnanzi a controlli tradizionali effettuati mediante l'impiego di personale autorizzato.

5.7. Protezione e assistenza alle vittime dello sfruttamento lavorativo.

Un'ultima linea di intervento finalizzata al contrasto delle condotte illecite e al contenimento delle loro ripercussioni sui lavoratori è rappresentata dall'adozione di un sistema di misure volte ad assicurare la protezione e la prima assistenza delle vittime
dello sfruttamento lavorativo. È, infatti, fondamentale prevedere norme e procedure volte non solo a incentivare e premiare la denuncia degli sfruttatori da parte delle vittime del reato di caporalato, ma anche organizzare servizi sociali avanzati in grado di assistere i lavoratori interessati.
Al riguardo, appare significativo che, specialmente in molti territori, allo sfruttamento lavorativo per le donne si è spesso aggiunto lo sfruttamento, il ricatto e l'abuso sessuale. In questo ambito appare in primo luogo opportuno costituire un sistema di presa in carico delle vittime, al fine di indirizzarle ai percorsi di protezione e assistenza corrispondenti alle rispettive necessità, che potranno comprendere servizi di prima accoglienza, assistenza sanitaria, tutela legale e supporto sociale. Queste misure sarebbero utili non solo per incentivare la denuncia delle condotte criminali, ma anche per evitare che le denunce si trasformino in ulteriore emarginazione, impoverimento e forme di discriminazione nei confronti di quanti hanno agito per favorire il ripristino della legalità. Si tratterebbe di interventi particolarmente utili per le donne, migranti e
italiane, vittime di caporalato, sfruttamento,
violenze, anche di natura sessuale, e della tratta internazionale di esseri umani. In questa ottica, potrebbe valutarsi l'applicazione agli stranieri vittime dello sfruttamento lavorativo di misure analoghe a quelle previste dall'articolo 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, per le vittime della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani. Dovrebbe, altresì, valutarsi l'adozione di specifiche azioni volte a sostenere – anche attraverso il concorso dei servizi per l'impiego –politiche di reinserimento sociale e lavorativo delle vittime dello sfruttamento.

5.8. La nuova PAC e la clausola di condizionalità sociale.

Un'ulteriore questione meritevole di attenzione è rappresentata dall'inserimento della cosiddetta clausola di condizionalità sociale nella disciplina della nuova politica agricola comune, attualmente in fase di negoziato, per la concessione di aiuti alle aziende agricole. Il citato principio di «condizionalità» è volto a imporre alle aziende, per accedere ai finanziamenti, il rigoroso rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi derivati dai contratti collettivi e dalla legislazione nazionale, europea ed internazionale, prevedendo, in caso di violazioni, che i datori di lavoro siano sanzionati in modo proporzionato, efficace e dissuasivo attraverso la riduzione o, nelle ipotesi più gravi, la totale esclusione dai contributi. Tale clausola, oggetto di un emendamento approvato dal Parlamento europeo nella seduta plenaria del 23 ottobre
2020, dovrebbe auspicabilmente essere inserita all'interno dei Piani strategici nazionali degli Stati membri. A tale riguardo,
il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando, ha inviato di recente una lettera al Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, nella quale chiede che nel disegno della nuova Politica agricola comune *«possa trovare adeguato spazio il tema della dimensione sociale e del rispetto dei diritti dei lavoratori»*, sottolineando come il Governo italiano sia fortemente impegnato nella lotta allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura.

La tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani, che spesso si manifesta come una più grave specificità all'interno del fenomeno dell'immigrazione illegale, costituisce un rischio per la sicurezza nazionale ed internazionale, in quanto risulta essere una delle fonti di reddito più interessanti per il crimine transnazionale, in particolare per le reti della criminalità straniera. Nell'ambito della letteratura specialistica viene delineata una distinzione fra smuggling, ovvero l'introduzione illegale di migranti nel territorio di uno Stato e il trafficking, ossia lo sfruttamento sessuale o economico in condizioni analoghe alla schiavitù. In sintesi, lo smuggling si qualifica come una relazione "contrattuale" fra migrante e trasportatori che, di solito, termina quando il beneficiario arriva a destinazione, mentre il trafficking si basa sullo sfruttamento intensivo del migrante, talvolta già durante il viaggio, e sicuramente al termine dello stesso. Il clandestino, spesso gravato dal debito contratto con chi finanzia il suo trasferimento (anticipandone i costi), subisce, qualora divenga vittima di tratta, forme potenzialmente illimitate di sfruttamento che il nostro codice penale sanziona con i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, di tratta di persone e di acquisto e alienazione di schiavi. Premesso che le vittime della tratta degli esseri umani non necessariamente coincidono con i migranti illegali, spesso i due fenomeni sono strettamente correlati. Infatti, dalle loro testimonianze frequentemente emerge che hanno intrapreso il viaggio con la speranza di trovare una sistemazione migliore all'estero. Le organizzazioni straniere che gestiscono i predetti traffici illeciti presentano una spiccata vocazione transnazionale (con vertici e/o referenti nelle loro nazioni di origine o, comunque, all'estero, da dove operano in rete con le "cellule" e con i contatti dislocati negli altri Paesi). Le stesse possono dare luogo alla formazione di sodalizi multietnici e denotano flessibilità operativa, capacità di collaborare anche oltre le frontiere nonché di gestire e controllare l'intera filiera. Il nostro territorio risulta ancora particolarmente esposto (sia via mare che per via aerea e terrestre) ai movimenti migratori, alimentati da soggetti che nella speranza di un futuro migliore sono pronti ad indebitarsi e a subire, durante il viaggio, violenze e privazioni di ogni genere anche a rischio della propria vita. L'Italia, in relazione all'origine dei flussi, al modus operandi ed alle rotte seguite dalle organizzazioni criminali transnazionali, può, inoltre, rappresentare, per le vittime, sia un Paese di destinazione che, in qualche caso, di transito.
Il fenomeno, oltre che dai migranti economici, appare influenzato dall'instabilità politica dell'area nordafricana (in particolare della Libia), dall'evolvere della minaccia di matrice islamica e, più in generale, dalla forte povertà, dalle guerre nonchè dalle persecuzioni dei regimi autoritari, che concorrono ad alimentare l'esodo verso l'Europa. A tal proposito, le aree maggiormente interessate dai predetti flussi sono quelle del Maghreb che sfocia sul Mar Mediterraneo, quella turco greco albanese che interessa il Mar Adriatico e che si somma alle rotte terrestri. Le strutture organizzative dei sodalizi criminali dediti ai predetti traffici sono spesso articolate su livelli operativi integrati e, pertanto, non sempre è facile distinguere il migrante illegale dalla vittime di tratta. In primis troviamo le organizzazioni etniche (che pianificano e gestiscono lo spostamento dal Paese di origine a quelli di destinazione), poi ci sono le strutture che nelle zone di confine, tra i diversi Paesi interessati dal viaggio, si occupano (su mandato delle prime) di fornire i documenti falsi, scegliere le rotte e le modalità di trasferimento. Alle stesse, inoltre, è affidato il compito di concentrare i clandestini, in attesa dello spostamento, in luoghi "sicuri". Il livello più in basso è costituito dai soggetti stanziati in Italia che accolgono i migranti per sistemarli definitivamente, trasferirli (verso il nord-Europa) oppure consegnarli agli emissari finali che, nel solo caso del "trafficking", costituiscono un ulteriore livello, quello che beneficerà dell'asservimento e dello sfruttamento della vittima. La tratta, dopo il reclutamento delle persone da sfruttare4 e il loro trasferimento, qualora necessario, in un altro Paese, si perfeziona con l'isolamento e la coercizione (fisica o psicologica) delle vittime e il relativo sfruttamento nella località prescelte. Le vittime, spesso sono assoggettate

attraverso la persuasione, l'asservimento, la sottrazione dei documenti, la minaccia di ritorsioni e di violenze (talvolta dirette anche ai familiari) nonchè pestaggi, sevizie, torture e violenze sessuali, oppure ricorrendo all'influenza psicologica dei riti magici ("voodoo" o "ju ju") a cui le vittime sono sottoposte (al fine di terrorizzarle). Va precisato come non sempre la vittima di tratta entri da subito in contatto con i propri trafficanti, è possibile che ciò si verifichi nelle fasi del percorso migratorio. Altre condotte illecite, funzionali ai citati business possono risultare il falso documentale, ossia l'approvvigionamento di documenti falsi o contraffatti, la corruzione, l'illecita intermediazione finanziaria, il riciclaggio, autoriciclaggio e l'impiego dei relativi proventi illeciti. Le compagini criminali evidenziano una notevole capacità di adattamento nella gestione dei flussi, diversificando le rotte, le tappe e i mezzi (utilizzando natanti di vario tipo e dimensione6 , veicoli per il trasporto merci, traghetti di linea e talvolta voli aerei), in relazione allo stato di clandestinità o meno delle vittime oppure per scelte di tipo strategico (elusione dei controlli o, al contrario, sollecitazione degli interventi di soccorso).
L'alta mobilità, il supporto logistico-organizzativo ad hoc e il severo controllo delle vittime (che prevede anche l'accompagnamento nei luoghi di impiego), sono le tecniche comunemente adottate dalle organizzazioni criminali. I mercati più remunerativi dove sfruttare le vittime di tratta (spesso anche minori di età), sono quelli dello sfruttamento sessuale, del lavoro (per lo più nel settore agricolo, edile, manifatturiero e della ristorazione), dell'accattonaggio e spesso in attività illegali (come lo spaccio di stupefacenti, furti e ricettazione). In qualche caso si rileva che i gruppi di criminalità straniera operanti nel settore della tratta degli esseri umani, risultano contemporaneamente coinvolti anche nella conduzione di altri illeciti (dal traffico o spaccio di sostanze stupefacenti ai reati contro il patrimonio come le estorsioni, le rapine o le frodi). Si segnala infine, in ordine alla movimentazione all'estero dei proventi illeciti, l'utilizzo di corrieri8 e dei circuiti del "money transfer" (in cui si evidenziano tecniche elusive dei controlli, quale il frazionamento degli importi da trasferire), ovvero di sistemi abusivi per la raccolta e l'invio del denaro ("hawala" o "euro to euro"). Per il trasferimento del denaro in Italia viene segnalato l'utilizzo delle carte prepagate "postepay".

Le principali etnie coinvolte nella tratta degli esseri umani

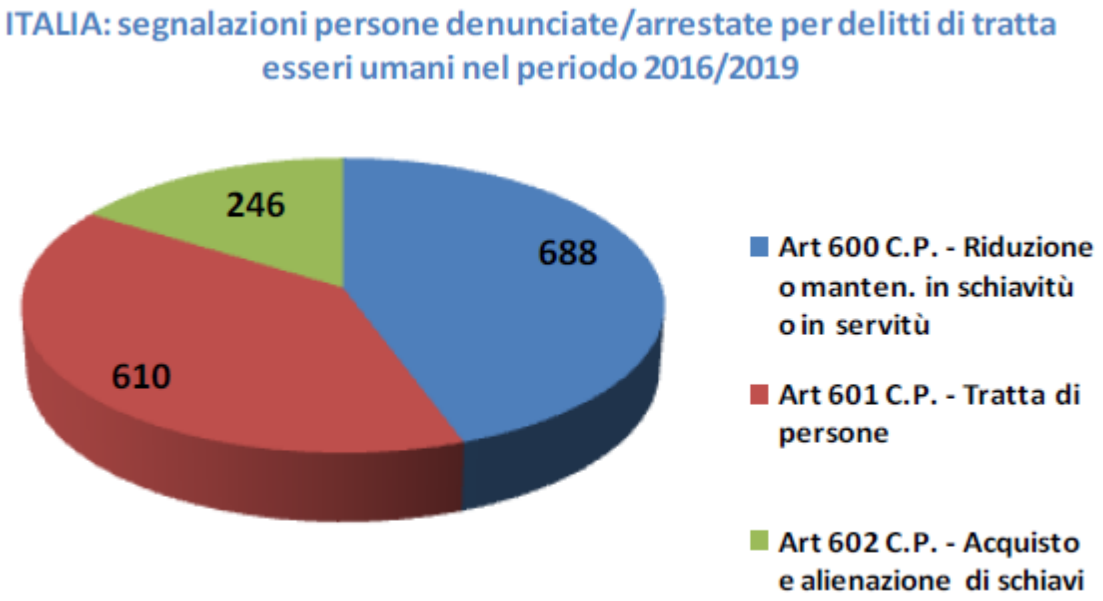
L'azione di contrasto esperita delle Forze di polizia negli ultimi anni, sul nostro territorio nazionale, ha evidenziato tra le nazionalità più attive nel "trafficking", i nigeriani, seguiti dai romeni, dagli italiani9 e dagli albanesi (sono decisamente meno frequenti, ma non trascurabili, le segnalazioni a carico di soggetti bulgari, ghanesi e serbo-montenegrini, pakistani, marocchini, bangladesi, cinesi e di altri Paesi). In linea generale, le vittime di tratta sono della stessa nazionalità dei propri aguzzini con i quali condividono i legami etnico culturali. I nigeriani, per lo sfruttamento della prostituzione sul nostro territorio, evidenziano una collaudata metodologia operativa, evitando qualsiasi tipo di conflittualità con le altre organizzazioni criminali presenti. Gli stessi, mantenendo legami stabili con il Paese d'origine (da dove spesso agisce il livello apicale dell'organizzazione), sono agevolati da una fitta rete di collegamenti e di referenti (sia in territorio africano che in Europa). Inoltre, risultano attivissimi nella tratta e nella riduzione in schiavitù o servitù di giovani donne (in molti casi minorenni) nonché nel commercio di schiavi, da sfruttare sessualmente (talora già durante il percorso migratorio, nelle c.d. "connection houses"10), ovvero da impiegare nello spaccio di droga e per altri reati. La criminalità nigeriana ha manifestato la capacità di determinare, periodicamente, vere e proprie quote di persone da trasferire in Europa e da destinare alle varie forme di sfruttamento. Si rileva, a suo carico, anche la produzione di documenti falsi per la regolarizzazione della posizione sul territorio. Le compagini nigeriane trasferiscono all'estero (generalmente in Patria) i proventi della tratta per impiegarli in acquisti immobiliari, per continuare ad alimentare la stessa attività criminale o per finanziarne altre (si rilevano, ad esempio, il traffico di sostanze stupefacenti o di armi e le frodi informatiche). In altri casi, i fondi illeciti sono utilizzati sul nostro territorio per lo sviluppo di attività economiche. L'adescamento delle vittime in Nigeria, avviene,

per lo più, dietro l'inganno, da parte di loro conoscenti, di una promessa di lavoro (che determina una falsa prospettiva di arricchimento). Come già accennato, le ragazze, sono preventivamente sottoposte a riti "voodoo" o "juju" e si impegnano a restituire grossi debiti, variabili a seconda della modalità adottata per il loro trasferimento (che può avvenire per via aerea, attraverso documenti falsi, oppure via terra/mare attraversando il Niger fino alla Libia per poi imbarcarsi verso le destinazioni finali).
I predetti sodalizi, nel loro agire, sono connotati, talvolta, dai caratteri di mafiosità, ad esempio ravvisabile nelle organizzazioni "cultiste" , con la conseguente ricerca, attraverso il ricorso alla violenza, all'intimidazione e all'assoggettamento omertoso, del predominio territoriale. Talvolta le organizzazioni criminali nigeriane operano anche con la compartecipazione di soggetti di altra nazionalità (come ad esempio italiani, ghanesi, libici, ivoriani). Si segnala, inoltre, il ruolo attivo rivestito dalle donne nigeriane "maman o madame", sia nella fase del reclutamento che in quella della tratta o riduzione in schiavitù di altre donne, finalizzata allo sfruttamento della prostituzione. In particolare le predette si adoperano nella gestione, nell'assoggettamento e nella sorveglianza della vittima. Le giovani nigeriane, dopo essere state allontanate dalle strutture di accoglienza per migranti, vengono spesso costrette (dietro minacce e violenze) alla prostituzione in strada o all'interno di abitazioni adibite al meretricio. Alcune di loro, dopo aver riscattato il debito con l'organizzazione, scelgono di divenire, a loro volta "maman" di nuove vittime. Per quanto riguarda i gruppi criminali romeni ed albanesi (che non disdegnano di cooperare con altri sodalizi), essi tendono ad avere una gestione autonoma della riduzione in schiavitù e della tratta di giovani donne dell'Est-Europa (anche minorenni). Frequentemente, le stesse vengono destinate allo sfruttamento sessuale in strada o nei night club. In altre circostanze le vittime sono sfruttate in ambito lavorativo (nei cantieri edili e in agricoltura), nell'accattonaggio e talvolta in attività illegali (come lo spaccio di droga, effettuato anche dalle prostitute verso i propri clienti). In ordine alle organizzazioni romene, si segnala che per quanto riguarda il fenomeno della tratta, il vertice organizzativo dei sodalizi opera prevalentemente dalla Romania, denotando capacità di gestione in tutte le diverse fasi del traffico (dal reclutamento, al trasferimento fino allo sfruttamento), evidenziando, talvolta, collaborazioni con soggetti italiani o stranieri (in primis albanesi). Il profilo delle ragazze da avviare alla prostituzione è quello di giovanissime donne provenienti da famiglie povere e/o da contesti di violenza domestica, dove assume centralità per il reclutamento la persona legata alle vittime da un grado di parentela, di amicizia o dal vincolo sentimentale. Tra gli espedienti utilizzati dagli aguzzini, nel trasferimento da una nazione all'altra, c'è quello di dichiarare falsamente un legame di parentela con le vittime, specie nei casi in cui queste siano minorenni. In generale, al fine di poter sfruttare le prostitute, i sodalizi criminali tendono a spostarle frequentemente da un luogo all'altro, controllandole attraverso il ricorrente uso della violenza. Per quanto riguarda gli italiani, gli stessi denotano un più significativo coinvolgimento nella riduzione e nel mantenimento in schiavitù ma, anche per la tratta e per l'acquisto e alienazione di schiavi, il loro ruolo non risulta marginale. Sono stati documentati, sul nostro territorio, anche rapporti tra alcuni imprenditori locali e sodalizi di matrice africana (magrebina e subsahariana), funzionali all'immigrazione irregolare, alla riduzione in schiavitù e alla tratta di persone (da sfruttare nell'ambito lavorativo, specialmente nel settore agricolo). Il Nord Africa mantiene ancora (in particolare le coste della Libia, dell'Algeria, della Tunisia e dell'Egitto) un ruolo importante nelle rotte del trasferimento di migranti di origine africana. Per quanto concerne l'asservimento a scopo di sfruttamento lavorativo (che appare in ascesa), si registrano sia vittime extracomunitarie che comunitarie, assoggettate a violazioni che vanno dal mancato rispetto delle norme giuslavoriste, fino alla riduzione in schiavitù. In tali contesti, al fine di ottenere il permesso di soggiorno in favore delle vittime, possono risultare utili le pratiche di assunzione fittizia, anche ricorrendo ad imprenditori italiani compiacenti. Il traffico e la riduzione in schiavitù di persone (finalizzate allo sfruttamento sessuale o lavorativo), è praticato anche dalla criminalità cinese ed è sviluppato in ambito intra etnico. Anche i cinopopolari, al pari di altre organizzazioni, evidenziano capacità gestionali di tutte le varie fasi (dal reclutamento in Patria al reperimento dei documenti per l'espatrio, al trasporto e alla sistemazione logistica durante il

viaggio, fino allo sfruttamento e al riciclaggio e all'impiego dei proventi illeciti). L'intenso sfruttamento lavorativo o sessuale a cui è sottoposto, in condizioni di schiavitù, il migrante cinese, può durare a lungo, certamente fino a quando non avrà restituito le spese anticipate (dai familiari o dal suo "padrone") per il viaggio. Negli ultimi tempi, a carico di taluni imprenditori cinesi, sono emersi episodi di impiego di manodopera irregolare di altra etnia.

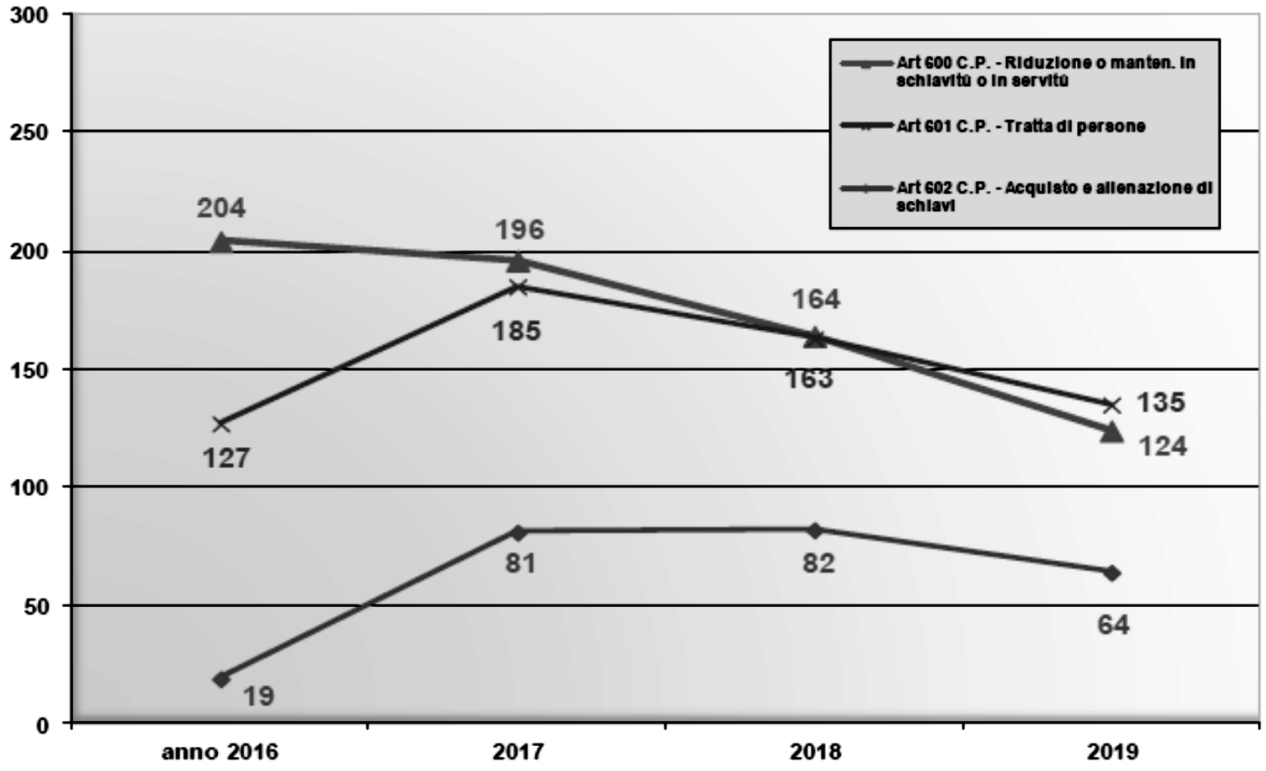
Statistiche delle segnalazioni persone denunciate/arrestate

La lettura delle statistiche relative alle segnalazioni di persone denunciate/arrestate sull'intero territorio nazionale per i delitti direttamente legati al fenomeno della tratta degli esseri umani22, nel periodo 2016-201923, complessivamente, manifesta un incremento nel 2017 (quando la somma delle persone segnalate, per tali violazioni, risulta pari a 462, a fronte delle 350 registrate per l'anno 2016), cui ha fatto seguito una diminuzione negli anni successivi (nel 2018 le persone segnalate sono state 409 mentre, per il 2019, ne vengono censite 323).
Nell'anno 2020, le segnalazioni censite in Italia, relativamente ai citati delitti, risultano nel complesso 254, in ulteriore decremento (del 21,4%) rispetto a quelle del precedente anno.
Come evidenzia il grafico qui sotto, il dato aggregato delle segnalazioni, per ciascuno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 del nostro Codice Penale, con riguardo al periodo 2016-2019, i cui dati sono ormai consolidati, denota una prevalenza per la riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù (688 segnalazioni) e per la tratta di persone (610), rispetto a quelle afferenti l'acquisto e alienazione di schiavi (246).

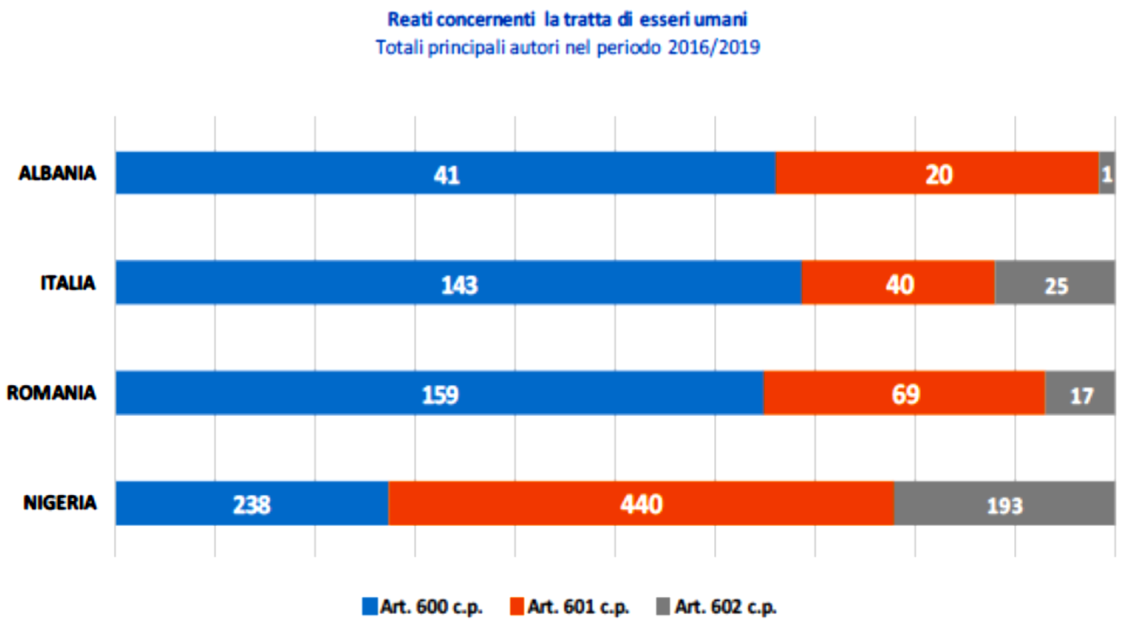


Il grafico che segue, inoltre, esemplifica nel dettaglio il **trend**, nel quadriennio in esame, delle citate fattispecie delittuose, per le quali nell'anno **2019** (l'ultimo con dati consolidati), si assiste a un **decremento** tanto dei segnalati per la **riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù** (in progressivo calo nell'intero periodo) che di quelli per la **tratta di persone** (in diminuzione a partire dall'anno 2017) e per l'**acquisto e alienazione di schiavi**, quest'ultima pratica delittuosa, sia pure in maniera meno evidente rispetto agli anni pregressi, risulta la meno riscontrata.

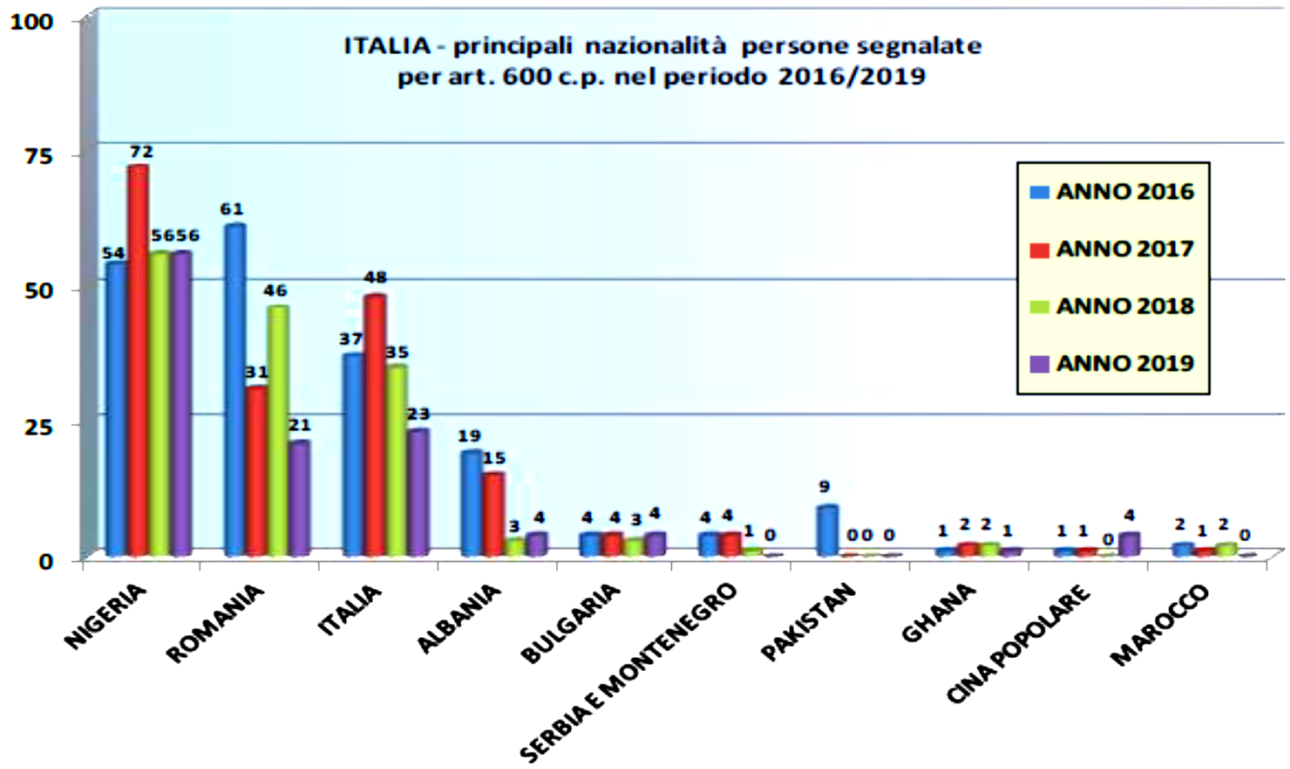
ITALIA: segnalazioni persone denunciate/arrestate per delitti di tratta esseri umani.



In ordine al **2020**, sul nostro territorio nazionale **sembrano ancora prevalere** le **segnalazioni** per la **riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù** (117, in **diminuzione** del **5,6%** nei confronti del precedente anno) e per la **tratta di persone** (88, in **decremento** del **34,8%**), rispetto a quelle afferenti all'acquisto e alienazione di schiavi (49, con una **flessione** del **23,4%**).
Le rappresentazioni grafiche a seguire mostrano quali sono le **nazionalità prevalenti** dei denunciati e/o arrestati per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602 del Codice Penale per i quali, globalmente, si riscontra nel periodo **2016-2019** una netta prevalenza degli elementi **nigeriani** (con 871 segnalazioni totali), seguiti dai **romeni** (245) e dagli **italiani** (208), che precedono gli **albanesi** (62). Sul territorio, nel medesimo quadriennio, appaiono meno frequenti, ma non per questo trascurabili, le segnalazioni a carico di soggetti bulgari (18) e ghanesi (13), seguiti da pakistani e serbo-montenegrini, marocchini, cinesi ed ungheresi.
Nel **202025** i denunciati e/o arrestati per i suddetti delitti risultano, ancora, **principalmente** di nazionalità **nigeriana** (con un totale di 144 segnalazioni, comunque in diminuzione rispetto alle 214 dell'anno 2019), seguiti dai **romeni** (37 nell'anno 2020 a fronte di 33 nel 2019), gli **italiani** (32 rispetto a 39) e gli **albanesi** (10 a fronte di 5). Meno ricorrenti, invece, appaiono le segnalazioni a carico di elementi bulgari (4 nell'anno appena terminato, 5 nel precedente 2019), bangladesi (4 a fronte di nessuna) e serbi (3 rispetto a nessuna).
In particolare, il grafico qui sotto evidenzia come nel periodo 2016-2019, i **nigeriani** siano maggiormente coinvolti nella **tratta di persone** (440, complessivamente, le segnalazioni nel quadriennio), mentre i **romeni** risultano per lo più attivi nella **riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù** (159 segnalazioni), così come anche gli **italiani** (143) e gli **albanesi** (41).



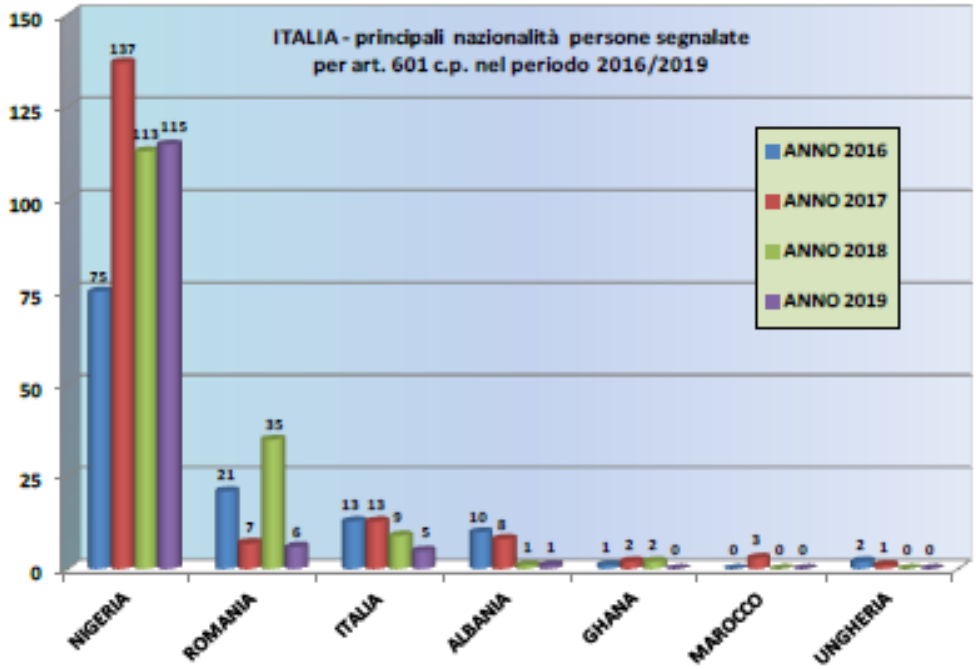
Anche nel **2020**, i **nigeriani** confermano una maggior propensione per la **tratta di persone** (con 77 segnalazioni), mentre gli **italiani** risultano per lo più protesi nella **riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù** (30 segnalazioni), al pari dei **romeni** (28) e degli **albanesi** (8).
Più nel dettaglio, come mostrato nel grafico che segue, nel quadriennio **2016-2019, tra** i **segnalati** per il reato di **riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù** (art. 600 C.P.), i **nigeriani** prevalgono sulle altre etnie (sono seguiti dai **romeni**, dagli **italiani,** dagli **albanesi** e dai bulgari).



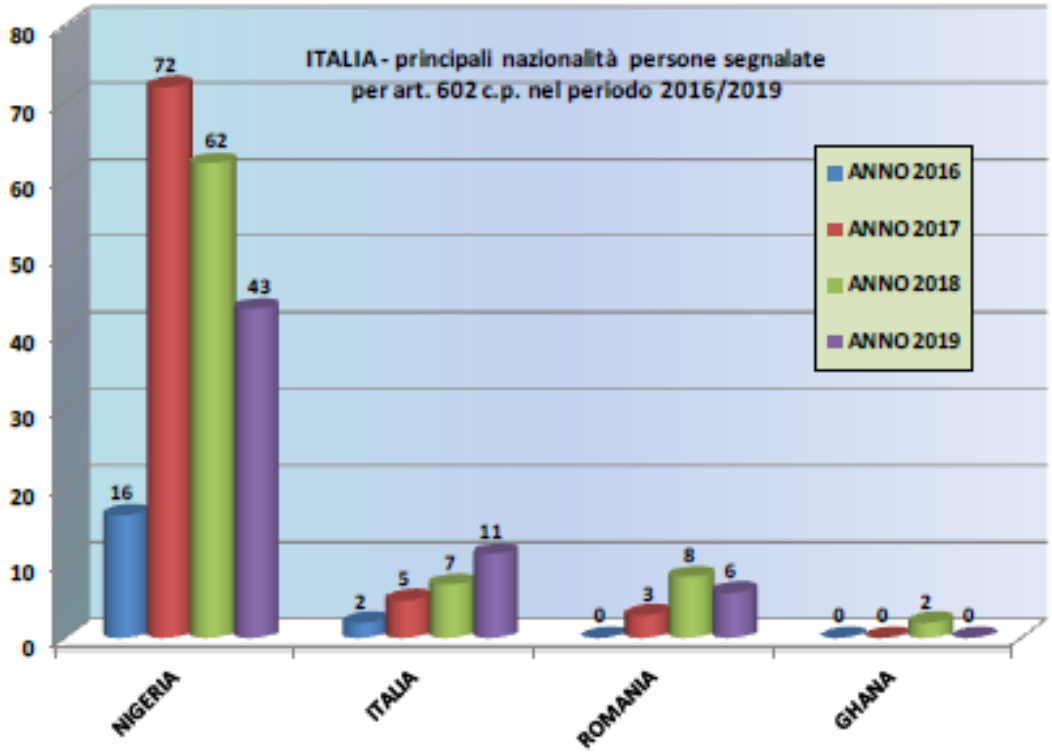
Nell'anno **2020**, invece, i denunciati e/o arrestati per la **riduzione o mantenimento in schiavitù** appaiono **principalmente italiani** (30 le segnalazioni, in aumento rispetto alle 23 del 2019) e

romeni (28 a fronte di 21)**,** precedendo i **nigeriani** (23 rispetto a 56) e gli **albanesi** (8 a fronte di 4). Residualmente vengono censiti elementi di nazionalità bangladese, bulgara e serba, oltre a diverse altre nazionalità.

Nell'anno **2020**, invece, i denunciati e/o arrestati per la **riduzione o mantenimento in schiavitù** appaiono **principalmente italiani** (30 le segnalazioni, in aumento rispetto alle 23 del 2019) e **romeni** (28 a fronte di 21)**,** precedendo i **nigeriani** (23 rispetto a 56) e gli **albanesi** (8 a fronte di 4). Residualmente vengono censiti elementi di nazionalità bangladese, bulgara e serba, oltre a diverse altre nazionalità.
Con riferimento alle persone deferite per la **tratta di persone** (art. 601 C.P.), sempre nel periodo **2016-2019**, il grafico sottostante evidenzia come i soggetti di nazionalità **nigeriana** primeggiano sugli altri, distaccando nettamente i **romeni** i quali, a loro volta, precedono italiani ed albanesi.



Anche nel **2020,** risulta che i denunciati e/o arrestati per la **tratta di persone** sono per lo più **nigeriani** (con 77 segnalazioni, comunque in diminuzione rispetto alle 115 dell'anno 2019), seguiti dai **romeni** (7 a fronte di 6) e dagli albanesi (2 rispetto ad una). Sempre nello stesso anno è stata, inoltre, rilevata una segnalazione a carico di un soggetto croato.
Come evidenziato dal sottostante grafico, anche per quanto riguarda l'**acquisto e l'alienazione di schiavi** (art. 602 C.P.), nel quadriennio **2016-2019,** l'attività dei **nigeriani** risulta predominante rispetto a quella delle altre nazionalità, staccando vistosamente sia gli italiani che i romeni.



Nell'anno **2020** i denunciati e/o arrestati per l'**acquisto e l'alienazione di schiavi** appaiono, ancora una volta, **essenzialmente nigeriani** (con 44 segnalazioni, in leggera crescita rispetto alle 43 del 2019), superando gli italiani (2 rispetto ad 11), i romeni (2 a fronte di 6) ed i bulgari (uno rispetto a nessuno).

Si rimanda, infine, alla tabella sottostante, per una visione d'insieme relativa al periodo in esame sia del *trend* statistico delle segnalazioni riferite a persone denunciate e/o arrestate, in relazione ai suddetti reati, che di ulteriori fattispecie delittuose, **possibili indicatori** dell'esistenza delle gravi attività illecite **della tratta di esseri umani**.

In relazione alle violazioni elencate, che in alcuni casi possono sottendere all'esistenza di episodi di tratta, nel quadriennio **2016-2019** si segnala, tra l'altro, un progressivo **incremento** delle segnalazioni relative allo **sfruttamento lavorativo** e di quelle di **impiego di lavoratori irregolari sul territorio nazionale** (del tutto privi, ovvero con permesso di soggiorno scaduto), mentre denotano una **diminuzione** tanto i segnalati per **favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione**, che risulta spesso anche minorile, che quelle relative alla **immigrazione illegale** (artt. 10 bis e 12 del T.U.I.). L'impiego dei minori nell'**accattonaggio** denota, nell'anno 2019, una crescita, mentre il **traffico di organi** risulta quasi del tutto assente.

	NUMERO SEGNALAZIONI RIFERITE A PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE[26]				
DESCRIZIONE REATO	2016	2017	2018	2019	2020
Art. 600 C.P. - RIDUZIONE O MANTENIMENTO IN SCHIAVITU' O IN SERVITU'	204	196	164	124	117
Art. 601 C.P. - TRATTA DI PERSONE	127	185	163	135	88
Art. 602 C.P. - ACQUISTO E ALIENAZIONE DI SCHIAVI	19	81	82	64	49
Art. 3 Legge 75/1958 (FAVOREGGIAMENTO E/O SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE)	1.663	1.628	1.363	1.068	796
Art. 600 bis C.P. - PROSTITUZIONE MINORILE	255	272	251	166	116
Art. 600 ter C.P. – PORNOGRAFIA MINORILE	365	378	427	425	617
Art. 600 quater e 600 quater.1 C.P. – DETENZIONE DI MATERIALE PORNOGRAFICO E PORNOGRAFIA VIRTUALE	303	401	368	425	639
Art. 600 quinquies C.P. - INIZIATIVE TURISTICHE VOLTE ALLO SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE MINORILE	1	3	1	1	2
Art. 601 bis C.P. - TRAFFICO DI ORGANI PRELEVATI DA PERSONA VIVENTE (in vigore dal 2017)		/	1	/	/
Art. 609 undecies C.P. – ADESCAMENTO DI MINORENNI	374	450	453	477	382
Art. 600 octies C.P. – IMPIEGO DI MINORI NELL'ACCATTONAGGIO (già art. 671 C.P.)	125	88	89	110	34
Art. 10 bis D.Lvo 286/1998 (INGRESSO E SOGGIORNO ILLEGALE NEL TERRITORIO DELLO STATO)	46.347	33.243	22.758	24.589	32.601
Art. 12 (commi 1, 3, 3bis, 3ter, 5 e 5bis) D.Lvo 286/1998 (DISPOSIZIONI CONTRO LE IMMIGRAZIONI CLANDESTINE)	4.162	3.532	3.508	2.872	2.343
Art. 22 comma 12 D.Lvo 286/1998 (LAVORO SUBORDINATO A TEMPO DET. E INDET. - IMPIEGO DI LAVORATORI PRIVI DI/CON PERMESSO DI SOGGIORNO SCADUTO)	562	594	623	800	503
D.Lvo 276/2003 (OCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO)	61	16	22	37	10
Art. 603 bis C.P. – INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO	142	358	580	950	727

Il delitto di inquinamento ambientale[1]

(Estratto della relazione Corte di Cassazione, Ufficio Massimario, Sezione Penale, Rel. Cons. Pietro Molino)

Con la legge 22 maggio 2015, n. 68, vengono introdotte nell'ordinamento fattispecie di aggressione all'ambiente costituite sotto forma di delitto. Una innovazione attesa da lungo tempo, nel corso del quale la risposta sanzionatoria a fenomeni criminali di massiccio, quando non irreparabile, inquinamento dell'ecosistema è stata affidata all'utilizzo – sovente discusso e comunque non privo di criticità sia sul piano sostanziale che sotto l'aspetto processuale/probatorio - del cd. disastro "innominato" previsto dall'art. 434 del codice penale.

Proprio in funzione della necessità di uscire dalle difficoltà interpretative ed applicative di una norma indiscutibilmente legata ad altri contesti di "disastro", più immediatamente percepibili sul piano fenomenico, e allo stesso tempo volendo chiudere il cerchio del catalogo sanzionatorio presidiando penalmente ogni livello di alterazione peggiorativa delle matrici ambientali, il legislatore ha dunque introdotto nel codice penale due nuove figure delittuose (inquinamento ambientale e disastro ambientale), accompagnandole con altre previsioni incriminatrici giudicate necessarie per la tenuta complessiva del sistema e con ulteriori interventi di raccordo con il Codice dell'Ambiente e con la disciplina della responsabilità degli enti. Nonostante nell'articolato non vi siano espliciti richiami alle fonti eurounitarie, la novella si collega a quanto richiesto dalla Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, il cui Preambolo (art. 5) precisa che "attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie" esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività.

La Direttiva indica dunque gli elementi di offensività dei reati di cui chiede l'introduzione nei sistemi nazionali, al fine di garantire uno standard minimo comunitario di tutela penale dell'ambiente. Si tratta però di una indicazione generale che necessita, in sede di traduzione normativa interna, di un livello di specificazione idoneo a soddisfare i principi costituzionali di precisione, tassatività e offensività che presidiano la materia penale.

In concreto, la legge 68/2015 è composta da tre articoli. Il nucleo fondamentale del provvedimento è costituito dall'art. 1, contenente un complesso di disposizioni che, in particolare, inseriscono nel codice penale un inedito titolo VI-bis (Dei delitti contro l'ambiente), composto da 12 articoli (dal 452-bis al 452-terdecies); all'interno di tale nuovo titolo sono previsti cinque nuovi delitti, inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica.

L'articolato contempla altresì una forma di ravvedimento operoso per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio, ai quali è garantita una attenuazione delle sanzioni previste. Tra le altre previsioni, si segnalano:

- l'obbligo per il condannato al recupero e - ove possibile - al ripristino dello stato dei luoghi, il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti, nonché apposite misure per confisca e pene accessorie;
- la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali;
- l'introduzione nel Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'Ambiente) di un procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni ivi previste, collegato all'adempimento da parte

[1] Corte di cassazione, Ufficio del Massimario, Sezione Penale, Estratto della Rel. N.III/04/2015 Roma, 29 maggio 2015, Redattore Cons. Pietro Molino,

del responsabile della violazione di una serie di prescrizioni nonché al pagamento di una somma di denaro;
- la modifica della disciplina sanzionatoria delle violazioni della legge 150/1992 relativa alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (art. 2 della legge).

1. Il delitto di inquinamento ambientale

Il comma primo del nuovo art. 452-bis cod. pen. punisce con la reclusione (da due a sei anni) e con la multa (da euro 10.000 a euro 100.000) chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:
1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sotto-suolo;
2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Distaccandosi dal modello di illecito costruito sull'esercizio di attività inquinante in difetto di autorizzazione ovvero in superamento dei valori soglia, la previsione risulta costruita come delitto di evento e di danno, dove l'evento di danno è costituito dalla compromissione o dal deterioramento, significativi e misurabili, dei beni ambientali specificamente indicati. In quanto concepito come reato a forma libera ("chiunque… cagiona…"), l'inquinamento nella sua materialità può consistere non solo in condotte che attengono al nucleo duro-acque, aria e rifiuti - della materia, ma anche mediante altre forme di inquinamento o di immissione di elementi come ad esempio sostanze chimiche, OGM, materiali radioattivi e, più in generale, in qualsiasi comportamento che provochi una immutazione in senso peggiorativo dell'equilibrio ambientale. Inoltre, l'inquinamento potrà essere cagionato sia attraverso una condotta attiva, ossia con la realizzazione di un fatto considerevolmente dannoso o pericoloso, ma anche mediante un comportamento omissivo improprio, cioè con il mancato impedimento dell'evento da parte di chi, secondo la normativa ambientale, è tenuto al rispetto di specifici obblighi di prevenzione rispetto a quel determinato fatto inquinante dannoso o pericoloso. Una prima osservazione attiene evidentemente al rapporto e coordinamento fra la definizione di inquinamento data dalla norma e quella, già conosciuta dall'ordinamento, di cui all'articolo 5 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006), che definisce l'inquinamento ambientale come "l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi"; nozione che sembra conservare la funzione di canone ermeneutico utile per qualificare, nelle sue concrete estrinsecazioni, ogni forma di alterazione peggiorativa dell'ambiente, laddove alla novella è assegnato il compito di definire il momento in cui una condotta di alterazione assume le connotazioni quali/quantitative del delitto di inquinamento vero e proprio.

1.1 segue: la compromissione o il deterioramento "significativi e misurabili"

Il risultato della condotta materiale si sostanzia in una "compromissione" o un "deterioramento". Il discrimine fra le due situazioni non è agevole. Dal punto di vista strettamente lessicale, la prima espressione si distingue dalla seconda per una proiezione dinamica degli effetti, nel senso appunto di una situazione tendenzialmente irrimediabile ("compromessa") che può perciò teoricamente ricomprendere condotte causali al tempo stesso minori o maggiori di un'azione di danneggiamento, ma che rispetto a questo abbiano un maggior contenuto di pregiudizio futuro. In ambito normativo, i due termini si rinvengono insieme, ma in una diversa relazione tra loro (il "deterioramento" inteso come forma di "compromissione"), nella definizione di danno ambientale data dall'art. 18 della

legge 8 luglio 1986, n. 349 (Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente), individuato in "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta
l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"; una formula che corrisponde alla progressione misurabile (secondo parametri scientifici) del danno ambientale, al cui interno il deterioramento coincide in una perdita del grado di usabilità e/o di funzionalità ecologica. Nel D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, invece, il termine "compromissione" non è quasi mai utilizzato e, laddove lo è, non è impiegato per indicare una situazione di danno attuale, per la quale si utilizza invece il termine "deterioramento" (art. 300). Nell'assenza di inequivoci riscontri testuali, non può anche escludersi un significato dei due lemmi se non identico (interpretando l'espressione come un'endiadi, nonostante la presenza della disgiuntiva "o") quanto meno largamente sovrapponibile, il cui nucleo comune è rintracciabile in quella situazione fattuale risultante da una condotta che ha determinato un danno all'ambiente.
Con riferimento al requisito della "significatività" e "misurabilità", va ricordato che nella lettura definitiva è stata abbandonata una prima formulazione che, nel pretendere un inquinamento "rilevante", lasciava aperte tutte le perplessità sul rispetto del principio di determinatezza di cui al secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione. Peraltro, anche in rapporto alla previsione finale, sicuramente più puntuale, non pare inutile richiamare l'insegnamento della Corte Costituzionale (Sentenza n. 247 del 15 maggio 1989) che, relativamente a tutt'altra fattispecie5 , ritenne non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento all'impiego della nozione "misura rilevante", sulla base del rilievo che (in quella fattispecie) la misura rilevante non integrava uno degli elementi costitutivi del reato ma soltanto un "filtro selettivo, che non incide sulla dimensione intrinsecamente offensiva del fatto, ma ne connota solo la gravità, contrassegnando il limite a partire dal quale l'intervento punitivo è ritenuto opportuno", dovendosi pertanto la predetta misura rilevante piuttosto assimilare alla figura della condizione obiettiva di punibilità; ed osservando ancora che nella fattispecie in esame "la 'misura rilevante' non può ragionevolmente far parte dell'oggetto del dolo".
Venendo allora alla formulazione prescelta, se la "significatività" indica una situazione di chiara evidenza dell'evento di inquinamento in virtù della sua dimensione, la richiesta compresenza di un coefficiente di "misurabilità" rimanda alla necessità - ridondante ovviamente sul piano probatorio - di una oggettiva possibilità di quantificazione, tanto con riferimento alle matrici aggredite che ai parametri scientifici (biologici, chimici, organici, naturalistici, etc.) dell'alterazione; finendo così inevitabilmente per richiamare quella quantificazione e gradazione del danno ambientale, di cui al già citato art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.
Il concetto di compromissione o deterioramento "significativi e misurabili" riprende peraltro la definizione di danno ambientale di cui all'art. 300 del Codice dell'Ambiente ("qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima") e la stessa nozione comunitaria di "danno ambientale" posta dalla direttiva 2004/35/CE, che usa l'espressione "mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente".
In concreto, il confine sul lato inferiore della condotta dovrebbe essere rappresentato dal mero superamento delle concentrazioni soglie di rischio (CSR) - punito dalla diversa fattispecie di pericolo prevista dall'art. 257 del D. Lgs. 152 del 2006, ove non seguito dalla bonifica del sito - che non abbia arrecato un evento di notevole inquinamento; mentre sul versante opposto la fattispecie confina, nella progressione immaginata dal legislatore, con il più grave reato di disastro, che pretende (come di dirà oltre) una alterazione "irreversibile o particolarmente onerosa"

dell'ecosistema: di modo che l'inquinamento è ravvisabile in tutte le condotte di danneggiamento delle matrici che, all'esito della stima fattane, producono una alterazione significativa del sistema, senza assumere le connotazioni dell'evento tendenzialmente irrimediabile.

1.2. segue: l'oggetto della compromissione o del deterioramento

Quanto al bersaglio della compromissione, identiche considerazioni in punto di tipicità valgono per l'inciso "porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo": è indubbio che categorie così (in)definite possano provocare incertezze in sede processuale e, soprattutto, dilatare eccessivamente lo spazio di discrezionalità del giudicante; tuttavia è possibile immaginare che, come avvenuto in altre occasioni (si guardi agli approdi di legittimità in tema di "ingente quantitativo di rifiuti" ex art. 260 D. Lgs. 152/2006 o, in tutt'altro ambito, in tema di "ingente" quantità di stupefacente), il percorso giurisprudenziale possa enucleare - con sufficienti margini di conoscibilità del precetto e conseguente prevedibilità della sanzione - le caratteristiche della "estensione" (da valutare, salvo errori, con esclusivo riferimento al dato spaziale quantitativo) e della "significatività" (indicativa invece di una rilevanza non strettamente ancorata al parametro dimensionale ma, appunto, alla significatività dell'area all'interno del territorio circostante). Nonostante l'inserimento nella carta costituzionale, non si rinviene una vera e propria definizione normativa di "ecosistema", per cui deve farsi riferimento alla comune accezione che definisce per tale l'insieme degli organismi viventi (comunità), dell'ambiente fisico circostante (habitat) e delle relazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera. Opportunamente, la stesura definitiva della norma, mutando una precedente versione che operava un riferimento all'ecosistema in generale, parla di un ecosistema, eliminando ogni incertezza sulla integrazione del reato anche in presenza di aggressione al singolo ecosistema (si pensi a particolari micro-contesti ambientali, come ad esempio aree ben delimitate e caratterizzate da specifiche biodiversità). La struttura elencativa della previsione e l'utilizzo delle disgiuntive lascia infine intendere che l'inquinamento ambientale risulta integrato, ricorrendone tutti gli ulteriori presupposti, in presenza della compromissione o del deterioramento di uno soltanto (acqua, aria, suolo, e così via) dei beni ambientali aggrediti.

1.3 segue: il rapporto di causalità

Rispetto alla versione approvata in un primo passaggio alla Camera dei Deputati, dal testo dell'articolo è stato eliminato l'inciso "o contribuisce a cagionare" che era presente dopo la parola "cagiona": non pare peraltro che tale dinamica parlamentare possa diversamente indirizzare gli esiti interpretativi derivanti dall'applicazione della regola ordinaria di cui all'art. 41 cod. pen., nel senso di consentire di escludere la rilevanza delle concause (preesistenti, concomitanti o sopravvenute) dell'evento di inquinamento. Ciò nondimeno, la problematica assume una evidente importanza a seguito della declinazione del reato in termini di delitto di evento, sembrando evidente la necessità - d'ora in avanti - della prova di un diretto ed indiscusso rapporto eziologico, sia pure in termini di concausa, fra la condotta e l'evento di inquinamento, sicché non potranno non essere prese in considerazione ed attentamente valutate le situazioni molto frequenti di preesistente compromissione delle matrici ambientali. Sotto questo aspetto, è chiaro che la costruzione normativa della fattispecie di inquinamento (e di disastro) in forma di reato di evento passa, sul piano processuale e probatorio, attraverso sentieri meno agevoli rispetto a quelli praticabili nei casi in cui il reato si perfeziona a seguito del mero superamento formale di valori-soglia predeterminati: situazioni – le ultime - che anch'esse non prescindono certamente dalla verifica dello status quo ante (anche ai fini della misurazione del superamento del valore soglia), ma che non necessitano dei faticosi accertamenti ricostruttivi della "causa" dell'inquinamento o del disastro, allorquando detta

causa non sia identificabile in una condotta contenuta in un determinato segmento spazio/temporale ma risulti essere invece la sommatoria di comportamenti distruttivi ripetuti e consolidati negli anni.

1.4. segue: l'abusività della condotta

Abbandonando anche in questo caso una versione approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati, il testo definitivo della disposizione adopera il termine "abusivamente" per definire il carattere illecito della condotta di inquinamento (come di quella di disastro, di cui si dirà più oltre); la formulazione precedente puniva invece la condotta in quanto effettuata "in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale". L'eliminazione del riferimento alle sole violazioni poste a tutela dell'ambiente è stata giustificata con lo scopo di eliminare ogni incertezza sulla configurabilità del reato anche per effetto di condotte di inquinamento (e di disastro) consumate mediante infrazione di regole volte a tutelare in via immediata interessi diversi ma collegati alla tutela ambientale. Stando alle dichiarazioni programmatiche, mediante tale sostituzione il legislatore ha inteso poi superare le questioni che il richiamo alle disposizioni comportava, rispettivamente, sul piano del concorso di reati ovvero del concorso apparente di norme penali o, nel caso di illecito amministrativo, sul piano dell'applicabilità del principio di specialità di cui all'articolo 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Nella formulazione precedente, infatti, l'evento di compromissione o deterioramento rilevante dell'ambiente era esplicita conseguenza di una condotta costituente di per sé illecito amministrativo o penale: il tenore letterale della disposizione suggeriva apertamente l'idea di un reato complesso, comprendente in sé altro illecito penale (o amministrativo) con in più l'evento tipizzato, ovvero la compromissione o il rilevante deterioramento ambientale. La questione peraltro non pare priva di rilievo anche con la stesura definitiva, poiché rimane comunque presente l'interrogativo sul se e quando è possibile ipotizzare il concorso fra i nuovi delitti di danno e le violazioni delle disposizioni penali o amministrative ambientali di carattere formale. Prudentemente, si può ipotizzare che - a differenza di altre situazioni: si pensi per esempio all'ambito della prevenzione e protezione dagli infortuni sul lavoro, dove la violazione formale concorre senza dubbio con altri reati, a cominciare proprio dal disastro ex art. 434 comma 2 cod. pen., in ragione della diversità dei beni lesi o messi in pericolo mediante un'unica condotta attiva o più spesso omissiva – sia qui proprio la progressione quantitativa nella messa in pericolo o lesione dell'unico bene "ambiente" a condurre verso un assorbimento delle violazioni formali (in particolare, della contravvenzione di cui all'art. ex art. 257 D. Lgs. 152/2006) allorquando si registri una sovrapposizione delle fattispecie, potendosi ipotizzare invece il concorso di reati ogni qual volta attraverso la commissione di un illecito penale di natura diversa da quella ambientale si cagioni anche un evento di inquinamento (o di disastro); salvo che non si imponga una diversa lettura plurioffensiva degli illeciti ambientali sottostanti - specialmente di quelli che si concretizzano non in un azione materiale di inquinamento o immissione ma in una condotta meramente formale (tipico il caso di mancanza di autorizzazione) - che privilegi la compresenza di un interesse protetto ulteriore, identificabile nella potestà di tutela e di controllo preventivo facente capo alla pubblica amministrazione. La scelta dell'avverbio "abusivamente" ha comunque suscitato plurimi interrogativi: - sia sul versante delle preoccupazioni circa la tipicità della fattispecie, postulandosi che la precedente stesura fosse più idonea ad espungere dall'ambito di applicazione della disposizione la violazione di principi (ad es. di precauzione, di prevenzione etc., di cui all'art. 3-ter D. Lgs. n. 152/2006) non tradottisi in specifici precetti muniti di autonome sanzioni amministrative o penali, così come di prescrizioni contenute in autorizzazioni amministrative non strettamente funzionali alla tutela dell'ambiente (ma per esempio a difesa del territorio, del paesaggio, della salute o del decoro urbano); - tanto sul lato opposto dei

timori di una scarsa efficacia delle nuove fattispecie per effetto di un loro confinamento alle sole ipotesi di condotte abusive in quanto *sine titulo*, con esclusione dunque di tutte le situazioni nelle quali sia possibile rinvenire un provvedimento formale di autorizzazione alla condotta materiale dalla quale sia poi derivato il fenomeno di grave alterazione ambientale. Con riguardo al primo aspetto, sarà interessante verificare se la formulazione della disposizione rispetti gli insegnamenti dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 5 del 13 gennaio 2004) in tema di "determinatezza" della incriminazione penale. Senza alcuna pretesa di esaustività, in questa sede pare sufficiente ricordare quanto ivi affermato dal giudice delle leggi circa la legittimità del ricorso, da parte del legislatore penale, a cd. formule elastiche («senza giustificato motivo», «senza giusta causa», «arbitrariamente», etc.) adoperate per descrivere reati di natura non soltanto commissiva, ma anche omissiva, e destinate a fungere da "valvola di sicurezza" del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché - anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione - l'osservanza del precetto appaia concretamente "inesigibile" in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori. Il carattere elastico della clausola si connette, nella valutazione legislativa, alla impossibilità pratica di compiere una elencazione analitica di tutte le situazioni astrattamente idonee a "giustificare" la condotta, elencazione inevitabilmente a rischio di lacune in ragione della varietà delle contingenze e della complessità delle interferenze dei sistemi normativi. Secondo l'insegnamento costituzionale, occorre allora accertare, in relazione al singolo contesto, che l'utilizzo della formula elastica - in quanto incidente, sia pure in negativo, sulla delimitazione dell'area dell'illiceità penale - non ponga la norma incriminatrice in contrasto con il fondamentale principio di determinatezza, rimettendo di fatto all'arbitrio giudiziale la fissazione dei confini d'intervento della sanzione criminale. Soccorre, a tal fine, il criterio per il quale la verifica del rispetto del principio di determinatezza deve essere condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce: "… L'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, di vocaboli polisensi, ovvero…di clausole generali o concetti "elastici", non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo…".

2. Il delitto di morte o lesioni come conseguenza non voluta del delitto di inquinamento ambientale

Il nuovo articolo 452-ter cod. pen. - che nel primo testo della Camera disciplinava il delitto di disastro ambientale - riguarda ora, nella formulazione introdotta in un primo passaggio al Senato e poi approvata definitivamente, l'ipotesi di morte o lesioni (non lievissime) di una o più persone, derivate come conseguenza non voluta del delitto di inquinamento ambientale. La disposizione crea dunque una fattispecie di reato, l'inquinamento ambientale, aggravato dall'evento di morte o lesioni, costruita sulla falsariga dell'art. 586 cod. pen., contemplando un articolato catalogo di pene graduato in ragione della gravità delle conseguenze del delitto e mirando, nella sostanza, ad

inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti che sarebbero comunque punibili a titolo di lesioni od omicidio colposi. La norma suscita qualche interrogativo, nella misura in cui non si rinviene una analoga previsione anche con riferimento al reato di disastro che, per definizione, rappresenta un fatto di inquinamento ambientale dagli effetti appunto "disastrosi" e come tale con maggiori potenzialità aggressive nei confronti della incolumità fisica delle persone. Appare in altri termini poco giustificabile che il legislatore non abbia inteso punire specificamente le più probabili conseguenze mortali o lesive che possono derivare da una "alterazione irreversibile" dell'ambiente, preoccupandosi di sanzionare solo quelle frutto di una mera "compromissione o deterioramento", sia pure significativi e misurabili. Tra l'altro (come si dirà oltre), il disastro ambientale è integrato comunque quando la compromissione o il deterioramento abbiano raggiunto un tale livello da costituire una "offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo": il che sta a significare che la fattispecie di cui all'art. 452-ter si dovrebbe applicare, se mal non se ne interpreta il significato, solo nella ipotesi - difficile da immaginare nella pratica - di un condotta di inquinamento che abbia cagionato, come effetto non voluto, morti o feriti, senza però che al suo manifestarsi costituisse quanto meno un'esposizione a pericolo della pubblica incolumità. Un'ulteriore osservazione investe l'elemento psicologico. Un fatto doloso di inquinamento ambientale – ossia non un mero superamento delle concentrazione soglie di rischio, bensì una deliberata compromissione significativa e misurabile delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo - potrebbe significare, proprio per i suoi effetti ad ampio raggio, non soltanto la "prevedibilità in concreto" delle conseguenze lesive sulle persone, ma che tali conseguenze, ove ricorrano gli specifici indicatori passati in rassegna dalle recenti Sezioni Unite19, sono state concretamente "previste ed accettate" dall'agente, finendo così per caratterizzarne la condotta in termini di dolo eventuale (rispetto all'evento lesivo o mortale): con la conseguenza, in questi casi, della impossibilità di configurare la nuova previsione, alla luce della consolidata giurisprudenza20 secondo cui affinché possa ravvisarsi il reato di cui all'art. 586 cod. pen. è necessario che l'evento lesivo costituito dalla morte e dalle lesioni, non sia voluto neppure in via indiretta o con dolo eventuale dall'agente, poiché questi, se pone in essere la propria condotta pur rappresentandosi la concreta possibilità del verificarsi di ulteriori conseguenze di essa e ciononostante accettandone il rischio, risponde, in concorso di reati, del delitto inizialmente preso di mira e del delitto realizzato come conseguenza voluta del primo.

3. Il delitto di disastro ambientale

Come già osservato in premessa, eventi di disastro ambientale sono stati sin qui ricondotti allo schema normativo di "altro disastro" (cd. disastro "innominato") di cui all'art. 434 del codice penale. Si tratta di ipotesi spesso scrutinate dalla giurisprudenza della Corte, che ha ritenuto legittimo l'inquadramento, affermando che il delitto di disastro colposo innominato (artt. 434 e 449 cod.pen.) è integrato da un "macroevento", che comprende non soltanto gli accadimenti disastrosi di grande immediata evidenza (crollo, naufragio, deragliamento ecc.) che si verificano in un arco di tempo ristretto, ma anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità; in altra occasione, la Corte ha stabilito che ai fini della configurabilità del delitto di disastro ambientale colposo è necessario che l'evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità sia straordinariamente grave e complesso ma non nel senso di eccezionalmente immane, essendo necessario e sufficiente che il nocumento abbia un carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo

collettivamente un numero indeterminato di persone e che la grande dimensione dell'evento desti un esteso senso di allarme, sicché non è richiesto che il fatto abbia direttamente prodotto collettivamente la morte o lesioni alle persone, potendo pure colpire cose, purché dalla rovina di queste effettivamente insorga un pericolo grave per la salute collettiva; in tal senso si identificano danno ambientale e disastro qualora l'attività di contaminazione di siti destinati ad insediamenti abitativi o agricoli con sostanze pericolose per la salute umana assuma connotazioni di durata, ampiezza e intensità tale da risultare in concreto straordinariamente grave e complessa, mentre non è necessaria la prova di immediati effetti lesivi sull'uomo . Con specifico riferimento proprio ad ipotesi di disastro derivante da condotte stratificate nel tempo, per effetto di una imponente contaminazione di siti mediante accumulo sul territorio e sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi, la Corte ha osservato che requisito del reato di disastro di cui all'art. 434 cod. pen. è la potenza espansiva del nocumento unitamente all'attitudine ad esporre a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone, sicché, ai fini della configurabilità del medesimo, è necessario un evento straordinariamente grave e complesso ma non eccezionalmente immane. La Cassazione ha altresì affermato che per la particolare struttura dell'art. 434 cod. pen. il disastro ambientale innominato è delitto a consumazione anticipata, in quanto la realizzazione del mero pericolo concreto del disastro è idonea a consumare il reato mentre il verificarsi dell'evento (di cui al comma secondo) funge da circostanza aggravante; il dolo è intenzionale rispetto all'evento di disastro ed è eventuale rispetto al pericolo per la pubblica incolumità; mentre per la configurabilità dell'ipotesi colposa (artt. 434 e 449 cod. pen.) è necessario che l'evento si verifichi, diversamente dall'ipotesi dolosa nella quale la soglia per integrare il reato è anticipata al momento in cui sorge il pericolo per la pubblica incolumità e, qualora il disastro si verifichi, risulterà appunto integrata la fattispecie aggravata prevista dal secondo comma dello stesso art. 434 del codice penale. Nell'assetto previgente, dunque, il delitto di disastro ambientale "innominato" di cui all'art. 434 c.p., comma 1, è (era) dunque reato di pericolo a consumazione anticipata, perfezionato con la condotta di "immutatio loci", purché idonea in concreto a minacciare l'ambiente di un danno di eccezionale gravità, seppure con effetti non necessariamente irreversibili per essere per esempio pur sempre riparabile con opere di bonifica.

3.1. segue: la condotta

Con l'introduzione dell'art. 452-quater cod. pen., il legislatore intende superare le difficoltà di configurazione intrinsecamente connesse, da una parte, alla stessa struttura della fattispecie contemplata dall'art. 434 cod. pen. e, per altro verso, alla comunque non pacifica enucleazione del concetto stesso di disastro ambientale, laddove sganciato da eventi - come il crollo - naturalisticamente confinabili in sicure coordinate spazio/temporali, che paiono costituire l'elemento accomunante delle situazioni previste dalla norma codicistica. La disposizione prevede che "costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo". Nella formulazione della fattispecie un ruolo importante hanno assunto - come dichiarato in via programmatica in sede di lavori parlamentari - i rilievi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 327 del 30 luglio 2008. Come noto, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il principio di determinatezza della formulazione dell'articolo 434 del codice penale nella parte in cui punisce il cosiddetto disastro innominato, la Consulta, nel ritenere infondata la prospettata questione di legittimità, osservò che "l'art. 434 cod. pen ... mira ...a colmare ogni eventuale lacuna, che di fronte

alla multiforme varietà dei fatti possa presentarsi nelle norme ...concernenti la tutela della pubblica incolumità... D'altra parte..., allorché il legislatore - nel descrivere una certa fattispecie criminosa - fa seguire alla elencazione di una serie di casi specifici una formula di chiusura, recante un concetto di genere qualificato dall'aggettivo "altro" (nella specie: "altro disastro"), deve presumersi che il senso di detto concetto - spesso in sé alquanto indeterminato - sia destinato a ricevere luce dalle species preliminarmente enumerate, le cui connotazioni di fondo debbono potersi rinvenire anche come tratti distintivi del *genus*..., dunque...l'"altro disastro", cui fa riferimento l'art. 434 cod. pen., è un accadimento sì diverso, ma comunque omogeneo, sul piano delle caratteristiche strutturali, rispetto ai 'disastri' contemplati negli altri articoli compresi nel capo relativo ai 'delitti di comune pericolo mediante violenza'...La conclusione ora prospettata (necessaria omogeneità tra disastro innominato e disastri tipici) non basterebbe peraltro ancora a consentire il superamento del dubbio di costituzionalità. Rimane infatti da acclarare se, dal complesso delle norme che incriminano i 'disastri' tipici, sia concretamente possibile ricavare dei tratti distintivi comuni che illuminino e circoscrivano la valenza del concetto di genere "disastro"...Al riguardo, si è evidenziato in dottrina come - al di là delle caratteristiche particolari delle singole figure (inondazione, frana, valanga, disastro aviatorio, disastro ferroviario, ecc.) - l'analisi d'insieme dei delitti compresi nel capo I del titolo VI consenta, in effetti, di delineare una nozione unitaria di "disastro", i cui tratti qualificanti si apprezzano sotto un duplice e concorrente profilo. Da un lato, sul piano dimensionale, si deve essere al cospetto di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi. Dall'altro lato, sul piano della proiezione offensiva, l'evento deve provocare - in accordo con l'oggettività giuridica delle fattispecie criminose in questione (la "pubblica incolumità") - un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verificazione della morte o delle lesioni di uno o più soggetti. Tale nozione...corrisponde sostanzialmente alla nozione di disastro accolta dalla giurisprudenza di legittimità... che fa perno, per l'appunto, sui due tratti distintivi (dimensionale e offensivo) in precedenza indicati... ". Dalle considerazioni sopra riportate emerge che, seppure ai diversi fini di ritenere sussistente la compatibilità con il principio di determinatezza del disposto del vigente articolo 434 del codice penale, la Corte Costituzionale ha ritenuto necessaria la compresenza di due elementi distinti, il primo dei quali attinente alla natura straordinaria dell'evento disastro e, il secondo, al pericolo per la pubblica incolumità che da esso deve derivare. Si può notare allora come, invece, nella formulazione del nuovo articolo 452-quater del codice penale l'elemento "dimensionale" e quello "offensivo" dell'evento siano richiesti non congiuntamente ma disgiuntamente (come emerge dall'uso, al comma primo, della parola "alternativamente"), soluzione che può essere forse coerente con la diversa offensività dell'ipotesi delittuosa qui considerata e cioè per l'appunto la lesione del bene protetto dell'ambiente piuttosto che l'attentato alla pubblica incolumità: si tratterà dunque di verificare se la formulazione, "recuperando" sul piano della tipicità attraverso una descrizione della condotta evidentemente più puntuale rispetto all'assenza di indicazioni ("fatti diretti a…") nell'art. 434 cod. pen., risulti compatibile con il principio di determinatezza di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, alla luce di una adottata impostazione normativa differente rispetto a quella su cui si è già pronunciato il giudice delle leggi. In ogni caso, la descrizione dell'evento di disastro pare riprodurre abbastanza fedelmente quei connotati di "nocumento avente un carattere di prorompente diffusione ed espansività e che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone", già individuati dalla Cassazione negli indirizzi di cui si è fatto cenno in precedenza. Una annotazione riguarda il carattere "irreversibile" dell'alterazione. La prova della irreversibilità non desta particolari preoccupazioni ove si concordi che un disastro è irrimediabile anche qualora occorra, per una sua eventuale reversibilità, il decorso di un ciclo temporale talmente ampio, in natura, da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano; non sembra cioè

poter aver credito un'opinione per la quale un ecosistema non può considerarsi irreversibilmente distrutto finché ne è teoricamente possibile, ipotizzando la compresenza di tutti gli ulteriori presupposti favorevoli, un ipotetico ripristino in un periodo però sensibilmente lungo o addirittura lunghissimo di tempo. D'altra parte, è sufficiente - vista la struttura alternativa della fattispecie - che il disastro sia di ardua reversibilità, condizione che si verifica quando l'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, con una duplice condizione (resa evidente dalla congiunzione "e") che peraltro potrebbe far ricondurre alla minore fattispecie di inquinamento situazioni di gravissima compromissione ambientale, bonificabile solo con ingentissimi impegni economici ma che però non richiedano l'emanazione di provvedimenti amministrativi deroganti alla disciplina ambientale ordinaria.

3.2. segue: la clausola di riserva

L'inserimento della clausola "fuori dai casi previsti dall'articolo 434" presta il fianco a qualche difficoltà interpretativa. L'asserzione contenuta nella citata sentenza 327/2008 della Corte Costituzionale - secondo cui l'art. 434 cod. pen., nella parte in cui punisce il disastro innominato, assolve pacificamente ad una funzione di "chiusura" del sistema - non sembra possa essere invocata, come invece è stato fatto in sede di dichiarazioni programmatiche, per giustificare la clausola di riserva: mentre infatti quella affermazione trovava evidente collocazione in un sistema di protezione penale dell'ambiente strutturato sulle violazioni formali e sul delitto ex art. 434 cod. pen., a seguito della introduzione di un delitto di disastro ambientale concepito come reato di evento (di danno) sembra più difficile immaginare un'ipotesi nella quale una fattispecie di aggressione dell'ambiente, irreversibile o di costosissima reversibilità, possa ricadere nel fuoco dell'art. 434 cod. pen., anziché del nuovo art. 452 quater. Non è perfettamente chiaro in altri termini il senso stesso della clausola, in quanto: - o si è in presenza di un crollo o altro fatto traumatico che non abbia cagionato uno degli eventi del nuovo art. 452 quater, ossia una alterazione irreversibile o quasi dell'equilibrio di un ecosistema ovvero un'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo: ed allora non sembrerebbe porsi alcun problema di rapporto fra le fattispecie, donde la sostanziale inoperatività della riserva; - ovvero il crollo (o altro fatto) ha cagionato un disastro, qualificabile come ambientale alla luce delle suddette connotazioni dell'evento: ed allora, mentre è ipotizzabile un eventuale concorso di reati (ma potrebbero valere le considerazioni sopra espresse in favore del possibile assorbimento nella nuova fattispecie), si dubita invece che possa prevalere, in forza della clausola di salvaguardia, la "vecchia" disposizione codicistica, avendo voluto il legislatore perseguire proprio il fine di evitare il ricorso all'art. 434 cod. pen., prevedendo una disciplina sanzionatoria ben più rigida. Si è anche avanzata l'ipotesi residuale che l'inciso derivi semplicemente dalla volontà legislativa di ribadire l'intangibilità dei processi di disastro ambientale già rubricati sotto l'art. 434 cod. pen, sottolineandone in qualche modo l'impermeabilità alla nuova disciplina: una preoccupazione che, al di là della fondatezza (è difficile escludere in prima battuta scenari di possibile interferenza, ma il dato certo - ai fini della valutazione ed applicazione delle regole ex art. 2 cod. pen. - è che le nuove norme introducono inediti spazi di incriminazione o ampliano quelli già esistenti ed implicano un trattamento sanzionatorio sensibilmente più grave), sarebbe fronteggiata mediante il ricorso ad una "anomala" clausola di riserva, che per definizione non può certo limitare alle sole condotte già perfezionate la sua funzione di stabilire la priorità dell'applicazione di una norma rispetto ad un'altra. Similmente a quanto previsto per l'inquinamento ambientale, anche per il disastro ambientale è stato soppresso il riferimento alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari

o amministrative ed è stato mantenuto il solo carattere abusivo della condotta: si rimanda dunque alle considerazioni già espresse in precedenza in ordine alla lettura del termine “abusivamente”. Medesime conclusioni per la riproduzione, anche per il reato di disastro (al comma secondo della norma introduttiva della nuova fattispecie), dell’aggravante per l’ipotesi di inquinamento di aree tutelate o in danno di specie animali e vegetali protette - che opera come già detto secondo il meccanismo previsto dall’art. 64 cod. pen., ossia con aumento della pena sino ad un terzo.

4. L’elemento soggettivo

L’inquinamento e il disastro ambientali colposi. Come già osservato in precedenza, la Corte di Cassazione ha spesso affermato che nel disastro innominato di cui all’art. 434 cod. pen. il dolo è intenzionale rispetto all'evento di disastro ed eventuale rispetto al pericolo per la pubblica incolumità, inquadramento che non subisce variazioni con riferimento alla ipotesi presa in considerazione dal comma secondo, qualificata dalla Corte come circostanza (di evento) aggravante e non invece come autonoma ipotesi di reato. L’introduzione dei due nuovi delitti di evento riapre evidentemente il tema della natura del dolo. Nella misura in cui non si punisce più un’ipotesi di disastro innominato, quale quella dell’art. 434 cod. pen., sostanzialmente assimilabile ad una fattispecie di attentato al bene ambiente, bensì una sua volontaria grave e concreta lesione, non pare allora escludibile, quanto meno su una piano teorico, la configurabilità e la sufficienza anche del dolo eventuale; per altro verso, la non sempre facile riconoscibilità, allorquando non si versi in re illecita, degli indici distintivi per come enucleati nel recente insegnamento delle Sezioni Unite (in sintesi: la lontananza dalla condotta standard negli ambiti governati da discipline cautelari; la personalità, la storia e le precedenti esperienze; la durata e ripetizione della condotta; la condotta successiva al fatto; il fine della condotta e la sua motivazione di fondo; la probabilità di verificazione dell’evento; le conseguenze negative anche per l’agente in caso di verificazione dell’evento; i tratti di scelta razionale; la verifica controfattuale) risulta qui particolarmente amplificata: e ciò sia per le caratteristiche fenomeniche della condotta di inquinamento o disastro ambientale (frutto di comportamenti quasi sempre stratificati, da valutare in rapporto a corpi normativi di difficile decifrazione tecnica), quanto per la presenza, nella novella, di corrispondenti e “confinanti” figure colpose di inquinamento e di disastro ambientale, che potrebbero fungere da catalizzatore, ricorrendone ovviamente gli estremi, nell’inquadramento (in particolare, sub specie di colpa con previsione) della maggior parte dei casi pratici. Il nuovo art. 452-quinquies cod. pen. immette infatti nel sistema le ipotesi in cui l’inquinamento e/o il disastro siano commessi per colpa, prevedendo una riduzione di pena sino ad un massimo di due terzi. Al riguardo, la probabile importanza statistica delle manifestazioni colpose dei nuovi delitti potrebbe indurre a letture che accentuino il carattere direttamente precettivo del principio di precauzione - divenuto, con l’introduzione (nel 2008) dell’art. 3-ter del D. Lgs. 152/2006, un principio di sistema del diritto ambientale cui devono attenersi le persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private - e la sua conseguente rilevanza nella conformazione della colpa. Tuttavia, è bene precisare che ad una siffatta interpretazione - in uno con le perplessità espresse dalla dottrina che ritiene il principio di precauzione inidoneo a produrre autonomamente nuove regole cautelari - pare opporsi con fermezza la stessa giurisprudenza di legittimità, che sottolinea da sempre la necessità di una stringente verifica, in concreto, della prevedibilità (oltre che della evitabilità) dell'evento dannoso. La Corte di Cassazione ha affermato infatti che anche nell'ipotesi della violazione di quelle norme cautelari cd. elastiche, perché indicanti un comportamento determinabile in base a circostanze contingenti, è comunque necessario che l'imputazione soggettiva dell'evento avvenga attraverso un apprezzamento della concreta prevedibilità ed evitabilità dell'esito antigiuridico da parte dall'agente modello: a maggior ragione, allora, poco spazio sembra residuare per una possibile rilevanza, ai fini

dell'integrazione della colpa (generica), della inosservanza di comportamenti precauzionali non previamente tipizzati che, di volta in volta, pur nel rispetto delle regole cautelari invece tipizzate e dato per adempiuto l'unico obbligo positivo di informazione nei confronti della pubblica amministrazione, appaiano necessari - in base ad una valutazione ex ante - a sventare un rischio di evento inquinante o disastroso, individuato a seguito anche di una singola preliminare valutazione scientifica obbiettiva. Non di agevole lettura si presenta il secondo comma dell'art. 452-quinquies, aggiunto dal Senato nella penultima lettura e contemplante una ulteriore diminuzione di un terzo della pena per il delitto colposo di pericolo ovvero quando dai comportamenti di cui agli artt. 452-bis e 452-quater derivi il pericolo di inquinamento ambientale e disastro ambientale. Se la struttura delle nuove fattispecie è quella di reati di evento, rispettivamente di inquinamento e di disastro, la previsione rischia di sovrapporsi - con quanto ne consegue in termini di difficile coordinamento - con le "antecedenti" condotte di pericolo già contemplate nell'ordinamento come contravvenzioni (basti pensare all'art. 257 D. Lgs. 152/2006), a meno di non ipotizzare che la disposizione abbia una funzione di chiusura del sistema ed intenda coprire solo quei fatti colposi, oggettivamente idonei a cagionare un inquinamento o un disastro ambientale, che non integrino, già di per se stessi, una contravvenzione. In definitiva, la norma sembra dettata dalla preoccupazione di coprire analiticamente ogni condotta potenzialmente inquinante o disastrosa, forse nel desiderio di dare una risposta "ineccepibile" alla già citata Direttiva europea sulla protezione penale dell'ambiente (Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008) nella misura in cui essa richiede l'incriminazione di condotte anche pericolose: un timore che però non sembra aver tenuto nella dovuta considerazione che tale ambito dovrebbe - salvo errori - risultare già interamente presidiato, sul versante doloso in conseguenza della possibilità di configurare la fattispecie tentata dei nuovi delitti, su quello involontario per la ricordata presenza di plurimi illeciti contravvenzionali strutturati come reati di pericolo.

5. Il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività

Il nuovo art. 452-sexies cod. pen. incrimina la condotta di chi abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività, prevedendo un aumento di pena se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo ovvero di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna, ed un ulteriore aggravamento sanzionatorio se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà. Non pare superfluo preliminarmente ricordare che, in virtù della presenza di tale delitto nella legge in esame, una analoga previsione incriminatrice (sia pure con denominazione appena differente: traffico ed abbandono di materie nucleari) è stata espunta da altra iniziativa di legge in corso di avviata discussione parlamentare.
Rispetto ad una prima lettura, dal testo definitivo dell'art. 452-sexies è scomparso, anche in questo caso, l'inciso relativo alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, sostituito dal riferimento all'abusività della condotta, per il quale valgono le considerazioni espresse in precedenza. Inoltre, la norma incrimina oggi anche chi abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività: l'aggiunta dell'avverbio "illegittimamente" alla sola condotta di chi "si disfa" del materiale non sembra trovare particolari motivazioni (tanto da potersi anche ipotizzare un mero lapsus legislativo), proprio per effetto della presenza del carattere abusivo già normativamente richiesto per tutte le possibili articolazioni del traffico di materiale radioattivo. La formulazione del secondo comma della disposizione, concernente le aggravanti, è stata resa simile a quella dell'art. 452-bis sull'inquinamento ambientale: il rilievo penale riguarda il pericolo di

compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria ovvero di porzioni "estese o significative" del suolo o del sottosuolo, ovvero ancora di "un" ecosistema, con l'aggiunta del richiamo alla biodiversità "anche agraria". Le aggravanti contenute nel secondo e nel terzo comma appaiono tuttavia di difficile decifrazione: la condotta prevista al primo comma - l'abusivo traffico di materiale radioattivo - è razionalmente punita perché pericolosa in sé, presumendosi che ogni violazione delle strettissime regole finalizzate ad evitare che possano anche accidentalmente sprigionarsi radiazioni o contaminazioni di sorta pregiudizievoli per l'ambiente e l'incolumità pubblica sia, come tale, pericolosissima; di modo che l'aggiunta di un aggravante "di pericolo" ad una fattispecie che è già, inevitabilmente, punita in quanto pericolosa genera qualche problema interpretativo di non facile soluzione, nella sforzo di individuare, anche su un piano empirico, un possibile punto di confine fra il pericolo generico di cui al primo comma e quello di pericolo di compromissione o deterioramento dell'ambiente e/o per la vita o per l'incolumità delle persone. peraltro, occorre ricordare che nell'ordinamento esiste già una disposizione - l'art. 3 della legge 7 agosto 1982, n. 704 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, con allegati, aperta alla firma a Vienna ed a New York il 3 marzo 1980) - secondo la quale "Chiunque, senza autorizzazione, riceve, possiede, usa, trasferisce, trasforma, aliena o disperde materiale nucleare in modo da cagionare a una o più persone la morte o lesioni personali gravi o gravissime ovvero da determinare il pericolo dei detti eventi, ferme restando le disposizioni degli articoli 589 e 590 del codice penale, è punito con la reclusione fino a due anni. Quando è cagionato solo un danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno".
Sembra porsi dunque un problema di coordinamento fra le disposizioni, laddove il nuovo art. 452-sexies pare coincidere con l'art. 3 legge n. 704/1982 almeno nel caso in cui una delle condotte materiali vietate determini il pericolo di morte o lesioni; fermo restando che occorrerà verificare la piena coincidenza normativa fra la nozione di "materiale nucleare" e quella di "materiale ad alta radioattività". Un ulteriore problema di composizione si presenta in rapporto al secondo periodo del comma primo dell'art. 260 D. Lgs. 152/2006 (disposizione in parte qua non toccata dalla novella), che prevede un'ipotesi aggravata di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti quando si tratti di rifiuti ad alta radioattività: la clausola di specialità apposta al nuovo art. 452-sexies fa ipotizzare che, ricorrendone gli elementi costitutivi (carattere di rifiuto, organizzazione, fine di ingiusto profitto; ingente quantità), la norma del codice ambientale possa assorbire la nuova fattispecie, contemplando peraltro la prima pene superiori - da tre ad otto anni di reclusione - rispetto a quelle previste nella ipotesi base di cui al primo comma della nuova fattispecie. Un'ultima annotazione riguarda la natura giuridica del nuovo art. 452-sexies cod. pen. come norma a più fattispecie, da cui deriva - analogamente a quanto avviene in altri ambiti - che, da un lato, il reato è configurabile allorché il soggetto abbia posto in essere anche una sola delle condotte ivi previste, e che, dall'altro, deve escludersi il concorso formale di reati quando un unico fatto concreto integri contestualmente più azioni tipiche alternative previste dalla norma, poste in essere senza apprezzabile soluzione di continuità dallo stesso soggetto.

6. L'impedimento del controllo

Secondo il nuovo art. 452-septies cod. pen., "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni". La previsione introduce una fattispecie di reato a forma vincolata - poiché l'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei

luoghi - che peraltro non costituisce un semplice corollario di quanto disposto dagli articoli precedenti, in quanto la norma è destinata a trovare applicazione tutte le volte che sia ostacolato un campionamento o una verifica ambientale. La clausola di riserva potrebbe operare ove il fatto integri - ad esempio - le più gravi ipotesi di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen..

7. Le aggravanti

Il nuovo art. 452-octies cod. pen. dispone: che sono aumentate le pene previste dall'art. 416 cod. pen. quando l'associazione è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei reati ambientali previsti dalla novella; che sono aumentate le pene previste dall'art. 416 bis cod. pen. quando l'associazione a carattere mafioso è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale; che infine entrambe le dette pene sono ulteriormente aumentate (da un terzo alla metà) se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientali. L'introduzione di circostanze aggravanti "ambientali" applicabili al reato di associazione a delinquere è chiaramente ispirata (in chiave di politica criminale) alla volontà di contrastare il fenomeno delle organizzazioni i cui profitti derivino in tutto o in misura consistente dalla criminalità ambientale. Tuttavia, la scelta rischia di generare problematicità superiori ai concreti benefici. Si è sottolineato infatti il possibile dubbio di costituzionalità che potrebbe derivare dal confronto con il minore trattamento sanzionatorio di associazioni finalizzate alla commissione di reati più gravi, nella loro singola cornice edittale, rispetto a quelli di inquinamento e disastro (basti pensare all'omicidio); si tratterà allora di verificare se sia giustificata e razionale una previsione di maggior rigore per il solo fatto associativo in sé, quando diretto alla commissione di reati edittalmente "meno gravi" ancorché a più ampia ed impattante diffusività lesiva. Sotto altro profilo, l'effetto di rafforzamento sanzionatorio potrebbe rivelarsi in concreto più simbolico che reale, laddove mitigato – nella concreta dosimetria della pena - dall'applicazione del cumulo giuridico nei casi di concorso tra la fattispecie associativa e i singoli delitti-scopo. Nella stesura definitiva della legge è comparsa una nuova circostanza definita "aggravante ambientale". L'art. 452-novies prevede, infatti, un aumento di pena quando un qualsiasi reato venga commesso allo scopo di eseguire uno dei delitti contro l'ambiente previsti dal nuovo titolo VI-bis del libro secondo del codice penale, dal D. Lgs. 152/2006 o da altra disposizione di legge posta a tutela dell'ambiente. La previsione pare concretizzare una ipotesi speciale rispetto a quanto già previsto dall'art. 61, primo comma, n. 2), c.p., con la differenza che il rapporto finalistico è, nella nuova fattispecie, limitato al solo caso di reato commesso per eseguirne un altro (quello contro l'ambiente) e non, come prevede l'aggravante comune, anche per occultarne un altro, ovvero per conseguire o assicurare a sé o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero la impunità di un altro reato: ipotesi nelle quali dovrebbe rientrare in gioco l'aggravante comune, salvo eventuali dubbi di costituzionalità, sotto il profilo della giustificazione del diverso trattamento sanzionatorio fra il caso di reato commesso per eseguirne un altro ambientale (punito con aumento da un terzo alla metà) e quello di reato commesso per occultarne un altro ambientale (punibile con aumento sino al terzo). L'aumento è invece comunque di un terzo se dalla commissione del fatto derivi la violazione di disposizioni del Codice dell'Ambiente o di altra legge a tutela dell'ambiente: così come formulata testualmente, la disposizione lascia supporre che la seconda violazione possa riguardare anche illeciti amministrativi, purché la legge che li contempla possa senza incertezze qualificarsi come posta "a tutela dell'ambiente" in forza di precisi coefficienti di riconoscibilità esterna, pena un difetto di conoscibilità del precetto penale e prevedibilità della sanzione. Sarà da verificare, in ogni caso, la risposta della giurisprudenza al quesito sul se tra il primo fatto di reato e

l'illecito ambientale che ne deriva (non necessariamente di natura penale) sussista un rapporto di specialità, assorbimento o concorso di fattispecie.

8. Il "ravvedimento operoso"

Ai sensi dell'art. 452–decies cod. pen., "Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo, per il delitto di associazione per delinquere di cui all'articolo 416 aggravato ai sensi dell'articolo 452-septies, nonchè per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, e diminuite da un terzo alle metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti. Ove il giudice, su richiesta dell'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado disponga la sospensione del procedimento per un tempo congruo, comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno, al fine di consentire di completare le attività di cui al comma precedente in corso di esecuzione, il corso della prescrizione è sospeso". Rispetto ad un primo passaggio parlamentare, il testo della norma prevede una differente graduazione della diminuzione di pena in relazione alla natura e alle modalità delle attività svolte, nonché la necessità che le citate attività riparatorie dei luoghi debbano avvenire "concretamente" e, in relazione alla tempistica, "prima che sia dichiarata l'apertura del dibattimento di primo grado". La norma merita alcuni approfondimenti. In prima battuta, sebbene costruita sin dalla dichiarazione programmatica come ipotesi di ravvedimento operoso, la fattispecie sembra distaccarsi dai conosciuti modelli codicistici: pare infatti non completamente assimilabile alla circostanza attenuante prevista dalla seconda parte dell'art. 62 n. 6 cod. pen., che secondo la giurisprudenza di legittimità ha pacificamente natura soggettiva ed è ravvisabile solo se l'azione è determinata da motivi interni; non è altrettanto paragonabile alla attenuante di cui all'ultimo comma dell'art. 56 cod. pen., che opera se l'evento è volontariamente impedito, laddove nella fattispecie in esame si tratta di una condotta ex post finalizzata a "sanare" il danno prodotto da un evento già verificatosi. Più in generale, la fattispecie pare mescolare ipotesi avvicinabili al ravvedimento operoso ("…si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori...nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti..."), ad altre più inquadrabili come forme di collaborazione processuale ("…aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nella individuazione degli autori…), ad altre ancora operanti come condotte riparatorie ("…provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi…"), tutte comunque idonee non a provocare l'estinzione del reato ma a determinare un sensibile beneficio sul piano sanzionatorio. Il dato testuale dell'inciso "provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi", in quanto richiedente la compresenza delle condizioni, non dovrebbe far residuare incertezze sulla necessità che l'attività operosa dell'imputato debba investire congiuntamente sia la messa in sicurezza che la bonifica: non sarà sufficiente cioè soltanto un'attività di "messa in sicurezza operativa", secondo la definizione data dall'art. 240, comma primo, lett. n, D. Lgs. 152 del 2006 ("l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione"), dovendo l'imputato attivarsi per la "bonifica", ossia per quell'insieme di interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a

ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (art. 240, co. I, lett. p del D. Lgs. n. 152/2006). Il nodo risiede, evidentemente, nel requisito della "concretezza" della messa in sicurezza, della bonifica e, ove possibile, del ripristino dei luoghi, e della interpretazione che ne sarà data: l'accentuazione del carattere di effettività della bonifica sembrerebbe escludere che l'effetto attenuante possa ricollegarsi a condotte che si arrestino sulla soglia degli obblighi preliminari alla bonifica (indagine preliminare, caratterizzazione, analisi sito specifica) o della presentazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, senza cioè che l'imputato proceda alla attività di bonifica vera e propria per come autorizzata dalla Regione attraverso apposita dalla conferenza di servizi (come previsto dall'art. 242 del D. Lgs. 152/2006). Le fasi prodromiche dovrebbero rivestire invece un evidente ruolo ai fini della richiesta e relativa concessione della sospensione del procedimento (recte: processo, facendo la norma riferimento all'imputato e al dibattimento). Trattandosi, salvo equivoci, di una facoltà del giudicante che procede ("ove il giudice…"), legata ovviamente ad una valutazione non meramente discrezionale42, la "meritevolezza" della sospensione potrebbe agganciarsi ad una verifica della concreta volontà dell'imputato di procedere alla bonifica: in tal senso, un ausilio potrebbe derivare dall'analisi della giurisprudenza della Cassazione in tema di omessa bonifica prevista dall'art. 257 D. Lgs. 152/2006. Come noto, infatti, il punto dolente43 di tale ultima disposizione, sul terreno dell'efficacia della risposta repressiva/ripristinatoria, risiede nel fatto che gli obblighi preliminari al progetto di bonifica - l'obbligo di indagine preliminare, di caratterizzazione e di analisi di rischio sito specifica - pur posti in linea di massima a carico del soggetto inquinatore, non sono più provvisti di autonoma sanzione, né penale, né amministrativa, per il caso di loro inosservanza; sicché in caso di inerzia del soggetto, tale da impedire che si arrivi ad un progetto di bonifica da sottoporre alla approvazione dell'organo competente, il reato non sarebbe concretamente perseguibile. E' questo il convincimento raggiunto dalla giurisprudenza della Cassazione, secondo cui "In assenza di un progetto definitivamente approvato, non può configurarsi il reato di cui all'art. 257 TUA. Non sembra possibile, alla luce del principio di legalità, stante il chiaro disposto normativo, estendere l'ambito interpretativo della nuova disposizione ricomprendendo nella fattispecie anche l'elusione di ulteriori adempimenti previsti dall'art. 242 TUA ed estendere quindi il presidio penale alla mancata ottemperanza di obblighi diversi da quelli scaturenti dal progetto di bonifica se non espressamente indicati" 44. In un altro arresto45, tuttavia, la Corte ha ravvisato la condizione a contenuto negativo dell'omessa bonifica anche nella sola omissione, da parte del soggetto tenuto, del piano di caratterizzazione, tale da impedire la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione. ovesciando adesso l'angolo prospettico - non più determinato dalla necessità di evitare un vuoto di tutela conseguente ad un'incongruente scelta normativa (che non presidia con sanzione una serie di adempimenti funzionali alla bonifica, pur assegnandoli alla autodeterminazione del soggetto obbligato), ma alla luce di una fattispecie odierna che "premia" il comportamento riparatorio dell'imputato attenuando la sanzione prevista per i nuovi delitti - si tratterà allora di verificare se il livello di collaborazione giustificante un provvedimento non privo di conseguenze, quale la sospensione del dibattimento e la conseguente sospensione della prescrizione, debba individuarsi nell'avvio empiricamente verificabile delle operazioni materiali di bonifica (situazione che sicuramente testimonia di un atteggiamento operoso finalizzato al ripristino ambientale), nella approvazione del progetto operativo ovvero nella sua avvenuta presentazione (momento, quest'ultimo, a partire dal quale l'esito della procedura complessiva esce dal dominio prevalente del soggetto inquinatore) o anche solo nel completamento delle operazioni preliminari alla bonifica (fase forse ancora non sicuramente illuminante di un effettivo "ravvedimento"). Sul piano strettamente processuale, un ultimo cenno merita infine l'ipotesi in cui, in ragione del ricorso a riti speciali, non sia prevista l'apertura del dibattimento. L'assenza di lumi normativi e

(ovviamente) di conforti giurisprudenziali non consente di formulare conclusioni sicure: con cautela, non pare nemmeno disistimabile una eventuale interpretazione (ratione legis) che escluda, una volta che l'imputato sia stato ammesso al rito abbreviato o abbia formulato istanza di applicazione di pena concordata, la possibilità di richiedere ed ottenere la sospensione del processo per completare la bonifica, in ragione della connaturata funzione acceleratoria e semplificatoria di tali riti alternativi rispetto all'ordinario percorso dibattimentale; una incompatibilità "strutturale" che, anche ove non ritenuta motivo di inammissibilità della richiesta, potrebbe peraltro sorreggere il potere discrezionale del giudice nel rigettare una richiesta formulatagli in sede di abbreviato o di patteggiamento.

9. Le disposizioni sulla confisca

Il nuovo art. 452-undecies cod. pen. prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per i delitti previsti dagli articoli 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-septies e 452 octies, la confisca delle cose costituenti il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato, ovvero, ove non sia possibile, la confisca per equivalente, di beni di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità. Alcune osservazioni sulla disposizione. In primo luogo, dalla confisca sembrerebbe essere esclusi, secondo il dato testuale, l'inquinamento e il disastro ambientali colposi, il che - costituendo tali ipotesi verosimilmente la maggioranza dei casi pratici - attenua fortemente l'efficacia dello strumento. Peraltro, va segnalato che il secondo comma dispone che la confisca per equivalente sia applicabile "quando, a seguito di condanna per uno dei delitti previsti dal presente titolo, sia stata disposta la confisca di beni ed essa non sia possibile": il riferimento indistinto a (tutti) i "delitti previsti dal presente titolo" è quasi certamente addebitabile a un mero lapsus del legislatore, ma potrebbe anche insinuare l'ipotesi alternativa che, ferma la confisca obbligatoria per i soli delitti dolosi indicati nel comma prima dell'articolo, per quelli colposi residui la praticabilità della confisca facoltativa. Con riguardo specifico alla confisca per equivalente, va segnalato uno scostamento rispetto alla formulazione adoperata nell'art. 322-ter cod. pen.: mentre in quest'ultima disposizione si prevede che la confisca di valore sia disposta "…quando essa (ndr. la confisca diretta) non è possibile …", il comma 2 del nuovo art. 452-undecies stabilisce che "quando … sia stata disposta la confisca di beni ed essa non sia possibile…", suggerendo l'ipotesi - cui si oppone però con forza una interpretazione sistematica dell'istituto - di un iter procedurale che passi prima per un provvedimento di ablazione diretta e, solo all'esito negativo, per un secondo provvedimento di confisca per equivalente. Nella formulazione definitiva, la norma contiene una clausola di salvaguardia a tutela dei terzi estranei al reato, con formulazione strutturata sulla falsariga del comma 3 dell'art. 240 cod. pen. ("persona estranea al reato"); sul punto, sarò interessante verificare l'incidenza dell'orientamento della Cassazione che, in una ipotesi analoga per contesto e finalità quale quella del trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 259 del D. Lgs. n. 152 del 2006, pretende non solo l'estraneità al reato ma anche la buona fede del terzo. La norma vincola la destinazione dei beni confiscati o dei loro proventi all'utilizzo per la bonifica dei luoghi, un dato che sembra spostare l'asse dell'inquadramento giuridico della confisca verso un carattere risarcitorio/ripristinatorio piuttosto che sanzionatorio, con quanto ne consegue anche in termini di possibile applicazione anche in caso di estinzione del reato in assenza di condanna per maturata prescrizione.
La disposizione aggiunge che i beni siano messi "nella disponibilità" della pubblica amministrazione: manca anche in questo caso una chiara definizione normativa della forma giuridica di tale "disponibilità"; minori incertezze dovrebbero esserci nell'individuare nella Regione, titolare del potere autorizzativo alla bonifica, la "pubblica amministrazione" cui rimettere i beni confiscati nella ordinarietà dei casi. Quale ulteriore effetto premiante di un positivo

comportamento *post delictum*, è stabilito che l'istituto della confisca non trovi applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dei luoghi. Il comma terzo dell'art. 1 della legge, intervenendo sull'art. 260 D. Lgs. 152/2006, prevede l'obbligatorietà della confisca, anche per equivalente, per le cose servite a commettere il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti o che ne costituiscono il prodotto o il profitto, anche qui salvo che appartengano a persone estranee al reato; il comma quarto del medesimo art. 1 dispone infine che l'art. 12-sexies del d.l. n. 306/1992, conv. in l. n. 256/1992, sia integrato con l'ampliamento ai delitti di cui agli artt. 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-septies e 452 octies delle ipotesi di confisca speciale dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito.

10. Il ripristino dello stato dei luoghi e il reato di omessa bonifica

Il nuovo art. 452-duodecies cod. pen. dispone che, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei nuovi delitti ambientali, il giudice debba ordinare il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendo le spese per tali attività a carico del condannato e delle persone giuridiche obbligate al pagamento delle pene pecuniarie in caso di insolvibilità del primo. Nella formulazione definitiva è presente un secondo comma, diretto a prevedere una più puntuale disciplina della procedura di ripristino dei luoghi attraverso il rinvio alle disposizioni del Codice dell'Ambiente che già prevedono tale procedura. Tuttavia, l'utilizzo del termine "recupero", riferito – come pare – allo stato dei luoghi, rischia di generare qualche equivoco, poiché nel Codice dell'Ambiente, tale espressione è adoperata con diverso e specifico riferimento alle operazioni di riutilizzo dei rifiuti48: una lettura coerente con l'intero impianto della normativa dovrebbe condurre ad una interpretazione omnicomprensiva del lemma, che porti ad includervi ogni attività materiale e giuridica necessaria per il "recupero" dell'ambiente inquinato o distrutto, e dunque anche e soprattutto la bonifica del sito da ogni particella inquinata e da ogni agente inquinante;
laddove il "ripristino" si colloca evidentemente su un piano ulteriore che contempla, ove possibile, la ricollocazione o riattivazione delle componenti che siano andate distrutte ovvero rimosse in quanto irrimediabilmente compromesse. La fattispecie penale di omessa bonifica è stata introdotta nel corso di un primo passaggio al Senato della Repubblica. Il nuovo art. 452-terdecies del codice penale punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da 1 a 4 anni e con la multa da 20.000 a 80.000 euro chiunque, essendovi obbligato, non provvede alla bonifica, al ripristino e al recupero dello stato dei luoghi. L'obbligo dell'intervento può derivare direttamente dalla legge, da un ordine del giudice o da una pubblica autorità. La nuova fattispecie non pare correre rischi di sovrapposizione con quella di cui all'art. 257 del D. Lgs. 152/2006, che prevede una contravvenzione (arresto da sei mesi a un anno o ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro) per chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica: la modifica di tale seconda disposizione, mediante l'introduzione della clausola di riserva "Salvo che il fatto costituisca più grave reato", fa in modo infatti che essa possa operare solo nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (quanto meno) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acque, aria, etc.) elencati indicati dall'art. 452-bis. Altrettanto opportunamente, anche il testo del comma 4 dello stesso art. 257 ha subito una necessaria variazione, nel senso che l'avvenuta bonifica costituisce condizione di non punibilità "per le contravvenzioni (non più "per i reati", come nella previgente formulazione) contemplate da altre

leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1". Trattasi di modifica quanto mai necessaria, perché diversamente la bonifica si sarebbe potuta interpretare come causa di non punibilità sia del reato di inquinamento che del disastro ambientale con effetti "reversibili", in chiaro contrasto con la volontà della novella che la configura come forma di ravvedimento operoso con effetto di circostanza attenuante; a seguito dell'intervento emendativo, la bonifica ex art. 257 D. Lgs. agisce dunque come causa estintiva solo con riferimento a quelle violazioni formali (in primis, il superamento delle soglie di rischio) che non abbiano però cagionato gli eventi atti a configurare i reati di cui agli artt. 452 bis e 452 quater, ipotesi nelle quali opera solo in senso attenuativo della pena. Nel corso dell'esame in seconda lettura da parte della Camera dei Deputati è stato soppresso un ulteriore articolo - 452-quaterdecies – originariamente previsto all'interno del nuovo Titolo VI-bis del codice penale, volto a punire con la reclusione da 1 a 3 anni l'illecita ispezione di fondali marini. Tale fattispecie sanzionava l'utilizzo della tecnica del cd. "air gun"49 o di altre tecniche esplosive adoperate per le attività di ricerca e di ispezione dei fondali marini finalizzate alla coltivazione di idrocarburi.

11. La responsabilità degli enti da delitto ambientale

Il comma ottavo dell'art. 1 della legge 68/2015 interviene sull'art. 25-undecies del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, estendendo il catalogo dei reati che costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato. In particolare, per effetto della modifica si prevedono a carico dell'ente specifiche sanzioni pecuniarie per la commissione dei delitti di inquinamento ambientale (da 250 a 600 quote), di disastro ambientale (da 400 a 800 quote), di inquinamento ambientale e disastro ambientale colposi (da 200 a 500 quote); di associazione a delinquere (comune e mafiosa) con l'aggravante ambientale (da 300 a 1.000 quote); di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (da 250 a 600 quote). Inoltre, con l'inserimento del comma 1-bis nel menzionato articolo 25-undecies, si specifica, in caso di condanna per il delitto di inquinamento ambientale e di disastro ambientale, l'applicazione delle sanzioni interdittive per l'ente previste dall'art. 9 del D. Lgs. n. 231 del 2001 (interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; divieto di contrattare con la PA; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi). La disposizione impone che per il delitto di inquinamento ambientale, la durata di tali misure non può essere superiore a un anno.

12. L'intervento sulla prescrizione

Attraverso il comma 6 dell'art. 1, la legge 68/2015 opera un inasprimento della disciplina della prescrizione dei nuovi delitti, i cui termini vengono raddoppiati rispetto a quelli ordinari previsti dall'art. 157, comma 6 cod. pen.: allungamento pensato evidentemente proprio in rapporto alle fattispecie di inquinamento e disastro con condotte progressive e stratificate, in rapporto alle quali si tratterà evidentemente, nella giurisprudenza, di verificare il termine iniziale di decorrenza. Con riguardo all'art. 434 cod. pen., la Cassazione aveva affermato che la fattispecie di cui al primo comma, reato di pericolo a consumazione anticipata, si perfeziona, nel caso di contaminazione di siti a seguito di sversamento continuo e ripetuto di rifiuti di origine industriale, con la sola "immutatio loci", purché questa si riveli idonea a cagionare un danno ambientale di eccezionale gravità.
Recentemente51, con riferimento all'ipotesi di cui al comma secondo dell'art. 434 cod. pen., la Corte ha statuito che il momento di consumazione del reato coincide con l'evento tipico della

fattispecie e quindi con il verificarsi del disastro, da intendersi come fatto distruttivo di proporzioni straordinarie dal quale deriva pericolo per la pubblica incolumità, ma rispetto al quale sono effetti estranei ed ulteriori il persistere del pericolo o il suo inveramento nelle forme di una concreta lesione; ne consegue che non rilevano, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* per la decorrenza del termine di prescrizione, eventuali successivi decessi o lesioni pur riconducibili al disastro. In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto che la consumazione del disastro doloso, mediante diffusione di emissioni derivanti dal processo di lavorazione dell'amianto, non possa considerarsi protratta oltre il momento in cui ebbero fine le immissioni delle polveri e dei residui della lavorazione. Con la nuovo struttura di delitto di evento del disastro ambientale e con l'introduzione del delitto (sempre di evento) di inquinamento ambientale si ripropone evidentemente il tema *del tempus commissi delicti*: occorrerà infatti verificare quale sia esattamente il momento nel quale possono dirsi integrati gli specifici eventi che qualificano i delitti nel nuovo catalogo, tenuto conto che in queste tipologie di reati il loro perfezionamento potrebbe verificarsi a distanza di tempo rispetto all'ultima condotta di materiale immissione di sostanze o comunque di fisica alterazione o manomissione dell'assetto preesistente. In ogni caso, è indubbio che l'accertamento e la repressione dei più gravi delitti ambientali godono oggi di un termine oggettivamente macroscopico (nel caso di disastro ambientale doloso, pari a quarant'anni, allungati sino a cinquanta in presenza di atti interruttivi), rispetto al quale stridono i brevissimi termini dei reati contravvenzionali prodromici.

13. L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

Il comma nono dell'art. 1 della legge n. 68 del 2015 introduce nel Codice dell'Ambiente una "arte sesta-bis" contenente la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale, costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318-bis a 318-octies). Le disposizioni introdotte, modellate sulle previsioni contenute negli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 758 del 1994 (recante modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), replicano il meccanismo di estinzione degli illeciti mediante adempimento delle prescrizioni impartite e pagamento di somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria. L'art. 318-bis indica l'ambito applicativo della disciplina, applicabile alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Qualche dubbio interpretativo deriva dal fatto che la norma fa menzione solo delle "ipotesi contravvenzionali", sebbene nella intitolazione della nuova parte sesta-bis si parli anche di illeciti amministrativi; inoltre, si tratterà di verificare la possibile estensione della disciplina estintiva a contravvenzioni non contemplate nel Codice dell'Ambiente, ma ricomprensibili nella "materia ambientale". Il concreto atteggiarsi del procedimento è regolato: - dall'art. 318-ter, che riguarda le prescrizioni da impartire al contravventore, di competenza dell'organo di vigilanza (o della polizia giudiziaria), il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero; - dall'art. 318-quater, che regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedimentali; - dall'art. 318-quinquies, che prevede obblighi di comunicazione da parte del PM, che abbia in qualsiasi modo notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni; - dall'art. 318-sexies, che stabilisce i termini di sospensione del procedimento penale e le attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza; - dall'art. 318-septies, che prevede l'estinzione della contravvenzione a seguito sia del buon esito della prescrizione che del pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del pubblico ministero; la disposizione configura, infine, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'articolo 162-bis del

codice penale; - dall'art. 318-octies, norma transitoria per la quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

Il quadro storico di riferimento: gli anni ’80 e l’inizio dei grandi traffici illeciti di rifiuti[2]

Dalla relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti (XVII)[3],

> Il 10 settembre 1982 viene emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 915, recante “Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi”. E’ la prima norma quadro che regolamenta la gestione dei rifiuti in Italia. L’articolo 2 introduce la classificazione dei rifiuti in due macrocategorie: i rifiuti urbani e i rifiuti speciali. In questa seconda categoria sono i “residui derivanti da lavorazione industriale”, che a loro volta possono essere definiti “tossici e nocivi”10. Esulano dalla competenza del suddetto decreto i rifiuti radioattivi, che continuano ad essere disciplinati dalle norme del decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 1964, n. 185. Il titolo V del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 stabilisce le sanzioni per la violazione delle norme sulla gestione dei rifiuti di carattere amministrativo. L’introduzione dell’applicazione delle direttive CEE cambia radicalmente la gestione dei rifiuti industriali in Italia. Fino a quel momento lo smaltimento di molte sostanze avveniva nei fatti in maniera incontrollata, spesso sversando direttamente nei corpi idrici. Nel contempo si crea nel paese un sistema parallelo, in grado di proporre soluzioni “chiavi in mano” alle industrie, evitando di pagare i nuovi costi di smaltimento derivanti dal rispetto delle norme di tutela ambientale. La debolezza dell’apparato sanzionatorio del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 ha poi reso particolarmente “conveniente” - dal punto di vista di operatori senza scrupoli – lo smaltimento incontrollato, pur mantenendo una apparenza di rispetto delle norme. In sostanza, una parte dell’imprenditoria del settore capì che era possibile creare una filiera di smaltimento solo virtuale (cartacea o utilizzando sistemi che celavano la reale destinazione del rifiuto), in grado di garantire costi ridotti rispetto alle soluzioni corrette e lauti guadagni. Il decreto crea, nello stesso tempo, una cultura giuridica e d’indagine rispetto al tema. Esistendo una normativa di riferimento, alcune autorità giudiziarie e polizie specializzate – il Corpo forestale dello Stato, il Comando Carabinieri tutela ambiente che nasce pochi anni dopo l’entrata in vigore del decreto – iniziarono a monitorare il settore, analizzando dal punto di vista investigativo le reti criminali. Una delle unità investigative più attive all’epoca era il nucleo investigativo del Corpo forestale dello Stato di Brescia, città al centro di un’area ad alta densità industriale, particolarmente interessata, quindi, dal tema dello smaltimento dei residui. La Commissione ha audito l’ex colonnello del Corpo forestale dello Stato Rino Martini, già comandante del suddetto nucleo, per ricostruire quella fase storica11: “Diciamo che dagli anni ’80 in avanti, soprattutto dal 1982 con il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 abbiamo recepito la direttiva comunitaria, ma mancavano i criteri di applicazione, che vengono emanati nel 1985, ben 6-7 anni dopo che la comunità richiedesse l'attuazione di una normativa riguardante la gestione e il recupero dei rifiuti

[2]

[3] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, XVII legislatura, Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesso, Relazione sulla nave dei veleni. I traffici internazionali di rifiuti negli anni ’80 e ’90 (rel. on. Braga), Doc. XXIII, n.51, p. 8 e ss.

– prima avevamo delle vecchie normative risalenti al 1941. Le sanzioni previste per il traffico di rifiuti di allora erano sostanzialmente delle contravvenzioni, quindi non c'erano strumenti forti per poter fermare questi traffici. Ripercorro l'attività dal 1985 in avanti, perché proprio da allora, con la delibera del Comitato interministeriale del 27 luglio 1985, si poteva avere finalmente la possibilità di campionare i rifiuti, analizzarli e avere gli strumenti tecnici necessari". Dopo il 1985, dunque, iniziano le prime indagini specifiche sul settore dei rifiuti, facendo emergere alcuni comportamenti caratteristici del mondo dei trafficanti: "Una vicenda emblematica dell'ingegno italiano in questo settore, che era la prima domanda che mi faceva il presidente che riguardava i collegamenti con gli ex petrolieri dello scandalo dei petroli, riguarda un personaggio della Brianza laureato in lettere, nato nel 1951: Rossi Andrea, ex titolare della Petroldragon. Dietro di lui vi era un apparato politico molto forte, tanto che il Presidente della Repubblica Pertini è a Selva di Val Gardena nel 1983, gli portano da firmare un decreto di due articoli, in cui si dice che i rifiuti che vengono riciclati e che rientrano nel settore petrolifero sono esenti dalla normativa sui rifiuti. La regione Lombardia concede un'autorizzazione a riciclare tutte le acque più pestilenziali che venivano prodotte da 300 multinazionali (allora eravamo in un momento molto proficuo dal punto di vista economico), perché le aziende maggiori affidano a lui le loro acque industriali chimico-farmaceutiche e di qualsiasi altro processo che contenessero solventi, per ricavare petrolio dai rifiuti. Questo personaggio crea un centro a Caponago, alle porte di Milano, dove dovevano essere distillati i prodotti petroliferi originati dai rifiuti. Nel contempo contatta ex petrolieri dello scandalo dei petroli e tutti i vecchi depositi che erano sottoposti a imposta di fabbricazione e che erano stati chiusi dallo scandalo dei petroli del circondario vengono utilizzati per stoccare queste acque, che in realtà non subivano alcun trattamento, ma dovevano magicamente, una volta uscite da Caponago, essere dei prodotti petroliferi. Lui si porta in casa l'Intendenza di Finanza, paga l'imposta di fabbricazione e quindi da quel momento in poi nessuno può più controllarlo e campionarlo. Dal 1983 al 1986, nel periodo che coincide con le navi dei veleni che però si occupano sostanzialmente di rifiuti solidi (morchie, verniciature, rifiuti farmaceutici e altri prodotti solidi), tutti i liquidi che vengono prodotti in Lombardia, Veneto, Piemonte finiscono nelle sue mani. In realtà, lui non fa alcun trattamento, li fa entrare da una parte, escono dall'altra, sono ancora gli stessi e finiscono nei depositi petroliferi, anzi, per giustificare il suo processo, affida a impianti distributori di carburanti dei quantitativi che sono solo sulla carta, vengono fatti dei documenti falsi, quindi dimostra di aver prodotto materiali combustibili. Il personaggio nel 1986 comincia ad avere i primi problemi e a quel punto a Lacchiarella, nel sud milanese, opziona una vecchia raffineria petrolifera che portava il petrolio dal porto di Genova attraverso un oleodotto a Lacchiarella, questo impianto è dotato di colonne di distillazione, quindi ha anche l'impianto a sua disposizione e va avanti per altri 2-3 anni. Le quantità stoccate abusivamente in quegli anni arrivano quasi a 100.000 tonnellate che vanno da Mantova a Mosio di Acquanegra, a Dresano (Milano), a Piossasco (Torino), a Spinetta Marengo (Alessandria), ad Arluno (Como)12 e ad altri impianti ancora minori. La bonifica alla fine, quando viene scardinato l'intero sistema (e vi assicuro che ci son voluti anni per riuscire finalmente ad avere ragione del personaggio), costerà alle casse dello Stato circa 100 miliardi di euro, perché tutti i depositi erano stati nel frattempo abbandonati, Lacchiarella è l'ultima bonifica realizzata in questi anni e penso che si sia conclusa nel 2016 o all'inizio del 2017. I personaggi coinvolti sono quelli dello scandalo dei petroli nella maggior parte, che hanno provveduto a concedere ad Andrea Rossi la disponibilità

delle aree dei loro vecchi depositi. (…) Finito questo periodo nelle mani di Andrea Rossi, ci sarà anche un procedimento penale del tribunale di Monza che porterà a un'azione risarcitoria delle 300 multinazionali, che si porteranno a casa 7-8 miliardi di euro, ben poca cosa rispetto al costo effettivo che la regione, lo Stato e il Ministero dell'ambiente hanno dovuto sostenere". Rino Martini prosegue la ricostruzione di quelle prime indagini del nucleo di Brescia, che già all'epoca evidenziavano la criticità del rapporto tra il settore imprenditoriale e parte della pubblica amministrazione: "Termina questo periodo e nasce una nuova attività verso queste acque reflue, viene proposto di poterle depurare nei depuratori civili e in quelli pubblici. Alla Petroldragon c'era una serie di intermediari che procacciavano le acque, quindi un altro intermediario riesce a ricontattare le aziende che nel frattempo non potevano più produrre e portare alla Petroldragon, e convogliano tutte queste acque in un depuratore pubblico che era rappresentato dalla municipalizzata di Bergamo. Introducendo dei reflui che ammazzano tutta la flora microbica si scatenano gli odori negli scarichi, cominciano ad esserci le prime proteste da parte degli abitanti vicini, perché vi erano odori molesti lungo il corso d'acqua dove avevano recapito le acque di scarico. Si erano inventati un sistema molto ingegnoso: trasportavano con le cisterne solite trainate da una motrice, nel passo Duomo che c'è sopra e che consente l'ispezione della motrice vi era già un campione preparato di acqua e zucchero che presentava una minima contaminazione da sostanza organica, il pesatore della pesa andava a prelevare il campione, prelevava quello già predisposto, lo portava in laboratorio. Ritiravano le acque a 400 lire e pagavano 30 lire di depurazione, quindi vi erano margini enormi di profitto da parte dell'impresa. Erano tutti d'accordo sia quelli del laboratorio che quelli della pesa e gli amministratori della municipalizzata, tant'è vero che poi questa indagine avrà un secondo filone legato ai reati della pubblica amministrazione, la corruzione. Viene scoperto questo fatto e passano a una seconda linea di utilizzo delle cisterne, per cui non fanno più il trasporto con le autobotti di grandi capacità da 30 metri cubi, ma usano gli spurghi. Quando lo spurgo preleva l'acqua dalla parte bassa della botte inizialmente prelevano le acque contaminate di processo, nell'ultima frazione fra la pompa e lo scarico prelevano acqua e quindi quando arrivano a fare il campionamento in depurazione l'acqua prelevata risulta leggermente contaminata". Alla fine degli anni '80, spiega Rino Martini, iniziano ad operare imprenditori campani, che organizzano i trasporti verso le discariche divenuto poi oggetto di importanti indagini della DDA di Napoli: "Questa cosa va avanti da quando finisce Rossi, dalla fine del 1985 al 1987, anche questo sistema viene stroncato. Vi parlo di quantità macroscopiche, poi naturalmente c'erano tutti gli altri impianti che depurano acque che si arrangiavano più o meno nello stesso modo, ve ne parlerò magari più avanti. Iniziano soprattutto con i rifiuti solidi, rientrate le navi, con tre direttrici sostanzialmente: Pianura, dove c'era la Difrabi, Montagna Spaccata, dove c'era la Cosmer, gestita la prima da Di Francia, la seconda dall'avvocato Pianese, Foggia, dove c'era l'Immobil Daunia, un'altra discarica per rifiuti industriali. (…) Montagna Spaccata a Caserta e poi Immobil Daunia a Foggia. I trasferimenti avvengono addirittura via treno, tante erano le quantità che venivano trasportate, quindi si preparavano i convogli magari allo scalo ferroviario di Torino e il materiale veniva trasferito direttamente alla stazione ferroviaria più vicina, per essere poi smaltito all'interno di queste discariche. Per mia conoscenza posso dire che, mentre nel primo caso, quello di Pianura, gestita da Di Francia, vi era un orizzonte sottostante ai rifiuti di argilla di circa 300 metri e quindi la contaminazione delle falde è esclusa, negli altri casi non credo che sia possibile escludere una contaminazione". Il

trasferimento fraudolento dei rifiuti verso il sud sfruttava alcune debolezze della normativa dell'epoca: "Queste autorizzazioni che venivano rilasciate all'epoca non contenevano i codici dei rifiuti, ponevano solo dei limiti di eluato, che erano quelli della delibera del Comitato interministeriale delle 28 classi di sostanze, quindi classificare un rifiuto speciale o un rifiuto tossico-nocivo era molto difficile nel momento stesso del campionamento che avveniva in discarica, però, considerati i costi della tratta ferroviaria, al sud andavano soprattutto i rifiuti tossico-nocivi, certamente non gli speciali che potevano rimanere al nord. L'unica discarica autorizzata per i tossico-nocivi nel nord Italia era la discarica di Baricalla, in Piemonte, in provincia di Torino". La direttrice verso il sud Italia prende corpo dopo la firma della citata convenzione di Basilea, che vietava l'invio dei residui industriali nei paesi extra europei: "Appena rientrano le navi no, non era più possibile fare degli smaltimenti all'estero perché è nata in quell'epoca la Convenzione di Basilea e tutti gli altri vincoli che sono stati posti all'esportazione dei rifiuti all'estero, tanto che noi subiamo ancora adesso restrizioni economiche ed amministrative nell'esportazione di rifiuti rispetto ad altri Paesi, perché ci siamo creati a quell'epoca una nomea tale che eravamo veramente dei banditi, quindi la Comunità europea ha imposto l'obbligo di fideiussioni, l'obbligo dell'autorizzazione del Paese destinatario, quindi tutte le normative conseguenti. In quegli anni, credo fino al 1991-1992, si va avanti con la direzione sud soprattutto in questi tre...". In quest'epoca iniziano ad operare alcuni imprenditori che offriranno alle industrie del nord Italia una destinazione estera per i rifiuti. Accanto ai gestori degli impianti nascono gli intermediari e le reti di società commerciali in grado di mettere in contatto i produttori industriali con chi aveva un impianto – o una "soluzione", spesso illegale – per gestire i rifiuti: "C'erano dei personaggi come Pent che erano ex settore petrolifero, che però, dopo la vicenda delle navi dei veleni, si fermano, e nasce tutta una serie di società di intermediazione, che vanno dai grandi produttori di rifiuti e offrono gli spazi commerciali nelle discariche del sud. (…) Talvolta questi personaggi del sud venivano loro stessi a procacciarsi il cliente, ma nella maggior parte dei casi i personaggi erano i cosiddetti «padani», cioè gente del luogo che intermediava prima e ha continuato a intermediare poi anche in questo periodo. (…) Per esempio un personaggio che credo risieda a Brescia in questo momento, Toninelli Battista, che aveva l'esclusiva per quasi tutti questi impianti qui (…) le discariche del sud". La Commissione ha quindi audito l'ex ispettore del Corpo forestale dello Stato Gianni De Podestà – oggi in forza ai Carabinieri forestali – che ha condotto, negli anni '90, molte indagini sui traffici illeciti di rifiuti13. Nel corso della sua audizione in qualità di testimone De Podestà ha ricostruito alcune indagini dell'epoca: "Abbiamo cercato negli anni di fare una mappatura proprio per capire quale potesse essere il fenomeno economico che legava lo smaltimento illecito di rifiuti e, quindi, sostanzialmente per vedere quali potessero essere le cosiddette autorizzazioni di copertura del centro di stoccaggio o del centro di smaltimento, nonché le singole autorizzazioni di trasporto. All'epoca, l'autorizzazione era vincolata alla provincia o alla regione. Non esisteva ancora proprio formalmente l'albo gestori che ampliava su tutto il territorio nazionale. Alcuni soggetti che ora sono deceduti falsificavano essi stessi il documento autorizzativo per poter andare a contrattare con il produttore una forma di convenienza economica e accaparrarsi il rifiuto, sostenendo di avere l'ingresso in un dato sito o in un altro. Ricordo l'Avelchi di Piacenza, di tale Boffi Giampiero, che era uno dei maggiori artefici, assieme a Toninelli Battista, che si occupavano di intermediazione, a volte con detenzione, ma soprattutto senza detenzione, per non essere attinto da attività di controllo specifico. In quegli anni

lavoravamo anche sulla territorialità locale, bresciana o milanese, per cercare di venire a capo di quelli che potevano essere gli smaltimenti nel Ticino. Ricordo l'indagine su la Bare in cui le autobotti dei rifiuti liquidi arrivavano di notte e scaricavano direttamente nel fiume Ticino, nella zona di Abbiategrasso. Oppure ricordo le prime indagini sull'interramento delle scorie delle acciaierie della Feralpi di Brescia o i rifiuti verso altre attività, come la Casalchimica di Asola di Mantova, che smaltiva come fertilizzanti agricoli i rifiuti liquidi. Ricordo l'indagine sui fanghi del depuratore di Ginevra, che entravano in Italia come ammendante agricolo e poi, in realtà, venivano sversati o sulle risaie del vercellese, oppure nella zona di Rovigo, come fertilizzanti". Successivamente il nucleo di Brescia iniziò ad occuparsi dell'invio di rifiuti verso la Campania, come ha ricordato lo stesso De Podestà: "Questo è uno dei primi fenomeni. Poi, da lì in avanti, abbiamo seguito le varie attività anche con la procura di Milano legate al fenomeno dell'invio dei rifiuti a matrice gomma o plastica o speciali non pericolosi declassificati verso le zone del napoletano e del casertano per essere inceneriti come CDR. Non esisteva il traffico organizzato. Vennero contestati, quindi, il reato di ricettazione e il reato di falsità nei registri contabili proprio dei rifiuti. Ci fu una sentenza definitiva che venne confermata in Cassazione (…) Questa indagine coinvolgeva tutti quei soggetti che avevano rapporti con soggetti casertani proprio per il conferimento verso questi o comunque verso società di intermediazione che influivano sul valore di mercato del rifiuto. Si trattava di rifiuti industriali, magari contaminati, oppure di rifiuti urbani che venivano «raggirati» come non pericolosi per andare oltre regione. Siamo negli anni 1998-99. Successivamente, nel 1999 mi occupai di una delle prime indagini legate allo smaltimento dei rifiuti verso la Cina. C'era ancora il principato di Hong Kong, che valeva come regime di specialità. Qui l'indagine interessò – mi sembra – una trentina di indagati. Accertammo un'esportazione di oltre 90 container di rifiuti plastici da cosiddetta raccolta differenziata. Qui ci fu il primo di tanti interessi che coinvolsero anche soggetti calabresi, tramite una società di intermediazione svizzera della famiglia Pelossi, che era vicina a dei soggetti cinesi per la prima volta". Molte piste investigative, come si è visto, mostravano un elemento chiave: le connessioni internazionali dei broker dei rifiuti. Rapporti che negli anni '90 si erano consolidati nel tempo. Lo stesso De Podestà seguirà direttamente una importante indagine della DDA di Milano – i cui atti sono stati acquisiti dalla Commissione Alpi/Hrovatin – su un'ipotesi di smaltimento di rifiuti industriali in Mozambico. Alla domanda se su Marocchino in maniera particolare avessero indicazioni che fosse un trafficante di rifiuti, cioè che gestisse dei rifiuti, De Podestà risponde: "Sì. Con l'indagine del dottor Tarditi facemmo già all'epoca delle intercettazioni telefoniche precise proprio tra lui ed Ezio Scaglione, che all'epoca si dichiarava console onorario della Somalia. Nel corso delle intercettazioni telefoniche uscì in maniera chiara che volevano riattivare quel canale dei rifiuti tossico-nocivi, come li chiamavano allora, verso un fantomatico forno inceneritore che aveva costruito Marocchino a El Maan, nella zona da lui gestita. (…) Siamo nel 1997-98. (…) Loro dicevano così. In realtà, nelle due inchieste legate al Progetto Urano, il Progetto Urano 1 legato al Polisario del Marocco, e il Progetto Urano 2, così chiamato, con i rifiuti verso il Corno d'Africa, legavano lo Scaglione padre, Dante Scaglione, con lo Scaglione figlio, cioè Ezio Scaglione, a Giancarlo Marocchino e a Guido Garelli, che operavano nella zona dell'alessandrino per esportare verso il Corno d'Africa tutte quelle partite di mezzi militari magari dismessi o altre attività sotto una forma di cosiddetta cooperazione verso l'area del Corno d'Africa. C'erano già dei contatti proprio anche documentali tra questi soggetti". Il nome di Giancarlo

Marocchino riporta al filone dei traffici illeciti verso la Somalia, vicenda che verrà affrontata in uno specifico capitolo della relazione. E' importante, però, evidenziare ancora una volta il carattere transnazionale dei traffici che si sviluppano tra gli anni '80 e '90. Il filone somalo – ha ricordato poi De Podestà – era stato seguito anche da un'altra procura, quella di Asti (anche in questo caso gli atti del procedimento penale sono stati acquisiti dalla Commissione Alpi/Hrovatin). Una pista, questa, che si è incrociata con le indagini sull'agguato del 20 marzo 1994, a Mogadiscio, che vide vittime la giornalista Rai Ilaria Alpi e l'operatore Miran Hrovatin. Dichiara De Podestà: "Io ho seguito le indagini sui rifiuti della Somalia, ma non sotto la direzione delle procure di Matera o di Reggio Calabria, bensì sotto la direzione della procura di Asti (…) L'indagine sui rifiuti della Somalia inizia perché un soggetto della zona di Latisana, che era procacciatore e conoscitore del cosiddetto console onorario Ezio Scaglione di Alessandria, ha interesse a prendere i rifiuti da mandare in Somalia per farsi pagare. Contatta, quindi, uno di questi soggetti nella zona dell'astigiano, il quale viene a riferire di essere stato contattato da questo interlocutore intermediario dei rifiuti. Noi prendiamo spunto per proporgli di accettare l'incontro e vedere che succede. Da lì assumiamo informazioni su tutto il sistema dei soggetti interessati a voler smaltire i rifiuti sulla Somalia. (...) Le indagini fatte sotto la delega del dottor Tarditi ci hanno permesso anche, attraverso attività di intercettazioni sui numeri internazionali di Giancarlo Marocchino, di andare a capire quali fossero gli interessi delle varie società che in quel momento, o qualche anno prima, mandavano attività di cooperazione internazionale verso la Somalia. Abbiamo legato, quindi, destinazioni di merci varie verso la Somalia, al porto di El Maan, o comunque scarichi diretti attraverso attività di cooperazione. Questo ha portato poi una delle gravi contestazioni: a Giancarlo Marocchino fu contestato, infatti, dal dottor Tarditi di aver distrutto tutti i documenti all'Ambasciata in Somalia che potevano ricostruire la vicenda dei rifiuti tossici verso la Somalia e il traffico delle armi. (…) Da un'intercettazione telefonica emerse che Giancarlo Marocchino aveva distrutto l'archivio segreto nell'Ambasciata italiana a Mogadiscio. Fu proprio uno dei motivi per cui il dottor Tarditi chiese una misura cautelare grave al GIP, che non l'accolse per incompetenza territoriale. Tant'è che quella contestazione fu formulata direttamente a Giancarlo Marocchino, che si presentò in un interrogatorio davanti al dottor Tarditi ad Asti". Molte inchieste condotte tra gli anni '80 e '90 – soprattutto quando vi erano connessioni internazionali – non sono riuscite a definire a livello processuale le responsabilità. Le indagini all'epoca si svolgevano spesso con strumenti giuridici e investigativi insufficienti, e, dunque, con esiti negativi (prescrizioni, proscioglimenti e assoluzioni). Ha ricordato, in questo senso, l'ex colonnello Rino Martini: "Avevamo mani spuntate, non si potevano fare intercettazioni, non si potevano mettere apparecchiature di videosorveglianza, non si poteva fare perquisizioni se non delegate, erano quasi tutte competenze pretorili, perché solo nel 1989 avviene la riforma del codice penale e questi reati sono di competenza del tribunale, della procura della Repubblica, quindi era un'attività pionieristica che spesso portava a scarsi risultati. L'unico strumento che temevano gli operatori era la revoca amministrativa dell'autorizzazione, però l'ente regionale o provinciale che rilasciava le autorizzazioni prima di revocare l'autorizzazione utilizzava lo strumento della diffida, per cui ti diffido a continuare a reiterare i tuoi comportamenti, quindi lui eserciva ancora. Se la diffida non era sufficiente, vi era la sospensione dell'autorizzazione. Anche qui la sospensione durava al massimo qualche mese, e poi riprendeva l'autorizzazione, e la revoca avveniva molto raramente". Alcuni personaggi coinvolti nelle indagini del

nucleo di Brescia erano già stati indagati nell'ambito del cosiddetto "Scandalo petroli" degli anni '80, come ha ricordato Rino Martini. Nel corso di una audizione della XVI legislatura, lo stesso ex colonnello del Corpo forestale aveva ricordato, con maggiori dettagli, i collegamenti esistenti tra la rete imprenditoriale emersa nel corso delle indagini sui petroli con la "rifiuti connection" che apparirà dalla metà degli anni '80: "Credo di aver iniziato l'attività ancora prima che venisse istituito il nucleo operativo ecologico dei Carabinieri negli anni '80. A quell'epoca non c'erano strutture investigative che disponessero di dati sul traffico illecito dei rifiuti, anche perché in quel periodo esisteva solamente la rotta nord-sud con smaltimenti nelle discariche campane, in particolare Di.fra.bi. di Pianura e di Montagna Spaccata gestita da altri gruppi campani. Di questo notevole traffico di rifiuti una parte veniva illecitamente smaltita al nord, in impianti autorizzati, ad esempio depuratori piuttosto che inceneritori. Un caso emblematico era stato quello della Petrol Dragon che era riuscita a stoccare in ex depositi petroliferi migliaia di tonnellate che poi sono state oggetto di bonifica da parte delle varie regioni, soprattutto Piemonte e Lombardia"14. Da una costola dello "scandalo petroli" - sostiene l'ex comandante del nucleo del Corpo forestale di Brescia - nasce uno dei filoni della principale inchiesta sulle navi a perdere, quella che porterà gli investigatori ad approfondire la figura di Giorgio Comerio: "Nel 1995, ci imbattiamo in un ex petroliere dello scandalo dei petroli, Ripamonti Elio, che viene fermato a Chiasso. Fra i suoi documenti trasportava anche un progetto per l'affondamento di materiale radioattivo attraverso il sistema ODM. (...) C'era stata una doppia verifica su questo tipo di attività da parte della Guardia di finanza inizialmente su Comerio, personaggio di Garlasco e Pavia, e anche da parte nostra. Da tempo conoscevano questo Ripamonti, uno dei soggetti su cui ruotava lo stoccaggio dei cosiddetti «prodotti alternativi» della Petrol Dragon. (…) Ripamonti era un collaboratore di Rossi, quindi seguendo il filone della Petrol Dragon avevamo messo sotto controllo e verifica questo Ripamonti, che si stava recando a incontrare l'avvocato Formia a Lugano, per stipulare un accordo con Comerio per l'acquisto di alcune quote della società ODM15". Al Ripamonti la Forestale sequestrerà la documentazione con le prime tracce investigative sul progetto di inabissamento dei rifiuti radioattivi di Giorgio Comerio.

Questi primi elementi illustrano molto bene la complessità del panorama del sistema italiano di smaltimento dei rifiuti industriali dopo il 1985. Accanto alla riconversione imprenditoriale di quel network legato al cosiddetto "Scandalo dei petroli" - ovvero un sistema di evasione delle imposte sugli idrocarburi, con complicità di peso istituzionale accertate nelle indagini dell'epoca – si sviluppa quella rete di imprese, mediatori, esperti di brokeraggio marittimo, società finanziarie anche straniere (in particolare svizzere, come si vedrà) che caratterizzerà il business dello smaltimento illegale di rifiuti. La prima fase, che parte nel 1985 e arriva fino al 1988, riguarderà quasi esclusivamente il settore dei residui industriali. La soluzione "chiavi in mano" che verrà offerta alle industrie sarà la via del mare: portare i rifiuti fuori dall'Europa via nave.

L'illegalità ambientale

Secondo il rapporto ecomafia 2021 di Legambiente, la situazione relativi all'illegalità ambientale:

La classifica regionale dell'illegalità ambientale nel 2020					
Regione	Reati	% su totale nazionale	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri
Campania	5.457	15,7	4.885	50	1.908
Sicilia	4.245	12,2	3.792	45	1.450
Puglia	3.734	10,7	3.230	15	1.424
Lazio	3.082	8,8	2.775	40	1.295
Calabria	2.826	8,1	2.259	24	1.054
Toscana	2.000	5,7	1.786	2	490
Lombardia	1.897	5,4	2.613	62	561
Sardegna	1.559	4,5	2.328	23	404
Piemonte	1.326	3,8	1.167	0	288
Abruzzo	1.211	3,5	1.185	0	430
Veneto	1.416	3,3	1.390	20	323
Emilia-Romagna	1.123	3,2	905	1	407
Marche	1.075	3,1	949	4	353
Liguria	1.062	3	1.231	0	301
Basilicata	978	2,8	723	8	117
Umbria	696	2	1.178	25	109
F.V.Giulia	512	1,5	386	0	368
Molise	498	1,4	499	0	49
Trentino	367	1,1	270	10	89
Valle d'Aosta	73	0,2	79	0	7
Totale	34.867	100	33.620	329	11.427

Fonte: elaborazione di Legambiente dei dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

La classifica provinciale dell'illegalità ambientale nel 2020	
Provincia	Reati
Napoli	1.615
Roma	1.518
Bari	1.465
Palermo	1.180
Salerno	964
Cosenza	921
Reggio Calabria	830
Catania	803
Avellino	655
Potenza	574
Caserta	562
Foggia	553
Pescara	510
Genova	489
Livorno	477
Brescia	451
Latina	437
Lecce	430
Ancona	427
Perugia	321

Fonte: elaborazione di Legambiente dei dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

Classifica operativa in applicazione della L.68/2015						
Regione	Reati	Persone giuridiche denunciate	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri	Valore sequestri
Campania	280	7	216	3	58	25.729.000
Sardegna	157	0	504	3	6	2.073.000
Lombardia	82	5	115	26	51	15.170.249
Sicilia	74	25	120	15	27	48.243.550
Piemonte	63	126	47	0	10	525.000
T.A. Adige	45	0	46	0	7	7.500.000
Umbria	44	0	163	7	9	57.300.000
Calabria	38	2	42	7	34	135.211.500
Lazio	35	6	88	2	10	65.500
Veneto	31	1	28	9	4	1.206.500
Emilia-Romagna	24	1	21	0	6	102.066
Puglia	23	4	21	6	11	426.000
Marche	21	0	37	2	8	769.000
Toscana	19	0	13	4	2	70.500
Liguria	17	1	31	0	9	1.000.000
Molise	17	0	27	0	2	0
Basilicata	13	0	21	0	1	0
F.V.Giulia	8	2	2	0	1	0
Abruzzo	6	1	2	0	0	43.0167
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Totale	997	181	1.544	84	256	295.435.381

Fonte: elaborazione Legambiente dati Forse dell'ordine e Capitanerie di porto (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020).

Classifica sulla corruzione in Italia in materia ambientale					
Regione	n. inchieste	% sul tot. Nazionale inchieste	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri effettuati
Calabria	66	17,1	339	665	532
Campania	65	16,8	194	277	282
Lazio	44	11,4	105	87	96
Lombardia	40	10,4	136	298	292
Puglia	32	8,3	206	146	147
Sicilia	28	7,3	173	198	207
Toscana	25	6,5	108	38	40
Piemonte	14	3,6	48	32	35
Abruzzo	11	2,8	68	126	126
Emilia-Romagna	11	2,8	11	24	26
Marche	10	2,6	19	67	71
Sardegna	8	2,1	2	32	32
Veneto	7	1,8	20	212	215
Basilicata	5	1,3	32	29	29
Liguria	5	1,3	8	6	6
Umbria	5	1,3	5	0	0
F.V.Giulia	4	1	9	40	40
Valle d'Aosta	4	1	20	23	23
T.A.Adige	2	0,5	18	10	10
Molise	0	0	0	0	0
Totale	386	100%	1.521	2.310	2.210

Fonte: elaborazione Legambiente su indagini condotte dalle Forze dell'ordine, capitanerie di porto, DNA, DIA, 18 ottobre 2020-15 settembre 2021.

Classifica sulla corruzione in Italia in materia ambientale (1° gennaio 2010-15 settembre 2021)					
Regione	n. inchieste	% sul tot. Nazionale inchieste	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri effettuati
Campania	165	13,3	795	980	196
Sicilia	163	13,2	861	838	154
Calabria	148	12	1.463	1.445	392
Lazio	148	12	752	896	174
Lombardia	131	10,6	863	787	232
Puglia	98	7,9	599	754	157
Toscana	67	5,4	491	733	169
Sardegna	50	4	178	379	49
Veneto	39	3,2	194	566	72
Abruzzo	35	2,8	184	393	42
Piemonte	33	2,7	338	549	46
Emilia-Romagna	33	2,7	98	350	48
Marche	32	2,6	63	283	75
Liguria	30	2,4	80	184	20
F.V.Giulia	16	1,3	73	152	16
Umbria	15	1,2	48	129	49
Basilicata	14	1,1	72	145	11
T.A.Adige	10	0,8	61	84	62
Molise	5	0,4	32	186	3
Valle d'Aosta	4	0,3	20	23	7
Totale	1.236	100%	7.255	9.856	1.974

Fonte: elaborazione Legambiente su indagini condotte dalle Forze dell'ordine, capitanerie di porto, DNA, DIA, 18 ottobre 2020-15 settembre 2021.

Classifica sulla corruzione in Italia in materia ambientale (1° gennaio 2010-15 settembre 2021)					
Regione	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia	Tot.
n. inchieste	165	98	148	163	574
% su totale nazionale					46,4%
Persone arrestate	980	754	1.445	838	4.017
Persone denunciate	785	599	1.463	861	3.708
Sequestri effettuati	196	157	392	154	899

Fonte: elaborazione Legambiente su indagini condotte dalle Forze dell'ordine, capitanerie di porto, DNA, DIA. 18 ottobre 2020-15 settembre 2021.

Classifica Regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti nel 2020					
Regione	Reati accertati	% su tot. nazionale	denunce	arresti	sequestri
Campania	2.054	24,7	1.942	17	896
Lazio	736	8,9	942	36	391
Puglia	678	8,2	601	14	278
Lombardia	577	6,9	643	56	238
Piemonte	569	6,8	524	0	148
Sicilia	489	5,9	716	41	258
Sardegna	475	5,7	1.224	3	85
Calabria	456	5,5	693	14	273
Toscana	380	4,6	422	0	121
Veneto	269	3,2	600	18	84
Emilia-Romagna	249	3	276	0	107
Liguria	243	2,9	308	0	59
Abruzzo	216	2,6	224	0	86
Marche	205	2,5	234	4	65
Umbria	192	2,3	776	25	39
Basilicata	187	2,2	174	0	43
Molise	112	1,3	129	0	17
T.A.Adige	106	1,3	116	0	17
F.V.Giulia	90	1,1	109	0	49
Valle d'Aosta	30	0,4	38	0	2
Totale	8.313	100%	10.691	228	3.256

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

La classifica provinciale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti 2020	
Provincia	Reati accertati
Napoli	522
Roma	418
Caserta	282
Salerno	227
Bari	210
Avellino	206
Foggia	145
Cosenza	139
Reggio Calabria	122
Genova	114
Latina	114
Potenza	100
Taranto	95
Brescia	92
Catania	92
Perugia	90
Lecce	89
Brindisi	84
Cuneo	81
Matera	78

Esclusi di dati dei Carabinieri tutela ambiente

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

Classifica Regionale dell'illegalità nel ciclo del cemento nel 2020					
Regione	Reati accertati	% su tot. nazionale	denunce	arresti	sequestri
Sicilia	1.650	14,5	1.676	0	210
Campania	1.472	12,9	1.511	17	306
Puglia	1.340	11,8	1.474	0	418
Calabria	1.082	9,5	998	5	353
Lazio	842	7,4	839	0	222
Toscana	782	6,9	791	0	67
Lombardia	720	6,3	1.696	0	41
Veneto	436	3,8	473	0	26
Abruzzo	402	3,5	525	0	49
Piemonte	396	3,5	462	0	47
Basilicata	358	3,1	387	0	42
Marche	326	2,9	250	0	31
Sardegna	300	2,6	501	0	77
Liguria	297	2,6	555	0	33
Emilia-Romagna	273	2,4	204	0	37
Umbria	238	2,1	296	0	5
Molise	204	1,8	302	0	14
T.A.Adige	140	1,2	51	0	4
F.V.Giulia	102	0,9	56	0	14
Valle d'Aosta	33	0,3	36	0	3
Totale	11.393	100%	13.083	22	1.999

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

La classifica provinciale dell'illegalità nel ciclo del cemento nel 2020	
Provincia	Reati accertati
Napoli	368
Cosenza	271
Salerno	266
Potenza	216
Reggio Calabria	215
Roma	215
Avellino	214
Bari	195
Siracusa	184
Lecce	166
Latina	161
Foggia	153
Caserta	133
Crotone	130
Vibo Valentia	122
Brescia	111
Livorno	103
Catania	101
Palermo	100
Chieti	97

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle Forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020)

Situazione Campania

Dalla relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (XV)[4],

> Da più parti e reiteratamente, si è posto in evidenza come il settore dei rifiuti rappresenti ormai uno dei terreni privilegiati dalla criminalità organizzata per l'investimento dei capitali illeciti, mediante il controllo ovvero la gestione diretta di una porzione rilevante delle imprese del settore; e ciò soprattutto per la bassa incidenza di rischio, dovuta principalmente all'assenza di strumenti repressivi e sanzionatori adeguati. In tale prospettiva, occorre portare a compimento percorsi sia di riforma normativa che di raccordo istituzionale. Sul primo versante, merita di essere segnalata la duplice iniziativa legislativa – del Governo e dei parlamentari membri di questa Commissione – diretta ad introdurre nel vigente sistema penale disposizioni in grado di rendere più incisive le investigazioni e maggiormente dissuasive le sanzioni; sotto il profilo istituzionale, questa Commissione si è fatta promotrice della conclusione di protocolli di cooperazione ed interscambio informativo – fra tutti i soggetti interessati al contrasto degli illeciti in materia di rifiuti – al fine di avviare quella circolarità di informazioni indispensabile anche e soprattutto per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata. L'esperienza di questi ultimi anni della Campania ha mostrato, in particolare, un ulteriore profilo di novità`: la criminalità organizzata è passata, nel settore dei rifiuti, da soggetto esterno al circuito istituzionale e gestionale, interessato ad inserirsi nei canali di erogazione della spesa pubblica, a soggetto sempre più presente negli snodi decisionali. Gli elementi informativi assunti durante le audizioni, soprattutto quelle dei magistrati della procura della Repubblica di Napoli, nonché´ la documentazione acquisita con riferimento alle indagini che hanno interessato la struttura commissariale, hanno rappresentato un quadro nel quale la criminalità organizzata, soprattutto nella sua articolata dimensione imprenditoriale, ha assunto un ruolo che desta preoccupazione. La gravità di quanto denunciato dai magistrati inquirenti napoletani impone interventi tanto radicali quanto immediati. Con ciò`, tuttavia, non si intende proporre l'istituzione di nuovi soggetti con competenze *extra ordi*nem o di ulteriori task force; va, al contrario, supportata l'azione degli organi deputati alla prevenzione ed alla repressione delle condotte devianti, in particolare delle forze dell'ordine e della magistratura, la cui azione, tuttavia, è auspicabile si connoti di maggiore rapidità ed incisività di intervento. Occorre, piuttosto, agire sulle cause, sulle condizioni che hanno favorito questo insano connubio tra segmenti delle istituzioni e apparato criminale nella gestione del ciclo dei rifiuti, o meglio, nella gestione della situazione conseguente al mancato avvio di un ciclo dei rifiuti in Campania. Perché´ è da questo dato che bisogna prendere le mosse. Al di là delle ragioni che sono al fondo di tale fallimento, l'assenza di un ciclo integrato dei rifiuti ha fatto sì` che le discariche divenissero, da elemento accessorio, nodo assolutamente centrale nello smaltimento dei rifiuti.
> Un ciclo centrato sulle discariche, oltre che contrario alla normativa europea, è in realtà un non-ciclo. Esso rappresenta la perpetuazione del sistema tradizionale di smaltimento dei rifiuti in Campania, con una novità non di poco conto: la possibilità di utilizzare i poteri *extra ordinem* propri dell'istituto del commissariamento. Il che ha significato una progressiva estromissione dai circuiti gestionali degli ordinari meccanismi di controllo

[4] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, XV legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesso, Relazione territoriale sulla Campania (Rel. sen. Barbieri e sen. Piglionica), Doc. XXIII, n.2, p. 14 e ss.

> politico-amministrativi, con il conseguente isolamento della struttura commissariale. L'emergenza nell'emergenza – cioè la vera emergenza, quella determinata dall'esaurimento delle discariche a disposizione – ha, sempre con maggiore frequenza, imposto soluzioni di brevissimo periodo, ed è allora che, sia pure in taluni casi e senza connotazioni di sistematicità`, la criminalità organizzata si è presentata come uno dei soggetti in grado di offrire risposte immediate. La camorra, infatti, si è da sempre contraddistinta per un controllo di alcune aree del territorio, non disgiunto dalla capacità di influenzare il consenso delle realtà locali. Sicché´, nel momento in cui è stato necessario reperire nuovi siti da adibire a discarica e, per giunta, si è scelta la strada di demandare al soggetto privato affidatario la scelta di tali siti, nell'impossibilità di attivare i fisiologici meccanismi di coinvolgimento delle comunità`, si e`, in taluni frangenti, imboccata la scorciatoia del rapporto con quei soggetti che di fatto hanno dato dimostrazione di essere in grado di controllare il consenso. Lo scellerato rapporto fra taluni segmenti dell'apparato istituzionale e criminalità organizzata ha assunto, poi, nel caso della Resit (sempre oggetto di investigazioni della Direzione Antimafia del capoluogo partenopeo), connotazioni da vera e propria joint venture allorché´ a quest'ultima è stata assicurata, con una reiterata attività di falsificazione di atti e documenti amministrativi, la possibilità di sfruttare le discariche anche per smaltire illecitamente rifiuti speciali. In definitiva, un siffatto contesto in cui le scelte sono state di fatto condivise con mediatori sociali non istituzionali, e nel quale si è assistito ad una gestione dei fondi per finalità spesso estranee all'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti, ha posto le condizioni perché´ quel dissenso, incapace di manifestarsi secondo i canali ordinari, sia esploso talora con connotazioni eclatanti. L'aver rafforzato con il recente decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, le prerogative del Commissariato, raccordandole però con un più incisivo coinvolgimento delle comunità locali, attraverso la figura dei presidenti delle province-subcommissari, potrà far meglio risaltare la sequenza decisionale e consentirà di porre le condizioni per ritornare – sia pure attraverso un percorso transitorio assistito e guidato – ad una intermediazione con le popolazioni locali secondo canali e modalità fisiologiche; con la auspicabile conseguenza, per un verso, di eliminare mediazioni improprie e costose (quali, ad esempio, quelle svolte dai consorzi) e, per l'altro, di prosciugare il terreno su cui, in questi anni, è proliferata l'industria della mediazione della criminalita` organizzata.

Dalla relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (XVII)[5],

Le dichiarazioni di Carmone Schiavone e gli intombamenti.
La desecretazione delle dichiarazioni rese nell'anno 1997.

> La collaborazione di Carmine Schiavone rappresenta un "evento" storicamente fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata campana e al clan dei casalesi. E' stato l'inizio: sicuramente le collaborazioni successive hanno fornito elementi rilevantissimi e anche di maggiore interesse rispetto a quelle prime rivelazioni, ma resta il fatto che Carmine Schiavone ha aperto una strada, con le sue contraddizioni e le sue criticità certamente, ma pur sempre un percorso fondamentale nella

[5] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesso, Relazione territoriale sulla Campania (on.le Braga e on. Polverini), Doc. XXII, n.52, p. 252 e ss.

ricostruzione giudiziaria e storica della vita della criminalità organizzata casalese e non solo. Figura controversa, dunque, quella di Carmine Schiavone, e storia controversa la sua sino alla sua morte, fatta di intemperanze e di sfide provocatorie, ma anche di rivelazioni importanti. Seppure l'oggetto della inchiesta della Commissione si sia necessariamente focalizzato sul contributo dichiarativo di Carmine Schiavone in relazione allo specifico fenomeno del traffico illecito dei rifiuti, è interessante leggere le sue dichiarazioni nel loro complesso attraverso lo sguardo competente e privilegiato di chi Carmine Schiavone lo ha conosciuto bene nel corso del suo percorso collaborativo e cioè l'attuale procuratore nazionale antimafia, Federico Cafiero de Raho. Dalle dichiarazioni di Federico Cafiero de Raho, ascoltato dalla Commissione, nella qualità di ex procuratore aggiunto della direzione distrettuale antimafia presso il tribunale di Napoli, in data 22 giugno 2015: "… Ho portato avanti le indagini che riguardavano la collaborazione di Carmine Schiavone, che iniziò a collaborare nel maggio del 1993. Quando iniziò a rendere dichiarazioni, costui era un fiume in piena: egli voleva fornire uno scenario molto ampio del territorio nel quale aveva operato. Carmine Schiavone era stato un elemento di vertice del clan dei casalesi, per quanto non abbia mai occupato un ruolo direttivo, nel senso che era il cugino di Francesco Schiavone «Sandokan», che era invece uno dei capi del clan dei casalesi. (…) Carmine Schiavone aveva avuto rapporti con Antonio Bardellino; aveva trascorso gran parte della sua vita in carcere, dove, quando entrava in un padiglione, assumeva il ruolo di capo sezione per la camorra, per il clan dei casalesi, quindi era una persona conosciuta e rispettata per il suo carisma criminale. Non era, tuttavia, la persona che decideva per il clan: a decidere erano il cugino e gli altri capi, quindi, anche quando ha partecipato a qualche omicidio, lo ha fatto perché il cugino lo ha portato con sé; pertanto, non ha partecipato ad alcun omicidio significativo, mentre vi hanno partecipato gli altri capi. Quando Carmine Schiavone ha parlato dei rifiuti, ne ha parlato come di uno dei settori di operatività del clan. Ancor prima, però, ha sviluppato il settore delle truffe AIMA, quindi, i prodotti ortofrutticoli, mezzi di cui il clan disponeva ma che non trasportavano niente, anche grazie alle commissioni compiacenti. Anche qui ci furono arresti di appartenenti alla Guardia di finanza ed altri, perché le commissioni avallavano il passaggio di mezzi che non trasportavano nulla, con grossi guadagni anche sotto questo profilo…"

Il procuratore Cafiero de Raho ha poi proseguito nel corso della sua audizione soffermandosi specificamente su quanto riferito da Schiavone con riferimento al tema dei rifiuti: "... Quando ci ha parlato dei rifiuti, egli non ha mai riferito di aver personalmente trattato quel settore, anzi, le indicazioni che ha fornito sono state piuttosto generiche. Ricordo che parlò dei fusti occultati nei laghetti di Castel Volturno; essendo questa per noi un'indicazione importante, perché era un'indicazione precisa su dove cercare i rifiuti, facemmo un'operazione in grande stile con i carabinieri del NOE, la Forestale e i sommozzatori: arrivammo intorno alle 6.00 di mattina nei laghetti. Si tratta di tanti scavi dai quali fuoriesce acqua per via del livello del mare e dei vasi comunicanti; tale acqua viene tirata sulla sabbia, che poi serve per il calcestruzzo (…) al nostro arrivo trovammo tutti questi siti per la raccolta della sabbia abbandonati, perché quando si accorsero che stavamo intervenendo con un'operazione, a dimostrazione della illiceità nella quale operavano, lasciarono gli uffici in cui operavano e fuggirono tutti, per cui trovammo i laghetti recintati con gli strumenti che ancora funzionavano e tiravano su sabbia, senza che ci fosse nessuno. Cominciammo il nostro lavoro tirando su dei fusti che vennero sequestrati: ne

aprimmo uno e stavo per svenire. In quei contenitori che pensavano di smaltire in quel modo, c'erano tracce di vernice. Da Carmine Schiavone non avemmo, però, indicazioni su chi avesse lanciato i fusti, da chi fossero stati utilizzati, da dove provenissero, perché Carmine Schiavone non aveva tutte queste indicazioni. Egli ci disse che il genero, Pezzella Nicola, aveva dei rifiuti in un terreno (…) Lo aveva scavato e questo terreno era stato utilizzato per i rifiuti. Parlò di rifiuti in modo molto generico, eppure questo era uno dei fatti che lo toccavano più da vicino. Quando sono state fatte le operazioni che riguardavano gli amministratori locali, la struttura militare, gli imprenditori e gli appartenenti alle forze dell'ordine, sono stati fatti anche accertamenti sui luoghi che erano stati indicati in modo più preciso. Risultò che vi era una discarica di circa 50.000 metri cubi di rifiuti speciali non pericolosi occultata sotto uno strato di terra e breccia, interrata fino alla falda dell'acqua, per una profondità di circa 6-7 metri, realizzata in tempi diversi e comunque anteriori al 1993-1994. Erano stati utilizzati circa 8.000 metri quadri di questo terreno, che si trova in Casal di Principe, in via Circonvallazione, di proprietà dell'Istituto diocesano per il sostentamento del clero di Aversa. Altra discarica, sempre per rifiuti speciali non pericolosi, è quella rinvenuta nel terreno della Immobiliare Bellavista, società intestata a Schiavone Saverio Paolo, un cugino di Carmine Schiavone. Non vennero effettuati altri accertamenti per quanto riguardava le indicazioni che Carmine Schiavone aveva fornito, perché lui parlò anche dei rifiuti occultati sotto la rete viaria che circondava Napoli (Nola-Villa Literno ed altri, i cosiddetti «rilevati»), ma non disse mai dove fossero stati nascosti i rifiuti, né fornì indicazioni sui camion che avessero fatto ciò. Sotto questo profilo, anche se aveva riferito che i rifiuti erano un settore di cui Francesco Schiavone si era occupato, egli non ha mai fornito indicazioni precise; quindi, questo è rimasto uno degli aspetti meno trattati nell'ambito del procedimento che nasceva dalle dichiarazioni di Carmine Schiavone. Schiavone parlò, però, di varie persone, tra cui Cipriano Chianese, che è stato il titolare di discariche anche importanti…"

Dunque importanti punti fermi sono posti dal procuratore Federico Cafiero de Raho in relazione alle dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia. Il procuratore chiarisce che non sempre le indicazioni dei luoghi dove operare la ricerca dei rifiuti intombati risultava precisa in quanto Carmine Schiavone faceva riferimento ad aree piuttosto vaste. Allorquando le indicazioni erano state specifiche, gli inquirenti e le forze di polizia erano intervenute. Egli richiama dunque due precisi eventi di rinvenimento: - il rinvenimento dei fusti occultati nei Laghetti di Castelvolturno; - il rinvenimento di un interramento di rifiuti speciali non pericolosi per circa 50.000 metri cubi occultati sotto uno strato di terra e breccia in un terreno sito in Casal di Principe alla via Circumvallazione di proprietà dell'Istituto diocesano del clero di Aversa. La audizione del procuratore Federico Cafiero de Raho avviene nell'anno 2015 e dunque successivamente alla desecretazione delle dichiarazioni che Carmine Schiavone aveva reso nel 1997 ad una delegazione della Commissione di inchiesta di cui era presidente Massimo Scalia. Nel corso dell'audizione in ragione del lavoro istruttorio svolto dalla Commissione di inchiesta, l'approfondimento è consistito anche nel comprendere se rispetto agli iniziali contributi conoscitivi forniti dallo Schiavone sulla materia dei rifiuti, le dichiarazioni desecretate del 1997 e le successive esternazioni di Schiavone anche ai media potessero contenere elementi di novità suscettibili di ulteriore approfondimento investigativo. Si riporta in seguito un passaggio dell'audizione. "Presidente. … Lei ritiene che lui (Schiavone) non abbia dato lo stesso tipo di

indicazioni, che invece su altri ha dato in maniera molto puntuale e specifica, per una sua mancata conoscenza, o piuttosto perché non voleva parlare di quelle cose? Federico Cafiero De Raho, ex procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli. Carmine Schiavone, secondo me, ha parlato di tutto. Presidente. Le pongo questa domanda perché tutto nasce dalle dichiarazioni che lui fa innanzi alla Commissione Scalia e che poi riprende dopo tanti anni, affermando: «Io avevo detto tutte queste cose e nessuno si era attivato». Adesso si tratta di capire se a quell'epoca le sue segnalazioni erano state fatte presso le procure competenti: io non lo so, ma c'è questo gap. Se uno viene a dire determinate cose in una Commissione d'inchiesta, si presume che le procure ne siano già a conoscenza, o che comunque qualcuno della Commissione, anche se l'atto è secretato, informi in qualche modo le procure competenti... Federico Cafiero De Raho, ex procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli. A mia memoria, non ha mai parlato di rifiuti radioattivi, di fanghi radioattivi o di altro; comunque, egli non ha mai dato indicazioni né sul luogo dove si trovassero tali rifiuti, né su chi li avesse gestiti. Questo è certo, perché Carmine Schiavone è stato gestito unicamente da me, da Lucio Di Pietro, da Francesco Greco, da Carlo Visconti per un certo periodo e da Fausto Zuccarelli per un altro periodo. Tutte le sue dichiarazioni venivano inserite in un unico blocco di verbali: che qualcosa sia andato fuori e che abbia potuto rendere dichiarazioni diverse mi sembra, per la verità, poco probabile. Carmine Schiavone, caratterialmente, aveva un modo di porgersi che non era sempre agevole percepire, valutare e interpretare. Spesso, quando doveva riferire un avvenimento, era come un fiume in piena, per cui bisognava cominciare a fermarlo per chiedergli: «Quello che sta dicendo, lo sa per averlo vissuto direttamente o perché lo ha saputo? Se lo ha saputo, da chi lo ha saputo?» Nel caso in cui non era nemmeno in grado di dire da chi avesse saputo certe cose, gli si chiedeva: «Lei ricorda in quale contesto lo ha appreso? Carmine Schiavone è stato interrogato con precisione, anche perché i primi a convincersi della bontà delle sue dichiarazioni dovevamo essere noi: gli si chiedeva, ripetutamente, di chiarire in modo molto preciso quello che riferiva. Noi abbiamo sempre distinto ciò che sapeva per averlo appreso nel contesto di una sua partecipazione, da quello che sapeva per averlo appreso in altri contesti. Quando riferiva un fatto di questo tipo, nel momento in cui diceva «ho saputo nel clan...», oppure «si sapeva nel clan che tutti i rilevati erano...», gli si chiedeva: «dove dobbiamo andare a cercare? Ha visto mai i camion? Dove andavano a scaricare i camion?» Devo dirle anche che Carmine Schiavone aveva, con me, un rapporto molto diretto, perché io non ho mai abbandonato un mio collaboratore. Fino a due giorni prima di morire, lui mi faceva chiamare dal figlio per dirmi come stava andando la sua degenza, se effettivamente carabinieri o altri si erano recati nel luogo, se lo stavano sostenendo, se lo proteggevano sufficientemente. Pur avendo io assunto le funzioni di procuratore della Repubblica a Reggio Calabria, lui mi ha scritto e mi ha telefonato più volte. Pertanto, potrei credere di sapere tutto di lui, o almeno, spero che mi abbia sempre detto tutto. Con me non poteva fingere troppo: siamo stati assieme per mesi e mi era riconoscente del fatto che tutto quello che aveva detto, era stato portato a giudizio ed erano stati condannati tutti quelli che erano stati da lui indicati per cognizione diretta. C'è poi tutta la parte che ha appreso – è un altro capitolo – e che ha costituito, poi, la fonte per aprire altri procedimenti. Infatti, quando lo stesso Milita ha lavorato su Cipriano Chianese, ha preso spunto anche da quelle dichiarazioni, che di per sé erano utili a ben poco. Questo vale per tanti altri fronti…" Ancora una volta il contributo fornito dalla audizione del procuratore Federico Cafiero

de Raho fissa alcuni punti fermi. Le dichiarazioni rese nel percorso collaborativo da Carmine Schiavone furono quelle racchiuse nei verbali di interrogatori resi ai magistrati che a suo tempo seguirono il dichiarante. Da qui ulteriori approfondimenti avuto riguardo alle dichiarazioni rese alla Commissione di inchiesta nel 1997: "Presidente. ...Sicuramente una spiegazione c'è, ma la chiedo a lei, visto che lei lo conosceva molto bene: come si spiega lei che qualche anno fa – credo un anno e mezzo prima che lui morisse - se ne sia uscito in maniera così pubblica su questa questione dei rifiuti? Lo ritiene un ultimo tentativo per poter avere una copertura e per poter rimanere in un programma di protezione? Se è così, risulta un po' sorprendente che, d'improvviso, abbia cominciato a indicare luoghi e situazioni che prima aveva solo segnalato in maniera generica durante l'audizione alla Commissione bicamerale nel 1997. Come dicevo, vorrei cercare di capire questo punto, cioè perché quella audizione sia rimasta lì, se così è stato. Può anche darsi che fossero cose che aveva già riferito alle procure del posto. Federico Cafiero De Raho, ex procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli. In auto, nel venire qui in Commissione, ho rivisto parte di quelle dichiarazioni, perché non le avevo lette tutte. Vedo che incorre sempre nella solita imprecisione nel racconto. Dice tante cose – sono più di 60 pagine – però nessuna di esse dà l'indicazione specifica e consente di andare in un luogo a verificare. Sotto questo profilo, noi abbiamo sempre scisso i fatti sui quali si poteva intervenire e verificare, da quelli che venivano assunti come fonte di altri approfondimenti, ma che, di per sé, non erano dimostrativi dell'effettività e della veridicità della sua dichiarazione…" Sulla circostanza dei fatti poi riferiti ai giornali e ai media da Schiavone negli anni successivi si è così espresso: "Federico Cafiero De Raho, ex procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli. Sì, solo dai giornali, ma ha detto tutto quello che aveva da dire. Se avesse avuto altre cose da dire, che non aveva detto, la legge non avrebbe consentito, peraltro, di sentirlo ancora una volta. Bisognerebbe capire quale fondamento può avere una nuova notizia che prima non è stata riferita. Io credo che tutti i verbali di Carmine Schiavone possano essere acquisiti, perché ormai c'è stata o un'archiviazione, per essere rimasti ignoti gli autori, oppure le sue dichiarazioni sono state processualizzate e quindi c'è stata una sentenza. Pertanto, tutto ciò che ha riferito può essere recuperato attraverso i verbali. È certo che allora egli abbia detto tutto quello che aveva da dire, a meno che non vi fossero fatti che al momento gli erano sfuggiti, ma se così, certamente non erano cose importanti. Sugli aspetti che riguardavano il clan dei casalesi egli ha riferito tutto ciò che sapeva: non ha detto, prima, se ci fossero dei materiali radioattivi, o di altro tipo, occultati o interrati nel terreno. Su questo, avrei dei dubbi, perché ha detto anche cose che non aveva vissuto personalmente…" Dunque la audizione del procuratore Federico Cafiero de Raho chiarisce che: - la collaborazione di Carmine Schiavone rappresenta un contributo importante e rilevante nella lotta alla criminalità organizzata; - le sue dichiarazioni sono state interamente raccolte dall'autorità inquirente che per prima seguì lo Schiavone nel percorso collaborativo; - le dichiarazioni che lo stesso rese in tema di rifiuti e di intombamento furono oggetto di uno specifico vaglio degli inquirenti i quali decisero di intervenire in quelle situazioni in cui vi erano delle probabilità concrete che l'indicazione conducesse ad esiti positivi, tralasciando le indicazioni connotate da eccessiva genericità e/o vastità dell'area indicata; - le dichiarazioni dello Schiavone non operarono mai riferimenti a specifici luoghi in cui fossero stati interrati rifiuti radioattivi; - le successive dichiarazioni rese alla Commissione "Scalia" nel 1997 non hanno fornito ulteriori indicazioni di luoghi

che fossero dotate di quella specificità tale da consentire una operazione di ulteriore scavo al fine dei rinvenimenti; - le successive dichiarazioni rese dallo Schiavone, una volta fuoriuscito dal programma di protezione negli anni recenti, qualora anche differenti rispetto a quanto precedentemente dichiarato, devono essere valutate con cautela atteso che come ribadisce il procuratore F. Cafiero de Raho "Bisognerebbe capire quale fondamento può avere una nuova notizia che prima non è stata riferita" e resa per la prima volta a distanza di molti anni agli organi di informazione. Gli approfondimenti nel corso dell'audizione del 25 ottobre 2017 Sul tema dell'intombamento e delle dichiarazioni di Carmine Schiavone si è ritornati nel corso della recente audizione del procuratore Giovanni Melillo accompagnato dai procuratori aggiunti Giuseppe Borrelli e Nunzio Fragliasso, di cui si riporta in seguito parte del resoconto stenografico: "Giuseppe Borrelli, Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli.... La direzione distrettuale antimafia di Napoli è stata in questi anni impegnata innanzitutto nella gestione dei complessi procedimenti derivanti dalle attività svolte negli anni scorsi quanto ai rapporti tra i casalesi e una serie di imprese che operavano nel settore dei rifiuti. Questi dibattimenti, come diceva il procuratore della Repubblica, hanno avuto in questi anni i loro esiti, che nella gran parte dei casi hanno riconosciuto la correttezza delle prospettazioni accusatorie della procura di Napoli. Ovviamente, è stata impegnata anche nell'analisi dei nuovi fenomeni, sia collegati sia non collegati alla criminalità organizzata. Soprattutto, è stata impegnata, come dirò in conclusione del mio intervento, in una complessiva analisi delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia appartenenti al clan dei casalesi, tesa essenzialmente a verificare la possibilità di individuare, sulla base di un esame complessivo di quello che era stato detto, i siti non ancora scoperti, ove, secondo i collaboratori, erano stati interrati i rifiuti. (…) Ancora, sono proseguite le attività sul tombamento di rifiuti del clan dei casalesi. Recentemente, è stata avanzata una richiesta di rinvio a giudizio con riferimento allo sversamento di circa 150.000 metri cubi di rifiuti in una zona del comune di Casal di Principe, rifiuti che hanno provocato ancora una volta l'inquinamento delle falde idriche. Il procedimento ha visto anche il sequestro di una serie di pozzi (...) Vorrei, però, spendere qualche parola essenzialmente sugli accertamenti effettuati a proposito delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e dello stesso Carmine Schiavone, perché penso che sia una questione che interessi particolarmente. (..). È stata un'attività estremamente complessa. Voi comprenderete che molte dichiarazioni dei collaboratori di giustizia sono state raccolte in momenti assolutamente emergenziali del contrasto al clan dei casalesi, in cui sostanzialmente si susseguivano gli omicidi ed era necessario intervenire a tamponare un grave problema di ordine pubblico e di tutela dell'incolumità pubblica. Occorreva intervenire a limitare la forza militare del clan dei casalesi. Ovviamente, il proliferare delle collaborazioni di giustizia, probabilmente anche troppe, ha reso poi estremamente complesso il ricondurre a unità tutte le dichiarazioni rese nel corso degli anni, spesso in maniera imprecisa, con riferimento al problema dell'interramento e allo smaltimento dei rifiuti.

Proprio il procuratore della Repubblica, nelle sue precedenti funzioni di procuratore aggiunto, e l'attuale procuratore di Napoli nord, Francesco Greco, ebbero l'idea di aprire due fascicoli che si prefiggevano di analizzare e ricondurre a unità tutte le dichiarazioni che riguardavano questo argomento. Io ho provveduto a riunire questi fascicoli, innanzitutto per la contiguità della zona del giuglianese e della zona del casertano, dove erano avvenuti questi interramenti, ma soprattutto per modificazioni

interne nella competenza della direzione distrettuale antimafia. A questo fatto si sono aggiunte poi le dichiarazioni di Carmine Schiavone, che hanno avuto molta incidenza e molta risonanza sul piano mediatico. Schiavone, come voi ricorderete, in una gita in elicottero con una televisione satellitare indicò una pluralità di siti dove erano stati interrati rifiuti, che secondo lui non erano mai stati oggetto di precedenti dichiarazioni. In realtà, solo due di questi siti non erano stati oggetto di precedenti dichiarazioni, e sono stati individuati. Allo stesso modo, dalle ulteriori dichiarazioni dei collaboratori di giustizia sono stati individuati altri sedici siti dove dovrebbero essere interrati i rifiuti. Ora, la procura di Napoli ha svolto su questi siti innanzitutto delle rilevazioni preliminari, atte a verificare l'infondatezza delle stesse dichiarazioni di Carmine Schiavone secondo cui vi era un problema di interramento di rifiuti radioattivi. Esclusa radicalmente la presenza di rifiuti radioattivi, ovviamente resta la necessità di verificare se questi rifiuti siano o meno presenti nel sottosuolo. I luoghi indicati da Schiavone erano cinque. Tre sono stati esaminati, e vi sono stati trovati rifiuti. In altri due casi, ai quali si aggiungono gli altri sedici, a ciò non si è potuto provvedere in questo momento. La procura, infatti, si trova nella difficoltà di procedere per fatti sicuramente prescritti, in relazione ai quali si tratterebbe di affrontare spese che non hanno un esito che rientri nelle finalità istituzionali della procura della Repubblica. In un caso questo è stato fatto, in altra vicenda che non riguardava Schiavone, e cioè sono stati trovati dei rifiuti in plastica: contrariamente a quello che era stato detto dai collaboratori di giustizia, il procedimento si è chiuso con l'archiviazione. Compiere queste operazioni è costato una cifra abbastanza rilevante. Presidente. Queste erano tutte indicazioni che dava riguardo alla regione Campania, a Napoli? Giuseppe Borrelli, Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli. Napoli e Caserta. Giovanni Melillo, Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli. È importante precisare che si tratta di indicazioni «racchiuse» nelle dichiarazioni rese anche pubblicamente negli anni successivi alla fuoriuscita dal programma speciale di protezione, cioè negli anni 2012-2013. I nostri accertamenti non sono tardivi rispetto alle propalazioni originali, che riguardavano soltanto due o tre siti, che formarono oggetto di puntuale verifica. Si riferiscono a indicazioni date successivamente, quasi sempre de relato, senza alcuna specificazione della natura dei rifiuti che sarebbero in questi medesimi luoghi interrati. Comunque, è del tutto evidente che, poiché astrattamente si pone un problema di sicurezza, di tutela della salute delle persone che vivono in quei luoghi, il mio ufficio troverà le forme per trasmettere queste conoscenze alle competenti autorità amministrative perché valutino iniziative di competenza…" Le dichiarazioni ultime offerte dall'ufficio inquirente napoletano con particolare riferimento alle competenze della direzione distrettuale antimafia confermano e completano quanto a suo tempo, nell'anno 2015, riferito alla Commissione dall'attuale procuratore nazionale antimafia Federico Cafiero de Raho. Si è ancora una volta escluso il rinvenimento sulla base di quelle propalazioni di rifiuti radioattivi. 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

Le dichiarazioni del 1997 di Carmine Schiavone Alla luce di quanto sinora illustrato è apparso opportuno alla Commissione, in ragione di una completezza espositiva del tema, richiamare in questa sede attraverso la rilettura delle dichiarazioni desecretate quali siano stati i passaggi del narrato del collaboratore in cui si opera un riferimento all'intombamento di rifiuti. Va chiarito che il collaboratore nelle sue dichiarazioni riferisce non solo dei rifiuti illecitamente "intombati "nei terreni e nelle campagne campane, ma anche dei rifiuti tossici e nocivi che erano illecitamente conferiti nelle discariche campane formalmente autorizzate. Si ripropone la distinzione che sarà oggetto di uno specifico commento nei paragrafi successivi e cioè tra l'attività criminale che si inserisce nella gestione lecita del ciclo dei rifiuti e quella invece che opera illecitamente al di là di qualsivoglia forma di autorizzazione e che gestisce illegalmente il ciclo dei rifiuti. L'intombamento dei rifiuti appartiene sicuramente a questa seconda categoria. Carmine Schiavone riferisce di: - interramento di fusti realizzato negli anni '90 " a Casal di Principe, dietro il campo sportivo e nei pressi della superstrada; - interramento " in un terreno sul quale oggi vi sono i bufali e su cui non cresce più erba, vicino alla superstrada in un terreno di Noviello; - interramento nelle cave della provincia di Caserta di proprietà dei casalesi;" - interramento in una cava a Villaricca; - interramento nel lago di Lucrino. Più volte, tuttavia, nel corso delle dichiarazioni rese Carmine Schiavone ha sempre precisato che le indicazioni offerte alla conoscenza della Commissione erano già state fornite all'autorità giudiziaria.

La rilettura dell'ultima emergenza: i rapporti tra imprenditoria, politica e criminalità organizzata[6]

Nel corso dell'audizione svoltasi in data 23 giugno 2015, la senatrice Rosaria Capacchione ha individuato il sito della discarica abusiva "Bortolotto" quale luogo dei primi accordi che furono siglati tra camorra, un certo tipo di politica ed un certo tipo di imprenditoria per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Su quella discarica, prosegue la senatrice, fu siglato il primo accordo che riguardava lo smaltimento dei rifiuti urbani tra il clan la Torre di Mondragone, gli smaltitori, gli amministratori e i camorristi: "…Io personalmente ho ricostruito che proprio in quel periodo nasce quella che chiamiamo «ecomafia». In quel momento, viene partorito l'accordo strutturale tra queste tre componenti, cioè la politica, l'imprenditoria e la camorra che spara, perché quella è un'operazione ad altissimo reddito. Insieme agli RSU, cominciano a viaggiare anche rifiuti speciali e rifiuti industriali. È datata proprio 1989 la nascita di Ecologia 89, la prima e unica società certamente mafiosa scoperta che si occupava di rifiuti, di cui voi avete ampie tracce nelle relazioni degli anni precedenti. Infatti, questa società fu scoperta nel 1991-1992 dai carabinieri di Napoli con l'operazione Adelphi, che disegnò uno scenario in cui c'erano produttori di rifiuti che arrivavano dalla Liguria (in particolare da La Spezia), dalla Lombardia, dalla Toscana e dal Piemonte, in genere collegati da una filiera massonica, che avevano dei terminali dello stesso tipo anche in Campania. Ci fu l'ingresso ufficiale in società di esponenti del clan dei casalesi, per esempio Gaetano Cerci, parente di Francesco Bidognetti, che era stato più volte segnalato nei pressi di Villa Wanda e aveva frequentazioni

[6] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *rel. cit*., p.302 e ss.

strutturali con Gelli. In quello stesso periodo, cominciano ad arrivare i rifiuti industriali, che poi troveremo negli anni successivi sia nella zona della discarica Bortolotto, che citavo poc'anzi, sia nella zona dell'area vasta di Giugliano, controllata da Gaetano Vassallo e poi da Cipriano Chianese. Sono questi i nomi che ritroviamo costantemente nel corso degli anni in varie indagini che hanno riguardato i rapporti tra la politica e il clan dei casalesi…" Prosegue la Senatrice Capacchione quanto al concetto di "sistema ecomafie": "Nel corso degli anni, mi sono convinta che in effetti era così: se possiamo parlare di un sistema ecomafie, è proprio perché si tratta di un sistema. In un sistema, non c'è solamente la componente violenta mafiosa, che può servire a garantire il controllo del territorio in una determinata zona, per evitare, per esempio, che le proteste popolari superino un certo livello di guardia e per fare in modo che siano normalmente gestibili. In un sistema c'è bisogno di tutte le componenti. C'è bisogno di sindaci che identifichino un luogo piuttosto che un altro. C'è bisogno di consiglieri regionali o di presidenti di regione – sto facendo un esempio, non sto pensando a nessuno in particolare – che identifichino un'area piuttosto che un'altra nella regione dove collocare determinati impianti. C'è bisogno del vigile urbano o dell'ufficiale dei carabinieri che passi davanti a una cosa e non la veda. C'è bisogno del magistrato che apra un fascicolo e non lo chiuda. Altrimenti, non sarebbe un sistema, ma un episodio singolo…" Non esclude la Senatrice, giornalista, che la lettura di alcuni accadimenti possa essere oggi diversa: "…Nel 2005 un'inchiesta del dottor Cantone, che allora era alla DDA di Napoli, portò all'arresto di Michele Orsi. Gli atti furono trasmessi a Roma, che gli diede gli arresti domiciliari. Michele Orsi, di Eco4, era l'uomo dell'accordo tra politica e camorra nell'emergenza rifiuti del 2002-2003 e in quella 2007-2008. In estrema sintesi, è l'uomo che compare nell'inchiesta Cosentino. Quella fu una piccola indagine, che portò all'arresto ai domiciliari di Michele Orsi, ma che disegnò uno scenario molto più ampio di collusioni e di connivenze, che andavano dal funzionario di prefettura al magistrato e al vigile urbano, i quali concorrevano, anche se in quel caso fu un fatto episodico, a un piano un po' più ampio. Ritroveremo questi nomi negli anni, anche in altre indagini e anche con ruoli differenti. Michele Orsi in seguito è stato ucciso. Sergio Orsi adesso è stato arrestato, ma lo ritroviamo in altre indagini, per esempio, insieme ad Angelo Brancaccio, che all'epoca era sindaco di Orta di Atella e in seguito è stato consigliere regionale dei DS e, dopo l'arresto, transitò in Udeur e partiti di questo tipo. Brancaccio faceva parte della stessa filiera, aveva le stesse amicizie e le stesse frequentazioni. Insieme ai fratelli Orsi, che nel 2003-2004 aveva tesserato nei DS, era l'interfaccia di Forza Italia per i rapporti con Cosentino sugli equilibri che riguardavano il Consorzio Ce4 ed Eco4, la società di servizio che curava lo smaltimento sulla zona di Mondragone. L'appartenenza politica diventa estremamente relativa, come in tutte le cose di mafia. C'è solamente una convenienza di vicinanza a chi in quel momento gestiva. (..)… In questo contesto, nasce l'emergenza rifiuti del 2002- 2003, che si rivelerà una fonte di guadagno smisurata, tutta fondata su una grande approssimazione, su una gestione molto disinvolta dei siti e su una conduzione clientelare e corrotta sia da parte dei funzionari del commissariato di Governo sia da parte di chi era preposto ai controlli. Penso ai carabinieri del NAS e del NOE, che spesso facevano i «controlli controllati», cioè andavano e mettevano le carte a posto, come si fa a volte in alcune verifiche fiscali, dove si fa una piccola multa e poi è tutto a posto. Lì andavano, magari facevano un piccolo rilievo e poi erano salvi per tutto il resto(..)…". E per un apparente casuale intreccio una serie di vicende si collegano tra

loro: "…Parliamo delle discariche di Chianese e di Vassallo, che sono quelle che hanno ospitato la maggior parte dei rifiuti che venivano dalla ACNA di Cengio e tutta la porcheria possibile che viaggiava per l'Italia in quel periodo storico preciso a cui ho fatto riferimento, a partire da allora fino a qualche anno successivo. Evidentemente in quel periodo capiscono che l'emergenza rifiuti può diventare strutturale e una fonte di guadagno stabile. C'era un'emergenza effettiva nel 2002-2003, che poteva diventare un cespite importante. Infatti, in varie indagini apparentemente non collegate, svolte dalla DNA e dalla DDA di Napoli su vari argomenti, che vanno dalla cattura dei latitanti Zagaria e Iovine ad altre questioni, si sono scontrati sempre con qualcuno che si stava interessando dell'acquisizione di aree da destinare a discarica, sito di stoccaggio o imprese di trasporti. Questo accadeva subito dopo la prima emergenza rifiuti, quella di cui si parla a proposito dei rapporti con i servizi segreti e su cui c'è un'ampia pubblicistica un po' ovunque. Subito dopo, ci troviamo in questa situazione in cui si tende a strutturare un'emergenza. In quell'epoca, Michele Zagaria era latitante, in base a un provvedimento che nasceva da un'indagine di Cantone riguardante gli investimenti fatti da Zagaria in Emilia-Romagna e in Lombardia. Nel 2006, durante una perquisizione fatta dai carabinieri del ROS, viene trovata in casa di Pasquale Zagaria, fratello di Michele Zagaria, una carta di credito, che immagino tutti quanti noi vorremmo avere nella vita, non collegata a nessun conto corrente e illimitata. In realtà, era collegata a una banca di appoggio, che aveva la sua filiale in Lussemburgo, quindi evidentemente la provenienza dei soldi era garantita da quel conto. Nei fascicoli del promotore finanziario che gestiva la pratica di Pasquale Zagaria, c'erano una serie di persone che avevano fatto dei piccoli investimenti con Fideuram. Difficilmente un contadino di Casapesenna conosce l'esistenza di Fideuram. Erano dei conti dove confluivano i fitti delle aree di stoccaggio delle ecoballe…." Da queste prime interessanti considerazioni si possono già trarre alcuni punti fermi e cioè che: - 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; - l'ossimoro "emergenza strutturata" o "emergenza perenne" rende efficacemente l'idea che 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; - fenomeni illeciti apparentemente lontani o non collegati tra loro presentano invece un unico filo conduttore che li unisce e che consente di leggerli unitariamente e ravvisare proprio quel sistema in precedenza descritto; - si può certamente 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. Va operato altresì un ulteriore distinguo per comprendere appieno il rapporto tra la criminalità organizzata e l'affare rifiuti e in questo soccorrono le parole del ex sostituto Antonello Ardituro nel corso dell'audizione del 9 giugno 2015: "...Bisogna fare attenzione, perché non bisogna mischiare dal punto di vista logico e argomentativo due temi paralleli, che trovano soltanto alcuni momenti di incontro, ossia la gestione del ciclo illegale dei rifiuti e la gestione del ciclo legale dei rifiuti. Si tratta di due vicende diverse, che vedono protagonista sempre la camorra, ma che chiaramente vedono diversi attori coprotagonisti. Rispetto al momento illegale, che si caratterizza essenzialmente per il tema dello smaltimento illecito, dell'intombamento e della

gestione di discariche abusive, il tema si gioca sul rapporto tra camorra e imprenditoria. Quando affrontiamo, invece, il tema del ciclo legale dei rifiuti, che è forse il tema più delicato da affrontare, a questi due protagonisti se ne aggiunge un terzo, la politica, o comunque la pubblica amministrazione, che ha gestito questo ciclo legale dei rifiuti…" Dunque le vicende affrontate presentano una evidente complessità. Complesse le investigazioni, complessi i meccanismi che sottendono i diversi fenomeni illeciti, complessa la ricostruzione, complesso anche il giudizio e le conseguenze che da queste vicende è possibile trarre.

La narrazione di alcune vicende giudiziarie

Il capitolo affronta dunque alcuni dei processi di cui si è occupata la magistratura in Campania e che possono apparire in qualche modo esemplificativi rispetto a quello che è accaduto nel territorio. Va per completezza chiarito anche in questa sede che le indagini giudiziarie in materia di criminalità organizzata e i relativi processi che hanno interessato la regione sono stati numerosissimi, alcuni anche di estremo interesse rispetto al tema specifico della relazione. Tuttavia è stato necessario operare una selezione ed una scelta nelle indagini da affrontare in modo più analitico proprio per la vastità del fenomeno di cui la Commissione si occupa. A ciò si aggiunga che nella relazione della precedente legislatura già numerose indagini erano state oggetto di analisi e di approfondimento e il lavoro della Commissione ha cercato di completare il quadro precedente privilegiando vicende che erano state poco esplorate.

Nicola Ferraro e i fratelli Orsi: il processo "Normandia"[7]

Dall'audizione del ex sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli Antonello Ardituro del 9 giugno 2015: "...Nella provincia di Caserta un'enorme questione è stata quella della gestione della Eco4 (…) Si tratta di un'enorme questione, che atteneva tutta al momento del ciclo legale dei rifiuti, della raccolta e del trasporto degli stessi. È una questione che coinvolge il Commissariato straordinario per i rifiuti e le attività che furono affidate a FibeFisia per quanto riguarda lo smaltimento, secondo l'accordo per cui nella provincia di Caserta il consorzio si sarebbe occupato della raccolta e del trasporto. Su questa vicenda si è giocata una partita politica, imprenditoriale e al tempo stesso camorristica che, a un certo punto, si è intrecciata. I protagonisti di questa partita sono stati due soggetti imprenditoriali molto significativi: uno era Nicola Ferraro, l'altro era dato dai fratelli Michele e Sergio Orsi (Michele Orsi è stato ammazzato dalla camorra il 10 giugno 2008). In merito ci sono delle particolarità che secondo me vanno considerate. La prima particolarità, per esempio, sta nel capire una personalità come quella di Nicola Ferraro (ne posso parlare in audizione pubblica perché faccio riferimento a processi e ad atti pubblici). Nicola Ferraro è stato condannato in appello – non so se la sua condanna sia divenuta definitiva – per concorso esterno nell'associazione mafiosa clan dei casalesi. Nicola Ferraro è secondo me un personaggio che va studiato dal punto di vista sociologico, nel senso che l'idea che tutti avete del famoso tavolino a tre gambe, di siciliana memoria, che mette insieme l'imprenditore, il politico e il mafioso, trova

[7] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *rel. cit.*, p.305e ss.

in Nicola Ferraro una straordinaria identità nella stessa persona. Siamo in presenza di un soggetto che è un imprenditore dei rifiuti molto bravo e che acquisisce un know-how significativo. La Eco Campania, a un certo punto, prende gli appalti a Perugia e a Riva del Garda, cioè nel Centro-Nord: ha una sua struttura. Certamente, l'appalto che prende a Riva del Garda non lo prende perché la camorra glielo dà, ma lo prende perché, a un certo punto, è in grado di assumere una capacità imprenditoriale significativa. Nicola Ferraro, però, è anche un politico. Nel 2005 diventa consigliere regionale; egli ha fatto tutta la trafila politica nello schieramento politico che, con diverse denominazioni, segue il partito dell'onorevole Mastella, cioè l'UDEUR. Le denominazioni qualche volta sono cambiate ma l'UDEUR me la ricordo bene, quindi, la cito per identificare il partito. Nicola Ferraro è originario di Casal di Principe ed è un politico significativo nella provincia di Caserta. Tenete conto che in alcune elezioni a Casal di Principe, l'UDEUR prende il 33-34 per cento (…) Poi Ferraro diventa consigliere regionale. Per diventare consigliere in Campania ci volevano tanti voti con le preferenze. Nicola Ferraro, però, è un soggetto mafioso, perché è un soggetto che ha un rapporto molto stretto con il clan Schiavone e con il clan Bidognetti. Fatta questa premessa su questo secondo aspetto sociologico, secondo me davvero significativo, questa persona riesce a tenere insieme diverse nature (ricordo che, a un certo punto, lui si trova ad avere un'inaspettata concorrenza da due soggetti che di rifiuti non sanno assolutamente niente, i fratelli Orsi, i quali sono proprio in difficoltà). Nicola Ferraro, insieme con il fratello, che credo si chiami Luigi, è un soggetto che gestisce la raccolta dei rifiuti a Castel Volturno e in tanti comuni del casertano; ad un certo punto spunta Orsi; Nicola Ferraro è un amico degli Schiavone, tuttavia, a un certo punto spunta Orsi e inizia sul territorio a farsi strada. In buona sostanza, Orsi fa l'accordo prima con i Bidognetti e, a quel punto, scalza Ferraro da alcuni comuni. Nicola Ferraro ha un appalto al Castel Volturno e praticamente l'amministrazione comunale glielo revoca perché deve rifare la gara. Orsi si è messo d'accordo con il reggente del clan Bidognetti, Luigi Guida, che poi inizia a collaborare con la giustizia nel 2009, quindi ci racconta direttamente queste vicende. A un certo punto, che cosa succede? Sorge la grande questione, il grande affare dell'Eco4, cioè la possibilità che la società mista, a capitale pubblico e a capitale privato, possa gestire, in una fetta importante del territorio della provincia di Caserta, la raccolta e il trasporto dei rifiuti, perché dello smaltimento si occupa poi Fibe. Naturalmente, qui occorre mettere insieme la parte pubblica e la parte privata. La parte pubblica è quella che viene gestita a livello politico. Il protagonista degli atti processuali di questa vicenda è Nicola Cosentino, che sta celebrando il processo a Santa Maria Capua Vetere: è in stato di detenzione. Occorre, quindi, fare il bando, che viene costruito su misura; il vestito viene costruito a misura dei fratelli Orsi e della Flora Ambiente, che vincono il bando; pertanto, nasce la società mista che mette insieme gli interessi della politica e dell'imprenditoria. A un certo punto, però, c'è un passaggio di mano dal punto di vista camorristico. Di questo parla in maniera dettagliata un altro collaboratore di giustizia, fondamentale nel settore, Gaetano Vassallo, un imprenditore dei rifiuti che gestiva una discarica a Giugliano per conto della camorra, ma con rapporti con il Commissariato straordinario. A un certo punto, c'è un passaggio di mano della camorra: ciò che doveva essere gestito dai Bidognetti, viene passato agli Schiavone. Ciò avviene perché gli interessi politici e camorristici che coinvolgono l'onorevole Cosentino si avvicinano a quelli degli Schiavone e perché gli Orsi promettono più soldi, più posti di lavoro e più possibilità di gestione clientelare (vi semplifico quello che voi potete

trovare in atti giudiziari facilmente reperibili, in quanto pubblici). Anche qui c'è un dato interessante: mentre gli Orsi si spostano con gli Schiavone, Ferraro si sposta con i Bidognetti e si realizza la teoria del pendolo, cioè si alternano con l'uno o con l'altro clan sui rispettivi territori per trovare appoggi. Nasce così un asse molto forte tra Nicola Ferraro e il clan Bidognetti, in particolar modo con Luigi Guida, il reggente del clan Bidognetti, personaggio molto particolare, che collabora e racconta tutta una serie di storie. Nel frattempo, per restare agli Orsi, a Cosentino e a tutti gli interessi che girano intorno a questa vicenda, che poi si complica e che vede un dato ambientale di infiltrazione molto radicato, per cui sicuramente vi saranno stati addentellati anche in altri settori della pubblica amministrazione, nasce un'idea, ossia quella di mettere in campo la possibilità di costruire un termovalorizzatore a Santa Maria La Fossa. Anche questa, nella ricostruzione giudiziaria che viene fatta, è un'intuizione che accompagna gli interessi del clan Schiavone, che sono competenti per territorio – Santa Maria La Fossa è zona di competenza della famiglia Schiavone di Casal di Principe – e gli interessi politici dell'onorevole Cosentino, il quale intende fare da contraltare nella gestione di questo importante interesse e impianto alla gestione Fibe-Fisia, cioè quella che il Commissariato straordinario ha affidato a questo soggetto. Mentre si svolge questa vicenda, Nicola Ferraro si avvicina ai Bidognetti – le vicende di cui vi sto parlando sono del 2002, 2003 e 2004 – e a Luigi Guida. Nasce un rapporto molto stretto, molto importante e molto particolare, perché loro si rendono conto che sui rifiuti sono ormai perdenti: il clan Bidognetti è recessivo rispetto al clan Schiavone e gli interessi politici si sono ormai spostati sulla vicenda di Santa Maria La Fossa. Tuttavia, questo rapporto di Nicola Ferraro con Luigi Guida è un rapporto molto utile da scandagliare, perché Nicola Ferraro abbandona un attimo i panni dell'imprenditore dei rifiuti per vestire i panni dell'intermediario di camorra e di politica. Costui parla con il boss e gli dice: «nella zona in cui tu comandi – Castel Volturno, Villa Literno, Lusciano, tutta l'aria bidognettiana – io sono in grado di farti fare un accordo di base con i sindaci e con gli amministratori locali e possiamo gestire tutti gli appalti». L'accordo è un accordo base molto semplice: invece di lasciare che la camorra vada a fare le estorsioni dopo l'assegnazione degli appalti alle imprese, l'accordo viene fatto a monte, assegnando direttamente gli appalti alle imprese della camorra. In questo modo arrivano i soldi, non si fa casino sul territorio, non ci sono reazioni, non ci sono cantieri che si fermano, non ci sono problemi, non si dà nell'occhio e si mette la gente a lavorare. Questo è l'accordo di base e ve lo racconto perché da qui nasce la vicenda di Villa Literno". La narrazione di Antonello Ardituro in audizione consente di comprendere immediatamente la stretta relazione che sussiste tra le tre vicende giudiziarie che la Commissione ha inteso trattare nel prosieguo e che potrebbero presentare all'apparenza unicamente deboli collegamenti di contesto. Occorre partire dalla figura di Nicola Ferraro e dal processo in relazione al quale è intervenuta sentenza irrevocabile, indicato come processo "Normandia", processo assai complesso e articolato che descrive come esponenti del clan Schiavone e del clan Iovine (in accordo tra loro), abbiano realizzato un sistema di attribuzione degli appalti pubblici che - governato da una rigida turnazione tra i singoli imprenditori della zona, pre-individuati quali aggiudicatari (e sovente operanti quali prestanome degli esponenti del clan) - mirava alla captazione delle risorse pubbliche. Nicola Ferraro e il Processo "Normandia" Nicola Ferraro, tra gli imputati del processo "Normandia" risulta essere stato condannato a seguito di rito abbreviato con sentenza del Gup Tribunale Napoli del 21 febbraio 2012(parzialmente riformata dalla Corte di appello di Napoli in data

17 febbraio 2014 e irrevocabile in data 17 marzo 2015) per il reato di concorso esterno in associazione mafiosa (capo 36 della sentenza) alla pena di anni 5 e mesi 4 di reclusione.
Questa la imputazione in concorso con il fratello Luigi: “Ferraro Nicola, Ferraro Luigi 36). per il delitto p. e p. dagli articoli 81 capoverso, 110, 416-bis del codice penale perché, nelle rispettive qualità di imprenditori nel settore dei rifiuti e, Ferraro Nicola anche di esponente politico di rilievo regionale, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso - accordandosi con gli esponenti apicali delle associazioni criminali egemoni nei comuni della provincia di Caserta e, segnatamente, con i reggenti del clan Schiavone e del clan Bidognettiricevendo Ferraro Nicola un sostegno elettorale ed entrambi un appoggio determinante per la loro affermazione imprenditoriale, prestando la loro opera a favore del clan dei casalesi per agevolare l'attribuzione di risorse pubbliche attraverso l'aggiudicazione di appalti ad imprese compiacenti, nonché per favorire il controllo da parte del clan dello strategico settore economico dello smaltimento dei rifiuti, concludendo, inoltre, Ferraro Nicola, con l'ausilio di suo fratello Luigi, un accordo generale con Guida Luigi, reggente del clan Bidognetti, per effetto del quale si ponevano quale intermediari tra gli esponenti degli enti locali sui quali aveva il Ferraro Nicola influenza politica - Castelvolturno, Villa Literno, Lusciano – e l'organizzazione mafiosa, per influire sull'attribuzione degli appalti ad imprenditori di comodo ed il pagamento delle somme estorsive al clan camorristico, fornivano un apprezzabile contributo di rafforzamento alle strutture criminali interessate dagli accordi, che acquistavano consistenti liquidità economiche da distribuire ai singoli affiliati ed un notevole apporto per il sostegno ed il proselitismo delle medesime organizzazioni, che acquistavano prestigio ed autorevolezza, dimostrando all'intera cittadinanza dei territori sottoposti alla loro influenza ed ai clan avversari, il controllo degli organi istituzionali locali. In Casal di Principe e altrove nella provincia di Caserta, almeno a partire dalla fine dell'anno 2000 – con condotta perdurante.” La sentenza del giudice di primo grado attraverso una lunga ed articolata motivazione consente una ricostruzione della poliedrica e complessa figura di Nicola Ferraro e, attraverso il convergente narrato dei collaboratori, descrive la sua condotta di concorrente esterno rispetto all’organizzazione camorristica del clan dei casalesi con particolare riferimento all’affare dei rifiuti. Nicola Ferraro è stato sostenuto dal clan camorristico per acquisire appalti di ingente valore connessi al ciclo dei rifiuti e, a seguito della sua elezione quale consigliere regionale, ha assicurato all’organizzazione la possibilità di gestire un ampio flusso di spesa pubblica sul territorio. Peraltro, la maggiore sovraesposizione imprenditoriale e politica di Nicola Ferraro ha reso necessaria una sua minore esposizione nei rapporti con i componenti dell'associazione, la cui gestione materiale era, di fatto, delegata al fratello e consocio Luigi Ferraro, portatore di specifiche richieste rivolte dai vertici del clan (dei clan) al fratello ad altri imprenditori. Nicola Ferraro racchiude in sé l'anima imprenditoriale, politica e camorristica. La vicinanza dell’imputato al clan ha agevolato la sua espansione imprenditoriale, avendo egli acquisito, nel settore degli appalti connessi al cosiddetto "ciclo dei rifiuti", una posizione di sostanziale monopolio nel territorio del casertano (e oltre). A carico dell’imputato si pongono in primo luogo le dichiarazioni di numerosi collaboratori di giustizia, gran parte dei quali "storici" del clan dei casalesi, la cui "intraneità" ed attendibilità è attestata dai plurimi procedimenti penali nei quali risultano essere stati coinvolti e nel corso dei quali hanno dimostrato una piena

conoscenza dei fatti criminosi del sodalizio. Il collaboratore Diana Luigi indica Nicola Ferraro ed il di lui fratello come imprenditori operanti nel settore dei rifiuti e soggetti legati "a doppio filo" con Schiavone Francesco con il quale erano, di fatto in società: il Ferraro operava nel settore della raccolta dei rifiuti e della disinfestazione dei centri urbani; non era stato mai sottoposto ad estorsione perché in tutta la provincia di Caserta ogni lavoro realizzato dal Ferraro era diviso nei proventi al 50 per cento con Francesco Schiavone, suo amico di infanzia. Anche un diverso collaboratore di giustizia, Pietro Amodio, evidenzia il carattere necessitato del sottostante appoggio politico camorristico per acquisire lavori nello specifico settore ed il rapporto privilegiato, nel settore rifiuti, di Nicola Ferraro che, godendo dell'appoggio di due distinti clan (Schiavone e Belforte) era l'unico che poteva concorrere nel territorio casertano per l'acquisizione degli appalti. Il medesimo collaboratore riferisce della posizione di Nicola Ferraro all'interno del consorzio ACSA3 e degli accordi politico-camorristici nel settore degli appalti per rifiuti. Amodio fornisce puntuali spiegazioni sul meccanismo attraverso il quale le imprese del clan operavano nel territorio; sul rapporto di scambio osmotico tra l'aggiudicazione con modalità criminose degli appalti ed il pagamento di parte degli utili al sodalizio. Dalle parole del collaboratore emerge la fitta trama di interrelazioni camorristiche e criminali, oltre che il rapporto di contiguità tra il Ferraro e alcuni clan della provincia - sebbene nell'ambito di un rapporto privilegiato e preferenziale con il clan Schiavone – che consentiva all'imprenditore di acquisire gli appalti, al clan di rimpinguare le sue casse, ai politici (ed all'imprenditore- politico come Ferraro) di garantire assunzioni di lavoratori in cambio del sostegno elettorale. L' Amodio ha chiarito anche le modalità con le quali si provvide a "assorbire" il debito delle società gestite dal Ferraro, la società Econova, con l'intercessione di sindaci e pubblici funzionari in stretto contatto con lui: la crisi dell'Econova,- nel progetto illecito- doveva sanarsi con il riassorbimento di tutti i dipendenti e tutti i debiti da parte del consorzio ACSA che, divenuto SpA, attraverso il consiglio d'amministrazione doveva provvedere a deliberare conformemente a quanto pattuito e scaturito dai contatti tra Ferraro, alcuni sindaci del centrosinistra e Nicola Cosentino. Del consorzio ACSA CE 3 facevano dunque parte comuni e società a capitale privato, tra cui la Econova, che entrò a fare parte del consorzio ed in seguito a tale fusione vide i suoi debiti assorbiti nel patrimonio del consorzio medesimo. Amodio chiarisce che l'interesse dei clan alla conclusione di tale accordo era da ravvisarsi nel fatto che -assorbito il passivo dell'Econova che transitava alla società mista, Nicola Ferraro poteva (come di fatto accaduto) continuare a gestire il cd "nolo a freddo dei mezzi" ricevendo ingenti somme ("veniva pagato, mi sembra 250/300 euro per ogni mezzo, al giorno, più iva") quota parte dei quali conferiva ai clan camorristici che avevano "caldeggiato" l'operazione. Evidenti, dunque, le modalità operative delle imprese riconducibili al clan, la tipologia di appoggi ricevuti dal Ferraro in cambio della corresponsione di quota parte dei guadagni: gli importi conferiti al clan non hanno matrice estorsiva ma rappresentano chiaramente una forma di "partecipazione agli utili". Ferraro e la di lui famiglia risultano presenti in ben tre società partecipate dal Consorzio Ce3) quali gestori, all'epoca, del settore in posizione di quasi monopolio. Parimenti dicasi per gli accertamenti societari operati a riscontro che attestano l'esistenza delle plurime compagini societarie. Risulta confermato che le somme elargite, a vario titolo, da ACSA siano confluite - tramite Econova - nelle casse di CEAC (la cui quota maggioritaria era riconducibile a Nicola Ferraro) in ragione dei noli di mezzi che questa forniva, anche in assenza di specifiche gare.

Bidognetti Domenico rivela i rapporti tra Nicola Ferraro e la famiglia Schiavone, indicando il Ferraro quale amico di Walter Schiavone, cugino di uno dei prestanome del clan (Sebastiano Ferraro classe 64), che, in ragione di tali legami ebbe una repentina ascesa imprenditoriale. Vassallo Gaetano, rende dichiarazioni dì eccezionale pregnanza in ordine al cosiddetto "sistema dei rifiuti" (RSU, rifiuti speciali, nelle diverse fasi della gestione stessa (ad esempio trasporto, smaltimento, raccolta) a suo dire gestito e controllato totalmente dalla criminalità organizzata e ciò sia nel periodo in cui la raccolta era affidata ai privati, sia nel periodo in cui la gestione è poi passata al pubblico. Non era assolutamente possibile che una società non collegata e/o non indicata da uno dei clan operanti nelle zone ove i rifiuti venivano gestiti potesse avere anche solo una piccola parte di lavoro: chi lavorava nel settore rifiuti lo faceva solo se ed in quanto era stato preventivamente individuato dalla criminalità organizzata; solo se ed in quanto questa aveva dato il suo placet. In tale contesto rendeva ampia testimonianza anche degli strettissimi legami tra Ferraro e Luigi Guida, con asserzioni che, quindi, confortano l'assunto in merito alle già evidenziate collusioni tra l'imprenditore Ferraro e la camorra locale. Tanto si ritiene sebbene, come si vedrà, nella vicenda specifica narrata dal Vassallo, i contatti tra i due abbiano consentito al sodalizio criminale di avvantaggiare altro imprenditore (Orsi), protetto da Bidognetti, falsificando la gara di appalto con la presentazione di documentazione incompleta. Gli esiti - apparentemente non vantaggiosi - degli accordi raggiunti per far risultare i fratelli Orsi vincitori della gara, sono da considerarsi del tutto coerenti con la ricostruzione accusatoria e diretto precipitato del sistema ("rotatorio" anche in tal caso) di controllo degli appalti del settore dei rifiuti Nel corso della sua narrazione il collaboratore Vassallo Gaetano ha riferito innanzitutto dei rapporti del Ferraro- indicato da subito come un politico di riferimento anche per problematiche connesse alla sua attività imprenditoriale - con Luigi Guida e di incontri con quest'ultimo (anche allorché latitante) presso l'Ecocampania.
Si è soffermato sugli accordi raggiunti con esponenti del clan Bidognetti funzionali a far " cedere il passo" a Nicola Ferraro (e Ferraro Luigi) per far entrare nel cosiddetto "settore rifiuti" la ditta dei fratelli Orsi. Al riguardo il collaboratore- precisato che al fine di estromettere l'Ecocampania era necessario un preventivo accordo - ha riferito che Ferraro non osteggiò il programma; ritenne opportuno far figurare una sua partecipazione alla gara (onde non destare sospetti) ed instradare l'estromissione avvalendosi di altri stratagemmi; non pretese contropartita se non quella di proseguire le attività già appaltate ed essere tenuto in considerazione per altre iniziative. Ferraro riesce in questa vicenda giudiziaria a permettere la ricostruzione della figura tipo dell'imprenditore camorrista: siamo ben lontani dall'imprenditore vittima di una deliberata estromissione. La sua "apparente rinuncia" si colloca in un più vasto accordo al quale prende parte da protagonista, con la tipica diplomazia del politico (accorto agli equilibri interni e ad evitare il ricorso a condotte intimidatorie) e cognizione di causa tale da consentirgli addirittura di suggerire le modalità per addivenire alla sua (solo apparentemente legittima) estromissione, funzionale, sempre e comunque, a privilegiare l'interesse del clan. L'originaria militanza del Ferraro a fianco degli Schiavone, non gli ha impedito di organizzare affari con gli esponenti criminali del clan Bidognetti, almeno in relazione alle attività amministrative ed imprenditoriali nei territori storici del clan (Lusciano, Castelvolturno, Villa Literno) dalle quali il Ferraro poteva trarre opportunità di varia genesi (imprenditoriale e politica) e, dunque, per un tornaconto personale. Sergio Orsi, imprenditore operante

nel medesimo settore dei rifiuti ha anche egli evidenziato il sistema di turnazione voluto e perseguito dal clan cui ben s'attaglia la posizione assunta dal Ferraro nello specifico allorché ha sostanzialmente aderito all'accordo che prevedeva il sostegno ad altra impresa individuata dal medesimo clan. Si conferma, in tal modo, il legame politico affaristico del Ferraro alla confederazione dei casalesi, la regia del clan Bidognetti nella aggiudicazione agli Orsi e la necessità di rapporti con il Ferraro. Oreste Spagnuolo, anch'egli affiliato al clan Bidognetti, appartenente al gruppo di fuoco di Giuseppe Setola, ha riferito dei rapporti di conoscenza tra Setola e Luigi Ferraro lasciando trapelare un episodio, verificatosi nel corso di una cena avvenuta (tre giorni prima l'omicidio di Michele Orsi) alla presenza non solo di Spagnolo e di Luigi Ferraro, ma di Giuseppe Setola ed altri affiliati. In tale contesto Setola, appreso da Luigi Ferraro che Michele Orsi aveva reso dichiarazioni accusatorie contro il fratello Nicola, avrebbe rassicurato il Ferraro asserendo che avrebbero fatto "un bel regalo" al fratello. Emilio Di Caterino, indica entrambi i fratelli Ferraro (Luigi e Nicola) come imprenditori nel cosiddetto "settore dei rifiuti"; Luigi Ferraro come quello dei fratelli che, di fatto, intratteneva diretti rapporti con gli esponenti dei clan ed al quale si rivolgevano per ottenere le intercessioni di cui necessitavano, del fratello politico (Nicola); Nicola Ferraro come colui che, insieme a Luigi Guida, prese parte alla trattativa politicoimprenditoriale- camorristica funzionale alla aggiudicazione dell'appalto già menzionato ai fratelli Orsi.
Luigi Guida, nel ricostruire il progressivo consolidarsi dei rapporti con Nicola Ferraro, nonostante si trattasse di un politico ed imprenditore che faceva diretto riferimento al clan Schiavone, ha puntualmente descritto gli iniziali contatti con costui funzionali ad ottenere il pagamento di una tangente; le modalità con le quali, attraverso le intermediazioni con amministrazioni da parte del Ferraro e la partecipazione del Ferraro medesimo riuscirono ad affrontare la questione degli appalti nel settore rifiuti, come la questione degli appalti connessi al Pip del comune di Lusciano gestendo in comune gli appalti di maggior valore sul territorio. In tale percorso dichiarativo il collaboratore ben evidenzia come il Ferraro, nonostante le sue differenti referenze camorristiche, sia riuscito a legare con la fazione bidognettiana all'evidente fine di rendersi imprenditorialmente e politicamente operativo nei comuni di influenza del clan Bidognetti. La disponibilità mostrata dal Ferraro - partecipe a numerose riunioni funzionali ad accordi di rilievo - a farsi da intermediario tra i politici locali e le organizzazioni criminali (anche al fine di evitare il ricorso ad azioni intimidatorie); a garantire il pagamento delle percentuali dovute al clan (inevitabile strumento di trattativa); a mettersi a disposizione anche quale consulente della regia camorristica al precipuo scopo di ottenere per un verso "protezione" e per l'altro sponsorizzazioni" dalle organizzazioni camorristiche, consente di tratteggiare gli elementi costitutivi della fattispecie di concorso esterno oggetto della imputazione a suo carico. Guida dà conto delle ragioni che resero il rapporto con il Ferraro progressivamente più solido e tale da affrontare direttamente con questi tutte le problematiche afferenti l'appalto dei rifiuti nel comune di Castel Volturno e quello relativo al Pip del comune di Lusciano (per il quale propose un impresa di sua fiducia che avrebbe garantito il pagamento di una percentuale maggiore rispetto a quella garantita da Emini); ricostruendo nei dettagli l'avvicendamento tra i fratelli Orsi ed il Ferraro (caldeggiato con successo da quest'ultimo) nella gestione dei rifiuti nei territori del clan Bidognetti, non prima di aver precisato - con un espressione sintetica ma significativa anche della rigida spartizione territoriale tra i clan camorristici - che il Ferraro era lo "omologo" dei

fratelli Orsi, nel senso che, al pari di questi ultimi – che acquisivano appalti nei comuni controllati dal clan Bidognetti - gestiva la raccolta dei rifiuti in vari comuni controllati dal clan Schiavone. E fornisce ulteriori puntuali indicazioni sulle modalità congiunte di gestione degli appalti pubblici nel territorio (di cui fornisce un preciso elenco), lasciando emergere, con maggiore evidenza i differenti ma convergenti ruoli del rappresentante camorristico e del rappresentante politico-imprenditoriale, il rapporto sinallagmatico esistente tra il Ferraro e la compagine dei casalesi. Il collaboratore s'addentra ancor più nei rapporti tra politica-imprenditoria e camorra, indugiando sui diversi "tavoli di trattativa", e rimarcando il rapporto intercorso tra Nicola Ferraro ed i gruppi Schiavone e Bidognetti. L'essere stato il Nicola Ferraro vittima di episodi estorsivi da parte di esponenti e componenti di clan diversi dal clan dei casalesi, nulla toglie alla consistenza della prospettazione accusatoria, essendo per un verso "fisiologico", in un territorio permeato dalle spartizioni tra organizzazioni camorristiche, che "l'extraterritorialità" abbia un prezzo (che, infatti, il Ferraro non esita a corrispondere); per l'altro altamente probabile che - come riferito tra gli altri dall' Amodio – la protezione di natura criminale di cui beneficiava il Ferraro faceva sì che costui riusciva a venire a più miti accordi con i vertici camorristici al cospetto dei quali si è presentato con un biglietto siglato da Schiavone Francesco. In estrema sintesi Nicola Ferraro ha intrapreso proficuamente la sua attività imprenditoriale grazie al legame ed allo storico rapporto con il clan Schiavone cui versava una percentuale dei guadagni. Le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia Diana e Guida comprovano che l'anzidetto legame ha consentito l'ascesa dei Ferraro nel settore dello smaltimento dei rifiuti (prima appannaggio degli Orsi) con conseguente espansione territoriale ed acquisizione di appalti per la raccolta di rifiuti nel comune di Castelvolturno, favoriti dai legami intrapresi anche con esponenti di spicco del clan dominante in quel territorio. Analogamente dicasi rispetto agli appalti nel comune di Villa Literno che ancora una volta (secondo quanto riferito dal Guida e dallo Spagnuolo) vedono il Ferraro in accordo con i casalesi, nonché rispetto all'appalto per la raccolta dei rifiuti nel comune di Sessa Aurunca (sul quale risultano acquisite sia le dichiarazioni del Guida) e nel comune di Maddaloni e di Marcianise (rispetto ai quali ha riferito il Froncillo). Al riguardo negli ampi stralci dei verbali degli interrogatori resi dal collaboratore Froncillo vi è una lucida ricostruzione del ruolo di Nicola Ferraro quale aggiudicatario di appalti per i rifiuti nei comuni di Maddaloni e Marcianise, storicamente ricadenti sotto l'influenza del clan Belforte di Marcianise, appalti acquisiti grazie all'intervento di esponenti del clan dei casalesi appartenenti ai clan Schiavone. Anche per quelli appalti, la vicinanza del Nicola Ferraro al clan Schiavone, se aveva permesso all'imputato di operare in un territorio controllato dal clan diverso rispetto a quello di suo riferimento, tuttavia non lo teneva indenne da richieste estorsive, che venivano previamente concordate e non decise unilateralmente dai Belforte e, soprattutto, contemplavano un trattamento di favore quanto alle percentuali da versare. Significativo il contenuto della conversazione intercorsa tra Schiavone Nicola e Fontana Raffaella il 24 settembre 2004, nel corso della quale il primo indica espressamente Nicola Ferraro come un leader nel settore dei rifiuti grazie all'intervento dell'indiscusso capo clan Schiavone Francesco che avrebbe imposto le società di Nicola Ferraro alle amministrazioni locali di diversi comuni della provincia di Caserta tra cui Casapesenna. La conversazione delinea in maniera paradigmatica il sistema invalso per l'acquisizione degli appalti; la sostanziale "appropriazione" della pubblica amministrazione da parte del clan Schiavone ("… che ti credi che Sandokan

tiene la parte solo sui lavori?.. il comune proprio... "); le cointeressenze policoimprenditoriali e camorristiche esistenti ("… ahh la gara a Casale se la prende quello e i soldi vanno a quello... di quel partito la hai capito o no? ah.. questo ... il municipio inc .quello là... di Sandokan no?..."); il ruolo di intermediazione svolto da Nicola Ferraro detto " Focone" tra gli imprenditori della camorra e le pubbliche amministrazioni ("… Focone ... andò Mario, andai io, se Nicola va là, mi faccio conoscere, il sindaco di ..."); la detenzione di una sorta di monopolio nel settore dei rifiuti ("… perché Nicola Focone ha l'immondizia a tutte le parti, Il camion che viene a prendere l'immondizia a Casapesenna sono tutti di Focone vengono tutti da Casale…"), peraltro rilevando anche la concorrenza imprenditoriale con gli Orsi di cui hanno parlato i collaboratori. Del resto sarebbe errato ritenere Nicola Ferraro ed il fratello Luigi quali padroni incontrastati nel settore imprenditoriale da loro praticato: così come avviene nei rapporti tra i vari clan, la commistione tra politica, imprenditoria e malavita organizzata, doveva, quanto alla spartizione dei pubblici appalti, continuamente confrontarsi con le tensioni e le tendenze egemoni che nei vari territori della provincia di Caserta interessavano innanzitutto i rapporti tra le diverse fazioni malavitose, nonostante fossero riunite nella più vasta confederazione denominata "clan dei casalesi". Ritenere che la contiguità al clan Schiavone ponesse i Ferraro al completo riparo da pericoli o contrasti nell'ambito dello svolgimento della loro attività imprenditoriale non è corretto: così trovano logica spiegazione le situazioni in cui gli stessi furono costretti a cedere il passo nell'aggiudicazione anche di importanti appalti o furono sottoposti a richieste estorsive. Vassallo nel descrivere i rapporti tra Nicola Ferraro e Luigi Guida ha ricevuto riscontro, quanto alla vicenda dell'aggiudicazione dell'appalto relativo alla gara indetta dal consorzio Eco4, dalle dichiarazioni di Sergio Orsi il quale nell'autoaccusarsi di essersi aggiudicato, assieme al fratello, tale gara grazie al sostegno del figlio del boss Francesco Bidognetti e di avere dovuto pagare una tangente pari a quella che avrebbe versato il Ferraro se la gara fosse a lui stata aggiudicata, ha anche confermato la contiguità dell'imputato agli ambienti criminali di matrice camorristica, con i quali si confrontava e "contrattava" l'assegnazione di importanti gare di appalto, in maniera totalmente indipendente dai normali circuiti imprenditoriali ed istituzionali. L'Orsi, così come già indicato dal Vassallo, ha anche fatto riferimento ad incontri avuti da lui con il Ferraro ed esponenti del gruppo Bidognetti per decidere l'assegnazione della gara. I Ferraro, quindi, risultano, quali soci e gestori della società Ecocampania Srl, ente nella loro piena disponibilità anche nei periodi in cui, veniva attraverso un simulato trasferimento di quote soci., intestata formalmente' a soggetti prestanome, avere beneficiato dell'assegnazione, per quanto risulta, degli appalti per la raccolta dei rifiuti presso i comuni di Maddaloni, Marcianise, Sessa Aurunca e Casal di Principe, così come riferito dai vari collaboratori e riscontrato dagli accertamenti. Nicola Ferraro risulta avere beneficiato di un importante sostegno elettorale da parte di uomini di vertice del clan dei casalesi (Nicola Schiavone '78 e Mario Schiavone), che giungevano fino ad organizzare una festa a casa di Nicola Schiavone '78 per accreditarlo come "candidato del clan", certi di ricevere un preciso tornaconto in caso di elezione, cosa che, come visto, puntualmente avveniva, in particolare, quanto all'ausilio prestato per la liquidazione delle somme dovute in relazione agli stati di avanzamento dei lavori relativi all'appalto di uno delle contestazioni del processo Normandia, somme che spettavano in percentuale ben dall'inizio precisata anche al capo clan Nicola Schiavone '.

La vicenda giudiziaria ora sinteticamente riassunta ma analiticamente descritta nella sentenza irrevocabile è ripresa nel racconto dell'ex sostituto procuratore Antonello Ardituro nel suo libro "lo Stato non ha vinto"120 i cui capitoli di specifico interesse sono stati acquisiti dalla Commissione all'esito della sua audizione. Il testo del libro, che riproduce fedelmente, sia pure in forma narrativa, gli esiti delle indagini e dei processi relativi è particolarmente utile perché rivela chiaramente quali sono stati gli elementi fattuali e logici di strettissimo collegamento tra le diverse vicende giudiziarie oggetto di investigazione e che consentono dunque di rileggere complessivamente l'intero fenomeno sinora descritto. Si riporta in particolare uno stralcio del capitolo "La Terra dei rifiuti": "...Uno degli scenari più nitidi di come la camorra abbia strumentalizzato l'emergenza rifiuti si coglie nello scontro a distanza tra due imprenditori del settore: Nicola Ferraro, in quegli anni attivamente impegnato in politica, poi consigliere regionale eletto nelle liste dell'Udeur, considerato anche uno degli esponenti politici di riferimento del clan dei casalesi e successivamente condannato in primo e secondo grado con l'accusa di concorso esterno in associazione mafiosa; e i fratelli Sergio e Michele Orsi, vicini all'ala bidognettiana dell'organizzazione, oltre che al potente leader locale di Forza Italia Nicola Cosentino. Gli Orsi saranno poi vittime della vendetta della cosca, consumata il 1° giugno 2008 all'interno di un bar di Casal di Principe dove Michele viene assassinato dai killer di Giuseppe Setola mentre è intento a consumare un caffè. Fino al 2000, Ferraro e il suo gruppo, ritenuti legati al clan Schiavone, ricoprono una posizione dominante nella raccolta dei rifiuti in provincia di Caserta attraverso la società Ecocampania Srl. Poi la fazione bidognettiana dei casalesi decide di cambiare mano. Il clan entra direttamente in una nuova società mista pubblico-privato, la Eco4, gestita dai fratelli Orsi, legati anche da rapporti familiari con la camorra locale (…) La scelta passa necessariamente per l'estromissione dal servizio di Nicola Ferraro che, al contrario degli Orsi, è un esperto del settore dei rifiuti, titolare attraverso le sue società di appalti in comuni come Gricignano di Aversa, Villa Literno e Casapesenna, storicamente sotto l'egida dei casalesi, ma anche a Marcianise e Maddaloni, da sempre controllati dalla famiglia Belforte. Ferraro è anche capace di acquisire insospettabili commesse fuori regione, ad esempio ad Assisi, dove vince l'appalto nel 1999, mentre nel 2004 risulterà detenere il servizio a Vetralla e perfino a Riva del Garda. La sua impresa ha i titoli per partecipare ad appalti in comuni molto grandi, fino a 500 mila abitanti. Al suo posto, per decisione della camorra e della politica, arrivano imprenditori specializzati nell'edilizia e nel movimento terra, che per la prima volta si affacciano in un settore tanto specifico come quello dei rifiuti. Gli Orsi non hanno mezzi, non hanno know how. Ma sono considerati gli uomini giusti, per i loro rapporti, tanto con i malavitosi quanto con i loro referenti istituzionali. Uno snodo imprenditoriale che sarà perfezionato per mano della camorra, ma con una regia che appare soprattutto politica. Ricopre il ruolo di protagonista Gaetano Vassallo, imprenditore specializzato del settore, dal 2008 collaboratore di giustizia.
Attraverso di lui, l'organizzazione camorristica mette a disposizione della nuova azienda professionalità, camion, compattatori."

Nicola Cosentino e i fratelli Orsi: il processo “ Eco4”[8]

Dunque si suggella un nuovo patto; il clan Bidognetti, che fino a quel momento si era accontentato di ricevere, nel territorio di sua competenza, dalle varie imprese operanti nel settore la rata estorsiva, entra direttamente nella gestione del ciclo dei rifiuti attraverso una società di fatto, con quote al 50 per cento in capo ad Aniello Bidognetti e agli imprenditori Orsi. Bisogna però creare un nuovo assetto imprenditoriale che consenta di realizzare siffatto ingresso. In questo le capacità e l’esperienza di Vassallo risultano preziose: il consorzio unico di bacino per la raccolta rifiuti Ce4 (Caserta 4) avrebbe emesso un bando «su misura» per la ATI capeggiata dalla Flora Ambiente Srl dei fratelli Orsi, con la necessaria estromissione di Nicola Ferraro, con le necessarie protezioni politiche garantite dal presidente del Consorzio Giuseppe Valente e da Nicola Cosentino, a sua volta legato al boss Francesco Bidognetti. Nasceva così la società mista Eco4, a partecipazione pubblica per il 51 per cento (Consorzio di bacino Ce4) e privata per il 49 per cento (Flora Ambiente), che avrebbe gestito il servizio di raccolta nei comuni del Consorzio e acquisito nuovi appalti attraverso le intimidazioni mafiose garantite dal clan Bidognetti su comuni come Castel Volturno e Cancello ed Arnone. La società mista avrebbe poi gestito direttamente la discarica di Parco Saurino a Santa Maria La Fossa, non lontano da Casal di Principe dove sarebbe stato realizzato anche un impianto di tritovagliatura. La discarica avrebbe dovuto sostenere il peso di tutto il carico di rifiuti della Campania. Le dichiarazioni di Vassallo sono estremamente chiare: «Confesso che ho agito per conto della famiglia Bidognetti quale loro referente nel controllo della società Eco4 SpA gestita dai fratelli Orsi. Sono stato di fatto loro socio (...) Quello era un progetto eccezionale. Si trattava del primo caso di una società mista pubblico-privata che avrebbe monopolizzato la raccolta degli RSU (rifiuti solidi urbani) sull'intero bacino consortile. Da quando era iniziato il commissariamento del ciclo dei rifiuti in Campania, praticamente tutti i privati erano stati esclusi dalla gestione diretta e i consorzi erano interamente comunali. La previsione, di cui mi parlò Sergio Orsi, di una società mista pubblico privato costituiva una breccia fondamentale per consentire nuovamente ai privati e, conseguentemente, anche ai gruppi organizzati mafiosi quali quello di Bidognetti, di ingerirsi direttamente nella gestione». La società mista pubblico-privato è uno strumento sofisticato e formidabile per consentire le infiltrazioni della camorra e facilitare il controllo clientelare e corruttivo del ciclo dei rifiuti in una zona molto estesa della provincia di Caserta. “…Fino al 2002 gli Orsi pagarono al clan Bidognetti una tangente di 10 milioni di lire al mese, poi salita a 20 mila euro mensili quando la reggenza del gruppo passò nelle mani di Luigi Guida. Un legame che poi trascinerà nella tragedia
l'intera famiglia di questi imprenditori casalesi. Il clan aveva infatti reclamato più volte il rispetto degli accordi economici da parte degli Orsi che, invece, ad un certo punto, cambieranno partner criminale legandosi a doppio filo a Francesco Schiavone detto Cicciariello….”121 Il grande affare della società Eco 4 è l’oggetto del processo che si è celebrato a carico dell’imputato Nicola Cosentino per il reato di cui agli articoli 110, 416-bis del codice penale, di concorso esterno in associazione camorristica conclusosi con una sentenza di condanna in primo grado dinanzi al tribunale di Santa Maria Capua Vetere in data 17 novembre 2016 122. Questa la imputazione: “Cosentino Nicola

[8] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *rel. cit.*, p.317 e ss.

imputato del delitto p. e p. dagli articoli 110 e 416-bis commi. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, del codice penale. perché, non essendo inserito organicamente ed agendo nella consapevolezza della rilevanza causale dell'apporto reso e della finalizzazione dell'attività agli scopi dell'associazione armata di tipo mafioso denominata "clan dei casalesi" - composta dalle fazioni facenti capo alle famiglie Schiavone/Russo, Iovine, Bidognetti, Zagaria ed ai loro esponenti di vertice e singoli reggenti pro-tempore - associazione la quale, operando sull'intera area della provincia di Caserta ed altrove, si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva, per la realizzazione dei seguenti scopi: • il controllo delle attività economiche, anche attraverso la gestione monopolistica di interi settori imprenditoriali e commerciali; • il rilascio di concessioni e di autorizzazioni amministrative; • l'acquisizione di appalti e servizi pubblici; - l'illecito condizionamento dei diritti politici dei cittadini (ostacolando il libero esercizio del voto, procurando voti a candidati indicati dall'organizzazione in occasione di consultazioni elettorali) e, per tale tramite, il condizionamento della composizione e delle attività degli organismi politici rappresentativi locali; • il condizionamento delle attività delle amministrazioni pubbliche, locali e centrali; • il reinvestimento speculativo in attività imprenditoriali, immobiliari, finanziarie e commerciali degli ingenti capitali derivanti dalle attività delittuose, sistematicamente esercitate (estorsioni in danno di imprese affidatarie di pubblici e privati appalti e di esercenti attività commerciali, traffico di sostanze stupefacenti, truffe, riciclaggio ed altro); • assicurare impunità agli affiliati attraverso il controllo, realizzato anche con la corruzione, di organi istituzionali; • l'affermazione del controllo egemonico sul territorio, realizzata non solo attraverso la contrapposizione armata con organizzazioni criminose rivali nel tempo e la repressione violenta dei contrasti interni ma altresì attraverso condotte stragiste e terroristiche; • il conseguimento, infine, per sé e per gli altri affiliati di profitti e vantaggi ingiusti; in particolare, intrecciando rapporti con detta organizzazione nella prospettiva dello scambio "voti contro favori" - infatti, dal sodalizio Cosentino riceveva sostegno elettorale in occasione delle elezioni a cui partecipava quale candidato divenendo consigliere provinciale di Caserta nel 1980, nel 1985 e nel 1990, consigliere regionale della Campania nel 1995, deputato per la lista "Forza Italia" nel 1996 e confermando la carica di parlamentare anche in occasione delle tornate elettorali del 2001, 2006 e 2008, quindi assumendo gli incarichi politici di coordinatore di "Forza Italia" per la provincia di Caserta, di vice coordinatore e poi di coordinatore del partito "Forza Italia" e, successivamente, "Popolo delle libertà" nella regione Campania - contribuiva, con continuità e stabilità, a rafforzare vertici (capi ed organizzatori) ed attività del gruppo mafioso facente capo alle famiglie Bidognetti e Schiavone-Russo, soprattutto, attraverso le seguenti condotte: • garantiva il permanere dei rapporti tra imprenditoria mafiosa, pubbliche amministrazioni ed enti a partecipazione pubblica; • contribuiva al riciclaggio e reimpiego delle provviste finanziarie proveniente dal clan dei casalesi, proventi gestiti da affiliati in modo riservato, sia scontando titoli di credito, sia garantendo l'operatività delle società controllate dal clan e l'acquisizione di quote societarie da parte degli affiliati o persone allo stesso legate; • creava e co-gestiva monopoli d'impresa in attività controllate dalle famiglie mafiose, quali l' ECO4 SpA - società mista a partecipazione mafiosa - e nella quale il Cosentino esercitava – in posizione sovraordinata a Giuseppe Valente, Michele Orsi, Sergio Orsi ed ai diversi soggetti formalmente titolari di funzioni amministrative - il reale potere direttivo e di gestione, cosi consentendo lo stabile reimpiego dei proventi illeciti, e sfruttando dette attività di impresa per attuare la

massiccia e continuativa assunzione di lavoratori e la concessione di incarichi, anche fittizi o anti-economici, attuati per finalità di immediato o futuro scambio di utilità e per scopi elettorali, così incrementando e consolidando la posizione dominante, propria e del gruppo mafioso di riferimento, nello specifico settore economico, e determinando la significativa alterazione degli equilibri di natura economico, finanziaria e politica; • contribuiva in modo decisivo alla programmazione ed attuazione del progetto finalizzato - in particolare concretizzato attraverso la società consortile Impregeco, il Consorzio Ce4 e gli altri consorzi della provincia di Caserta, dallo stesso controllati – a realizzare, nella regione Campania, un ciclo integrato dei rifiuti alternativo e concorrenziale a quello legittimamente gestito dal sistema Fibe-Fisia Italiampianti, così boicottando le società affidatarie, al fine di egemonizzare l'intera gestione del relativo ciclo economico e comunque creare un'illecita autonomia gestionale a livello provinciale ("cosiddetta provincializzazione del ciclo dei rifiuti"), controllando direttamente le discariche, luogo di smaltimento ultimo dei rifiuti, ed attivandosi nel progettare la costruzione e gestione di un termovalorizzatore, strumentalizzando le attività del commissariato di Governo per l'emergenza rifiuti all'uopo necessarie; • assicurava il perpetuarsi delle dinamiche economico-criminali, esemplificativamente condizionando le attività ispettive della commissione di accesso per lo scioglimento del comune di Mondragone per infiltrazione mafiosa e le procedure prefettizie dirette al rilascio delle certificazioni antimafia, come nel caso della procedura riguardante l'EC04 SpA, e relative risoluzioni finali, condotte decisive per la tenuta e lo sviluppo del programma; Condotta delittuosa perdurante, avvenuta in provincia di Caserta ed altre località…" A fianco dell'azione capillare e pianificata della camorra, in questo affare emerge l'interesse preminente della politica. Nella ricostruzione di Vassallo si inserisce Nicola Cosentino. Sono proprio le rivelazioni dell'imprenditore dei rifiuti Vassallo una rilevante fonte di accusa: "...La società Eco4 era controllata dall'onorevole Cosentino e anche l'onorevole Landolfi aveva svariati interessi in quella società. Presenziai personalmente alla consegna di cinquantamila euro in contanti da parte di Sergio Orsi all'onorevole Cosentino, incontro avvenuto a casa di quest'ultimo a Casal di Principe. Ricordo che Cosentino ebbe a ricevere la somma in una busta gialla e Sergio m'informò del suo contenuto (...) io ero sostanzialmente un 'socio', seppure occulto, all'interno della Eco4 e la cosa era ben nota al Cosentino stesso. Astrattamente era come se quei soldi provenissero anche da me, tanto che Cosentino ebbe a ringraziare entrambi. (...) (Cosentino) si espresse, con riferimento proprio alla Eco4, dicendo che quella società era 'una sua creatura', dicendo testualmente che quella società 'song'io'». Cosentino ha sempre respinto le accuse. Come Mario Landolfi, ex ministro delle Comunicazioni e già presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai, che ha costantemente negato le accuse legate alle assunzioni nella Eco4." Vassallo descrive in buona sostanza un patto societario stipulato tra il clan Bidognetti e i fratelli Orsi nel momento in cui costoro decideranno di investire nel settore dei rifiuti. I termini esatti del patto saranno precisati dallo stesso collaboratore nelle sue dichiarazioni. Troverà in esse precisazione l'assunto della sostanziale appartenenza dell' ATI capeggiata dagli Orsi e partner della società mista ECO-4 alla criminalità organizzata casalese', con una scansione dei legami strettamente collegata alla ripartizione territoriale delle competenze criminali: gruppo Bidognetti (e dunque socio occulto Vassallo) fino alla metà circa del 2002; gruppo Schiavone da quell' epoca in poi. Alla società con Bidognetti si ascrivono: la nascita della società mista, con la selezione del partner privato, del gruppo di imprese controllato dagli Orsi; la partecipazione all' iniziale fase di realizzazione del progetto di

monopolizzazione dei servizi di raccolta dei rifiuti affidati dai comuni consorziati. Al patto con il gruppo Schiavone si annettono le lucrose prospettive collegate all'ampliamento della discarica di Parco Saurino 2. I collanti che tengono insieme l'alleanza tra soggetti politici e soggetti criminali sono rappresentati dalle assunzioni clientelari a fini di aggregazione del consenso elettorale; e soprattutto "la strategia diretta alla creazione di un ciclo integrato dei rifiuti", che si ponesse quale alternativo e concorrenziale rispetto a quello stabilito a livello regionale dalle ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai contratti già stipulati dagli organi commissariali con l' ATI Fisia Italimpianti. Vi è un momento nel quale la compenetrazione tra le iniziative economiche degli Orsi e i programmi del gruppo Bidognetti prende corpo definitivamente: i due fratelli decidono di diventare imprenditori del settore rifiuti e si aggiudicano, pur non avendo competenze specifiche e mezzi adeguati, il ruolo decisivo di partner privato del consorzio Ce4 nella società mista Eco4. Gli Orsi costituivano in data 18 novembre 1999 la Flora Ambiente Srl, quindi operavano su due fronti. Da un lato instauravano uno scambio pressoché paritetico con il vertice della famiglia Bidognetti (Aniello Bidognetti, Massimiliano Miele e Alessandro Cirillo). Chiamati a partecipare alla creazione della costituenda società mista, i Bidognettiani rispondevano offrendo il know how, le referenze bancarie e i mezzi operativi di Gaetano Vassallo, imprenditore del settore dei rifiuti storicamente collegato al clan dei casalesi, prima di diventare un collaboratore di giustizia. Il socio in affari criminale offriva dal canto suo la forza intimidatrice propria dell'organizzazione che avrebbe eliminato se necessario la concorrenza dei fratelli imprenditori Nicola e Luigi Ferraro. Gli Orsi conferivano un continuativo contributo economico determinato in cinquanta milioni di lire mensili, oltre ad altre somme collegate all'accaparramento della gestione del servizio di raccolta nei più importanti comuni consorziati; l'assunzione di soggetti collegati con il gruppo criminale; i loro rapporti preferenziali con il presidente del consorzio e della costituenda società mista Giuseppe Valente. Non è sufficiente tuttavia la stipula del patto con la camorra. Occorre qualcos'altro: il patto corruttivo con Giuseppe Valente. Questi assicurerà la predisposizione di un bando di gara "su misura" per l'associazione temporanea d'imprese degli Orsi e attraverso ulteriori condotte turbative, violerà i propri doveri d'ufficio per consentire alla Flora Ambiente dei fratelli Orsi di aggiudicarsi in data 10 luglio 2000 il ruolo decisivo di partner privato della società mista. Il coordinamento dei due piani di intervento è reso evidente dal fatto che gli affiliati al clan dei casalesi sapevano, addirittura prima che fosse approvato il bando di gara (28 marzo 2000) e che questo fosse pubblicato (19 aprile 2000), non soltanto che gli Orsi erano destinati ad aggiudicarsi la gara, ma anche che il progetto di medio termine prevedeva l'affidamento del servizio di raccolta da parte di plurimi comuni casertani. Il vertice del consorzio Ce4 era informato della penetrazione camorristica all'interno della società creata dai fratelli Orsi e non esitava a fornire ai camorristi casalesi notizie rilevantissime sulle iniziative assunte dai fratelli Nicola e Luigi Ferraro. La corruzione della pubblica amministrazione e le pressioni camorristiche sono i due elementi che consentono alla ATI Flora Ambiente di riuscire vincitrice della gara in data 10 luglio 2000 e di formare, in data 28 agosto 2000, la SpA EC04, che effettivamente poi acquisirà l'affidamento diretto del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani in numerosissimi comuni del bacino consortile. Il programma poteva riuscire solo a condizione che il bando di gara fosse perfettamente calzante alla ATI-Flora Ambiente in modo da consentire una sicura aggiudicazione; tra i requisiti decisivi come stabilito con il Valente fu individuato il punteggio fissato per la presenza tra i soci

dell'ATI-Flora di componenti sociali di sesso femminile e rientranti in una età inferiore agli anni 21. Lo stesso Giuseppe Valente, presidente del Consorzio Ce4 nell' epoca in cui sì svolse la procedura diretta alla selezione del partner privato dell'ente nella costituenda società mista, ha reso dichiarazioni sostanzialmente ammissive in ordine al risalente rapporto personale con Sergio Orsi e alla relazione corruttiva allacciata con il medesimo nei mesi che precedettero l'indizione della gara. Altra voce sentita a conferma della ricostruzione è quella del soggetto penalizzato dalla condotta dei dirigenti del Consorzio Ce4: Nicola Ferraro, già amministratore della EcoCampania S.r.L il quale confermava "un sospetto" circa la regolarità del bando e della gara. Non possono sfuggire i riferimenti di Nicola Ferraro al dissimulato 'patrocinio' di Nicola Cosentino sull'iniziativa degli Orsi: "... appena vidi il bando di gara, capii chiaramente che il bando era stato vestito addosso agli Orsi e che vi erano indicati dei requisiti che gli Orsi avevano creato proprio per vincere questa gara. Ricordo che io mi lamentai di questo fatto con il coordinatore provinciale di F.I. on. Nicola Cosentino, rappresentandogli che l'amministratore del consorzio era vicino al nostro partito e che gli Orsi erano notoriamente vicini ad un esponente dei popolari, tale Giuseppe Sagliocco da Trentola. L'on. Cosentino mi disse che lui non poteva fare niente perché Valente non rispondeva a lui e se ne lavò le mani senza precisarmi le ragioni per le quali lui non poteva intervenire su Valente…" Dunque il 19 aprile 2000 il Consorzio Ce4 pubblica il bando per individuare un partner privato. Il Consorzio, che raggruppa 20 comuni fra cui due territori strategici, Castel Volturno e Mondragone, conserverà il 51 per cento delle azioni; come società privata entra la Flora Ambiente dei fratelli Orsi, capofila dell'ATI titolare del 49 per cento del capitale. Quando anche Giuseppe Valente, già condannato con sentenza definitiva per corruzione e turbativa d'asta aggravate dalla finalità mafiosa, comincia a collaborare con la giustizia offre ulteriori particolari che consentono di costruire con maggiore precisione il quadro. Valente dichiara di aver potuto constatare, durante la sua esperienza nel settore dell'emergenza rifiuti, che il Commissariato straordinario di governo "…era una truffa, sia nel senso dei rapporti con la criminalità organizzata, sia nel senso della natura e della gestione stessa del commissariato (...), che non era finalizzata a risolvere l'emergenza rifiuti, ma addirittura a crearla. (...) Sergio Orsi mi parlò di un accordo per la gara che il Ce4 avrebbe bandito per creare una società mista. Mi disse che dovevo mettermi a disposizione per farlo vincere. Mi rivolsi a Cosentino che disse di andare avanti». La raccolta dei rifiuti nel territorio che comprende il litorale domizio e l'alto casertano è dunque divisa tra Eco4, che si occupa di raccolta e trasporto, e Fibe, cui spetta la fase dello smaltimento. I casalesi sfruttano in prima battuta la grande disponibilità di mezzi e risorse per la raccolta e il trasporto, monopolizzando di fatto Eco4, forti dell'influenza esercitata sui due territori capofila della società: Mondragone, dove domina il clan La Torre, e Castel Volturno, roccaforte dei Bidognetti. Nicola Ferraro, imparentato con esponenti del clan Schiavone, è tagliato fuori dalla decisione dei casalesi di favorire gli Orsi, che assicurano maggiori profitti e sono in ottimi rapporti con Cosentino. Ferraro prova a rivolgersi all'altro gruppo egemone della confederazione casalese e cioè al nuovo reggente del clan Bidognetti: Luigi Guida, detto "ndrink", investito di quel ruolo da Francesco Bidognetti durante la comune detenzione in carcere. Durante una riunione a casa di Emilio Di Caterino con Luigi Guida, l'imprenditore Ferraro garantirà per l'affare rifiuti una provvista maggiore di quella promessa, e fra l'altro non completamente mantenuta, dagli Orsi. Si parlerà di 500 mila euro all'anno, a fronte dei 300 mila circa degli Orsi. Tutto questo a condizione di estrometterli completamente dalla zona, e in particolare dalla gestione della discarica

di Santa Maria La Fossa, ove fra l'altro si sta ipotizzando di costruire un termovalorizzatore. Ma la confederazione è rigidamente rispettosa delle regole e degli ambiti di competenza territoriale: Santa Maria La Fossa è territorio degli Schiavone. Guida deve parlarne con Francesco Schiavone detto Cicciariello, il quale prima gli offre la più completa disponibilità ma poi, stretto l'accordo direttamente con i fratelli Orsi, blocca l'operazione in favore di Ferraro. Ancora una volta gli Orsi si rivelano in grado di sfruttare i loro rapporti con la criminalità organizzata anche se la loro spregiudicatezza si rivelerà addirittura fatale: Michele Orsi sarà infatti ucciso da Giuseppe Setola. In un verbale del dicembre 2008, Miranda Diana, la vedova dell'imprenditore assassinato, indicherà tra le righe anche altri due soggetti come «interessati», almeno in linea ipotetica, ad eliminare fisicamente il marito: Nicola Cosentino e Nicola Ferraro. Così la vedova Orsi definisce Nicola Ferraro: «Era una persona importante nel settore dei rifiuti, era nato in quel campo e aveva avuto modo di minacciare mio marito proprio nel periodo in cui si aggiudicò con la Flora Ambiente l'affidamento del servizio raccolta RSU per i comuni, gara indetta dal consorzio Ce4. (...) Per quel che mi disse Michele, Ferraro lo aveva minacciato dicendo che lui per l'Ecocampania avrebbe distrutto le persone». Un affare, anche questo, da milioni di euro. Interessi criminali che si muovono compatti. Decisioni politiche destinate fatalmente a intrecciarsi con dinamiche opache. Racconta Gaetano Vassallo: «Sergio Orsi mi parlò della possibilità di realizzare un termovalorizzatore a Santa Maria La Fossa. L'interesse era quello di gestirlo». Il progetto prevedeva un impianto diverso da quello di Fibe, che avrebbe dovuto essere finanziato «direttamente dal consorzio Ce4».
Nel 2001, dunque, viene costituito il consorzio Impregeco, una struttura destinata ad accorpare il Ce4 e altri consorzi della provincia di Napoli, Nal e Na3, guidati da manager pubblici vicini al centrosinistra. Si tratta di proporsi come alternativa a Fibe per la gestione dello smaltimento dei rifiuti e progettare la costruzione del secondo termovalorizzatore, in provincia di Caserta. Nell'ordinanza cautelare richiamata a carico di Nicola Cosentino si leggono le dichiarazioni di Giuseppe Valente per la dimostrazione dell'influenza esercitata da Cosentino sulla strategia diretta alla creazione di un ciclo integrato dei rifiuti alternativo e diretto all'espulsione dell' ATI Fisia Italimpianti, almeno dalla provincia casertana. Così Valente: "Rimasi Presidente dell'Impregeco per un paio d'anni, a partire dal 2001, fino al 2003-2004, L'Impregeco gestiva anche impianti localizzati fuori dai bacini consortili e ciò non collideva apertamente con lo Statuto dei singoli consorzi, partecipanti dell'Impregeco. Le quote non variarono mai, Ad un certo punto vi fu un'intesa volta ad acquistare - per conto dell'Impregeco - le azioni dei partner privati delle società che agivano per conto dei consorzi, l'EC04 per conto del Ce4, la Gisen per conto di Na3 (o NAl) e una terza società, per conto di Na1 (o Na3). Quest'ultimo Consorzio faceva capo inizialmente a Michele Caiazzo e poi a Mimmo Pinto. L'Impregeco acquistò, in particolare, alcune azioni dell'EC04 dalla Flora Ambiente degli Orsi e costoro accettarono la vendita allo scopo di entrare nei rapporti lavorativi con Impregeco; ricordo, in particolare, che furono stipulati dei contratti di trasporto di rifiuti tra Impregeco ed EC04. Ovviamente tale decisione fu presa dai miei referenti politici, sopra indicati'…" Il superconsorzio doveva essere l'alternativa al ciclo integrato dei rifiuti assegnato al sistema Fibe - Fisia Italimpianti dalle ordinanze governative della fase emergenziale e dai contratti stipulati dal Commissariato. Tra i sostenitori di questo sistema perfettamente convergente secondo Vassallo con gli interessi della criminalità organizzata, Valente non esitava a collocare Cosentino e Landolfi. L'ex Presidente individuava i momenti attuativi di

questa strategia: la gestione di impianti di tritovagliatura, solo apparentemente diversi e complementari rispetto a quelli affidati a Fisia ltalimpianti, ma nella sostanza perfettamente sovrapponibili ai CDR; la gestione di impianti di stabilizzazione; l'apertura di un impianto di biostabilizzazione in Santa Maria La Fossa; l'obiettivo di realizzare e gestire un termovalorizzatore, tecnologicamente diverso da quelli programmati nel circuito Fibe, ma rispondente alla medesima funzione produttiva; l'apertura della discarica Lo Uttaro Torrione. Valente accennava poi a un progetto politico di provincializzazione dell'intero ciclo dei rifiuti - totalmente incompatibile con l'assetto normativo e contrattuale dell' epoca, sostenuto dal parlamentare Cosentino. In tale progetto s'inseriva come momento strategico l'autorizzazione relativa alla discarica Lo Uttaro. All' onorevole Cosentino infine Valente attribuiva, sulla base di confidenze ricevute da Sergio Orsi, persino la partecipazione attraverso prestanome in una società del gruppo facente capo ai fratelli Orsi (la Enterprais). Così Valente: "L'Impregeco fu costituita nel 2001 e la scelta di Facchi Giulio di far entrare al suo interno i consorzi Ce4, NAl ed Na3 si legava alla gestione, da parte di quei consorzi, delle discariche che in quel momento erano le uniche attive nella regione Campania: le discariche di Saurino, in Santa Maria La Fossa, gestite dal consorzio Ce4, la discarica di Giugliano, gestita dal consorzio Na1 e la discarica di Tufino, gestita da Na3. In pratica attraverso l'Impregeco, ente consortile di gestione formale, era possibile disporre delle uniche discariche funzionanti. Era poi già stata progettata la possibilità di gestire, attraverso l''Impregeco, gli impianti di tritovagliatura che facevano capo alla Fibe; si trattava di impianti che facevano sostanzialmente le stesse attività che svolgevano gli impianti di CDR di Fibe, ma essendo non riferibili a quella società e preesistenti potevano essere gestiti unitariamente attraverso un ente di gestione creato all'uopo appunto Impregeco. Poco tempo dopo la Sua costituzione venne infatti stipulata una convenzione tra Impregeco ed il Commissariato di Governo, convenzione firmata da Bassolino in persona, attraverso cui la gestione di quegli impianti e degli impianti da realizzare nel futuro, nella regione, sarebbe passata all'Impregeco…" La strategia di espulsione dalla Campania del sistema Fibe - Fisia Italimpianti, contrastava con gli impegni assunti dal presidente Bassolino nella veste di commissario delegato all' emergenza rifiuti in Campania. Il commissario sottoscriveva infatti, in data 7 giugno 2000, un contratto per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani a valle della raccolta differenziata, prodotti nella provincia di Napoli, mediante la realizzazione di tre impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) e di un impianto di termovalorizzazione del CDR, dedicato alla produzione di energia. In data 5 settembre 2001 lo stesso commissario stipulava con l'ATI Fisia Italimpianti S.P.A. un contratto per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani a valle della raccolta differenziata, prodotti nelle province di Avellino, Caserta, Benevento e Salerno, mediante la realizzazione di quattro Impianti per la produzione di CDR e di un impianto di termovalorizzazione del CDR, dedicato alla produzione di energia elettrica. I contratti in oggetto contemplavano espressamente (articolo 2) l'assegnazione all' ATI Fisia Italimpianti "del servizio in regime di esclusiva, di smaltimento dei rifiuti urbani e dei residuali dalla raccolta differenziata", prodotti nelle province indicate, previa la realizzazione degli impianti per la produzione di combustibile derivato da rifiuti (CDR realizzati in Caivano, Tufino, Giugliano, Santa Maria Capua Vetere, Casalduni, Avellino Pianodardine, Battipaglia) e degli impianti dedicati alla produzione di energia mediante la termovalorizzazione del CDR (programmati in Acerra e Santa Maria La Fossa). Il sistema si completava con la previsione di adeguate aree di messa in riserva

del CDR e di idonee discariche di servizio, per lo smaltimento dei residui delle ceneri inertizzate e delle scorie prodotte dagli Impianti sopra descritti. Rispetto a questo quadro normativo e agli obblighi contrattuali assunti dal Commissariato nel 2000 e nel 2001 (vigenti fino alla risoluzione ex lege dei contratti avvenuta alla fine del 2005) appare decisamente in contrasto la convenzione stipulata dallo stesso commissariato di Governo con il superconsorzio Impregeco presieduto da Giuseppe Valente, autorizzata con ordinanza n. 30 del 29.1.2002 avente ad oggetto lo "schema di convenzione, relativa alla disciplina della gestione degli impianti che saranno individuati esistenti e/o realizzandi concorrenti con il programma di cui al piano regionale emergenza rifiuti, da stipularsi tra il commissario delegato e la società Impregeco.” In forza di tale ordinanza, il 12 febbraio 2002, il commissario di Governo delegato Antonio Bassolino e Giuseppe Valente stipulavano la convenzione che all'articolo 2 stabiliva l'affidamento "alla società consortile Impregeco", che accetta, la gestione degli impianti di selezione, trattamento, valorizzazione e riciclaggio dei RSU, di proprietà dei consorzi di bacino e di quelli che sono in corso di individuazione da parte del sub commissario delegato". Vi era una identità funzionale del processo di valorizzazione espressamente previsto nell'ordinanza n. 30/02 (confermato da Valente che ha parlato di un processo di elettropirolisi) e quello già affidato alle cure dell' ATI Fisia Italimpianti. Il fatto che Impregeco fosse nient'altro che un "ente di natura formale" e che nel contempo fosse interamente finanziata dal commissariato di Governo implica alcune importanti conseguenze: per operare l'Impregeco doveva rivolgersi a soggetti 'privati' che così recuperavano quel mercato che i contratti regionali stipulati con l'ATI Fisia Italimpianti avevano precluso; tra questi operatori privati avevano la meglio gli imprenditori mafiosi del rifiuto, e in particolare Cipriano Chianese e la EC04 dei fratelli Orsi; l'Impregeco costituiva di fatto un diaframma di facciata tra l'impresa mafiosa e la struttura commissariale, fungendo talvolta da stanza di compensazione degli interessi dei vari operatori criminali. Tuttavia anche operazioni così brillantemente congegnate sono destinate a scontrarsi con una serie di difficoltà. In questa vicenda la criticità nasce in relazione al sito individuato per la realizzazione dell’operazione: un'area del comune di Santa Maria La Fossa. In quella zona il gruppo Bidognetti, fino a quel momento direttamente impegnato nell’affare Eco4, non ha i suoi referenti. Quel territorio ricade sotto il dominio incontrastato di Francesco Schiavone detto Cicciariello, del gruppo degli Schiavone. Ecco perché iniziano a cadere le prime teste: una della prime è quella di Vassallo da Eco4. Il collaboratore sostiene di essersi rivolto proprio a Cosentino per riacquistare una posizione nel consorzio: «L'onorevole Cosentino mi spiegò, vista la mia palese delusione, quali erano le ragioni del suo diniego, e quindi della mia esclusione dal consorzio. Mi spiegò che ormai gli interessi economici del clan dei casalesi si erano focalizzati, per quanto riguarda il tipo di attività in questione, nell'area geografica controllata dagli Schiavone (in particolare Francesco Schiavone detto Cicciariello, unico ad avere potere su tutto il territorio di Santa Maria la Fossa) e che pertanto il gruppo Bidognetti era stato 'fatto fuori' perché non aveva alcun potere su Santa Maria la Fossa. Ne derivava la mia estromissione. In poche parole l'onorevole Cosentino mi disse che si era adeguato alle scelte fatte 'a monte' dal clan dei casalesi che aveva deciso che il termovalorizzatore si sarebbe dovuto realizzare nel comune di Santa Maria la Fossa e che anche l'affare del consorzio Ce4/Eco4 era uno degli affari degli Schiavone.
Egli aveva dovuto seguire tale linea e avvantaggiare solo il gruppo Schiavone nella gestione dell'affare e, di conseguenza, tenere fuori il gruppo Bidognetti, e quindi anche me». Ai nuovi assetti Vassallo riconduce anche il licenziamento dei suoi fratelli

Antonio e Nicola dalla Eco4: «Sergio motivò quel licenziamento facendo riferimento al pericolo rappresentato dalla presenza di miei familiari nell'Eco4 e parlando del passaggio di consegne dai Bidognetti agli Schiavone: il tutto collegato alla necessità di realizzare un termovalorizzatore nella zona di Santa Maria La Fossa e così rendere possibile la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti gestito autonomamente dal Consorzio Ce4». Ma intanto le strade continuano ad essere invase dai rifiuti. La raccolta differenziata non decolla e gli impianti di CDR sono sommersi da ecoballe destinate ad essere bruciate in un termovalorizzatore che non esiste e, di fatto, composte non di combustibile derivato dai rifiuti bensì, prevalentemente, dal rifiuto «tal quale». Diventa indispensabile individuare discariche e siti per lo stoccaggio di ecoballe. Ma le popolazioni locali insorgono contro i progetti di localizzazione sul territorio. La rivolta di piazza blocca ogni tentativo.

Le ecoballe e il processo a carico di Enrico Fabozzi ed altri[9]

E' l'audizione del sostituto procuratore Antonello Ardituro il collante con la terza vicenda giudiziaria. Sono sempre sue le parole del 9 giugno 2015 nel corso della più volte citata audizione: "…Anche qui c'è un dato interessante: mentre gli Orsi si spostano con gli Schiavone, Ferraro si sposta con i Bidognetti e si realizza la teoria del pendolo, cioè si alternano con l'uno o con l'altro clan sui rispettivi territori per trovare appoggi. Nasce così un asse molto forte tra Nicola Ferraro e il clan Bidognetti, in particolar modo con Luigi Guida, il reggente del clan Bidognetti, personaggio molto particolare, che collabora e racconta tutta una serie di storie. Nel frattempo, per restare agli Orsi, a Cosentino e a tutti gli interessi che girano intorno a questa vicenda, che poi si complica e che vede un dato ambientale di infiltrazione molto radicato, per cui sicuramente vi saranno stati addentellati anche in altri settori della pubblica amministrazione, nasce un'idea, ossia quella di mettere in campo la possibilità di costruire un termovalorizzatore a Santa Maria La Fossa. Anche questa, nella ricostruzione giudiziaria che viene fatta, è un'intuizione che accompagna gli interessi del clan Schiavone, che sono competenti per territorio – Santa Maria La Fossa è zona di competenza della famiglia Schiavone di Casal di Principe – e gli interessi politici dell'onorevole Cosentino, il quale intende fare da contraltare nella gestione di questo importante interesse e impianto alla gestione Fibe-Fisia, cioè quella che il Commissariato straordinario ha affidato a questo soggetto. Mentre si svolge questa vicenda, Nicola Ferraro si avvicina ai Bidognetti – le vicende di cui vi sto parlando sono del 2002, 2003 e 2004 – e a Luigi Guida. Nasce un rapporto molto stretto, molto importante e molto particolare, perché loro si rendono conto che sui rifiuti sono ormai perdenti: il clan Bidognetti è recessivo rispetto al clan Schiavone e gli interessi politici si sono ormai spostati sulla vicenda di Santa Maria La Fossa. Tuttavia, questo rapporto di Nicola Ferraro con Luigi Guida è un rapporto molto utile da scandagliare, perché Nicola Ferraro abbandona un attimo i panni dell'imprenditore dei rifiuti per vestire i panni dell'intermediario di camorra e di politica. Costui parla con il boss e gli dice: "nella zona in cui tu comandi – Castel Volturno, Villa Literno, Lusciano, tutta l'aria bidognettiana – io sono in grado di farti fare un accordo di base con i sindaci e con gli

[9] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *rel. cit.*, p.327 e ss.

amministratori locali e possiamo gestire tutti gli appalti". L'accordo è un accordo base molto semplice: invece di lasciare che la camorra vada a fare le estorsioni dopo l'assegnazione degli appalti alle imprese, l'accordo viene fatto a monte, assegnando direttamente gli appalti alle imprese della camorra. In questo modo arrivano i soldi, non si fa casino sul territorio, non ci sono reazioni, non ci sono cantieri che si fermano, non ci sono problemi, non si dà nell'occhio e si mette la gente a lavorare. Questo è l'accordo di base e ve lo racconto perché da qui nasce la vicenda di Villa Literno. La vicenda di Villa Literno è secondo me, per come si dipana, una vicenda straordinaria….". La vicenda alla quale si riferisce l'ex sostituto procuratore Antonello Ardituro è quella oggetto di accertamento nel processo a carico dell'ex sindaco di Villa Literno Enrico Fabozzi ed altri imputati tra i quali gli imprenditori Mastrominico, processo conclusosi con sentenza di condanna in data 3 giugno 2015 dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere I sezione collegio A123 ed avverso la quale pende impugnazione nei gradi superiori. L'ipotesi di accusa, in realtà, è ben chiara; Fabozzi, quale sindaco di Villa Literno (CE), avrebbe turbato il pubblico incanto, afferente i lavori di riqualificazione urbana ed ambientale del centro abitato, la cui amministrazione comunale lo vedeva in posizione apicale, e ciò, peraltro, allo scopo di favorire ed avvantaggiare il sodalizio criminale, noto comunemente come 'clan dei casalesi' ed in questi termini dando così, da parte sua, concreta attuazione all'illecito accordo, con il quale il Fabozzi era addivenuto, tramite il Nicola Ferraro, con quel 'gruppo' criminale. Fabozzi Enrico risulta essere stato sindaco di Villa Literno (CE), ininterrottamente, dal 25 maggio del 2003 sino all'aprile del 2009, essendo risultato il vincitore di due distinte tornate elettorali (l'una nel 2003 e l'altra nel 2008). La vicenda della gestione dei rifiuti nell'ambito della regione Campania costituisce indubbiamente l'antefatto ed il presupposto di quanto accaduto in Villa Literno (CE) e del relativo appalto (dal valore di circa 13 milioni di euro), che è nel processo contestato sul piano del delitto di turbativa d'asta al capo L) a Fabozzi Enrico, a Mastrominico Giuseppe e a Mastrominico Pasquale. Sin dalla prima metà degli anni '90 in quel territorio ci si era trovati ad affrontare il problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti; da qui l'attivarsi dal marzo del 1994 di una gestione commissariale, con la relativa nomina di vari commissari straordinari, nominati dalla Presidenza del, perché loro si rendono conto che sui rifiuti sono ormai perdenti: il clan Bidognetti è recessivo rispetto al clan Schiavone e gli interessi politici si sono ormai spostati Consiglio dei ministri ed il diretto intervento della Fibe SpA (società di capitali facente capo al gruppo' imprenditoriale Impregilo), il cui compito specifico (di indubbia marcata importanza nella vicenda in oggetto) era quello di provvedere a realizzare gli impianti necessari per la soluzione del problema della gestione dei rifiuti in Campania. Ed uno di questi interventi aveva, appunto, interessato il territorio comunale di Villa Literno (CE). Alla metà del settembre dell'anno 2005 l'imputato Fabozzi (nella sua veste di sindaco di quel comune) ed il presidente della regione Campania Antonio Bassolino avevano sottoscritto un 'protocollo d'intesa' avente, specificamente, ad oggetto un 'programma pilota di riqualificazione urbana ed ambientale dell'area del comune di Villa Literno' (CE). Il predetto 'protocollo d'intesa', in modo particolare, reca la data del 15 settembre 2005 ed il suo specifico oggetto risulta essere "la predisposizione di programma pilota di riqualificazione urbana ed ambientale dell'area del comune di Villa Literno, finalizzato al recupero del territorio, al risanamento ed alla bonifica dello stesso. alla realizzazione di un nuovo piano di edilizia residenziale pubblica, utilizzando moderne tecniche di bioarchitettura e coerenti con la convenzione europea del paesaggio. Teso, inoltre, a determinare le condizioni di controllo diretto

dell’amministrazione Comunale sui processi di bonifica del territorio ed a sviluppare un efficace controllo e monitoraggio ambientale", la durata di tale 'protocollo d'intesa' era stata fissata in quattro anni a decorrere dalla data di sua sottoscrizione, potendo, peraltro, esso avere una proroga per ulteriori due anni per ben specifiche e definite esigenze. Si trattava, in concreto, dello strumento amministrativo ritenuto più valido ed idoneo per consentire l'avvio di una serie di lavori, quali, in modo particolare: completamento della rete idrica comunale; realizzazione di un complesso di edilizia pubblica abitativa; interventi di riqualificazione ambientale della via Aversa; lavori di completamento della rete di gas metano nel territorio comunale; lavori di sistemazione, arredo e riqualificazione di strade comunali; lavori di ristrutturazione e riqualificazione delle strade comunali Corso Umberto l° e via Santa Maria a Cubito. I relativi finanziamenti per tali opere erano stati, invero, quantificati nella non minima cifra di 13.050.000 euro ed essi, come si legge espressamente nel testo del 'protocollo d'intesa', avevano origine dalla necessità di dare attuazione ad una pluralità di interventi, che si erano previsti per i comuni del litorale domitio al fine specifico di realizzare il risanamento urbano ed ambientale del territorio e delle strutture abitative, delle strade pubbliche, della rete idrica e del sistema fognario; ed in ciò tenendo anche conto che per il comune di Villa Literno (CE) ormai poteva dirsi indubbia una diffusa problematica abitativa, legata anche alla presenza nel suo territorio di molti immigrati. Il successivo 5 ottobre del 2007 tali interventi erano, poi, analiticamente riepilogati nel successivo contratto di appalto, che interveniva fra il comune di Villa Literno (CE) e l'associazione temporanea di imprese, che si era aggiudicata questi lavori, che si identificava nella ATI Malinconico/Favellato/Mastrominico. E, in questi termini, appare evidente che si tratta del pubblico appalto, che è al centro della contestazione di reato, di cui al capo L) e che vede, come detto, imputati Fabozzi Enrico, Mastrominico Giuseppe e Mastrominico Pasquale. In realtà, il presupposto del citato protocollo del settembre del 2005 e dei relativi finanziamenti giunti al comune di Villa Literno (CE), che, in seguito, avevano costituito il fondamento dell'appalto di valore superiore ai 13 milioni di euro, la cui aggiudicazione è contestata al capo L, è costituito dall'ordinanza n. 152, adottata nel maggio del 2003 dal commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, bonifiche e tutela delle acque nella regione Campania. Di fatto, tale ordinanza partiva dalla sussistenza di uno stato di emergenza, determinatosi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solido - urbani nella regione Campania con la relativa nomina del presidente della Giunta regionale quale commissario di Governo delegato all'approntamento del piano regionale per lo smaltimento dei predetti rifiuti solidi urbani. Al tempo stesso, si era prevista l'attivazione di quattro impianti di produzione di CDR (ossia combustibile derivato dai rifiuti) e di un singolo impianto per la sua termovalorizzazione, dedicato alla produzione di energia elettrica e che, appunto, con queste specifiche modalità avrebbe dovuto provvedersi al servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Campania, venendosi, così, a stipulare un contratto tra il commissario (ovvero il presidente della Giunta regionale) ed una associazione temporanea di imprese (con impresa capogruppo la ltalimpianti SpA) e, che aveva, poi, costituito (nel dicembre del 1999) la Fibe Campania SpA, la quale nel dicembre del 200l era divenuta l'affidataria di questo specifico servizio. Dinanzi, però, alla concreta ed effettiva attivazione dei quattro impianti di produzione del CDR "ma alla contemporanea assenza di una reale operatività del previsto impianto di termovalorizzazione”, si era reso necessario nel frattempo provvedere allo stoccaggio del CDR, dato che altrimenti si sarebbe interrotta l'attività dei quattro impianti di sua produzione e ciò avrebbe ulteriormente aggravato e

peggiorato la situazione emergenziale della gestione dei rifiuti nella regione Campania (con relativa possibile concreta turbativa della salute pubblica). Si era disposta (appunto, con la citata ordinanza n. 152 del 2003) l'approvazione del progetto preliminare, presentato dalla Fibe, per la realizzazione nel territorio comunale di Villa Literno (CE), in località Lo Spesso, di un'area per lo stoccaggio provvisorio del CDR e ciò attraverso operazioni di accantieramento, di movimentazione preliminare di terra, di recinzione delle aree e di attuazione degli interventi di mitigazione ambientale. Da qui, la stipula dei contratti di locazione dei suoli ritenuti necessari per la realizzazione di questo sito di stoccaggio provvisorio in favore della Fibe da parte dei relativi proprietari; locazione che si era previsto avere durata di nove anni con relativo divieto di recesso anticipato e con pagamento di uno specifico canone; locazione che si stabiliva, altresì, avvenire esclusivamente per il deposito e lo stoccaggio del CDR (le cosiddette e più volte sopra citate 'ecoballe', in cui concretamente e materialmente si identificava) con relativo esonero per i proprietari dei terreni da qualsivoglia responsabilità riconducibile al loro deposito. Così, nell'aprile del 2004 si era avuta una riunione circa il sito di stoccaggio provvisorio delle 'ecoballe' alla località Lo Spesso, alla presenza dello stesso commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, al cui esito si era deciso di chiudere tale sito entro il successivo mese di giugno, impegnandosi, altresì, il commissario a “promuovere, a livello di regione e di Governo, il programma di opere pubbliche oltre a migliorare l'assetto del territorio attraverso lavori alla rete fognaria ed idrica, che in a/cune zone è carente e addirittura inesistente” con la relativa assicurazione dell'assessorato regionale all'ambiente che sarebbero stati disposti finanziamenti per il comune di Villa Literno (CE) in termini, dunque, di una sostanziale contropartita per il posizionamento nel suo territorio delle ecoballe ossia del CDR. Quale compensazione per il posizionamento nel territorio di Villa Literno (CE) delle ecoballe, si era garantito che sarebbero stati disposti finanziamenti per vari progetti di miglioramento del territorio urbano di quello stesso centro abitato che sino ad allora (appunto, per l'assenza di finanziamenti) non si erano, in concreto, attuati. E questo, peraltro, era stato il meccanismo di azione e di interlocuzione con le varie amministrazioni comunali nel territorio di cui competenza, così come avvenuto a Villa Literno (CE), erano stati realizzati analoghi impianti di stoccaggio delle 'ecoballe' e ciò, peraltro, in un ambito di estrema difficoltà a reperire tali siti per le massicce opposizioni degli abitanti (si consideri, sul punto, la sola questione dell' elevato flusso di camion nei territori comunali, i quali erano evidentemente deputati al trasporto delle predette 'ecoballe'). Ed effettivamente nella seconda metà dell'anno 2005 una ATI, costituita dalle imprese, facenti capo ai fratelli Mastrominico (Giuseppe e Pasquale) si era aggiudicata lavori edili nel cimitero di Villa Literno (CE). La diretta influenza criminale della famiglia Bidognetti nella zona di Villa Literno (CE) è concordemente e significativamente riferita, fra gli altri, da Luigi Guida e da Iovine Massimo e, dunque, dall'interno di questo 'gruppo' criminale, di cui costoro, a loro stesso dire, erano stati per anni componenti: Iovine Antonio, che riferisce di uno specifico episodio nel quale la famiglia Schiavone era intervenuta a vantaggio dei Mastrominico e ciò si collega al narrato del Di Caterino circa questo legame tra i fratelli Mastrominico ed il 'gruppo' criminale, facente specificamente capo allo Schiavone Nicola. Un terreno, di proprietà dei fratelli Mastrominico era stato individuato come sito per il materiale posizionamento delle ecoballe e Michele Zagaria aveva, così, contattato Mastrominico (non apparendo, comunque, chiaro e definito di quale dei due fratelli, in realtà si trattasse) per poter eseguirvi dei lavori, dato che Zagaria voleva, appunto, concederlo in fitto per porvi le

ecoballe, ma la risposta era stata negativa e Zagaria, allora, aveva fatto pressioni su Mastrominico affinché accondiscendesse le sue richieste; era, così, intervenuto Nicola Schiavone, il quale aveva detto a Zagaria di lasciar perdere Mastrominico, perché si trattava di un'impresa che lavorava con loro; ed in questo contesto – per dirimere questa vicenda - vi erano stati vari incontri, cui aveva partecipato lo stesso Iovine, così come anche Nicola Panaro e Nicola Schiavone; ed effettivamente, nel processo è stata acquisita, documentalmente, prova che nel dicembre del 2003 era stato stipulato un contratto di locazione fra la Fibe SpA' e le coniugi dei due imputati (Mastrominico Giuseppe e Mastrominico Pasquale), rispettivamente Martinelli Giuseppina e Fontana Luigia, nella veste queste ultime di proprietarie di questi terreni, siti in Santa Maria la Fossa (CE), alla località ·Pozzo Bianco. I fratelli Mastrominico sono indicati dai collaboratori Antonio Iovine ed Emilio Di Caterino come soggetti, i cui interessi economici erano tutelati e protetti dal gruppo criminale, riconducibile alla famiglia Schiavone nell'ambito di quella più ampia articolazione delinquenziale, nota come clan dei casalesi, e ciò per vicende (la locazione di un terreno di proprietà delle loro rispettive mogli per il posizionamento su di esso delle ecoballe e l'appalto per lavori edili nell'ambito del cimitero di Villa Literno, CE), che, in via meramente oggettiva, si erano verificate(effettivamente questa locazione era avvenuta ed effettivamente le imprese degli imputati in oggetto si erano aggiudicati questi lavori). In realtà, questo appalto (dall'indubbio ed indiscusso valore economico) si inserisce in un contesto nel quale il clan dei casalesi' realizza il pieno controllo delle pubbliche gare del territorio, in cui era posta Villa Literno (CE): l'imprenditore, che si aggiudicava un pubblico appalto non era sottoposto ad una 'ordinaria' azione estorsiva, nel momento in cui dava inizio ai lavori, ma già prima della relativa aggiudicazione era stato concretamente individuato dal sodalizio camorristico, come il soggetto, che doveva aggiudicarsi questo pubblico appalto, quasi come una sorta di accordo intervenuto 'a monte' del concretizzarsi della pubblica gara. La vicenda processuale appena descritta è efficacemente descritta nel libro di Antonello Ardituro: "... Le ecoballe sono un problema. Il problema del momento. Per l'intera regione Campania, guidata dal presidente Bassolino, commissario straordinario per l'emergenza rifiuti. Si accumulano, a migliaia. Non si possono bruciare. L'inceneritore non c'è. Le balle sono poco «eco», la differenziata non è partita e nelle balle c'è di tutto. Bombe ecologiche. Occorre sistemarle, depositarle e poi aspettare nuove soluzioni. Le popolazioni si ribellano, nessuno le vuole sul proprio territorio. Anche a Villa Literno non le vogliono, il sindaco è in testa alle manifestazioni pubbliche di protesta. Si batte per il bene della propria gente. Fino ad un certo punto. Perché, poco dopo, il sindaco smette di battersi. Tratta. Parla con le istituzioni, si lascia convincere. Le ecoballe arriveranno. In cambio di finanziamenti per la città. Occorre predisporre la piazzola. Se ne occupa la ditta della famiglia Tamburrino, amica del sindaco, che ne era stato socio in affari; uno dei figli, Nicola Tamburrino, era un suo consigliere comunale. Oggi, dopo aver cambiato schieramento, è sindaco di Villa Literno. E lancia costantemente l'allarme sul problema delle ecoballe e sul rischio incendi. Nemesi. Guida ha dichiarato che l'impresa Tamburrino pagò una tangente di 120mila euro per la costruzione della piazzola, divisa in tre parti fra lui, Fabozzi e Ferraro, 40 mila euro a testa. Le ecoballe producono percolato, che deve essere raccolto e smaltito. Se ne occupa la ditta Di Fraia, altra impresa amica del sindaco con il quale ha interessi in comune, anche una società per il commercio all'ingrosso di surgelati, la Ittica 3000. Nicola Di Fraia, fra l'altro, è... il vicesindaco della giunta Fabozzi. Primi segnali del groviglio. La legge regionale prevede che i comuni che accolgono le

ecoballe e che contribuiscono alla risoluzione dell'emergenza rifiuti hanno diritto ad un «ristoro» in termini di finanziamenti per la riqualificazione urbana e ambientale. Villa Literno ha diritto a questi soldi e Fabozzi tratta con la regione. Una trattativa agevolata dalla comunanza politica con la presidenza della regione stessa e con l'assessorato all'ambiente, a guida centrosinistra. L'Assessorato, in particolare, spetta all'Udeur, il partito di Nicola Ferraro che in Campania ha forza e consenso per farsi valere. A Villa Literno arriveranno 13 milioni di euro per sistemare la città (…) Flussi costanti di denaro. Non tanti quanti ne circolano con i rifiuti, il ventre della vacca. Pasquale e Giuseppe Mastrominico lo sanno, e provvedono. Hanno agganci politici. Arrivano al commissariato straordinario. Occorre realizzare il sito di stoccaggio a Santa Maria La Fossa, in località Pozzo Bianco, nel 2004.Occorre individuare il sito. I Mastrominico sono proprietari del terreno adatto, intestato alle rispettive mogli. E' un affare. Una locazione decennale per un totale di 1.880.000 euro; soldi liquidi, ossigeno vitale per chi fa impresa. Il sito, poi, va costruito e Fibe affida a Pasquale Mastrominico due subappalti, per un totale di due milioni di euro. La cosa non dovette piacere a Michele Zagaria, il ras della gestione dei lavori in emergenza con Fibe. Iovine ne è diretto testimone: "Posso spiegare quanto è accaduto a proposito dei lavori per la costruzione delle piazzole per le ecoballe. Si trattava di un settore nel quale giravano molti soldi e in questo ambito la faceva da padrone Michele Zagaria che con il fratello Pasquale aveva rapporti privilegiati con la struttura della regione che doveva assegnare questi lavori e decidere i luoghi dove costruire le piazzole. Egli aveva rapporto diretto con un ingegnere che in pratica rispondeva ai suoi ordini nell'ambito di un rapporto di corruzione stabile nel tempo. Ad un certo punto so che anche Mastrominico Pasquale era riuscito ad avere un buon aggancio presso questa struttura, credo proprio con lo stesso ingegnere, per avere la costruzione di una piazzola su alcuni terreni di proprietà della famiglia Mastrominico mediante il pagamento di fitti molto remunerativi con contratti decennali. Si trattava di somme di milioni di euro e la cosa non fu ben accetta da Michele Zagaria il quale pretendeva di avere il monopolio in questo settore, soprattutto con riferimento alla costruzione della piazzola. Ne nacque una discussione e la necessità di un chiarimento che vide protagonisti da una parte Michele Zagaria e dall'altra, nell'interesse di Mastrominico, Nicola Panaro, interessato da Gennarino Mastrominico. Credo che alla fine il Mastrominico riuscì a procedere in questo affare (...) Ho assistito personalmente alle discussioni sul punto fra Michele Zagaria e Nicola Panaro negli incontri che noi avevamo periodicamente. Panaro Nicola faceva chiaramente intendere a Zagaria che Mastrominico «apparteneva a loro». L'intervento di Nicola Panaro dovette risultare decisivo perché in località Lo Spesso i lavori sono stati effettuati. Nel groviglio, i rifiuti hanno sempre una parte da protagonista. La protezione del clan garantisce che gli affari vadano in porto e i soldi pubblici vengano distribuiti. L'emergenza non deve terminare…". Dall'audizione del 9 giugno 2015 dell'ex sostituto procuratore Antonello Ardituro: "...Succede, quindi, un'altra cosa straordinaria. Anche in questo caso Fibe-Fisia deve acquisire un terreno su cui sistemare una piazzola di ecoballe, in località Pozzo Bianco: che cosa fa? Prende in fitto questo terreno dalle due mogli di questi due signori Mastrominico, che hanno – guarda caso – un terreno disponibile. Viene quindi pagato un fitto decennale a 180.000 euro all'anno, 1,8 milioni: non c'è male per un terreno. Poi, Fibe-Fisia dà agli imprenditori Mastrominico, i mariti delle due donne, l'incarico di costruire la piazzola, di fare il massetto e via elencando: si tratta di altri 2 milioni di euro. Che cosa dice Iovine ? Dice che, quando Fibe-Fisia fa questo affare con i Mastrominico, Zagaria impazzisce perché questo affare lo doveva

fare Carandente Tartaglia, il suo socio di fatto. Era infatti Zagaria che gestiva tutti questi interessi; se la prende, quindi, con i Mastrominico e li manda a chiamare. I Mastrominico, peraltro, non sono scoperti dal punto di vista camorristico e mandano a parlare con lui Nicola Panaro, il reggente del clan Schiavone. Panaro va parlare con Zagaria e gli dice: «i Mastrominico sono roba nostra. Qual è il problema?» I Mastrominico riescono, quindi, a far fronte all'iniziativa di Zagaria per l'intervento degli Schiavone. Che cosa dice Antonio Iovine ? Dice di aver saputo da Nicola Panaro che anche i Mastrominico avevano con FibeFisia un aggancio con questo ingegnere, di cui lui, però, non è in grado di dire il nome. Questo ingegnere, però, torna sempre. La vicenda delle piazzole delle ecoballe, quindi, è tutta una vicenda di terreni da mettere a disposizione e di incarichi da affidare…" Interessante la valutazione del sostituto procuratore Ardituro che va oltre la individuazione di responsabilità penali: "… Il dato a mio giudizio preoccupante, al di là dei nomi delle persone, è la gestione fatta da Fibe-Fisia, la quale, al netto delle responsabilità, aveva avuto l'incarico: nessuno sapeva niente, nessuno ha colpe, ma il dato oggettivo, quindi il dato politico che per la Commissione credo sia interessante avere – è che i soldi del commissariato sono finiti alla camorra, perché sono finiti a Carandente, ai Mastrominico e a Vassallo. Noi possiamo anche dire che non c'è alcuna responsabilità penale, perché fino a questo momento non siamo riusciti a dimostrare diversamente (non è un dato che ci interessa), tuttavia, il dato storico che lo Stato abbia messo dei soldi e che questi soldi per la gestione di questo disordinato ciclo dei rifiuti siano andati costantemente imprese vicine alla camorra è un fatto oggettivo e documentale…" I processi e le vicende giudiziarie rivelano plasticamente come il perdurare di una situazione emergenziale non solo è una contraddizione in sé perché l'emergenza non può essere perenne, ma è la migliore strada per l'insinuazione degli interessi criminali della criminalità organizzata. "… Il problema è perché il ciclo dei rifiuti sia stato così disordinato. È di tutta evidenza che se io resto nell'emergenza vent'anni e la camorra ha i camion, i terreni e i mezzi per far fronte all'emergenza (naturalmente, attraverso dei prestanome), se cioè resto nell'emergenza e non organizzo il ciclo dei rifiuti in maniera significativa, inevitabilmente creo un'autostrada per gli interessi camorristici. Qualche volta questi interessi camorristici si sono sposati con gli interessi politici. Io vi ho citato le ipotesi di Fabozzi e di Cosentino: questo è il dato. Mi fermerei qui…."

La discarica di Chiaiano e il processo a carico di Giuseppe Carandente Targaglia ed altri[10]

Come già rappresentato nella introduzione del presente capitolo, le vicende giudiziarie relative al ciclo dei rifiuti e agli interessi della criminalità organizzata sono legate da un unico filo conduttore e i singoli processi possono essere letti in una visione più globale. Nel paragrafo precedente, si sono riportate le parole dell'ex sostituto Antonello Ardituro in relazione alla reazione di Michele Zagaria allorquando scopre che "l'affare delle piazzole per lo stoccaggio dei rifiuti" se lo erano assicurato i fratelli Mastrominico. Zagaria reagisce male perché l'affare doveva essere gestito da uno dei "suoi" imprenditori, Giuseppe Carandente Tartaglia. Quella di Carandente è un'altra figura di assoluto rilievo nella ricostruzione dei rapporti tra criminalità organizzata e imprenditoria che opera nel settore dei rifiuti; Carandente è altresì protagonista di una

[10] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *rel. cit.*, p.335 e ss.

ulteriore vicenda giudiziaria: quella cioè relativa alla discarica di Chiaiano. Dall'audizione del 3 novembre 2015 di Antonello Ardituro: "…Il caso di Carandente Tartaglia è un caso eclatante per come è stato ricostruito nel processo, perché si tratta di un soggetto che ha avuto decine e decine di commesse affidate da Fibe-Fisia alle sue ditte, in particolare la Edil Car, per svolgere questa attività di trasporto, di predisposizione di piazzole, di realizzazione di attività connesse alla gestione dei rifiuti. Il signor Carandente Tartaglia Giuseppe è imputato in un processo di cui si sta svolgendo il dibattimento, ma è stato arrestato con una misura cautelare confermata, per una partecipazione concorsuale all'associazione camorristica gestita da Michele Zagaria. Non è una ricostruzione indiziaria; è una ricostruzione che si fonda sulle dichiarazioni di numerosi collaboratori di giustizia, oltre che di alcuni riscontri importanti, sul fatto che aveva una sorta di società di fatto con Pasquale Zagaria, fratello di Michele. Queste non erano quindi attività sulle quali la camorra speculava dall'esterno, chiedendo il pizzo o una percentuale, ma erano proprie, ne gestiva direttamente le attività e i proventi. 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. Il signor Carandente Tartaglia ha poi un'altra caratteristica importante: per un certo periodo è stato addirittura l'amministratore di un consorzio di imprese che si occupavano di trasporti, che comprendeva più di venti imprese aventi la più varia provenienza territoriale nella regione Campania (c'erano imprese del napoletano, del casertano, dell'avellinese, del beneventano, anche di territori più ai margini degli interessi criminali), consorzio che si occupava in maniera stabile del trasporto nell'edilizia e del trasporto finalizzato ai trasporti di rifiuti. Tutta questa storia aveva ragione di essere e si poteva realizzare in quanto esisteva la fantomatica emergenza, perché è di tutta evidenza che in mancanza dell'emergenza avremmo avuto la possibilità di rapporti più fisiologici anche con i soggetti imprenditoriali…"

Anche la Senatrice Capacchione fornisce una interessante chiave di lettura della figura di Giuseppe Carandente Tartaglia: "..Nello stesso periodo, tra il 2006 e il 2007, comincia una serie di attività di acquisizione di suoli sia in provincia di Caserta sia al confine con Napoli sia a Chiaiano, per l'allargamento dell'area di stoccaggio e di smaltimento dei rifiuti, con interventi diretti di prestanome o dello stesso Pasquale Zagaria, che – lo ripeto – all'epoca era latitante. Ci furono accordi per l'acquisizione a prezzi superiori, concordati in altro luogo, e rapporti documentati con alti funzionari di Fibe. Stiamo parlando di un'epoca in cui l'emergenza non c'era ancora. L'emergenza scoppia nel 2007. Tra il 2007 e il 2008 vengono portate a compimento una serie di iniziative. I rifiuti finiscono effettivamente in queste discariche, che erano state create e ingrandite nel periodo precedente. Il trasporto dei rifiuti venne affidato, con una trattativa privata, a una serie di ditte, quasi tutte di Casapesenna, tutte direttamente riconducibili a Zagaria e poi sequestrate negli anni successivi, o a persone che nel corso degli anni erano state arrestate con Zagaria o accusate di avere rapporti con quest'ultimo. Era una piccola costellazione di autotrasportatori che ruotava intorno a Zagaria. Molte di queste ditte non avevano la certificazione antimafia, ma, nonostante questo, furono destinatarie di appalti a trattativa privata, basati sull'emergenza, attribuiti dalla prefettura di Caserta. L'assenza della certificazione antimafia fu formalmente rilevata nell'aprile del 2009, quindi a emergenza abbondantemente ricomposta e

ricollocata. (...) Di tutto il movimento terra nelle discariche, anche in quelle che erano già precedentemente utilizzate, si sono occupate ditte di persone che sono state successivamente coinvolte in indagini, sempre con Zagaria o con Iovine. Le piazzole di stoccaggio sono state realizzate tutte da imprenditori arrestati e condannati nell'ambito di indagini che riguardano sempre Iovine e Zagaria. Le proteste sono state molto limitate, perché, con la scusa del ristoro, si è tenuta buona molta gente. Il trasporto è stato gestito da ditte tutte direttamente riconducibili a Zagaria. In un caso specifico – penso a Chiaiano ma anche al CDR di Santa Maria Capua Vetere – il trasporto era affidato a un consorzio di trasportatori, il cui capofila era Carandente Tartaglia, un uomo poi coinvolto nelle indagini insieme a Zagaria per la gestione della discarica di Chiaiano….” Il processo a carico di Giuseppe Carandente Tartaglia ed altri (recante il numero di iscrizione nel registro notizie di reato 2349/15) è tuttora in fase dibattimentale124. Gli imputati sono stati rinviati a giudizio originariamente dinanzi al tribunale di Santa Maria Capua Vetere in relazione alle imputazioni che saranno meglio descritte nel prosieguo. Con sentenza del 15 settembre 2015 il tribunale ha dichiarato la propria incompetenza per territorio in relazione a tutti i reati ad eccezione della imputazione di cui all’articolo 416-bis del codice penale contestata al solo Carandente Tartaglia Giuseppe e ha trasmesso gli atti al tribunale di Napoli il quale con sentenza del 31maggio 2016 ha dichiarato la propria incompetenza per territorio. Sul conflitto negativo di competenza instauratosi, la Corte di cassazione si è pronunziata con sentenza del 23 gennaio 2017 ravvisando la competenza del tribunale di Santa Maria Capua Vetere con riferimento alla contestazione associativa a carico di Carndente Tartaglia Giuseppe e la competenza del tribunale di Napoli nei confronti degli altri imputati e in relazione a tutte le altre ipotesi di reato. Entrambi i processi, in ragione di quanto sinora evidenziato, si trovano dinanzi alle rispettive autorità giudiziarie competenti nella fase iniziale del dibattimento. Queste le imputazioni contenute nel decreto che dispone il giudizio emesso in data 17 febbraio 2015 dal Gup del tribunale di Napoli nel processo relativo alla discarica di Chiaiano. Imputati: Carandente Tartaglia Giuseppe. l) p. e p. dall'articolo 416-bis - I, Il, III, IV, V, VI ed VIII comma, c. p. perché, nella consapevolezza della rilevanza causale del proprio apporto, partecipava - quale organizzatore del settore dei rifiuti - ad una associazione di tipo mafioso denominata "clan dei casalesi", promossa, diretta ed organizzata, prima, da Bardellino Antonio (anni 1.981 - 1988), poi, da Francesco Schiavone di Nicola, da Francesco Bidognetti, da Iovine Mario e da De Falco Vincenzo (1988 - 1991), poi dai soli Francesco Schiavone di Nicola e da Francesco Bidognetti, infine da Luigi Guida, Setola Giuseppe, Schiavone Francesco di Luigi, Schiavone Nicola di Francesco e Zagaria Michele e Pasquale - anche in accordo con Bidognetti Francesco e Schiavone Francesco detto Sandokan (detenuti rispettivamente dalla fine del 1993 e dall'estate 1998) che, operando sull'intera area della provincia di Caserta ed altrove, si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione. di assoggettamento ed omertà che ne deriva, per la realizzazione dei seguenti scopi: - il controllo delle attività' economiche, anche attraverso la gestione monopolistica di interi settori imprenditoriali e commerciali; - il rilascio di concessioni e di autorizzazioni amministrative; - l'acquisizione di appalti e servizi pubblici; - l'illecito condizionamento dei diritti politici dei cittadini (ostacolando il libero esercizio del voto, procurando voti a candidati indicati dall'organizzazione in occasione di consultazioni elettorali) e, per tale tramite, il condizionamento della composizione e delle attività degli organismi politici rappresentativi locali; - il condizionamento delle attività delle amministrazioni

pubbliche, locali e centrali; - il reinvestimento speculativo in attività imprenditoriali, immobiliari, finanziarie e commerciali degli ingenti capitali derivanti dalle attività delittuose, sistematicamente esercitate (estorsioni-in danno di imprese affidatarie di pubblici e privati appalti e di esercenti attività commerciali, traffico di sostanze stupefacenti, truffe in danno della CEE, usura ed altro); - assicurare impunità agli affiliati attraverso il controllo, realizzato anche con la corruzione, di organismi istituzionali; - l'affermazione del controllo egemonico sul territorio, realizzata anche attraverso la contrapposizione armata con organizzazioni criminose rivali (nel tempo, la NCO di Raffaele Cutolo, il gruppo Nuvoletta, il gruppo Bardellino, il gruppo De Falco, il gruppo Caterino ed il gruppo Quadrano) e la repressione violenta dei contrasti interni; - il conseguimento infine, per sé e per gli altri affiliati di profitti e vantaggi ingiusti. In particolare, il Carandente Tartaglia Giuseppe - originariamente legato ad esponenti apicali dei clan Nuvoletta di Marano, Mallardo di Giugliano e, successivamente anche al clan Polverino - partecipava alla fazione capeggiata da Michele e Pasquale Zagaria a cui prestava un rilevante contributo organizzativo in qualità di imprenditore operante nello strategico settore della gestione del ciclo legale ed illegale dei rifiuti, controllato dal clan dei casalesi e dalla famiglia Zagaria, consentendo, tra l'altro, a tali esponenti del clan di partecipare alle attività imprenditoriali del settore attraverso la copertura rappresentata dalle sue aziende; proponeva ed acquisiva commesse ed appalti, manifestandosi come imprenditore camorrista capace - anche attraverso i necessari contatti istituzionali - di affrontare e risolvere i costanti momenti di emergenza succedutisi nel tempo in regione Campania ed avvalendosi della forza egemonica della famiglia Zagaria nel controllo degli affari illeciti ed economici sul territorio, organizzando tra l'altro le attività finalizzate all' acquisizione dell' appalto ed alla gestione della discarica di Chiaiano come descritto nei capi che seguono; manteneva, infine, rapporti di cointeressenza con altre organizzazioni criminali che lo riconoscevano come soggetto rappresentante nel settore dei rifiuti di Michele e Pasquale Zagaria. In provincia di Napoli e Caserta, condotta perdurante. Carandente Giovanni, Carandente Tartaglia Franco, Carandente Tartaglia Mauro, Chimenz Gregorio, D'amico Antonio. 2) p. e p. dall'articolo 416 del codice penale, articolo 7 della legge n. 203 del 1991 perché, nelle qualità in rubrica indicate si associavano tra loro (e con Carandente Tartaglia Giuseppe che partecipava con la condotta già contestata al precedente capo 1) allo scopo di commettere i delitti successivamente descritti, fra i quali il traffico illecito di rifiuti, la frode in pubbliche forniture e la truffa ai danni di enti pubblici, le falsità in atti e certificazioni e la violazione delle norme in materia ambientale e di quelle preposte alla corretta realizzazione della discarica di Chiaiano a tutela della salute pubblica. Con l'aggravante derivante dall'aver realizzato la condotta allo scopo di favorire l'attribuzione illecita del subappalto per la realizzazione e la gestione della discarica di Chiaiano alle ditte di Carandente Tartaglia Giuseppe, esponente imprenditoriale di rilievo del clan Zagaria, con ciò consentendo al gruppo camorristico il conseguimento di ingenti profitti ed il rafforzamento del proprio controllo criminale nello strategico settore della gestione dei rifiuti in Campania. In Napoli ed altri luoghi in Campania almeno fra il maggio 2008 ed il novembre 2011. Carandente Tartaglia Giuseppe, Carandente Tartaglia Giovanni, Carandente Tartaglia Franco, Carandente Tartaglia Mauro, D'amico Antonio, Chimenz Gregorio.

3) del delitto p. e p. dagli articoli 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e 7 della legge n. 203 del 1991 perché, con le qualità in rubrica indicate, con più operazioni e

attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate - al fine di conseguire un ingiusto profitto consistente nel vantaggio patrimoniale derivante dai risparmi aziendali per il mancato smalti mento norma di legge dei rifiuti speciali non pericolosi prelevati presso i cantieri edili e le discariche da realizzare - effettuavano la demolizione e trasformazione, nonché il trasporto di notevoli quantitativi di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, trasferendoli senza documento di trasporto e/o formulario d'identificazione. Inoltre, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative, organizzavano, trasportavano e gestivano abusivamente nella discarica non autorizzata di Giugliano in Campania, ingenti quantitativi di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi di cui al CER 17 05 04 (terra e rocce, diverse da quelle di cui alla voce 17.05.03 "rifiuti speciali non pericolosi") o CER 17 05 03 * (terra e rocce, contenenti sostanze pericolose - rifiuti speciali pericolosi), successivamente conferendoli presso la discarica di Chiaiano in corso di esecuzione quali materiali utilizzabili per l'allestimento dell' invaso. Con l'aggravante derivante dall'aver realizzato la condotta allo scopo di favorire l'attribuzione di ingenti profitti a Carandente Tartaglia Giuseppe, esponente imprenditoriale di rilievo del gruppo camorristico denominato clan Zagaria. In Giugliano in Campania e Napoli, almeno fino al novembre 2011. Carandente Tartaglia Giuseppe, Carandente Tartaglia Giovanni; Carandente Tartaglia Franco, Carandente Tartaglia Mauro, Apicella Pasquale, Granozio Antonio, Chimenz Gregorio, D'amico Antonio. 4) del delitto p.e p. dagli articoli 110, 81 capoverso, 356 – 640, comma 2, del codice penale e 7 della legge n. 203 del 1991 perché, in concorso tra loro, nelle qualità in rubrica indicate, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di conseguire un ingiusto profitto, nonché con artifici e raggiri - consistenti nelle condotte sotto specificate, volte tra l'altro a reimpiegare i rifiuti prodotti ditta Edilcar in altri siti napoletani e costituenti rifiuto, quali materiali- di riempimento per l'allestimento della discarica di Chiaiano, nonché nel compimento dei delitti di falso di cui ai capi 7, 8, 9, 10, 11, 12 - realizzavano la discarica di Chiaiano in violazione degli obblighi contrattuali, in difformità dal progetto approvato e, comunque, non a regola d'arte; in particolare: • ammettevano in cantiere ed utilizzavano nell'esecuzione della discarica materiali difformi dalle previsioni indicate nel "disciplinare degli elementi tecnico prestazionali"; -. • realizzavano il sistema di impermeabilizzazione non a regola d'arte, utilizzando argilla in quantità e qualità non adeguata, peraltro estratta abusivamente da una cava non autorizzata in località Parapoti Torello di Montecorvino Pugliano (Salerno)previo stoccaggio del materiale nella discarica abusiva di Giugliano di proprietà dei fratelli Carandente; • realizzavano il sistema di impermeabilizzazione con gradi di addensamento e di compattazione difformi da quanto stabilito nel progetto, con tessitura disomogenea per la presenza all'interno dei materiali argillosi di elementi estranei di natura non argillosa) e con numerose criticità nella posa in opera del telo in HDPE, anche per la mancanza, in alcune parti, del materassino bentonitico; • redigevano atti di collaudo non rispondenti al vero; • così percependo indebitamente ingenti corrispettivi, in frode al commissariato per l'emergenza dei rifiuti in Campania, committente dell'opera. Inoltre, nel corso della gestione della discarica di Chiaiano, acquisivano un'ulteriore profitto fornendo e contabilizzando i rifiuti derivanti dalla condotta illecita di cui al capo 3) e dalla loro artificiosa miscelazione presso la discarica abusiva dei fratelli Carandente, che venivano spacciati quali materiali idonei all'impiego nella discarica di Chiaiano. Con l'aggravante derivante dall' aver realizzato la condotta allo scopo di favorire l'attribuzione di ingenti profitti a Carandente Tartaglia Giuseppe, esponente imprenditoriale di rilievo del gruppo camorristico denominato clan Zagaria.

In Giugliano in Campania, Montecorvino Pugliano (SA), e per la discarica di Chiaiano dal 25 marzo 2009 fino al novembre 2011. Carandente Tartaglia Giuseppe, Carandente Tartaglia Giovanni, Carandente Tartaglia Franco, Carandente Tartaglia Mauro e D'amico Antonio. 5) del reato p. e p. dagli articoli 110, 112, n. 1, 81 capoverso, del codice penale, 256, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 in relazione all'articolo 6 lett. "d" ed "e" della legge n 210 del 2008 di conversione del decreto legislativo n. 172 del 2008, perché, in concorso ed unione tra loro, smaltivano continuativamente e stabilmente, in modo illecito e clandestino, ingenti quantitativi di rifiuti (terra e rocce), raccolti presso vari cantieri edili, trasportati e gestiti nella discarica abusiva di Giugliano di proprietà e materialmente in uso ai fratelli Carandente Tartaglia e, infine, conferiti nella discarica di Chiaiano. In Giugliano in Campania e altri luoghi almeno fino al novembre 2011. Perillo Giovanni,(omissis) 6) del reato p. e p. dall'articolo 110 del codice penale, 81 capoverso, 256, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e articolo 6 del decreto legislativo n. 172 del 2008, comma 1, lett. f) perché, nelle rispettive qualità indicate in rubrica, in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, gestivano la discarica di Chiaiano in difformità delle prescrizioni imposte dalla normativa e previste nel progetto, in particolare senza il completamento il sistema di captazione del biogas, come invece da previsioni progettuali dell' AIA. In Napoli, almeno fino al novembre 2011. Mirelli Michele, Carleo Carlo, Pagotto Adelio. 7) del reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in concorso tra loro, nelle qualità indicate in rubrica, in relazione all'argine 26 della discarica di Chiaiano, nell'atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte dei lavori. In Napoli il 30 giugno 2010. Mirelli Michele, Pagotto Adelio. 8) al reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in concorso tra loro, nelle qualità sopra indicate, in relazione all'argine 26 della discarica di Chiaiano, nell'atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte dei lavori. In Napoli il 13 giugno 2011. Mirelli Michele, Carleo Carlo, Pagotto Adelio. 9) del reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in concorso tra loro nelle qualità sopra indicate, in relazione all'argine 27 della discarica di Chiaiano, nell'atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte dei lavori In Napoli il 22 luglio 2010. Mirelli Michele, Perillo Giovanni, Pagotto Adelio. 10) del reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in concorso tra loro, nelle qualità sopra indicate, in relazione al prolungamento dell'argine 27 della discarica di Chiaiano, nell'atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità' delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte dei lavori. In Napoli il 8 aprile 2011. Mirelli Michele, Carleo Carlo, Pagotto Adelio. 11) del reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in, concorso tra loro, nelle qualità sopra indicate, in relazione all’'argine 34 della discarica di Chiaiano nell' atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte dei lavori. In Napoli il 13/12/10 Mirelli Michele, Carleo Carlo, Pagotto Adelio. 12) del reato p. e p. dagli articoli 110, 479, comma2, del codice penale, perché in concorso tra loro, nelle qualità sopra indicate, in relazione all'argine 36 della discarica di Chiaiano, nell' atto di collaudo funzionale, certificavano falsamente la conformità delle opere e delle attrezzature agli elaborati di progetto e la esecuzione a regola d'arte

dei lavori. In Napoli il 30 dicembre 2010. Il decreto che dispone il giudizio comprende altresì le contestazioni nei confronti delle persone giuridiche ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001: Ibi Idroimpianti dell'illecito p. e p. dagli articoli 5, 6, 21, 24, 24 ter, 25 undecies, comma 2, lett. b) ed f) e comma 6, decreto legislativo n. 231 del 2001, perché si giovava di più delitti commessi in suo vantaggio, ed in particolare attraverso i rapporti con Carandente Tartaglia Giuseppe, otteneva l'appalto per la realizzazione e la gestione della discarica di Chiaiano, oltre a conseguire un profitto di rilevante entità per effetto della commissione dei delitti meglio indicati nei precedenti capi 1), 2), 3), 4), 5) commessi dall'amministratore di fatto della società, individuabile in D'Amico Antonio, e dal direttore tecnico Diener Vitale. In Napoli, con condotta sino al novembre 2011. Edilcar di Franco Carandente & C. s.a.s., già Edilcar Srl dell'illecito p. e p. dagli articoli 5, 6, 21, 24, 24 ter, 25 undecies, comma 2, lett. b) ed f)e comma 6, decreto legislativo 231 del 2001, perché si giovava di più delitti commessi in suo vantaggio, ed in particolare grazie all'affiliazione di Carandente Tartaglia Giuseppe alla criminalità organizzata, otteneva numerose commesse per lavori pubblici connessi con la gestione dei rifiuti e l'attività edile in Campania, assumeva un rapporto privilegiato con la Fibe-Fisia SpA ed otteneva il sub-appalto per la realizzazione e la gestione della discarica di Chiaiano, oltre a conseguire un profitto di rilevante entità per effetto della commissione dei delitti meglio indicati nei precedenti capi 1), 2), 3), 4), 5) commessi dall'amministratore di fatto della società, individuabile in Carandente Tartaglia Giuseppe. L'indagine ricostruisce l'esistenza di un'associazione dedita alla truffa ai danni dei pubblici committenti (nella fattispecie il commissariato emergenza rifiuti), al traffico illecito di rifiuti e ad una serie di falsità funzionali ad occultare gli illeciti-scopo,al fine di proseguire senza interferenze i lavori relativi alla discarica di Chiaiano e ad ottenere i pagamenti dei SAL (stati avanzamento lavori).Si tratta di ipotesi di reato emerse dalle lunghe e complesse attività di polizia giudiziaria, confortate, in relazione ad alcuni aspetti tecnici decisivi, dalla articolata relazione peritale depositata dall'ing. Boeri, perito nominato in sede di incidente probatorio. La vicenda relativa alla realizzazione e alla gestione della discarica di Chiaiano si intreccia e sovrappone con gli interessi economico finanziari della famiglia Carandente Tartaglia consentendo di individuare, da un lato, la fitta rete di appoggi e di influenze di cui questo gruppo aveva usufruito nel tempo per aggiudicarsi una parte considerevole dei lavori (direttamente in appalto o in sub appalto) deliberati dal commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania, dall'altro, l'evidente sussistenza di un legame con la criminalità organizzata campana. Sviluppando le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Gaetano Vassallo il quale, benché interamente appartenente all'ambiente criminale, era stato prima di tutto uno storico imprenditore campano nel settore dei rifiuti, è stato possibile ricostruire l'articolato meccanismo con cui l'assegnazione degli appalti per la realizzazione e gestione delle discariche in Campania spesso avveniva a favore della IBI Idroimpianti SpA con conseguente sub-appalto alla Edilcar della famiglia Carandente Tartaglia. La presenza nei lavori per la discarica di Chiaiano dell'impresa Edilcar, facente capo alla famiglia Carandente Tartaglia ha altresì reso necessario approfondire il profilo imprenditoriale e criminale degli indagati poi imputati, consentendo di ricostruire un spaccato della storia dell'emergenza rifiuti in Campania. Nel caso di specie sono emersi gli interessi delle famiglie criminali Zagaria e Mallardo nel trasporto e nello smaltimento dei rifiuti e nella acquisizione di terreni e cave per le discariche e le piazzole idonee ad ospitare le ecoballe. Il successivo corso delle indagini ha consentito di ricostruire e avvalorare il modus operandi del gruppo facente capo ai Carandente

nella specifica vicenda relativa ai lavori della discarica di Chiaiano: è emerso nella indagine come non solo fosse stata creata una vera e propria discarica abusiva, ma fosse stato gestito, nel tempo, un ingente traffico di rifiuti generato da qualsiasi lavoro ottenuto in appalto dalla Edilcar o da suoi danti causa, permettendo ai suoi titolari guadagni e profitti illeciti doppi. L'ordinanza cautelare, dunque, muovendo dall'inquadramento della figura del principale indagato, Giuseppe Carandente Tartaglia e del gruppo imprenditoriale che egli gestiva con i suoi fratelli, delinea le condotte ed i rapporti con l'ambiente del crimine organizzato per poi ricostruire l'intreccio della sua storia personale con l'affare della discarica di Chiaiano, descrivendo gli elementi a sostegno delle imputazioni specifiche. Il processo risulta di particolare interesse perché consente ancora una volta di delineare come la criminalità organizzata è innanzitutto "impresa" e come impresa si comporta, incidendo economicamente sui mercati e alterando il principio di eguaglianza, autoalimentando conseguentemente il sistema illegale mafioso: Giuseppe Carandente Tartaglia è da ricondurre alla figura del camorrista-imprenditore perfettamente inserito nelle dinamiche del clan per conto del quale e grazie al quale lavora, ma anche con il quale divide i proventi della propria attività; ci si riferisce in questo caso alle imputazioni relative alla contestazione associativa. Gaetano Vassallo, nel fissare il periodo iniziale delle notizie a sua conoscenza nel 1994, epoca in cui era stato dichiarato il primo stato emergenziale, pone subito in grande evidenza la figura imprenditoriale di Giuseppe Carandente Tartaglia, qualificandolo quale diretta espressione economica della famiglia Zagaria. Le imprese riconducibili alla famiglia Carandente Tartaglia indicate dal collaboratore sono dedite, sia a lavori di movimentazione terra, che al trasporto dei rifiuti su gomma. Tali circostanze, di fatto, trovano ampio riscontro oggettivo nelle due società riconducibili ad uno dei componenti della predetta famiglia, Giuseppe Carandente Tartaglia: nella Edilcar s.a.s. di Franco Carandente & C, che aveva operato prevalentemente nel settore movimentazione terra per la realizzazione dei siti gestiti dalla società Fibe, nonché nella società Edilcar Srl di Giuseppe Carandente, quale partecipe nel consorzio Compagnia Generale Trasporti per l'Ecologia società consortile a responsabilità limitata(C.G.T.E.), organismo del quale Giuseppe Carandente Tartaglia è risultato essere presidente del consiglio di amministrazione. Emerge immediatamente, dunque, nelle dichiarazioni del collaboratore, la triangolazione fra imprenditore - criminalità organizzata - istituzione (tale, in senso atecnico, deve ritenersi il ruolo di Impregilo e di Fibe, in quanto incaricata probabilmente del più rilevante servizio pubblico per la generalità dei consociati campani). E' specificato il rapporto imprenditoriale e criminale con la IBI Idrobioimpianti, indicata come B&B, impresa leader del settore, a sua volta in rapporto con Zagaria. Vassallo dunque delinea una società di fatto fra Pasquale Zagaria e Carandente Tartaglia Giuseppe, uno stabile rapporto corruttivo di questa entità economica e imprenditoriale con un importante imprenditore di Fibe-Fisia, e la partnership della IBI Idrobioimpianti in alcuni strategici appalti o lavori da effettuare nel periodo dell'emergenza rifiuti. Dal punto di vista degli interessi criminali, il collaboratore delinea il ruolo centrale della famiglia Zagaria, strategicamente impegnata nel settore, e capace di gestire accordi corruttivi ed equilibri con altre organizzazioni attive sul territorio, in particolare con i Bidognetti ed i Mallardo, clan territorialmente competenti per il controllo delle zone maggiormente interessate (fra Giugliano e Villa Literno) dall'intervento straordinario per il reperimento di discariche, siti per il deposito delle ecoballe, trasporti urgenti e movimento terra. In più di una dichiarazione i collaboratori di giustizia hanno fatto riferimento ad un consistente rapporto

imprenditoriale tra le imprese dei fratelli Carandente Tartaglia e la Fibe. Tale rapporto, evidentemente, rappresenta il presupposto di fatto dell'intera ricostruzione operata dai collaboratori, dal momento che solo ipotizzando una significativa collaborazione imprenditoriale tra la Fibe ed il Carandente può essere spiegata la relativa tranquillità che sembra aver caratterizzato le attività della Fibe-Fisia nel territorio e l'assenza di eclatanti conflitti tra i gruppi criminali locali e le imprese impegnate nel settore. La possibilità di 'consegnare' attraverso le imprese del Carandente Tartaglia alla medesima criminalità organizzata una parte delle risorse pubbliche ottenute da Fibe-Fisia in relazione alla gestione dei rifiuti in Campania ha evidentemente enfatizzato il ruolo di 'intermediario' del Carandente, così come descritto dai collaboratori di giustizia, depotenziando sul territorio le possibili pretese minacciose o violente da parte della criminalità organizzata. Al fine di verificare la consistenza delle attività eseguite dalle società riconducibili ai fratelli Carandente ed in particolar modo al più volte richiamato Giuseppe, individuato quale socio di fatto di Pasquale Zagaria, gli inquirenti hanno richiesto alla società Fibe la consegna dei contratti attestanti i rapporti lavorativi con l'imprenditore e/o le società a lui facenti capo. La Fibe, con nota dell'11 giugno 2012, consegnava un elenco dettagliato dei contratti /ordini intercorsi con la Edilcar Srl di Carandente Tartaglia Giuseppe, la Edilcar s.a.s. di Franco Carandente Tartaglia e C. ed il consorzio C.G.T.E di cui Carandente Tartaglia Giuseppe era presidente del consiglio di amministrazione. Gli atti contrattuali acquisiti comprendono ben 63 rapporti giuridici distinti per prestazioni d'opera in: "trasporti - movimento terra, fornitura materiali e noleggio mezzi". Ma il processo in oggetto assume altresì rilievo in relazione a profili precipuamente ambientali come emerge nell'audizione del 3 novembre 2015 del sostituto A. Ardituro: "(…) Chiaiano presenta invece dei profili ambientali significativi, perché dalle indagini emerge come nel realizzare la discarica risparmino sui materiali, c'è un problema enorme di impermeabilizzazione della discarica che abbiamo accertato anche con una perizia, perché c'era un problema di utilizzazione di argille non di primo livello, ma rimiscelate con frammenti di edilizia attraverso un'attività che si svolgeva a Giugliano presso un terreno nella disponibilità della famiglia Carandente, quindi, invece di utilizzare l'argilla per l'impermeabilizzazione, utilizzavano questo materiale misto che non aveva le stesse caratteristiche…C'erano dei problemi di realizzazione concreta dell'impermeabilizzazione per esempio nella individuazione delle guaine, nella sovrapposizione, quindi anche problemi tecnici, e sono state individuate delle responsabilità delle commissioni di collaudo che invece accertavano la perfetta regolarità della realizzazione di questa discarica(...)." Nel corso delle indagini preliminari è stato disposto un accertamento peritale nelle forme dell'incidente probatorio e dunque dinanzi al giudice nel contraddittorio delle parti. Appare interessante riportare quali siano state le conclusioni cui è giunto il perito nominato dal Gip. Al perito sono stati posti quesiti volti: A) ad accertare la qualità dei materiali utilizzati per la realizzazione della discarica; B) a stabilire se la posa in opera del materiale fosse da ritenersi o meno a regola d'arte; C) a controllare il rispetto delle norme vigenti circa la realizzazione e la gestione delle discariche dei rifiuti solidi urbani ed il rispetto e la corretta applicazione delle norme per l'accettazione dei materiali in cantiere; D) a verificare le caratteristiche di impermeabilizzazione delle argille impiegate per la realizzazione del pacchetto impermeabilizzante e l'identificazione delle cave di provenienza delle argille medesime. Il perito ha osservato che l'indagine geoelettrica effettuata è stata in grado di fornire elementi circa la tenuta del pacchetto impermeabilizzante: dalla stessa è emersa una anomalia resistiva con valori elevati di

resistività. Tale situazione ha trovato conferma nella presenza di biogas di entità consistente, nel corso della perforazione dei sondaggi geognostici (porzione ovest della discarica) perforati all'esterno del sistema di impermeabilizzazione laterale della discarica. Dai risultati delle verifiche condotte con gli accertamenti di campagna e da quelli delle ulteriori prove condotte in laboratorio è emerso che, sebbene il materiale argilloso utilizzato per formare il corpo della barriera impermeabilizzante e del fondo della discarica, per sua natura, composizione chimica e mineralogica e caratteristiche geotecniche, fosse risultato, in linea di larga massima, idoneo a garantire la sicurezza ambientale, l'effettiva idoneità avrebbe dovuto passare attraverso un impiego della materia prima secondo le norme UNI di riferimento e le migliori regole dell' arte. Sono inoltre stati rilevati corpi estranei denotanti scarsa cura nella fase di gestione degli stoccaggi in cantiere o di miscelazione in altre fasi preliminari alla loro fornitura. I materiali artificiali utilizzati per la realizzazione della barriera impermeabilizzante, quali geocomposito bentonitico e geomembrana in HDPE, sono risultati, anch'essi in linea di massima, idonei alle norme UNI di riferimento, ma hanno mostrato criticità nella posa in opera in quanto non eseguita a regola d'arte. Le verifiche dirette condotte sull'impianto di discarica e quelle di laboratorio hanno provato in molti casi, come meglio descritto nella relazione Peritale, significative difformità rispetto ai dati di progetto, tali da far ritenere le parti esplorate non realizzate a regola d'arte, soprattutto per quanto concerne il loro grado di addensamento e compattazione. Le argille impiegate nella realizzazione delle arginature presentavano una tessitura disomogenea per la presenza, al loro interno, di blocchi di dimensioni decimetriche ed elevati valori di permeabilità attribuibili, anche, ai cedimenti differenziali causati da disomogenei comportamenti degli ammassi. Con riferimento al coefficiente di permeabilità relativo della barriera impermeabile l'analisi effettuata ha evidenziato valori di permeabilità difformi dalle previsioni legislative e dagli atti di gara. Con riferimento alla efficienza del costipamento delle argille i risultati hanno evidenziato il non raggiungimento degli standard in alcuno degli otto punti di controllo eseguiti su otto ordini di gradonatura. Anche l'esame a vista ha fatto registrare discontinuità, negli ammassi, di dimensioni centimetriche che provano l'inefficienza del sistema di posa in opera del materiale, con granulometria non idonea ad ottenere il costipamento necessario. Con riferimento poi alle geo-membrane impermeabilizzanti, poste a copertura della barriera in argilla, lateralmente al corpo di discarica, l'analisi condotta dal perito ha evidenziato una serie di criticità derivanti anche in tal caso da una non corretta esecuzione delle saldature, situazione che impedisce, di fatto, il collaudo in pressione della saldatura stessa. Inoltre le prove dimensionali sui campioni di saldatura a doppia pista hanno presentato una serie di difformità geometriche rispetto ai limiti previsti dalla Normativa. Le prove di resistenza eseguite sulle geomembrane hanno avuto esito, negativo in quanto non hanno superato il collaudo. I risultati della prova di resistenza a sfogliamento, pertanto, sono difformi dalle previsioni progettuali. Le prove di impermeabilità in pressione effettuate sulle geomembrane non sono state superate. Infatti le prove di permeabilità in pressione hanno evidenziato la presenza di una serie di difformità rispetto alla norma per alcune saldature esaminate. In particolare, sono stati individuati difetti sui giunti di saldatura che non erano emersi durante l'esame visivo. La principale criticità ha riguardato la presenza, sulla saldatura interna, non visibile, di tratti di geomembrana non saldati. Dette criticità, oltre ad impedire la possibilità di eseguire la prova di permeabilità in pressione e, quindi, il collaudo della saldatura, possono favorire fenomeni di scollamento fra i due teli saldati in presenza di tensioni sul telo. Dalle verifiche eseguite

in situ sul geocomposito bentonitico in corrispondenza dell'ultimo tratto del gradone n. 27, parete est, in prossimità dell'inizio della parete sud della discarica è stata accertata l'assenza, nel pacchetto di impermeabilizzazione sintetica, dell'elemento materassino bentonitico, per un tratto di lunghezza di circa 4,70 metri. Tale assenza è stata registrata per tutta la parte sommitale del gradone e lungo i fianchi dello stesso, almeno per la parte visibile non ancora coperta da rifiuti. Elementi di criticità sono emersi anche in relazione alla posa in opera del materassino betonitico non essendo rispettati i requisiti minimi di sovrapposizione, ciò rendendo meno efficace il pacchetto di impermeabilizzazione sintetica, criticità che può determinare un diretto contatto dei fluidi di percolazione con la barriera minerale in argilla compattata ove si registri una contestuale presenza di geomembrana con difetti (perforazioni o lacerazione del telo) possibili durante la messa a dimora dei rifiuti. Con riferimento poi alle verifiche eseguite sui certificati di fabbrica relativi al geocomposito bentonitico, certificazioni reperite all'interno dei documenti di collaudo in corso d'opera, l'analisi tabellare ha evidenziato, per i materiali utilizzati in cantiere, valori non in linea con quanto richiesto nel disciplinare degli elementi tecnico prestazionali. In particolare, l'analisi del geocomposito bentonitico (PCL) rileva che il materassino bentonitico utilizzato possiede un contenuto di bentonite inferiore rispetto ai valori richiesti in capitolato. Per quanto concerne la composizione mineralogica della bentonite è stato registrato un contenuto minore di montmorillonite presente nel geocomposito utilizzato, rispetto alle specifiche di capitolato. Anche l'indice di rigonfiamento è inferiore rispetto a quello indicato nelle specifiche di progetto. In sintesi, la posa in opera dei materiali oggetto di analisi è stata ritenuta, per la parte esaminata, eseguita non a regola d'arte; per la efficienza del costipamento e la conducibilità idraulica in sito degli strati costipati è stato espresso un giudizio largamente insufficiente e, comunque, di difformità rispetto alle prescrizioni di legge ed al disciplinare degli elementi tecnico prestazionali. Le indagini indirette consistenti nella realizzazione di stendimenti geoelettrici hanno permesso di individuare anche anomalie di resistività elettrica esterne al corpo di discarica. I sondaggi effettuati al fine di verificare la presenza di biogas e/o percolato esternamente al corpo di discarica hanno permesso di riscontrare criticità nell'esecuzione delle prove stesse, per la presenza di risalita di biogas di discarica all'interno delle tubazioni di rivestimento dei sondaggi in parola. La situazione descritta evidenzia il passaggio di biogas, in profondità, dall'interno della colmata verso l'esterno, causata da possibili discontinuità presenti nel pacchetto impermeabilizzante costituito da materiali sintetici e argilla compattata, posto a protezione del corpo di discarica. Ciò è da porsi in nesso di causalità con le criticità rilevate in merito all' esecuzione della barriera impermeabilizzante; ovvero, con il fatto che la struttura in parola, non essendo stata effettuata a regola d'arte, può determinare la fuoriuscita di composti inquinanti esternamente al corpo di discarica. L'audizione del procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo del 25 ottobre 2017 ancora una volta conferma il legame che esiste tra le vicende giudiziarie ora esaminate: "… La Commissione, quindi, conosce perfettamente la capacità di intersecazione delle dinamiche mafiose con le pulsioni illecite del mercato delle imprese, che si realizzano direttamente ed esclusivamente all'interno del ciclo legale di trattamento dei rifiuti. Conoscete fin troppo bene le vicende della Fibe-Fisia ed Edilcar, gli appalti di Chiaiano, la gestione della discarica di Chiaiano. Un imprenditore, che il mio ufficio ha chiesto di processare per il delitto di associazione mafiosa, riceveva 63 contratti dalla concessionaria Fibe-Fisia. Siamo del tutto all'interno dell'esercizio del

ciclo legale. Non credo di dover aggiungere molto alle conoscenze della Commissione su quello che ha significato sempre in questa dimensione la parallela e quasi 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 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, c'è la discarica che in quell'indagine primordiale, ancora citata ogni tanto, aveva il nome di Sestri, e che ora si chiama Resit, cioè la discarica di Giugliano, 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. Il ruolo dell'allora sindaco Fabozzi sul versante politico amministrativo e sul versante imprenditoriale agiva in modo concorrenziale. C'era il solito Carandente Tartaglia, che non è una figura secondaria. Per un certo periodo, in quegli anni ha rivestito anche la funzione di presidente del consorzio campano delle aziende di trasporto nel settore dei rifiuti. Stiamo parlando di una figura che ha assunto funzioni di rappresentanza degli interessi di categoria. E poi c'erano figure che agivano sul versante prettamente mafioso, che erano, da un lato, Schiavone e, dall'altro, Zagaria, che addirittura si muovevano in modo concorrenziale. Uno mirava al controllo dell'affare delle ecoballe, anche lì tutto interno a un ciclo legale dei rifiuti, mediante appunto l'interposizione delle imprese di Carandente Tartaglia; dall'altro lato, vi era invece il tentativo di gestione tutta liternese attraverso il fitto dei terreni dell'imprenditore Malinconico, invece collocato sotto l'egida mafiosa della famiglia Schiavone, e di Antonio Iovine per certi versi… (…)."

Dalla relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (XVII)[11],

Le navi a "perdere" e le navi dei "veleni"

> Preliminarmente occorre distinguere i due fenomeni, diversi tra di loro anche se spesso con punti di connessione. La relazione finale della Commissione della XVI legislatura ha ben analizzato la vicenda delle "navi a perdere". Il punto di partenza di questa relazione è invece il fenomeno denominato "navi dei veleni". Spesso i due termini sono stati utilizzati come sinonimi, ma in realtà descrivono episodi storici differenti. Dal punto di vista giornalistico l'espressione "navi dei veleni" nasce con il caso dell'arrivo in Italia di una serie di imbarcazioni cariche di rifiuti industriali rispediti nel nostro paese5 . Siamo alla fine degli anni '80. Il primo caso riguarda la M/n Zanoobia, che sbarca a Genova il 29 maggio 19886 . Era solo il primo episodio di una lunga serie di sbarchi, che dureranno complessivamente più di un anno. I nomi delle navi coinvolte – la Karin B, la Deep Sea Carrier ed altre – entreranno di prepotenza nelle cronache con la definizione, appunto, di "navi dei veleni". Dopo gli sbarchi dei carichi di rifiuti rientrati in Italia – gran parte dei quali erano di natura pericolosa - le autorità giudiziarie avvieranno una serie di procedimenti penali, conclusi però con declaratorie di intervenuta prescrizione. L'unico processo che ha avuto una conclusione definitiva è il giudizio civile per il risarcimento dei danni promosso dall'Avvocatura dello Stato nei confronti della società Jelly Wax di Milano (gruppo responsabile dell'esportazione dei rifiuti all'origine del rientro in Italia dei carichi pericolosi), dell'intermediario Ambrosini e di alcuni produttori dei rifiuti7 . Quel fenomeno pose due questioni in parte ancora oggi aperte. La principale preoccupazione riguardava la destinazione finale dei rifiuti rientrati, carichi che ebbero un notevole impatto sul sistema di smaltimento dei residui industriali in Italia particolarmente fragile e insufficiente. Periodicamente emergono tracce di quel carico, che appare a macchia di leopardo in diverse parti del paese. Si tratta spesso di voci, di testimonianze non supportate da dati di fatto o di ricordi delle popolazioni insediate vicino impianti di trattamento di rifiuti con storie non sempre trasparenti (vedi il caso "Borgo Montello", ampiamente trattato in questa legislatura nella relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio, Doc. XXIII, n. 32). Su questo punto la Commissione, nel corso dei lavori della XVII legislatura, ha cercato di ricostruire i flussi di quei materiali, riuscendo, in parte, ad individuare i punti di smaltimento finali. Non è sempre è stato possibile, a causa del tanto tempo passato e di archivi a volte incompleti. C'è poi una seconda questione, anch'essa di estrema importanza e interesse. L'arrivo delle "navi dei veleni" è stata solo la tappa finale della peregrinazione di una notevole quantità di rifiuti italiani – provenienti in buona parte dalle produzioni chimiche e farmaceutiche del Nord Italia – partiti dal 1987 in poi verso i paesi africani, mediorientali e dell'America Latina (Gibuti, Libano, Nigeria, Venezuela). Questa operazione implicava necessariamente l'esistenza di una rete logistica, con il coinvolgimento di intermediari, trasportatori, broker marittimi, società estere (spesso poi risultate fantasma), piattaforme di stoccaggio di rifiuti. In alcuni casi gli accertamenti della magistratura hanno messo in evidenza anche il ruolo di società di mediazione estere, con sede in Svizzera, che hanno

[11] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, XVII legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesso, Relazione sulla nave dei veleni. I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90 (rel. on. Braga), Doc. XXIII, n.51, p. 8 e ss.

svolto ruoli importanti, ma non sempre chiari. Questa rete a sua volta si interfacciava con diverse autorità italiane (le regioni per le autorizzazioni, la Marina mercantile, il Ministero degli affari esteri, le ambasciate, gli uffici delle dogane, le Capitanerie di porto, etc.) ed estere (le autorità dei paesi che ricevevano i rifiuti, a volte in situazioni di conflitti armati, come era il caso del Libano degli anni '80). La declassificazione di molti documenti, disposta, durante questa legislatura, in parte dall'ufficio di presidenza della Camera dei deputati, in parte dalla Commissione stessa, ha mostrato, inoltre, l'interesse dei servizi di sicurezza italiani per l'intera vicenda. Paradossalmente il rientro in patria di quei rifiuti, partiti tra il 1987 e il 1988, ha reso possibile una importante discovery su questo network, permettendo alla magistratura, alle autorità di governo (in particolare il Commissario ad acta costituito per l'arrivo della M/n Zanoobia, l'Avvocatura dello Stato nel corso del procedimento civile per il risarcimento dei danni, il Ministero degli affari esteri, interessato per il recupero dei rifiuti in Libano) e alle regioni (Toscana, Emilia Romagna e Veneto) di acquisire documenti, testimonianze e altro materiale utile per ricostruire i fatti. Analizzando questa documentazione emerge un dato importante. Partendo dalla ricostruzione di questa rete si trovano alcuni punti di contatto estremamente significativi con la storia delle "navi a perdere", in grado di aprire ad altri successivi approfondimenti o, in ogni caso, di arricchire la già rilevante inchiesta svolta durante la precedente legislatura. E ancora. La storia delle navi dei veleni si svolge temporalmente appena prima dell'ingresso del clan dei casalesi nel mercato dello smaltimento dei rifiuti industriali. L'anno chiave, in questo senso, è il 1988. Le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia datano in questo periodo l'avvio del gigantesco affare sui rifiuti da parte dei gruppi camorristici – vedi le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Nunzio Perrella, acquisite dalla Commissione – ponendo, in sostanza, come successori a quella rete che fino a quel momento aveva gestito i rifiuti con le spedizioni via mare, i clan rappresentati da Cipriano Chianese. Le spiegazioni possono essere, ovviamente, molteplici. La Commissione ha voluto approfondire questo punto anche perché dall'analisi della documentazione relativa alle navi dei veleni è emerso come alcune società legate ai clan già operassero nel Nord Italia in epoca precedente al 1988. Dato, questo, fino ad oggi non noto.

Le navi dei veleni (elenco ragionato delle navi utilizzate per l'invio di rifiuti all'estero[12]

In questo contesto complesso nasce la vicenda delle "navi dei veleni". Secondo la documentazione acquisita (non solo nel corso della XVII legislatura, ma anche in passato) la società principale che sceglierà di offrire sul mercato l'invio via nave di residui industriali verso i paesi extra UE è la Jelly Wax. Le destinazioni erano scelte tra paesi extra Ue, spesso in situazioni di conflitto, come il Libano, o con governi deboli, come la Nigeria. Le rotte puntavano anche a paesi latinoamericani, come il Venezuela, o a stati dell'est Europa, soprattutto la Romania. Lo schema utilizzato era quasi sempre lo stesso: gli intermediari che raccoglievano i rifiuti presentavano dichiarazioni di società estere relative ad impianti di smaltimento quasi sempre inesistenti. Una volta arrivato il carico, i broker fornivano alle società produttrici dei rifiuti attestazioni di avvenuto smaltimento, anche queste quasi sempre falsificate, a volte anche in maniera grossolana. La vicenda esplode pubblicamente il 29 maggio 1988 quando la M/n Zanoobia sbarca a Genova con il carico di rifiuti di origine italiana respinti – come si vedrà nel dettaglio –

[12] Senato della Repubblica, Camera dei deputati, rel. cit., p. 15 e ss.

dal Venezuela. Il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un commissario ad acta per la gestione dell'emergenza. L'ammiraglio Giuseppe Francese, nominato per questo incarico, avvia una importante indagine per ricostruire con precisione l'origine dei fusti sbarcati dalla nave. Partendo dalle etichette, incrociandole con le bolle di accompagnamento dei rifiuti al momento della partenza (avvenuta all'inizio del 1987), individua le società produttrici dei rifiuti. A queste, poi, chiede l'elenco dei gestori dei rifiuti utilizzati dal 1985 al 1987. Questo dettagliato materiale ci permette oggi di avere una mappatura sul funzionamento del settore dei rifiuti industriali nel nord Italia alla fine degli anni '80. I nomi delle società di intermediazione erano riconducibili a una decina di gruppi ben noti nel settore, mentre gli impianti di smaltimento finale (inceneritori, trattamento chimico e discarica) erano molto pochi. Uno sbilanciamento tra domanda di trattamento e offerta di sistemi sicuri e finali, che sarà il vero motore dei grandi traffici, prima internazionali e poi, soprattutto dopo il 1988, verso il sud d'Italia. Per ora è necessario fissare un dato: la Jelly Wax era sicuramente uno dei principali operatori del settore. Non solo riceveva molti residui industriali direttamente dalla industrie, ma in alcuni casi era il terminale di filiere più complesse, che vedevano l'interposizione di intermediari e centri di stoccaggio. Renato Pent, imprenditore lombardo, socio di riferimento della Jelly Wax, ha così ricostruito in sede di audizione, in qualità di testimone, quel periodo: "Raccoglievamo rifiuti industriali in tutt'Italia, quindi si tratta di un'infinità di nomi. Le aziende si fidavano di noi perché lavoravamo correttamente. In quel periodo, come avevo già accennato, c'erano grosse difficoltà a trovare centri di smaltimento finali in Italia e non c'erano leggi sui rifiuti transfrontalieri, quindi si cercavano fuori dall'Europa altri centri di smaltimento". Rispetto al suo ingresso nel settore dei rifiuti Pent ha aggiunto: "Era il 1987, e da 12-13 anni avevo l'attività delle paraffine, un petrolifero, poi quando è iniziato in Italia il problema delle emulsioni oleose esauste io – pazzo – ho fatto un investimento di 3 miliardi, che era una cifra da capogiro, facendomi prestare i soldi da una finanziaria di Roma a livello internazionale che non ricordo, e feci il grande impianto per trattare le emulsioni esauste, però è stata una fregatura". L'imprenditore, dunque, conferma la ricostruzione storica fornita da Rino Martini, ovvero la derivazione di parte degli operatori dei rifiuti dal mondo petrolifero. La Jelly Wax decide, tra il 1985 e il 1987, di offrire lo smaltimento estero alle aziende clienti. Dalla documentazione raccolta nel corso della citata inchiesta del Commissario ad acta per il caso Zanoobia emerge con chiarezza che in molti casi le industrie conoscevano la destinazione finale dei rifiuti forniti all'azienda di Pent. La società Madreperla Spa, ad esempio, consultata dal Commissario ad acta, risponde con un dettagliato report il 16 novembre 1988, allegando la documentazione relativa alla gestione dei rifiuti conferiti alla Jelly Wax. Nell'incartamento sono presenti le dichiarazioni di avvenuto smaltimento prima a Gibuti e poi a Puerto Cabello, in Venezuela. Attestazioni che, come si vedrà, riportano fatti non corrispondenti alla verità. La soluzione dell'invio dei rifiuti in paesi extra Ue non era l'unica proposta sul mercato negli anni '80. In questo stesso periodo alcune imprese europee – secondo quanto affermato dallo stesso Pent – offrivano sul mercato uno "smaltimento" direttamente in mare: "La Lynx era stata scaricata a Puerto Cabello, perché quando l'armatore della nave ci ha comunicato che l'Ambrosini aveva detto: «ti do 200.000 dollari e scarichi la nave a mare» (tanto sa quanti lo fanno?) (...) Non mi risulta che navi siano uscite dall'Italia e scaricate a mare, ma mi avevano spiegato anche la tecnica, che era semplicissima. Dicevano: «veniamo da te, carichiamo sulla nave 4, 10, 20.000 tonnellate, quante ne hai, la nave va diretta in Venezuela, dove ha già un

contratto di trasporto di altre merci di ritorno verso l'Europa o l'America. Quando questa nave arriva in alto mare nell'oceano scarica tutti i rifiuti, arriva vuota, ci sono i funzionari compiacenti che dicono che hanno scaricato, lei torna e cartaceamente risulta che la nave è arrivata, ha scaricato, ha ricaricato legname o buoi". Renato Pent non ha fornito alla Commissione – né nel 2010, quando è stato ascoltato nel corso dell'inchiesta della XVI legislatura, né nel 2017 – ulteriori elementi per poter identificare gli operatori che offrivano l'affondamento in mare. La Jelly Wax ha effettuato, nel 1987, diverse spedizioni di rifiuti industriali verso zone extra Unione Europea via mare, utilizzando navi cargo. Dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria parlamentare le spedizioni effettuate dalla Jelly Wax sono state: • febbraio 1987, Lynx, partita da Marina di Carrara, diretta inizialmente a Gibuti; i rifiuti verranno poi scaricati a Puerto Cabello, Venezuela; • giugno 1987, Radhost, partita da Marina di Carrara, diretta inizialmente a Puerto Cabello, Venezuela; i rifiuti verranno poi scaricati a Beirut, Libano; • Baruluch, Danix, Line, Juergen Vesta Denise, partite tra agosto 1987 e aprile 1988 da Marina di Carrara e Livorno, con un carico di 43330 t di rifiuti raccolti dalla Jelly Wax e dalla società Ecomar18. Queste spedizioni torneranno poi in Italia con altre navi: • spedizione Lynx: il carico torna in Italia con la nave Zanoobia; il trasporto dal Venezuela alla Siria, tappa intermedia prima dell'arrivo in Italia, avverrà con la nave Makiri; • spedizione Radhost: il carico torna in Italia con la nave Jolly Rosso; • spedizione Baruluch, Danix, Line, Juergen Vesta Denise: il carico torna in Italia con la nave Karin B e Deep Sea Carrier. Sono, dunque, almeno undici le navi utilizzate tra il 1987 e il 1989 per la movimentazione di rifiuti industriali tra l'Italia e i paesi extra Ue. Un numero che fornisce da solo il peso del fenomeno. Queste rotte sono le più note. In realtà i viaggi di navi dall'Italia e dall'Europa verso i paesi africani e latinoamericani erano molti di più negli anni '80. Come si vedrà questa prassi è poi proseguita negli anni '90 (e probabilmente anche oltre, secondo alcuni documenti declassificati, di cui si darà conto in seguito). Per quanto riguarda il periodo in esame, il Corpo forestale dello Stato, nucleo operativo di polizia forestale di Brescia, il 15 giugno 1998 invia alla procura di Milano una informativa su "(…) navi utilizzate per la movimentazione dei rifiuti"19. Oltre alle già citate rotte e navi20, il Corpo forestale dello Stato riferisce notizie in merito ad altre navi che avrebbero trasportato rifiuti verso i paesi extra UE: • Nave Akabay, destinazione Romania; • Nave Corina, destinazione Romania. Rispetto a queste due navi non sono state reperite ulteriori informazioni. La citata informativa aggiunge: "Ancora vi sono altri episodi segnali a livelli internazionale di operazioni collegate ad attività di scarico di rifiuti tossici in aree desertiche di Stati Africani quali nel 1988 in Sierra Leone località Bomen per l'interramento di 25 milioni in 5 anni di rifiuti industriali, lo scarico sulle coste della Somalia e nell'entroterra di rifiuti industriali pericolosi gestiti da tale Guido Garelli (noto per il progetto Urano con il duo Spada/Bizzio). Vi sono poi accordi per smaltire rifiuti in Mauritania, Marocco, Senegal, Zimbabwe, Gabon". Rispetto alla vicenda "Urano" e "Spada/Bizzio", l'informativa fa riferimento a note inchieste degli anni passati - trattate anche durante i lavori della Commissione nelle precedenti legislature - e confluite in una indagine della procura di Milano del 1997 su un progetto di invio di rifiuti dall'Italia al Mozambico. Rispetto a quest'ultima indagine sono rilevanti alcune intercettazioni ambientali realizzate dal Corpo forestale dello Stato e dalla Squadra mobile di Milano – polizia giudiziaria delegata per le indagini dalla procura di Milano – nel corso di riunioni tra imprenditori interessati all'esportazione di rifiuti. L'inchiesta – terminata con l'archiviazione 21 – aveva come oggetto il progetto di invio di residui industriali di vario genere verso una

discarica del Mozambico; in quel contesto era stato indagato anche il noto trafficante di armi Monzer al-Kassar. Il 18 settembre 1997 gli ufficiali di polizia giudiziaria documentano una riunione tenutasi presso gli uffici della società Solford Italiana sita in Cassina de' Pecchi, con la partecipazione di Giampiero Sebri22, Nickolas Bizzio23 e Luigi Ruzzi. In quel contesto – si legge in una informativa della Squadra mobile di Milano del 14 gennaio 199924 - "i predetti, sempre relativamente al progetto in atto argomentavano sulle prospettive future e riferivano anche alcune personali esperienze passate; soprattutto Bizzio raccontava delle sue vicende, mentre Ruzzi spiegava il tipo di progetti che gli argentini si erano prefissati di realizzare, dicendo che era stato incaricato di reperire rifiuti in Italia per destinarli nel Mozambico". Il racconto di Bizzio ripercorre il periodo delle "navi dei veleni" - anni '80 – oggetto di questa relazione. Si legge nella citata informativa: "Sempre Bizzio durante il pranzo al ristorante raccontava i suoi trascorsi nel settore dello smaltimento dei rifiuti, facendo riferimento ad Haiti, Guinea e ai rifiuti tossici derivanti dalle navi (morchie di vernice, solvente ecc.). Sebri introduceva la sua esperienza in Haiti e riferiva di Porto Prince e Bizzio affermava: "... e ma c'era... - incredibile - ... ma davvero, progetto nato per diventare… la Guinea... per contratto 500 mila tonnellate... di... si portavano navi da cinquantamila tonnellate, si portava via una cosa che guarda... voi non ci credete... non aver niente e... portar via delle cose... - ... ma le navi che usano... quando le riverniciano... il solvente... la parte dura salta fuori della in container da 20 piedi, nei quali container... barili con dentro del cemento... - ... a me lo hanno detto anche a me poi i container venivano caricati su una nave porta container, quando i container erano 30 tonnellate, prece... erano 20 dovevano andare e 10 erano per me... dentro i container... quando container... 3 tonnellate... cemento... A parte... continuano ad arrivare in I miniera... il governo... continua... ad... arrivano dei camion dove vanno a scaricare la roba, però lì 150 camion... - ... È successo un casino per... a Bruxelles ho sentito dire chi è queste società... che fanno... no chi è che ha dato questi permessi chi ha fatto qui, chi ha fatto la... - ... ci sono telefonate durante la notte... la Polizia… ridono)... di quelle cose incredibili, sì ma... 500 mila tonnellate... 100 dollari a tonnellata... - ... 700 dollari a tonnellata... - sette anni fa - ... 500 mila... tonnellate con 100 dollari... - ... mandavano via 10 navi... di 50 mila tonnellate, davvero 10 mesi 550 mila dollari di utile...". In altra intercettazione – dal tenore più chiaro – Bizzio ricorda i traffici avvenuti in passato. Annota la polizia giudiziaria: "Nel corso del dialogo, Bizzio accennava altresì ai suoi trascorsi riferendo, in un primo momento, di un tentativo che posto in essere per lo smaltimento dei rifiuti in Bulgaria, in seguito risultato vano, ipotizzando senza tanti problemi l'uso delle miniere chiuse della Bulgaria, come luogo definitivo per lo stoccaggio anche di rifiuti tossico-nocivi. Successivamente, faceva anche un breve cenno ad una operazione che aveva intrapreso direttamente con le autorità americane relativa allo smaltimento dei rifiuti (sverniciatura delle navi) della Marina americana, per un quantitativo di seicentomila tonnellate: dodici navi, ognuna da cinquantamila tonnellate, commentando che tali rifiuti erano stati confezionati in barili d'acciaio, colati nel cemento e sistemati in container da venti piedi, finiti, per lo stoccaggio definitivo in un cratere lungo 80 chilometri, largo 20 e profondo circa 200-300 metri, sito ai confini tra il Sahara Spagnolo e la Mauritania; territorio che era controllato dal Fronte del Polisario. (...) Aveva precisato che tali container erano stati trasportati presso il cratere a mezzo di una ferrovia lunga otto chilometri i cui vagoni venivano presumibilmente trascinati nella sabbia dagli stessi camion nella disponibilità del Fronte del Polisario. Aveva specificato che per tale operazione, gestita da Luciano, poi morto, era stata utilizzata la società

Instrumag dello stesso Bizzio e, che anche se c'era di mezzo il governo americano con tutte le autorizzazioni possibili, l'operazione non si era conclusa nel migliore dei modi, perché gli ecologisti europeigli erano saltati addosso dopo che un giornalista olandese aveva pubblicato la notizia sul Time Magazine. Appare palese il riferimento a Spada Luciano, poi effettivamente deceduto, che come è noto a codesta AG., ha costituito oggetto di dichiarazioni ad opera di Sebri Giampiero". Il riferimento è al citato "Progetto Urano", piano imprenditoriale degli anni '80 che prevedeva – secondo le dichiarazioni di Guido Garelli, già audito dalla Commissione nel corso della scorsa legislatura – l'invio e l'interramento di rifiuto pericolosi da diversi paesi occidentali verso l'area di confine tra la zona del Sahara Occidentale, il Marocco, e la Mauritania. Nell'inchiesta citata della procura di Milano la polizia giudiziaria approfondì, inoltre, la rete imprenditoriale di Luciano Spada, a capo di una serie di società operanti nel Nord Italia – con sedi anche in paesi esteri – specializzate nello smaltimento di rifiuti pericolosi. In particolare venne ascoltato come testimone Giampiero Sebri, operatore del gruppo Spada che aveva lavorato ad Haiti. Le dichiarazioni di Sebri furono attentamente vagliate dalla polizia giudiziaria – il Corpo forestale dello Stato e la Squadra mobile di Milano – e risultarono sostanzialmente fondate. Dunque nell'epoca presa in esame (dalla metà degli anni '80', dopo l'entrata in vigore delle norme attuative del Dpr 915, fino al 1988) operavano nel settore dei rifiuti speciali e pericolosi diversi gruppi che offrivano "soluzioni" estere. Accanto alla già citata Jelly Wax c'era il gruppo Spada, la rete di Nickolas Bizzio, secondo i racconti registrati nel corso delle intercettazioni, e molti altri gruppi imprenditoriali europei26. L'invio dei rifiuti pericolosi verso i paesi extra Ue era sicuramente una rotta particolarmente attiva.

Conclusioni

Le vicende delle "navi dei veleni" e delle "navi a perdere" sono state approfondite dalla Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti fin dal 1995. Ventidue anni, sei legislature, sette Commissioni parlamentari – includendo quella sul caso Alpi/Hrovatin – e diverse indagini della magistratura sono i numeri che mostrano il peso della vicenda, ma anche la difficoltà di pervenire a conclusioni univoche sull'intero fenomeno. Questi traffici possono essere considerati come il peccato originale della lunga e complessa storia dei rifiuti italiani, soprattutto dei residui industriali. Le relazioni che hanno affrontato il tema, d'altra parte, ci mostrano come questo nodo critico sia strettamente connesso con la storia industriale del paese. La centralità geografica e strategica dell'Italia nel mare Mediterraneo ha poi caratterizzato il ruolo del nostro paese all'interno di un network sicuramente europeo. E' indubbio, infatti, che molti protagonisti - finanziari, logististici – provenissero da altre nazioni; i nostri porti hanno però svolto un ruolo chiave, coprendo l'ultimo tratto di un traffico complesso. Gli anni '80 e '90 sono stati l'epoca d'oro dei viaggi dei rifiuti pericolosi italiani ed europei verso i paesi extra Ue, con una prevalenza del Nord Africa. Le mete erano spesso caratterizzate da democrazie fragili e guerre civili in corso; un contesto che rendeva facile, per le imprese europee, riuscire a certificare quell'apparenza solo cartacea di corretta gestione dei rifiuti inviati. L'intera vicenda delle "navi dei veleni" è costellata di documentazioni falsificate, a volte in maniera grossolana. False erano le attestazioni di smaltimento di Gibuti; falsa era la documentazione fornita dalle imprese venezuelane; falso, molto probabilmente, era il contratto firmato in Siria per accogliere e trattare i residui industriali; falso era, infine, il documento emesso da una società libanese che attestava lo smaltimento dei rifiuti

arrivati in quel paese nel 1987. Queste carte sono bastate, all'epoca, per far partire diverse navi dai porti italiani, soprattutto da quello di Marina di Carrara. Segno evidente di un vulnus nel sistema dei controlli, lo stesso peccato originale che negli anni successivi garantirà alle imprese collegate con organizzazioni criminali di operare in tutto il paese. Ma anche sintomo importante di una sorta di know how criminale già presente nel sistema fin dalla metà degli anni '80, una sorta di logistica parallela in grado di garantire trasporti discreti via mare. Un service che funzionava per i rifiuti, ma che poteva essere richiesto ed attivato anche per altri trasporti, come quello delle armi. Le rotte, in fondo, erano le stesse, dal Nord verso il Sud. Alcune inchieste citate – come quella del 1997 sul Mozambico – hanno visto la compartecipazione di elementi importanti del traffico di armamenti, insieme a broker asseritamente specializzati in movimento di rifiuti. Particolarmente interessante è, infine, la vicenda libanese approfondita dalla Commissione. Beirut, come abbiamo visto, fu la destinazione finale di almeno una delle navi dei veleni, la Radhost, sbarcata il 21 settembre 1987. Quello che accadrà dopo questa data sembra essere la prima matrice della complessa vicenda delle "navi a perdere", una sorta di punto zero. A partire da quella che è sempre stata considerata la "madre" delle carrette del mare utilizzate per l'affondamento dei rifiuti, la M/n Rigel. Ebbene, secondo la sentenza di appello nei confronti del gruppo che gestì l'ultimo viaggio della motonave, questa in realtà non sarebbe stata affondata. Il rapporto della società di investigatori incaricata dagli assicuratori trovarono tracce – da loro ritenute credibili e accolte dai giudici di secondo grado – relative allo sbarco della Rigel in Libano, nel porto di Ras Selaata, terminal posto una decina di miglia a Nord di Beirut. Si tratterebbe, dunque, di un affondamento simulato, dichiarato per coprire affari molto probabilmente illeciti. Questa operazione, però, avviene negli stessi giorni dell'arrivo della Radhost – carica di rifiuti italiani – a Beirut; anzi, nello stesso giorno, il 21 settembre 1987. E ancora, le tre navi a perdere indicate da Francesco Fonti hanno avuto un ruolo nel recupero di quei rifiuti sversati in terra libanese, come abbiamo visto; tre navi che fonti diverse – in alcuni casi istituzionali, come le Nazioni Unite - assicurano essere state affondate nel Mediterraneo, creando così la narrazione che arriverà fino ad oggi e sulla quale è pensabile poter operare ulteriori approfondimenti a partire dalle acquisizioni della Commissione nella XVI e della XVII legislatura. E infine la stessa Jolly Rosso, la motonave utilizzata per riportare in Italia i rifiuti inviati dalla Jelly Wax in Libano, entrerà nell'inchiesta sulle navi a perdere, con una doppia veste: era la motonave scelta da Giorgio Comerio per diventare laboratorio su mare per produrre missili (informazione, questa, riportata su diverse note del Sismi) e finirà spiaggiata sulla costa di Amantea, in Calabria. Tutti questi fili portano in Libano. La vicenda delle navi a perdere non è sicuramente conclusa, perché tanti sono gli elementi da approfondire. Di certo eventuali nuove indagini dovrebbero cercare di capire meglio questi collegamenti con la vicenda libanese, che, come abbiamo visto, ha avuto un ruolo di rilievo nella storia delle navi dei veleni e con l'intero network che ha operato nello smaltimento illecito transnazionale dei rifiuti.

Cfr. (Atto parlamentare completo) in:
Senato della Repubblica, Camera dei deputati, XVII legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesso, Relazione sulla nave dei veleni. I traffici internazionali di rifiuti negli anni '80 e '90 (rel. on. Braga), Doc. XXIII, n.51.

Pontificia Academia
Mariana Internationalis
Città del Vaticano

Liberare Maria dalle mafie

Dipartimento di analisi studio e monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi

Dipartimento di analisi, studi e monitoraggio dei delitti ambientali, dell'ecomafia, della tratta degli esseri umani, del caporalato e di ogni altra forma di schiavitù

ISBN 978-88-89681-49-7