

Elaborazione di proposte di emendamento al D.L. 136/2013

1. QUESTIONI PRELIMINARI

Il D.L. 136/2013 è caratterizzato da molteplici lacune normative, da disposizioni prive di produttiva fattibilità e, in alcuni casi, anche di sintagmi legislativi in potenziale contrasto con principi costituzionali e paradigmi normativi consolidati.

Sottesa alla redazione del disposto normativo in parola è la caratteristica rilevante di voler affrontare la questione ambientale e salubre che coinvolge prevalentemente le zone tra le province di Napoli e Caserta con strumenti straordinari, senza una complessiva visione di insieme e senza una progettualità integrata portatrice di un ripristino ordinario del benessere ambientale e sanitario della predetta zona.

Il dramma che vive la Campania felix è caratterizzato dalla c.d. “Terra dei fuochi” e dalla c.d. “Terra dei veleni” due situazioni connesse ma ben distinte, determinate entrambe non dai rifiuti urbani - che tanta confusione hanno generato in questi lunghi anni - ma dai rifiuti industriali tossici e nocivi per la salute dei cittadini.

Ciononostante il decreto legge varato dal Governo non vede tra i proponenti il Ministero della Salute, fulcro cruciale rispetto alle istanze rappresentate dalle dolorosissime situazioni in cui versano tanti ammalati oncologici (e non solo) anche di giovanissima età e le rispettive famiglie.

È fondamentale spegnere i famigerati “roghi tossici” ma al contempo non ridimensionare ciò che è stato interrato nelle campagne in questi anni, a cominciare dai siti ben noti, accertati da numerose inchieste e ancora in attesa di una reale messa in sicurezza.

Il D.L., invece, ha sottaciuto una dettagliata focalizzazione sulla fattispecie dei traffici illeciti di rifiuti speciali e pericolosi e sull’attività di sversamento di tali rifiuti nei territori campani.

Il D.L. ha preso, sebbene parzialmente, in considerazione unicamente la questione dei roghi tossici.

Ha “dimenticato” di considerare le più probabili condotte generatrici di tali vicende: *in primis* la filiera della costituzione, produzione e smaltimenti da parte delle innumerevoli imprese che operano in totale regime di evasione.

Ha spinto verso una incomprensibilmente frettolosa richiesta di indagini conoscitive sui territori, dimenticando le innumerevoli e costosissime indagini già effettuate da più enti e mai messe in ordine e confronto.

Ha completamente oscurato l’aspetto sanitario, di preminente rilevanza, che l’intera questione ha posto e pone in essere. Ancora una volta, del tutto assente è qualsivoglia riferimento al principio di precauzione,

raccomandato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e fatto proprio dall'UE, di fronte a rischi gravi per la salute dei cittadini.

Ad avviso di Codesto Coordinamento non vi è più alcun bisogno di ulteriori dimostrazioni (con conseguente onere della prova a carico delle vittime), del danno alla salute determinato dall'esposizione a sostanze la cui dannosità alla salute è stata classificata da molti anni dalla comunità scientifica internazionale

Ha ignorato che la normativa nazionale è monca di un aspetto fondamentale: la trasformazione di tutte le condotte foriere di danni all'ambiente da mere contravvenzioni a delitti, con il conseguenziale inasprimento delle rispettive pene e dell'incidenza della spada di Damocle rappresentata dall'istituto della prescrizione.

Ha ridimensionato il ruolo degli enti locali, non solo in ordine all'aspetto economico ma soprattutto in ordine ai compiti riferiti alla responsabilità della salute pubblica.

Ha tentato di punire i proprietari di terreni inquinati, dimenticando i proprietari dei terreni sani prospicienti ai terreni inquinati.

A ciò si aggiunga la mancata previsione legislativa della riconversione obbligata dei terreni con sversamento documentato sin dal primo accertamento giudiziario senza attendere il completamento dell'iter giudiziario (di durata media quasi decennale), anche in assenza di analisi chiaramente positive dei prodotti agroalimentari ivi includendo una area di contenimento, egualmente da riconvertire, allo scopo di evitare quello che viene filmato ormai da anni da tutte le tv del mondo, con la coltivazione di prodotti sia pure di altissima qualità e rispondenti alle normative di legge, ma su terreni adiacenti a discariche non a norma di rifiuti tossici non bonificati né messi in sicurezza (esempio RESIT).

E' la perdurante assenza di tale sia pur minima perimetrazione e riconversione delle coltivazioni di un numero congruo (calcolato anche in base al principio di precauzione) di ettari di territorio a distruggere la fiducia dei consumatori nei confronti del prodotto agroalimentare campano, sia pure riconosciuto e certificato di altissima qualità .

Al momento infatti, a fronte di oltre dieci milioni di tonnellate di rifiuti tossici certamente tombati e che determinano non meno di 700 ettari di territorio contaminato e oltre 4000 siti di discarica non a norma di rifiuti speciali e tossici dichiarati dall'ARPA Campania, neanche un metro quadro di territorio risulta al momento riconvertito, anzi, assistiamo a spettacolari (e costosissimi) interventi con analisi dei prodotti che risultano ad oggi in realta' tutti potenzialmente commestibili sia per la confusione grave esistente sui parametri di riferimento che per le sofisticate azioni di "tombamento profondo" dei rifiuti tossici.

Ha finto di inasprire le pene per qualche condotta ma non ha previsto istituti premianti le condotte virtuose, né tantomeno ha ipotizzato l'eventualità di "ristori economici", "indennizzi" o quantomeno sotto forma di "incentivi".

Non ha tenuto conto che l'istanza sociale impone, oramai, l'allargamento epocale anche per le condotte inerenti danni all'ambiente gli istituti della "confisca", della responsabilità degli enti ex d.lgs 231/01, del principio posto dalla direttiva 2004/35/CE dell'Unione Europea del "chi inquina deve pagare" e di un dettagliato istituto del "disastro ambientale".

Ha, altresì, dimenticato di modificare l'art. 41 comma 6 quater della L. 98/2013 (che ha convertito il D.L. 69/2013) impedendo "l'importazione nella regione (Campania, nda) di rifiuti speciali, pericolosi e no, e di rifiuti urbani pericolosi destinati allo smaltimento" per massimo due anni (al di là degli effettivi risultati raggiunti in termini di verifica, mappatura e bonifica).

Ha, invece, posto l'accento sugli interventi straordinari, con relative spese straordinarie o quantomeno dirottate da altri capitolati; ha corroborato la necessità, ormai dai fatti mostratasi fallimentare, dell'intervento di soggetti commissariali, svilendo l'importanza dell'ordinarietà in capo ai soggetti previsti dalla legge.

Inopportuno appare il ricorso alla delega circa l'utilizzo dell'esercito da parte dei Prefetti delle province campane invece di privilegiare il ricorso alle forze di pubblica autorità ovvero all'utilizzo dei droni militari al fine di effettuare il monitoraggio, sorveglianza, prevenzione e controllo in sicurezza del territorio con un notevole risparmio di risorse economiche e attenzione alla tutela della salute di agenti e militari coinvolti nelle relative rischiose operazioni.

A questa superficiale decisione si aggiunga l'inerzia del Legislatore nazionale e campano, in ordine alla necessaria attribuzione del ruolo di polizia giudiziaria a tutto il personale operante per conto delle Agenzie di Protezione Ambiente del territorio.

Ha voluto mostrarsi frettoloso nell'agire per realizzare generiche bonifiche per poi dimenticare la difficile connessione tra le procedura relative ai fondi che vorrebbe utilizzare e l'attuazione di un efficace piano di bonifica.

Ha, invece, fatto confusione nell'intervenire nei rapporti tra il potere giudiziario e quello governativo, mal sintetizzando i principi fondanti il processo penale e quello procedimentale amministrativo.

Nel silenzio di una norma spuria e manchevole sotto molteplici profili tecnico giuridici, ha omesso ogni riferimento alle indagini diagnostiche sulla popolazione residente in quelle zone, ancor meno attività preventive inerenti la salute pubblica e ad ogni istituto idoneo alla verifica della rilevanza dei dati inerenti la diffusione di patologie tumorali in conformità al principio di precauzione.

Considerata la documentata evidenza statistica, realizzatasi nei soli ultimi venti anni, parallela al disastro ambientale da sversamento di rifiuti tossici, della riduzione di due anni nel parametro ISTAT "aspettativa di vita alla nascita" specie per le province di Napoli e Caserta, appaiono indispensabili alcune azioni:

- 1) La distribuzione delle risorse sanitarie del SSN tra le Regioni non segua solo il criterio della ripartizione capitaria corretta per età media della popolazione ma anche per aspettativa di vita media alla nascita, garantendo quindi alla Regione Campania le risorse minime necessarie per specifici interventi sanitari a tutela della popolazione;
- 2) La esenzione dei ticket sanitari per le popolazioni residenti nei cosiddetti comuni oggetto di sversamenti illegali di rifiuti tossici;
- 3) Analisi tossicologiche specifiche e mirate alle popolazioni residenti nelle sedi identificate e note di sversamenti illegali di rifiuti tossici e non solo di roghi tossici. *Va sottolineato infatti che risulta intollerabile e anticostituzionale che sia documentata la analisi tossicologica di diossina (anno 2008) con ben 40 analisi su campioni di patate (assurdo tossicologico!) e che nel complesso circa 3 milioni di persone residenti nelle province colpite dallo sversamento di decine di milioni di tonnellate di rifiuti tossici hanno complessivamente ricevuto, nel progetto SEBIOREC e sino ad oggi, non piu' di 86 (!) analisi di diossina a pool di dieci sieri, rispetto alle non meno di 1200 analisi individuali piu' follow up, dei soli cittadini bresciano colpiti dall'inquinamento della fabbrica Caffaro;*
- 4) Esecuzione obbligatoria, ai sensi della vigente dl 81/08, del biomonitoraggio tossicologico individuale sui vigili del fuoco esposti ai roghi tossici delle province di Napoli e Caserta comparati ai medesimi colleghi (in uno studio di coorte) non esposti o delle province interne di Avellino Benevento Salerno, o di altre regioni come le Marche che hanno visto negli ultimi venti il progressivo incremento del parametro ISTAT "aspettativa di vita alla nascita" rispetto ai cittadini campani.

A tutto ciò si aggiunga che il D.L. dimostra tutta la propria resistenza al coinvolgimento della partecipazione associativa territoriale nelle scelte di politica ambientale, salutare, produttiva, agricola ed economica.

Il Governo ha mostrato una rilevante superficialità nel ritenere bastevole all'annoso problema *de quo* dai 15 ai 60 giorni: troppo pochi per determinare gli obiettivi ambiziosi da raggiungere.

Ci si limita ad osservare che al fine di evitare che l'intervento proposto con il decreto in esame possa determinare un dispendio di risorse, specie economiche, di non poco conto, si ravvisa la necessità di determinate, questo si con estrema urgenza, in tutte le aree vaste già caratterizzate la destinazione delle aree no food.

Le 7 aree vaste determinate nella proposta di piano delle bonifiche 2013 in approvazione, caratterizzate più volte, mirano a poter separare le aree no food degradate in base all'applicazione del principio di precauzione, dalle aree sensibili e di qualità da destinatarie alle produzioni alimentari.

Le aree no food andrebbero così determinate :

Area Vasta Masseria del Pozzo – Schiavi – Giugliano;

Area Vasta Lo Uttaro – Caserta;

Area Vasta Maruzzella – San Tammaro;

Area Vasta Bortolotto – Castel Volturno;

Area Vasta Pianura – Napoli – Pozzuoli;

Area Vasta Regi Lagni;

Area Vasta Fiume Sarno.

Altri siti, declassati da SIN a SIR, da anni monitorati, censiti e caratterizzati nei territori dei 77 comuni individuati con i vari decreti del ministero dell’Ambiente sono le aree rientranti come siti puntiformi individuati negli ex sei siti di interesse nazionale (SIN):

1. Napoli Orientale: Sito d’Interesse Nazionale
2. Napoli - Bagnoli Coroglio: Sito d’Interesse Nazionale
3. Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano: Da SIN a SIR
4. Aree del Litorale Vesuviano: Da SIN a SIR
5. Bacino idrografico del fiume Sarno: Da SIN a SIR
6. Pianura: Da SIN a SIR

-Il SIR Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano Comuni 77 per la Bonifica e ripristino ambientale di aree inquinate da smaltimento abusivo di rifiuti ed area costiera antistante, la quale si estende per circa 75 km, perimetrata dal ministero ambiente per un estensione dell’area inquinata (ha) 6.711.851 m2 volume stimato 13.500.000 m3

-Il SIR Bacino del Fiume Sarno 39 Comuni, 3 province, Bonifica delle acque superficiali fortemente contaminate da scarichi civili, industriali ed agricoli non depurati, Perimetrazione D.M. Ambiente 04/11/06

-Il SIR litorale vesuviano Provincia Napoli Comuni Portici, San Giorgio a Cremano, Ercolano, Torre del Greco, Torre Annunziata, Pompei e Castellammare di Stabia Perimetrazione ministero ambiente il. 27/12/04 Estensione dell’area inquinata (ha) Superficie: Terra 9615 ha; Mare 6698 ha Principali agenti inquinanti

-SIR Pianura perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale di Pianura (NA) “ex discarica DI.FA.BRI.” - febbraio 2009; “ex Discariche Citet e Spadari” - maggio 2009; esecuzione di indagini termometriche gennaio 2010

-Il Comune di Napoli Sito SIN, Area Orientale per la bonifica e ripristino ambientale di area industriale dismessa ed area marina antistante comprensiva dell'area portuale perimetrata con Ord. Comm. del 31/12/99, sull'area inquinata (ha) 820 i cui costi di messa in sicurezza e/o bonifica €180.000.000.

-Il Comune di Napoli il sito SIN Coroglio - Napoli Bagnoli. L'area è costituita dai territori di Agnano, Bagnoli (con esclusione di Fuorigrotta, della Mostra d'Oltremare e dell'Università di Monte S. Angelo) bonifica aree industriali, discariche, arenili ed area marina antistante Perimetrazione ministero ambiente il 31/8/01 con una estensione dell'area inquinata (ha) 961 Costi di messa in sicurezza e/o bonifica (€)150.000.000

-Altri siti già individuati, trattasi delle aree comunali in cui insistono dagli anni 80-90 le 204 discariche pubbliche e private individuate nel piano bonifiche ed in particolare le 52 discariche pubbliche per le quali non sono state finanziate con i 61 milioni di euro per la loro messa in sicurezza, gestione della *post mortem* e bonifica dei siti per bloccare l'infrazione europea di 250.000 euro giorno

-Altri siti puntiformi sono essere reperiti dall'indagine completata MIVIS sorvolo del 2008 da cui scaturiva la progettazione del grande progetto dei Regi Lagni per la sua bonifica e risanamento e di quella dell'area vasta rappresentata dal Sarno

Su tutte queste aree ampiamente definite , analizzate e caratterizzate va da subito mediante il decreto attuato il principio di precauzione.

Tutto ciò considerato, si enucleano queste opzioni emendamentali di seguito riportate.

2. PROPOSTE EMENDAMENTALI AL D.L. 136/13

1) All'art. 1 comma 1 del D.L. si aggiunga l'espressione *“previa verifica e ricognizione di tutte le indagini già svolte nel tempo dagli enti incaricati, ponendo la Regione Campania responsabile dei relativi procedimenti, da rendersi pubblici e consentendo la partecipazione alla verifica di associazioni ambientaliste e l'accesso agli atti di tutti i soggetti portatori di diritti soggettivi, interessi legittimi ed interessi collettivi”, e l'espressione “I nuovi monitoraggi da eseguire devono tener conto delle enormi quantità di analisi, atti, e caratterizzazione sia, per tanti siti puntiformi, sia per territori di aree vaste., quindi tale intervento va calibrato e deve attivare, una attenta valutazione di sintesi dell'enorme quantità dei dati, sovrapporli e solo dopo effettuare eventuali*

nuove indagini su quei territori non indagati o per meglio definire le possibilità di destinare i terreni alla produzione dei prodotti alimentari; in ogni caso I comuni, in forma singola o associata che devono essere i gestori delle bonifiche e della gestione integrata dei rifiuti”.

2) All'art. 1 comma 3 del D.L. si aggiunga il comma 3 bis che così recita *“le amministrazioni centrali e locali sono tenute a rendicontare ai ministeri competenti e agli enti sovraordinati tutte le proprie attività svolte per la verifica e la tutela dell'ambiente dagli sversamenti illeciti di rifiuti speciali e i relativi esiti e di esibire, su richiesta, tutta la documentazione in proprio possesso.*

3) All'art. 1 comma 3 del D.L. si aggiunga il comma 3 ter che così recita " *E' onere del Sindaco, quale primo responsabile della salute pubblica locale, richiedere presso le Autorità Giudiziarie competenti la documentazione processuale non sottoposta a segreto istruttorio inerente l'accertamento di attività illecite di sversamenti di rifiuti speciali attinenti alle proprie zone di competenza, e di porre in essere opportuna attività precauzionale e/o rimediativa*".

4) All'art. 1 comma 5 del D.L. si aggiunga all'espressione "una relazione con i risultati delle indagini svolte" l'espressione " *e le indagini già in proprio possesso*".

5) All'art. 1 comma 6 del D.L. si aggiunga il comma 6 bis " *l'eventuale perimetrazione dei terreni va realizzata per zone omogenee tenendo conto delle falde superficiali e dei canali utilizzati per le irrigazioni. Per tutte le aree destinate a produzione agroalimentare, per detti territori vanno definiti appositi protocolli di produzione e di commercializzazione che vanno garantiti come marchio territoriale comunale e regionale*".

6) All'art. 2 comma 2 del D.L. si aggiunga prima dell'espressione "al fine di individuare" l'espressione " *previa dettagliata rendicontazione riepilogativa delle attività di indagine già svolte*"

7) All'art. 2 comma 2 del D.L. si aggiunga il comma 2 bis che così recita " *La Commissione di cui al comma precedente sarà composta, altresì, da rappresentanti delle associazioni territoriali*".

8) L'art. 3 del D.L. va rimodulato sul principio di rendere tutti i reati previsti dal titolo VI capo I (dall'art. 254 a 260) del D.lgs 152/2006 da contravvenzioni a delitti con la conseguenziale applicazione delle pene della multa e reclusione, in organicità della rispettiva proporzionalità dei singoli reati all'intero Ordinamento Giuridico.

9) All'art. 3 comma 2 , dopo le parole "prevenzione dei delitti di criminalità organizzata ed ambientale", si aggiungano le seguenti " *dispongono della forza pubblica avvalendosi delle risorse finanziarie disponibili. Al fine di effettuare il monitoraggio, sorveglianza, prevenzione e controllo in sicurezza del territorio sono autorizzati a ricorrere all'uso dei droni militari già nella disponibilità dell'Università Federico II di Napoli*" ; In ogni caso l'art. 3 comma 2 va riformulato mediante la previsione di una autonoma fattispecie delittuosa e non come potenziale aggravante teleologica del reato di cui all'art. 255.

10) E' auspicabile la modifica dell'art. 41 comma 6 quater del D.L. 69/2013 convertito dalla L. 98/2013 al quale si sostituisce l'espressione " *Nelle more del completamento degli impianti di cui al comma 6 e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in considerazione delle perduranti imperative esigenze di protezione sanitaria e ambientale nella regione Campania*" con l'espressione " *fino alla verifica completa della mappatura inerente i terreni, sia superficiale sia in profondità, nella Regione Campania*".

11) E' auspicabile introdurre, in sede di conversione, una una sezione intitolata " *misure di prevenzione patrimoniale*" sulla falsariga del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159, meglio noto come Codice Antimafia (o prevedendo una delega per intervenire direttamente su quest'ultimo), valutando, inoltre, tra le modalità di

esecuzione delle stesse, la possibilità di immettere nel possesso e nella gestione dei beni, già nella fase del sequestro (anche per equivalente), associazioni che operano sul territorio anche in difesa dell'ambiente, sotto la guida dell'amministratore giudiziario di volta in volta incaricato dal tribunale. Quindi inserire per queste fattispecie di reato l'istituto della confisca.

12) Specificare che i reati di cui al titolo VI capo I del D.lgs 152/2006 vengano rimodulati nell'alveo di competenza del D.Lgs 231/2001: Responsabilità amministrativa derivante da reato per le società e modelli di organizzazione, gestione e controllo, prevedendo uno specifico rinvio ai modelli sanzionatori per le imprese riconosciute responsabili di condotte delittuose, previsto dalle sezioni II e III del capo I di detto D.Lgs n.231, obbligando le imprese del settore a dotarsi di modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire reati, con tutti gli accorgimenti richiesti dal D.Lgs 231/01.

13) Aggiunta dell'art. 242 bis al d.lgs 152/2006: Il responsabile dell'inquinamento che abbia causato o abbia concorso a causare la contaminazione del territorio comportante il rischio significativo di causare effetti nocivi sulla salute umana, è obbligato a contribuire, con i proventi derivati dall'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti pericolosi in mancanza di autorizzazione, al pagamento dell'intero costo attinente agli accertamenti e alla bonifica di cui alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 e agli articoli 1 e 2 del d.l. 10/12/2013, n. 136.

14) Modifica del comma 2 dell'art 257 del d.lgs n. 152/2006¹ : si applica la pena da tre anni a dieci anni di reclusione e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantamila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose.

15) Abrogazione integrale dell'art. 5 del D.L. 136/2013

3. CONCLUSIONI

Consapevoli che non sarà mai una norma, pur drasticamente sanzionatoria, a cambiare il rapporto uomo-ambiente, siamo consapevoli che l'odierno Legislatore nell'incidere con forza attraverso lo strumento giuridico su determinate condotte si farà lodevole catalizzatore di un'istanza sociale, oramai fortemente diffusa tra la popolazione, di risvegliata consapevolezza verso il rispetto e la difesa dell'ambiente come passo necessario e precipuo per la protezione e la salvaguardia della dignità e del benessere complessivo dell'uomo.