

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

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

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**155.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 MARZO 2000**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**155.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 MARZO 2000**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Esame della proposta di documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Seguito dell'esame della proposta di docu- mento sugli assetti societari degli operatori del ciclo dei rifiuti:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	4, 6, 8
Gerardini Franco (DS-U) .....	4
Iuliano Giovanni (DS-U) .....	7
<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	8



**La seduta comincia alle 13,30.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori verrà assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame della proposta di documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti, frutto del lavoro svolto in questi mesi dal gruppo di lavoro costituito *ad hoc* dalla Commissione. In qualità di relatore, procederò oggi ad una breve sintesi delle osservazioni e proposte contenute nel documento.

Nell'esercizio delle funzioni attribuitele dalla legge istitutiva, la Commissione ha ritenuto necessario avviare un'indagine specifica sul problema dei traffici di rifiuti, intesi come attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, sia per terra (su gomma e su rotaia) sia per mare.

Si tratta di un settore di estremo interesse, da un lato, per le opportunità di pervenire a una razionale soluzione di molti problemi e per le occasioni di lavoro che offre; dall'altro, per le preoccupazioni che esso desta, per il fatto di non essere accuratamente seguito dalle autorità preposte, con i connessi rischi che delle predette occasioni di guadagno si avan-

taggino soggetti non affidabili, quando non direttamente le organizzazioni malavitose.

Per avere un'idea di quanto possa essere redditizio il trasporto incontrollato di rifiuti, si consideri che il costo di smaltimento (ivi compreso il costo del trasporto) per chilogrammo di rifiuti urbani va dalle 60 alle 350 lire; quello per chilogrammo di rifiuti ospedalieri è di circa 4000 lire; quello dei rifiuti industriali va dalle 500 alle 5000 lire. È chiaro pertanto che queste somme, che i produttori committenti s'impegnano a corrispondere alle imprese di trasporto e stoccaggio, sono in grado di assicurare un certo profitto, ove gli appaltatori seguano tutte le prescrizioni normative nel trasporto e il trattamento dei materiali; ma ne assicurano uno molto maggiore, ove alla regolare procedura essi sostituiscano condotte illecite e, dunque, meno costose.

La questione, peraltro, non desta interesse e preoccupazione solo per gli appetiti che intorno a essa gravitano, ma anche per le negative ripercussioni che ha sull'ambiente, dal momento che le « scorciatoie gestionali », che imprese inaffidabili escogitano per trarre miglior profitto dalla propria attività, sono essenzialmente scarichi abusivi o comunque non conformi alle prescrizioni sanitarie. Ne deriva pertanto un danno all'ambiente e un considerevole pericolo per la salute delle persone.

Il documento oggi all'esame espone i principi giuridici che regolano la materia dei traffici, con particolare riferimento al regolamento CE 93/259, (emanato dal Consiglio il 1° febbraio 1993) e ai successivi atti comunitari quali decisioni della Commissione, del Consiglio dei ministri e altri regolamenti. Di particolare rilievo

sono i principi della riduzione delle necessità di trasporto di rifiuti, dello smaltimento più vicino possibile al luogo di produzione e quello dell'autosufficienza dei paesi comunitari nello smaltimento.

Per verificare l'effettività delle disposizioni che regolano il settore, l'indagine della Commissione, anche con l'apporto dei consulenti, si è svolta dapprima interpellando gli organismi preposti al controllo, per avere dati e descrizioni delle situazioni; successivamente - enucleate alcune anomalie nei dati medesimi - si è proceduto anche ad alcune verifiche sul campo, di tipo ispettivo, presso talune imprese private e presso diverse sedi doganali.

A tal proposito, la Commissione ha esaminato con particolare attenzione i settori del legno e dell'alluminio, i quali sono i più significativi importatori di rifiuti delle rispettive sostanze.

Il documento espone i dati quantitativi e le conclusioni cui l'indagine è pervenuta.

In via di prima approssimazione, posso anticipare che le conclusioni sono relative a tre ordini di problemi. Innanzitutto, sul piano normativo, vi è una carenza di coordinamento tra le prescrizioni dettate in sede comunitarie e quelle dettate dai trattati internazionali relativi ai traffici commerciali. Questi due insiemi di norme non prescrivono l'adozione di codici merceologici uguali e dunque pienamente compatibili.

In secondo luogo, vi è in Italia una eccessiva eterogeneità nell'efficienza e nell'efficacia dei controlli da parte delle autorità preposte.

In terzo luogo, ancora una volta, la Commissione ha dovuto constatare una complessiva disattenzione al problema dei rifiuti, i quali, trattati come una merce qualsiasi, sono oggetto dei traffici più diversi, fino a terminare nella mani di trasportatori senza scrupoli, la cui opera porta anche a disastri ecologici, ultimo dei quali in ordine di tempo, il naufragio della nave Erika al largo delle coste francesi.

Come è prassi dei nostri lavori, con questa sintesi si intende incardinata la

discussione del documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti sul quale i commissari potranno svolgere le loro valutazioni nella seduta del 29 marzo prossimo.

#### **Seguito dell'esame della proposta di documento sugli assetti societari degli operatori del ciclo dei rifiuti.**

**PRESIDENTE.** In qualità di relatore, nella seduta del 9 marzo scorso, ho già svolto una sintesi del documento, soffermandomi in particolare sul metodo di lavoro utilizzato e sull'analisi dei gruppi imprenditoriali presi in esame. Passiamo agli interventi dei colleghi.

**FRANCO GERARDINI.** Prima di fare qualche breve riflessione sul documento che abbiamo in esame, ringrazio il relatore e i collaboratori della Commissione per il contributo tecnico recato come sempre in modo puntuale e meticoloso. Vorrei quindi soffermarmi su un aspetto direttamente collegabile al panorama delineato nel documento stesso.

Mi riferisco alla realtà dei servizi ambientali che nel nostro paese è caratterizzata in generale da un mercato distorto e di dimensioni insufficienti, con un'eccessiva polverizzazione delle aziende ed una efficienza certamente inadeguata, oltre che da pesanti interferenze delle organizzazioni illegali. Non è neppure secondario il peso che il pubblico ha nel settore; il rapporto della Fise Assoambiente del 1999 ha evidenziato come gli impianti di smaltimento di rifiuti urbani risultino gestiti per il 59,1 per cento da aziende pubbliche, per l'8,1 per cento in economia direttamente dai comuni e per il 22,2 per cento da aziende private, con il restante 4,5 per cento di società miste.

Il mercato è quindi ancora insufficiente dal punto di vista del ruolo dell'imprenditorialità pubblica, che probabilmente non ha percepito negli ultimi anni il valore economico di questo comparto ambientale che poi, secondo le finalità del decreto Ronchi, dovrebbe organizzarsi come un sistema industriale.

Nell'ambito della gamma di interventi previsti per recuperare la produttività di questo settore alcune ipotesi prevedono investimenti per circa 15 mila miliardi aggiuntivi nei prossimi cinque-dieci anni. In sintesi abbiamo una dimensione insufficiente del mercato del settore ambientale, all'interno del quale vi è lo specifico settore della gestione dei rifiuti per il quale in Italia gli investimenti, secondo una ricerca di CRS Proacqua IRS che è stata pubblicata recentemente, ammontano a circa 3,9 miliardi di ecu a fronte dei 6,9 miliardi di ecu della Germania e dei 5,5 della Francia.

Ho fatto questa premessa per dimostrare che, se oggi abbiamo un mercato non adeguatamente strutturato in questo settore, ciò è dovuto al fatto che vi sono le patologie degli assetti societari che riscontriamo nel documento che stiamo valutando insieme in questa seduta.

Mi sembra che il lavoro compiuto sia paragonabile ad una sorta di filo di Arianna che, partito dall'inchiesta di Pontinia del 1997, è risalito a tutta una serie di situazioni che ci portano ad individuare assetti societari di imprese che operano non solo nel settore dei rifiuti ma anche in altri comparti non solo ambientali, e che spesso vengono a connotarsi come una sorta di *holding* affaristica che opera sull'intero territorio nazionale. Ciò conferma che il fenomeno malavitoso della gestione dei rifiuti non è allocabile nelle sole regioni meridionali ma, con diverse sfumature, presenta connotazioni di per sé pericolose in altre regioni del nostro paese.

È chiaro che, in particolare nel settore dei rifiuti speciali, quindi provenienti dalle attività produttive, maggiore è l'interesse delle aziende private, soprattutto per il più elevato tasso di reddito che è possibile trarre dalla gestione dei rifiuti provenienti dalle attività produttive. In sostanza, nella gestione dei rifiuti speciali si assiste ad un doppio rapporto con il *business*: vi sono da una parte alti costi di smaltimento, che le imprese pagano nei confronti di terzi autorizzati o meno a gestire questi servizi, e dall'altra un alto impatto ambientale,

perché da rapporti ufficiali risulta sappiamo che circa il 40 per cento dei rifiuti provenienti da attività produttive sono smaltiti abusivamente. Ciò significa che vi è un *surplus* di guadagni che gioca proprio sul doppio rapporto che si instaura tra alti costi di smaltimento e alto impatto ambientale. E purtroppo il tutto non può che ricollegarsi alla proverbiale mancanza di controlli nel nostro paese che spesso sconfinano in una connivenza delle autorità locali di vario tipo, che non controllano adeguatamente fino al punto di assumere quasi una posizione collaborativa con soggetti che svolgono in maniera illegale questo lavoro. Al riguardo, da tempo abbiamo individuato una serie di connessioni e responsabilità anche di enti locali.

Il primo elemento di fondo che si può dedurre dal documento oggi al nostro esame è rappresentato dal fatto che vi è sicuramente un sistema di regole distorte all'interno del mercato di per sé inadeguato proprio dal punto di vista dell'organizzazione industriale nella gestione del ciclo dei rifiuti. Anche a tale proposito si possono dedurre alcune riflessioni. Vi è un aspetto interno all'assetto societario, che è quello delle cosiddette scatole cinesi, laddove vi sono società che con un capitale sociale di soli 20 milioni sostanzialmente finiscono per gestire imprese con una organizzazione molto estesa sul territorio nazionale e comunque con la possibilità di attrarre decine di appalti per miliardi.

La strutturazione a scatole cinesi di queste società viene anche sottolineata dal fatto che per diversi gruppi societari figura un identico indirizzo oppure un'identica casella postale; il che sta a significare che in uno stesso ufficio operano più società. Ciò già evidenzia un primo elemento di scarsa trasparenza nell'assetto societario di tali imprese; c'è poi un elemento esterno, ed è l'organizzazione che si palesa nella partecipazione agli appalti, laddove vi sono ditte che allo stesso tempo figurano quali concorrenti e partner, come giustamente è evidenziato nel documento. Il che significa che, se non

si arriva ad un vero e proprio cartello, il tipo di scenario è sostanzialmente quello.

Mi sembra che il tutto si evidenzi anche quando gli appalti sono organizzati da enti locali, da consorzi intercomunali o da società miste di gestione dei rifiuti sono organizzati per lotti funzionali, tante quante sono le imprese che, ognuna per le proprie specialità, hanno la possibilità di aggiudicarsi una quota dell'appalto. Anche negli atti giudiziari il rapporto di copresenza di queste imprese è stato del resto ampiamente dimostrato, e la stessa Commissione rifiuti già nella precedente legislatura lo ha potuto riscontrare. Non voglio fare i nomi dei gruppi interessati, anche perché sono riportati nel documento, il quale individua solo la punta di un *iceberg*, tanto che dovremmo fare in modo - e al riguardo presenterò un emendamento aggiuntivo al documento - che questo lavoro prosegua con la dovuta serietà e con la continuità necessaria per avere un panorama il più chiaro possibile delle situazioni che vengono a crearsi.

C'è poi un altro aspetto, secondo me, ugualmente molto preoccupante e cioè il fatto che queste imprese, appunto perché si organizzano in scatole cinesi, hanno una sorta di potere camaleontico, per il quale, mentre da una parte partecipano ad appalti pubblici legali, magari perfettamente trasparenti, gare che sembrano non avere alcun problema del punto di vista della loro regolarità, dall'altra sono tutte dentro un sistema di imprenditoria deviata. Il doppio binario cui fa riferimento anche il documento in esame è un ulteriore elemento di articolazione di questo assetto quasi stagionale delle imprese che partecipano alla gestione di questi servizi.

La riconducibilità ad aziende sempre svizzere o lussemburghesi, che può essere dimostrata, credo risponda ad una motivazione di fondo, riconducibile oltre che alla ricerca, da parte di queste imprese, di un ambiente più consono per potersi «nascondere» anche alle problematiche dei reati fiscali, di elusione o evasione fiscale nella gestione dei servizi ambientali.

Come ho già detto, ritengo particolarmente apprezzabile il lavoro svolto con il documento all'esame della nostra Commissione e credo si debba insistere perché questo che viene definito come un primo *screening* possa essere sviluppato e completato. A questo fine mi permetto suggerire un'aggiunta al documento stesso nel senso di verificare la partecipazione dei gruppi industriali già esaminati nel documento agli appalti eseguiti in vari comuni, laddove queste aziende figurano anche come *partner* di società miste, spesso a prevalente capitale pubblico; società che sono interlocutori ufficiali e stretti dell'ente pubblico e sono state costituite con procedure più o meno regolari. Seguire questo filo di Arianna, spingendolo più oltre per cercare di capire come, sulla base di alcune analisi evidenziate nel documento in esame, alcune strade vengano già ora ad essere confermate, mi sembra sia un lavoro necessario per comprendere fino in fondo come e quanto sia penetrato questo tarlo roditore della legalità dei servizi ambientali nel nostro paese.

L'aggiunta che propongo è del seguente tenore: « Si ritiene necessario verificare, per i gruppi industriali già all'esame del documento, la partecipazione degli stessi in appalti eseguiti in vari comuni, al fine di valutarne l'effettiva trasparenza amministrativa nonché la loro partecipazione a società miste costituite anche con enti pubblici ». Sono infatti personalmente testimone, anche nelle mie zone, della partecipazione di alcuni di questi gruppi in società miste con gli enti locali.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, collega Gerardini, per le sue osservazioni puntuali ed utili. Riguardo ai suggerimenti che ha formulato, per quel che concerne l'ampliamento di questo tipo di indagini, avevo già sottolineato nella presentazione del documento, ed è contenuto anche nelle conclusioni, che questa è solo una prima *tranche* di un lavoro per il quale si è seguita inizialmente quella metodologia del filo di Arianna da lei richiamata e cioè quella di partire da una visione partico-

lare per delineare poi un campione se non esaustivo certo molto significativo dell'universo delle imprese operanti nel settore, con le devianze che lei ora ricordava.

Il lavoro della Commissione e del gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, quindi, continuerà per proporre poi alla Commissione ulteriori *tranches* ed ulteriori approfondimenti.

L'ultimo suggerimento da lei formulato, mi sembra particolarmente utile per garantire continuità al nostro lavoro e seguire il fenomeno in modo operativo. È infatti tradizione della Commissione evitare invasioni di campo in settori di competenza delle autorità amministrative, cercando però al tempo stesso di prevenire fenomeni e risultati riconducibili alla cosiddetta imprenditoria « deviata ». L'idea quindi di seguire determinati appalti, come proposto nella aggiunta da lei suggerita, mi sembra senz'altro da accogliere ed in questo senso, in qualità di relatore, mi dichiaro senz'altro d'accordo.

GIOVANNI IULIANO. Il documento presentato dal relatore mi sembra sia, per certi aspetti, anche originale perché affronta la problematica in maniera organica e su una base metodologica assolutamente condivisibile. Sono altresì cosciente, come credo anche il relatore ed il collega Gerardini che mi ha preceduto, che questa sia davvero solo una piccolissima parte di quello che potremo andare a scoprire andando avanti in questo tipo di lavoro, nel quale comunque troveremo dei limiti quando, in questo complesso assetto societario di scatole cinesi una sopra l'altra, si arriva a società svizzere o lussemburghesi, rispetto alle quali, però, per questioni di anonimità, non riusciamo ad andare oltre, cioè ad individuare le persone fisiche che ci sono dietro. C'è una mente che evidentemente ha studiato bene la legislazione e si muove nell'ambito delle leggi e delle norme vigenti. Sarà quindi nostra cura trovare gli strumenti per fronteggiare queste scappatoie legali, che inducono il perpetuarsi di fenomeni di tipo criminoso.

Anche la parte relativa agli appalti credo sia da approfondire. Fino a qualche anno fa, da parte delle imprese, era abbastanza usuale, soprattutto nelle regioni meridionali, fare società con enti pubblici; una volta queste non erano neppure a prevalenza di capitale pubblico; si prendevano addirittura quote societarie del 5 o del 10 per cento e, forzando le normali procedure di affidamento dei lavori, si procedeva addirittura a trattative private, il che poi significava mettere dentro un circuito pubblico imprese che avevano altri scopi. Non dovrebbe essere più così, ma è meglio approfondire questo aspetto, anche perché mi sembra sia stato chiarito bene da recenti sentenze che anche quando la partecipazione pubblica è maggioritaria è comunque necessario fare gare ad evidenza pubblica. Inoltre, sempre nelle regioni meridionali e non solo su questo ma un po' in generale per tutti gli appalti, è ancora in uso, mi risulta, il sistema della licitazione anziché quello dell'asta pubblica che comporta un doppio passaggio, quindi una possibile fuga di notizie e quindi la possibilità per le ditte di conoscere i loro concorrenti, per cui si può verificare quanto veniva rilevato prima e cioè che, in determinati settori, ogni ditta partecipa ad un appalto, causando così anche un danno reale all'erario pubblico perché i ribassi, in questo modo, sono controllati e non c'è vantaggio per l'amministrazione.

Il sistema dell'asta pubblica, invece, in molte zone ha sconfitto questa fuga di notizie perché, realizzandosi un solo « passaggio », quello dell'apertura delle buste, non si conoscono i concorrenti e quindi c'è sicuramente una maggiore garanzia.

Sarebbe interessante sotto questo profilo conoscere i tipi di appalto, nonché le modalità di affidamento dei lavori che sono state seguite per immettere nel circuito pubblico queste società, perché è chiaro che di lì parte l'attività non sempre lecita che comporta tutti i rilievi, anche in termini di evasione fiscale, che sono stati sottolineati in precedenza.



**PRESIDENTE.** Ritengo che nella seduta di mercoledì 29 marzo altri commissari potranno intervenire nella discussione per procedere poi alla votazione finale. Avverto inoltre che eventuali proposte emendative potranno essere presentate entro le 18 di martedì 28 marzo.

#### **Comunicazioni del presidente.**

**PRESIDENTE.** Ricordo che, nel contesto dell'indagine che la Commissione sta svolgendo sui traffici di rifiuti, sono stati ascoltati in audizione l'ammiraglio Sicurezza il 10 febbraio 2000 e Chicco Testa, presidente dell'ENEL, il 16 febbraio, audizioni nelle quali è stato affrontato espressamente l'argomento del naufragio della nave *Erika* a largo delle coste francesi. Nella seduta del 16 febbraio ebbi a proporre che in esito all'esame di questa questione la Commissione predisponga un documento rivolto al Governo, al fine di stimolarlo a colmare una lacuna esistente nella nostra legislazione. Mi riferisco in particolare al decreto ministeriale, di competenza del dicastero dell'ambiente, d'intesa con quelli dell'industria e della sanità, che, ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettera *b*), deve disciplinare le operazioni di recupero dei rifiuti pericolosi.

Propongo al riguardo che, nella seduta del 30 marzo 2000, sia posto all'ordine del giorno un documento di considerazioni che contenga un invito al Governo a provvedere in tal senso.

Spiego che cosa si intende per documento di considerazioni. Non appartiene alla tradizione delle Commissioni d'inchiesta presentare risoluzioni in aula che contengano impegni per il Governo. Facio anche presente che questo non è un

impedimento vincolante, ma si tratta di una prassi invalsa da varie legislature. Pertanto, per ottenere un intento analogo si può utilizzare lo strumento del documento di considerazioni. Vorrei anche dire con chiarezza che, ove il documento di considerazioni non avesse rispondenza piena da parte del Governo, non esiterei ad innovare rispetto alla prassi (non so se si tratterebbe di innovazione totale o parziale, perché ci sono sempre dei precedenti) proponendo, naturalmente con il consenso dei colleghi, una risoluzione che richieda direttamente la presenza in aula del Governo che accetterà o meno gli impegni che la Commissione intenderà proporre.

Il testo del documento di considerazioni sarà a disposizione dei commissari fin dai prossimi giorni, affinché possano essere avanzate proposte emendative, in modo che nella seduta del 30 marzo prossimo, trattandosi di un documento molto breve, si possa aprire e chiudere la discussione e si possa procedere alla sua votazione. Avverto infine che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì prossimo, 29 marzo 2000, alle 13.30, per proseguire l'esame delle due proposte di documento sugli assetti societari degli operatori del ciclo dei rifiuti e sui traffici transfrontalieri.

**La seduta termina alle 14,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 5 aprile 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO