

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**

177.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

177.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Esame della proposta di documento sui traffici illeciti e le ecomafie:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3	Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	5
<b>Esame della proposta di documento sullo smaltimento dell'amianto:</b>		<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3, 5	Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	11
Iuliano Giovanni (DS-U), <i>Relatore</i> .....	3		



**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 della seduta sia assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame della proposta di documento sullo smaltimento dell'amianto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento sullo smaltimento dell'amianto, di cui è relatore il collega Iuliano. Nell'invitare il collega a riassumere gli aspetti salienti della proposta in titolo, poiché questa è l'ultima seduta prima delle ferie estive, rivolgo i migliori auguri per le vacanze estive ai commissari, ai collaboratori, alla segreteria della Commissione e a tutto il personale che così validamente aiuta la Commissione.

Come è prassi della Commissione, la seduta odierna sarà dedicata al solo incardinamento della discussione del documento, che avverrà poi in altra seduta alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva.

GIOVANNI IULIANO, *Relatore*. Riassumerò molto brevemente alcuni aspetti peculiari del documento che presento oggi alla Commissione.

Lo smaltimento dell'amianto è uno dei problemi che sono da tempo aperti alla discussione nell'opinione pubblica ed in

Parlamento; non a caso anche la Commissione monocamerale d'inchiesta della passata legislatura si occupò del problema, producendo anche un documento specifico sul tema.

Anche nel corso di questa legislatura, attraverso diversi approfondimenti e molte audizioni, si è continuato a lavorare sul problema che rimane comunque aperto per la vastità del fenomeno, della presenza di amianto sul territorio nazionale e per le implicazioni di carattere sociale che ad esso sono legate.

Ricordo, anche qui molto sommariamente, che - già dai primi anni 70 - sorsero dubbi sulla nocività di questo materiale, che era molto versatile sotto il profilo delle possibili applicazioni, di basso costo, ottimo per la coibentazione e facilmente lavorabile. Già allora, nel chiarire questi dubbi sorti all'esordio sul mercato di questo materiale si capì che potevano esserci problemi per la salute. In un primo momento l'attenzione fu concentrata sugli ambienti di lavoro e il problema fu quindi soprattutto di medicina del lavoro; più tardi ci si rese conto che il problema della liberazione di fibre di amianto poteva interessare in generale anche le popolazioni.

Il Parlamento ha affrontato la questione con diversi strumenti normativi, che vanno dal decreto legislativo del 1991, n. 277, alla legge n. 257 del 1992. La normativa proposta è però ancora tutta da applicare, in particolare da parte delle regioni che dovevano procedere a piani di lavoro per lo smaltimento di questo materiale. Il problema della coibentazione delle carrozze ferroviarie delle Ferrovie dello Stato, come quello dell'inertizza-

zione o del trasporto in discariche controllate dei rifiuti contenenti amianto sono ancora sul tappeto.

Una prima discussione, risolta solo in parte, riguarda soprattutto i limiti di esposizione. Sul punto c'è ancora discussione nella comunità scientifica. Tali limiti debbono tener conto della quantità di fibre nell'aria e soprattutto, quando si parla di componenti, appare importante la densità relativa del materiale contenente amianto, essendosi chiarito che il materiale a bassa densità, molto poroso, può essere molto più pericoloso del materiale più compatto. La discussione su tali limiti, come dicevo, è ancora aperta, così come quella sui sostituti dell'amianto. Nel lavoro svolto dalla Commissione soprattutto nelle audizioni si è infatti visto che non sempre i sostituti dell'amianto garantiscono la sicurezza, per cui ci potremmo trovare di qui a qualche anno, nei confronti dei sostituti dell'amianto, nelle stesse condizioni in cui ci si è trovati con l'amianto. Studi internazionali hanno mostrato che i materiali finora esaminati sono certamente mutogeni se non proprio cancerogeni, poiché la loro natura fibrosa comporterebbe fenomeni degenerativi polmonari analoghi a quelli indotti dalle fibre di amianto. Una prima indicazione formulata nel documento è appunto quella dell'esigenza di approfondimenti della ricerca per giungere in tempi brevi ad individuare materiali che presentino rischi minori. Naturalmente per sviluppare ed approfondire la ricerca scientifica in questo campo occorrono risorse finanziarie, che vanno trovate da parte del Governo centrale.

Alcune località ed alcuni settori particolari sono stati oggetto di approfondimento da parte della Commissione. In particolare si è rilevata una notevole divergenza di opinioni per quanto riguarda la decoibentazione delle carrozze ferroviarie. Ricordo che, nel corso delle audizioni svolte, mentre da parte dei rappresentanti delle Ferrovie veniva rappresentato un quadro abbastanza rassicurante per quanto riguarda la riduzione del materiale contenente amianto e i mecca-

nismi utilizzati per garantire la sicurezza nel lavoro di bonifica delle carrozze ferroviarie, tale rosea rappresentazione non veniva sostenuta allo stesso modo dai rappresentanti dei lavoratori e delle associazioni, che denunciavano la violazione della legislazione vigente ed il fatto che le operazioni di decoibentazione venissero portate avanti senza sufficiente tutela della salute dei lavoratori e soprattutto senza un sicuro risanamento ambientale rispetto all'inquinamento da amianto.

Località molto colpite dal fenomeno della presenza di amianto si trovano soprattutto in Puglia, in Sicilia, in Campania e nel Monferrato. Le situazioni tipiche osservate, particolarmente rilevanti, si riferiscono a Casale Monferrato, all'area ex Eternit di Siracusa ed ex Italsider di Bagnoli, nonché a quelle ex Fibronit di Broni e di Bari. A Bagnoli è in corso il risanamento; proprio ieri il Senato ha approvato definitivamente la legge su tale risanamento. Con riferimento alla situazione siciliana il collega Lo Curzio in più di un'audizione ha segnalato i problemi di alcune località del siracusano. La relazione è ancora in bozza e sicuramente in essa si terrà conto di ulteriori osservazioni che potranno essere più specificamente fatte, soprattutto per quanto riguarda Siracusa, dove il problema è molto presente e preoccupante per i risvolti sociali che riveste.

Premesso, dunque, che dovrà essere approfondita la situazione relativa allo smaltimento dell'amianto nelle aziende siciliane, in particolare, come ho detto, del territorio di Siracusa, ribadisco che sono emerse discrepanze in ordine allo smaltimento ed alla decontaminazione dell'amianto del materiale rotabile. La bonifica di alcune aree, come quelle in precedenza citate, ha suscitato inoltre prese di posizione talvolta contrastanti nelle diverse realtà locali.

Per quanto riguarda le proposte contenute nel documento, esse sono soprattutto rivolte ad indirizzare in maniera più puntuale verso il rispetto della legislazione vigente, oltre a sottolineare le discrepanze prima citate. Ritengo soprattutto utile e

necessario approfondire il capitolo dei contributi statali concessi per le decontaminazioni da amianto. Il sospetto, non molto evidente ma comunque presente nel corso delle audizioni, è che su questi contributi statali ci sia una possibile infiltrazione di società non sempre molto trasparenti che possono acquisire gli appalti per la decontaminazione ma poi farla parzialmente o non farla affatto. Questo capitolo, dicevo, va sicuramente approfondito.

È inoltre necessario sottolineare che le procedure di controllo sulle spese per la decontaminazione non hanno trovato riscontri certi, poiché i piani regionali sono stati approvati da poco tempo e non sono stati accertati i flussi economici ed i loro beneficiari.

Rimane insoluto il problema generale e non sufficientemente chiara la classificazione dei materiali contenenti amianto, atteso che non sembra risolta la *querelle* fra il Ministero dell'ambiente e quello della sanità in ordine all'inserimento di tale rifiuto fra quelli nocivi. La volontà di approfondire lo studio dei materiali sostitutivi si è manifestata anche nel corso della conferenza nazionale sull'amianto, ma essa abbisogna di concrete iniziative di finanziamento della ricerca, anche perché le deroghe all'espulsione dell'amianto, giustificate proprio in funzione della mancanza di risultati certi in ordine alla nocività dei materiali sostitutivi, non possono protrarsi all'infinito e non sempre le esigenze industriali possono ripercuotersi così drasticamente sulla salute dei cittadini.

In conclusione, auspico che i commissari recepiscano la portata innovativa del documento in esame, recando eventualmente ulteriori contributi di analisi e di approfondimento su una vicenda, quella dell'amianto, che non ritengo possa considerarsi conclusa, nella prospettiva quindi di una futura prosecuzione dell'indagine che si estrinsecherà in un ulteriore documento.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore, onorevole Iuliano.

### **Esame della proposta di documento sui traffici illeciti e le ecomafie.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento sui traffici illeciti e le ecomafie, di cui sono io stesso relatore. Vale anche per questo documento quanto detto su quello precedente, nel senso che la seduta odierna sarà unicamente dedicata ad una prima illustrazione del documento, la cui discussione così incardinata proseguirà poi in altra seduta alla ripresa dopo la pausa estiva.

In Italia, secondo le stime della Commissione, ogni anno vi è una produzione complessiva di rifiuti di oltre 100 milioni di tonnellate. Si tratta di un dato sensibilmente superiore a quello delle stime ufficiali (Anpa e Osservatorio nazionale sui rifiuti) che segnalano una produzione complessiva di rifiuti di circa 90 milioni di tonnellate, ripartite in circa 27 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani e circa 61 milioni di tonnellate di rifiuti speciali (pericolosi e non). Queste stime sono molto verosimili per quanto riguarda i solidi urbani, ma più distanti dal dato reale per quanto concerne gli speciali: i valori di questi ultimi vengono infatti desunti dai modelli unici di dichiarazione (Mud) che ogni produttore di rifiuti speciali dovrebbe presentare annualmente. Nella realtà il Mud viene presentato da circa il 60 per cento di quanti ne avrebbero l'onere, ed inoltre — a causa anche dei numerosi errori materiali che ne contraddistinguono la compilazione da parte di chi li presenta — richiede un lungo lavoro di bonifica del dato.

Sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione della Commissione, comprese indagini sul campo tese a verificare l'affidabilità del dato Mud, è invece possibile stimare la produzione complessiva annua di rifiuti speciali in Italia intorno ad un valore di 80 milioni di tonnellate. Tale dato va affiancato allo smaltimento effettivo per tale tipologia di rifiuti, che per il 1997 è stato di 46 milioni di tonnellate. Inoltre, come emerso anche dalla recente indagine sulle aziende a rischio di inci-

dente rilevante, nel 1998 si è avuto un incremento della produzione di rifiuti speciali.

Emerge quindi che per circa il 40 per cento dei rifiuti speciali prodotti annualmente in Italia non è nota la destinazione finale: quest'area grigia è il mercato potenziale del circuito «para-legale» o del tutto illegale. Dal punto di vista economico, ambientale e sanitario il ciclo dei rifiuti presenta quindi un'incidenza illegale che non ha probabilmente eguali in altri settori economici: non è irrealistico ipotizzare che circa il 25 per cento dei rifiuti prodotti alimenti il circuito dell'illecito, con conseguenze sul territorio e sulla salute dei cittadini assai rilevanti.

Tale situazione va rapportata a quanto la Commissione ebbe modo di segnalare nel corso del *forum* sui «crimini contro l'ambiente e la lotta alle ecomafie», organizzato a Napoli nel febbraio 1999: in quella sede, infatti, si evidenziò come fosse necessario concentrare l'attenzione - o accendere i riflettori, per riprendere la stessa espressione - sul ciclo dei rifiuti pericolosi, dato il *deficit* di impianti di smaltimento (tuttora esistente) e le forti anomalie riscontrate sui dati relativi alla produzione e alla gestione di tali rifiuti.

Altro segnale lanciato in quella sede riguardava la necessità di una maggiore e più approfondita conoscenza delle società che operano nel ciclo dei rifiuti - visto il continuo trasformarsi e mutarsi di molte di queste - ribadendo, nel contempo, la necessità di un monitoraggio costante di tali aziende: monitoraggio che si poneva tra le priorità per un'attività di *intelligence* coordinata tra tutte le forze dell'ordine, affidata anche alla realizzazione di una banca dati comune specializzata. Tale elemento veniva sottolineato dato anche l'allarme connesso al «salto di qualità» che - in base ai dati in nostro possesso - ritenevamo e riteniamo che la criminalità organizzata intenda compiere, non interessandosi più della sola fase finale dell'illecito, ma indirizzando la propria azione a tutto il ciclo dell'illegalità am-

bientale, nonché al tentativo di penetrare con proprie società nel mercato degli appalti pubblici.

Grande importanza anche in quella sede venne naturalmente data alla necessità di efficaci e coordinate attività di controllo amministrativo, in grado di prevenire i fenomeni illeciti nel ciclo dei rifiuti, che altrimenti vengono scoperti solo a danno avvenuto dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria.

In continuità con quei timori e con quelle segnalazioni il gruppo di lavoro sui traffici di rifiuti ha avviato un'attività d'indagine che, secondo un metodo induttivo, e grazie alla realizzazione di un apposito sistema informativo, ha anzitutto cercato di ricostruire uno spaccato degli assetti societari di alcune imprese operanti nel settore; per quanto concerne poi gli aspetti illeciti e la penetrazione nel settore delle organizzazioni criminali si è cercato di costruire un quadro sinottico ed aggiornato a partire dalle maggiori inchieste giudiziarie in corso e per accertare una serie di elementi: anzitutto lo «stato dell'arte» delle inchieste giudiziarie in corso, con particolare riferimento a quelle aventi ad oggetto traffici di carattere nazionale e internazionale, e le connessioni con la criminalità organizzata; le «rotte» dei traffici illeciti, ed in particolare la verifica - a livello internazionale - dell'ipotesi del traffico di rifiuti connesso al traffico di armi, pagate da fazioni in guerra nei paesi in via di sviluppo proprio con la disponibilità ad accettare sul loro territorio smaltimenti illeciti; la verifica di connessioni e collegamenti tra le autonome attività delle singole Procure onde ricavare elementi per valutare l'esistenza o meno di prevalenti «cordate dell'illecito»; lo studio di alcune forme di attività illecite, onde fornire al Parlamento ulteriori elementi di conoscenza nel momento in cui è all'esame il disegno di legge del Governo per l'introduzione nel codice penale delle fattispecie di delitto ambientale.

Una parte del lavoro è consistita nello studio degli atti giudiziari inviati dalle Procure interessate da indagini particolar-

mente rilevanti in questo specifico settore; sono state inoltre tenute audizioni in sede plenaria dei magistrati titolari di inchieste relative a traffici di respiro nazionale, e dei rappresentanti delle direzioni distrettuali antimafia di Napoli, Bari, Palermo e Torino per conoscere il grado di infiltrazione della criminalità organizzata.

Il patrimonio conoscitivo è stato completato con gli interventi dei magistrati e delle forze di contrasto ai seminari pubblici organizzati dalla Commissione a Napoli, Bari e Reggio Calabria sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti. Sono state poi affidate ai consulenti della Commissione iniziative dirette mirate al completamento del quadro informativo.

Il complesso delle attività svolte ha confermato le linee fondamentali emerse nel corso del *forum* di Napoli, ed ha consentito di trovare elementi di riscontro: ciò che abbiamo denunciato e segnalato un anno e mezzo fa è stato - insomma - in larga parte confermato da una serie di inchieste, che tra l'altro hanno anche evidenziato ulteriori elementi di grande rilievo sugli interessi della criminalità organizzata nel settore.

Dal lavoro di ricognizione effettuato è emerso anzitutto un primo dato: nel corso degli ultimi anni i traffici illeciti nel ciclo dei rifiuti non hanno fatto segnare alcun calo. È senz'altro aumentata l'attività d'indagine da parte dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia, ma ciò - anche per i limiti che l'azione delle stesse incontra a livello normativo - è riuscita a incidere solo parzialmente nei traffici illeciti e nel contrasto alle organizzazioni criminali. Un elemento di novità si riscontra nelle tipologie dell'illecito: non sono più all'ordine del giorno tanto le mega-discardie abusive, quanto piuttosto interramenti e sversamenti di minore entità quantitativa, o abbandoni incontrollati di rifiuti in aree chiuse (quali i capannoni industriali dismessi) che comunque creano rilevanti problemi in termini di bonifica e di ripristino. Al fenomeno corrisponde una maggiore « raffinatezza » dei traffici, che hanno abbandonato le caratteristiche ori-

ginarie del trasporto e dello scarico selvaggio, per approdare a forme di illecito complesse, centrate sul meccanismo della truffa e della falsificazione dei documenti, che si giovano anche di una scarsa capacità di controllo da parte degli organi amministrativi. In sostanza le organizzazioni criminali si sono evolute, hanno esteso il loro raggio d'azione ben oltre il loro territorio naturale, supportando sul mercato aziende munite di regolare autorizzazione, pronte a sfruttare qualsiasi spiraglio offerto dalle lacune normative.

Inoltre, come già segnalato al *forum* di Napoli, la criminalità organizzata sta cercando di inserirsi - con proprie società - nel sistema degli appalti pubblici per la gestione dei rifiuti. Percorsi analoghi con conseguenze ugualmente deleterie sono stati utilizzati su tutto il territorio nazionale da vari imprenditori afferenti ai diversi segmenti del ciclo che hanno dilatato le maglie delle norme fino a comportamenti di rilevanza penale.

I procedimenti penali che hanno ad oggetto traffici di rifiuti evidenziano il sistematico ricorso al meccanismo cosiddetto del « giro-bolla » e la centralità delle società di intermediazione commerciale e dei centri di stoccaggio temporaneo nelle operazioni illecite. In questo settore, ormai, si constata quanto si è verificato per il fenomeno del riciclaggio e/o l'impiego di denaro proveniente da attività illecite da parte delle consorterie mafiose: cioè una vera e propria assistenza tecnica di agenzie criminali specializzate. La procedura adottata richiama, infatti, il concetto del riciclaggio: i rifiuti vengono fittiziamente declassificati, perdono cioè le loro caratteristiche originarie esclusivamente sulla carta, grazie alla falsificazione dei documenti di trasporto che avviene all'origine presso i produttori o lungo il percorso verso i luoghi di smaltimento finale, quindi sono immessi nel legale circuito dei residui riutilizzabili o inviati in impianti non idonei a riceverli. Per ridurre ulteriormente i costi, gli stessi vengono, infine, smaltiti in discardie abusive, costituite essenzialmente da semplici buche nel ter-



reno o miscelati ai materiali impiegati per la realizzazione di opere varie, comprese le abitazioni civili.

In questo contesto — come, del resto, la Commissione ha più volte evidenziato — il ruolo delle società di intermediazione commerciale e dei centri di stoccaggio temporaneo assume in molti casi la connotazione di vero e proprio motore dell'intera attività illecita relativa allo smaltimento dei rifiuti. Le prime, infatti, rappresentano il tramite tra il soggetto produttore, che deve disfarsi del rifiuto, e le aziende di trasporto, stoccaggio intermedio, trattamento e smaltimento finale del rifiuto stesso. Le società di stoccaggio intermedio, autorizzate per il deposito temporaneo dei rifiuti, hanno la precipua funzione di regolare il flusso dei rifiuti destinati ad impianti di trattamento (quando l'autorizzazione non sia estesa anche all'attività di trattamento), riciclaggio e/o smaltimento finale.

Infine, attraverso il trasporto vengono movimentati i rifiuti sul territorio, dietro segnalazione delle società di intermediazione commerciale, e certamente questo rappresenta un momento essenziale alla buona riuscita dell'operazione illecita descritta, in quanto materialmente si trasferiscono i rifiuti dal produttore al centro di stoccaggio o all'impianto di smaltimento finale. Qualora il rifiuto debba essere fittiziamente inviato ad impianti di recupero, è necessaria l'esistenza, almeno sulla carta, di uno di tali impianti. A tale scopo l'imprenditoria deviata e le organizzazioni criminali hanno individuato la « scappatoia » nelle procedure semplificate previste dagli articoli 32 e 33 del decreto Ronchi, che consentono l'apertura di impianti di recupero dietro la mera comunicazione di inizio attività, cui deve seguire — entro 90 giorni — la verifica da parte dell'organo amministrativo, in tal caso la provincia.

Dallo studio delle inchieste giudiziarie è emerso come tale verifica spesso non avvenga nei tempi previsti, e comunque sono sufficienti assai meno di 90 giorni per trasformare un impianto industriale dismesso in un'autentica discarica abusiva colma di decine di tonnellate di rifiuti di

ogni tipologia. A questo punto le società falliscono, ma non sono mancati casi di comunicazioni di inizio attività da parte di società inesistenti. Un siffatto meccanismo viene utilizzato anche per la gestione illecita della frazione secca dei rifiuti solidi urbani: in pratica tale materiale anziché essere riciclato viene inviato allo smaltimento abusivo, con ciò truffando in primo luogo il cittadino che aderisce alla raccolta differenziata e paga per tale servizio.

Il *modus operandi* descritto sin qui è emerso in maniera univoca dalla lettura degli atti giudiziari di tutte le Procure con cui la Commissione è entrata in contatto (Torino, Milano, Monza, Gorizia, Rovigo, Ravenna, Rimini, La Spezia, Porto Torres, Pescara, Chieti, Frosinone, Roma, Santa Maria Capua Vetere, Napoli, Bari, Matera, Reggio Calabria, Catanzaro, Palermo, Siracusa), che sono certamente rappresentative della rilevanza nazionale del fenomeno.

Altro elemento emerso in maniera univoca dalle vicende giudiziarie, è il collegamento tra le società di intermediazione dell'Italia centro-settentrionale con la criminalità organizzata operante nell'Italia meridionale. In particolare le indagini condotte a Torino e Milano hanno evidenziato come i « collettori » dei rifiuti del Nord si avvalgono dell'opera di soggetti inseriti o comunque vicini alle organizzazioni criminali (in particolare 'ndrangheta e camorra, addirittura in funzione sinergica) che — grazie al controllo del territorio che garantiscono in determinate aree del paese — offrono garanzie di facili e sicuri smaltimenti. È da segnalare con forza che l'ingresso delle società « mafiose » nell'affare, o comunque, l'utilizzo di metodiche e strumenti caratteristici della cultura mafiosa, sta generando la nascita di gruppi criminali organizzati satelliti che operano nel nord del territorio del nostro paese, magari non ancora classificabili come veri e propri sodalizi delinquenziali di stampo mafioso, ma che possono avviarsi a diventarlo.

Il settore della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti è un

*business* molto proficuo per le associazioni criminali, che si «avvicinano» al soggetto imprenditore non più secondo i metodi tradizionali, intimidatori e violenti. Nel caso dei rifiuti il rapporto si presenta in forme diverse: le industrie produttrici di rifiuti devono farsi carico di costi spesso elevati per lo smaltimento del materiale di scarto prodotto, in un contesto di sostanziale *deficit* di impianti di smaltimento esistenti sul territorio nazionale. L'organizzazione criminale offre allora un efficientissimo servizio alternativo che abbatta i costi e garantisce la continuità nello smaltimento dei rifiuti, poiché assicura il superamento di qualunque ostacolo di tipo burocratico e consente l'immediato deflusso degli scarti di produzione senza andare troppo per il sottile nel rispetto della normativa vigente. Si determina, quindi, uno stretto rapporto tra produttore dei rifiuti ed organizzazione criminale, in cui il primo è perfettamente consapevole di rivolgersi a soggetti che scientemente e per proprio tornaconto mettono in atto un micidiale ciclo.

Non si può tacere il fatto che tale offensiva criminale — in grado di stravolgere le regole di mercato — è agevolata dall'atteggiamento di quei produttori di rifiuti che generalmente si disinteressano della destinazione finale degli stessi, grazie anche alla sostanziale irresponsabilità di cui godono di fronte alla legge in caso di smaltimento illecito. Forme di collusione — purtroppo non infrequenti — tra il produttore e lo smaltitore illegale sono d'altra parte difficilmente accertabili a causa dell'inadeguatezza degli strumenti normativi a disposizione della magistratura e delle forze di polizia. Allo stesso modo sono di difficile accertamento i casi di collusione con organi della pubblica amministrazione nei casi di omesso controllo. Si tratta di temi sui quali comunque si tornerà diffusamente in seguito.

Nelle regioni meridionali, poi, le inchieste condotte dalle procure distrettuali di Catanzaro e Palermo hanno evidenziato il coinvolgimento dei massimi livelli delle organizzazioni criminali nella fase di pro-

gettazione degli interventi e di affidamento degli appalti, spesso per impianti mai realizzati o costruiti in forme tali da essere inutilizzabili. Del resto, la gestione degli appalti pubblici in generale rappresenta una delle forme «tradizionali» di arricchimento per le organizzazioni criminali, per le quali nulla cambia tra la realizzazione di una strada o di un impianto pubblico di smaltimento: l'essenziale è accaparrarsi il controllo delle attività economiche sul territorio.

Tale tentativo di penetrazione è, purtroppo, tuttora in corso; ciò nondimeno, può affermarsi che gli elementi acquisiti consentono di valutare positivamente l'azione di contrasto svolta negli ultimi anni dalla magistratura e dalle forze impegnate nel settore. Si sono inoltre riscontrate ipotesi collaborative di notevole spessore, come quella attivata nel corso dell'indagine relativa alla discarica di Pollina, in Sicilia. In quest'ultima, ad esempio, la commissione di accesso nominata dal prefetto di Palermo è stata non solo promotrice del decreto di scioglimento del consiglio comunale, ma ha fornito altresì elementi per individuare le connessioni esistenti con la criminalità organizzata e per consentire, quindi, la contestazione della fattispecie associativa mafiosa anche a pubblici ufficiali.

In maniera analoga, in Calabria, in Campania ed in Puglia l'affidamento della gestione delle discariche in capo al prefetto ha certamente significato un maggiore controllo del settore, che rende più difficile l'intervento della criminalità, quantomeno nella fase dello smaltimento finale dei rifiuti. Allo stesso modo, il controllo sugli atti degli uffici del Commissario contribuisce ad arginare i tentativi di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali.

Un aspetto ulteriore riguarda le rotte internazionali dei traffici illeciti di rifiuti: sull'ipotesi avanzata dalla Commissione monocamerale operante nella passata legislatura, relativa a spedizioni di rifiuti verso la Somalia in base al meccanismo per cui le armi vengono pagate dalle fazioni in lotta con la disponibilità di

territorio per illeciti smaltimenti, sono emersi nuovi elementi che fanno ritenere tale panorama ancora attuale.

Alla luce di quanto emerso nel corso della stesura del documento, il primo elemento di debolezza normativa riscontrato si individua nell'assenza delle fattispecie di delitto ambientale nel codice penale italiano. L'indicazione univoca da parte degli operatori di giustizia e di polizia riguarda infatti la natura prevalentemente contravvenzionale dei reati in materia di ambiente, da cui discendono tempi brevi di prescrizione e impossibilità di utilizzare strumenti investigativi particolarmente utili, come le intercettazioni telefoniche e ambientali; nonché l'assoluta inidoneità sotto il profilo sanzionatorio delle condotte incriminate, perché le pene, davvero assai blande a fronte, poi, di profitti considerevoli e del breve termine di prescrizione, da un lato non fungono da deterrente ai comportamenti illeciti e, dall'altro, non sembrano giustificare l'impiego di mezzi e risorse investigative così consistenti e costose.

Ad eccezione dei casi in cui da subito emergono elementi che facciano ravvisare all'organo inquirente ipotesi di falso o di truffa, ovvero dei casi - ancora più rari - di un disastro ambientale o dell'avvelenamento di acque, la Commissione ha dovuto registrare uno sforzo costante da parte degli operatori di ricerca di ipotesi di reato «collaterali», che consentano di colpire la gestione illecita dei rifiuti. Ciò vale ancor più quando ricorrono gli estremi dell'associazione per delinquere, che - per la sua natura di delitto - non può essere contestata rispetto a sanzioni amministrative o reati contravvenzionali. Eppure, data la complessità del fenomeno criminale che sopra si è descritto, è evidente come lo stesso debba essere posto prevalentemente in relazione all'esistenza di strutture criminali create allo scopo.

Se l'entità e la pericolosità - per l'ambiente e per la salute dei cittadini, nonché per il funzionamento di un intero ciclo produttivo - è quella che la Commissione ha avuto modo di verificare nel

corso dei suoi lavori, ne consegue che l'azione criminale può essere contrastata solo con strumenti adeguati. Ma va altresì detto che l'azione penale avviene sempre «a posteriori», mentre l'obiettivo rimane la prevenzione nel settore e dunque un'efficiente attività di controllo amministrativo, da collegarsi con integrazioni e modifiche alla normativa vigente. Sotto questo profilo il completamento e il rafforzamento del sistema Anpa-Arpa potrà avere effetti decisivi.

Ad un efficiente controllo amministrativo, che consenta di individuare immediatamente titolari del potere di controllo e di verifica dell'operato delle aziende, si devono accompagnare delle modifiche della normativa che - tenendo in conto la necessaria semplificazione amministrativa - prevedano comunque forme di garanzia finanziaria come le fidejussioni, per escludere interventi di società fantasma o inesistenti, e possano servire per il ripristino dei siti danneggiati. Un controllo efficiente ha infine anche la necessità di una conoscenza puntuale e tempestiva della realtà: il sistema basato sulle dichiarazioni Mud non pare garantire tale bisogno, cui invece sembra rispondere il progetto telematico-informatico in studio presso l'Anpa, mutuato dal sistema di controllo adottato per le spedizioni delle merci.

Quanto ad alcuni altri obiettivi da perseguire, è forse utile segnalare per primo quello meno «tradizionale» ma forse a più alto valore tecnologico e di valenza preventiva, cioè l'introduzione e l'uso di sistemi di controllo amministrativo che - basandosi sull'informatica e sulla telematica - consentano da un lato di semplificare l'attuale meccanismo di rilevamento basato sui modelli unici di dichiarazione (Mud) e dall'altro di avere in tempo reale il quadro esatto delle attività in corso dei diversi segmenti del ciclo dei rifiuti. In questo senso un valido contributo potrà venire dal sistema attualmente in fase di sviluppo presso l'Anpa che, collegando in via telematica sia produttori che smaltitori, fornirebbe in linea

diretta all'organo di controllo le informazioni sulla movimentazione dei rifiuti.

Tale modernizzazione e semplificazione del sistema va correlata a una maggiore efficienza degli uffici dell'albo nazionale dei gestori rifiuti: anche questi devono essere collegati tra loro grazie ad una rete informatica, che consentirebbe inoltre di sviluppare attività di studio e di controllo sulle società operanti nel settore. È inoltre necessaria, per quanto riguarda le forze di contrasto, una maggiore specialità nel settore unita ad un rafforzamento dei nuclei e dei corpi impegnati sul versante dell'illegalità ambientale; infine appare opportuna l'istituzione di forme di coordinamento tra gli uffici giudiziari, che consentano a tutti gli operatori giudiziari di avvalersi di banche-dati aggiornate e comprensive di tutti gli elementi di conoscenza utili, assicurando sinergia di azione e, soprattutto, l'assenza di duplicazioni di interventi. A forme di aggressione così rilevanti e sempre più sofisticate si deve

infatti rispondere con strumenti avanzati e con previsioni di legge effettivamente dissuasive.

### **Comunicazioni del presidente.**

**PRESIDENTE.** Avverto che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 13 settembre, alle 13,30, per l'audizione del ministro per le politiche comunitarie.

### **La seduta termina alle 14,10.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 agosto 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

*Stampato su carta riciclata ecologica*

**STC13-RIF-177**  
Lire 500