

preferisce regalarli o pagare pur di essere liberato di tali emendanti, ovvero smaltirli in modo illecito, come si vedrà nell'apposito paragrafo della provincia di Rovigo.

Di seguito viene illustrata la composizione media dei fanghi utilizzati in agricoltura nel Veneto, con riguardo agli anni 2007-2010 (Fonte: Servizio Osservatorio Rifiuti - ARPA Veneto, 2011).

I dati si riferiscono a fanghi di origine e di codice CER differente: fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue, fanghi da comparto agroalimentare, fanghi di origine zootecnica o da industria casearia.

Parametro	unità di misura	Concentrazione			
		Anno	2007	2008	2009
pH			7,8	7,19	8
Cadmio	mg / kg ss		1	0,65	2,36
Cromo	mg / kg ss		129	26,32	42,76
Mercurio	mg / kg ss		1,3	0,64	2,32
Nichel	mg / kg ss		100	15,73	25,74
Piombo	mg / kg ss		50	18,97	47,81
Rame	mg / kg ss		300	123,07	120,51
Zinco	mg / kg ss		690	270,74	596
Carbonio organico	%		31,9	33,08	32,7
Azoto totale	%		5,2	8,47	4,5
Fosforo totale	%		2,2	5,38	1,83

Dai dati sopra esposti emerge, in modo evidente, il picco registrato dai valori dell'azoto nell'anno 2008 (primo anno di applicazione nella regione Veneto del Programma d'Azione previsto dalla Direttiva Nitrati), poi rientrato all'interno di valori compatibili con le normali pratiche agronomiche. Viceversa, è variabile la composizione riscontrata per gli altri parametri (mediamente al di sotto dei valori limite previsti dalla normativa) attribuibile, probabilmente, all'origine dei fanghi ovvero all'eterogeneità delle matrici di partenza caratterizzate da composizioni chimiche differenti.

4. Censimento dell'amianto nella regione Veneto

Va rilevato che, solo con l'entrata in vigore della legge n. 257 del 27 marzo 1992, recante "Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto" e con il successivo D.P.R. in data 8 agosto 1994 (atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano per l'adozione del piano di protezione, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica

dell'ambiente, ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto), sono state poste le basi, a livello nazionale, per la fine della produzione, dell'utilizzazione e della commercializzazione dell'amianto.

In particolare, l'articolo 10 della legge citata dispone che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano adottino i "Piani di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto".

Sulla base di tale disposizione, con DGR n. 5455 del 23 dicembre 1996, la regione Veneto ha adottato le "Linee di piano regionale di protezione, di decontaminazione, di smaltimento e bonifica dell'ambiente, ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto" e, tuttavia, solo nel 2008 la regione Veneto, con la deliberazione n. 3887 del 9 dicembre 2008, ha approvato il regolamento per la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio regionale interessate dalla presenza di amianto, ai sensi dell'articolo 20 della legge 23 marzo 2001, n. 93, come previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente 18 marzo 2003, n. 101.

Negli anni successivi, l'ARPA Veneto ha dato corso alla mappatura dei siti contenenti amianto, proponendo a ciascuna amministrazione comunale del territorio veneto la compilazione di apposite schede ricognitive riferite dapprima alle scuole pubbliche o private, nella prospettiva di censire anche le rimanenti tipologie di siti caratterizzati dalla presenza di amianto.

Considerata l'attività svolta ad oggi dall'ARPA Veneto in termini di mappatura del territorio, la direzione di ANCI Veneto - a suo tempo coinvolta in tale operazione di rilevamento - nel corso del 2014, ha prospettato alla regione l'ipotesi di impiegare le somme, a suo tempo stanziato in suo favore, non più a sostegno dell'operazione di mappatura del territorio, bensì a favore del concreto avvio della conseguente fase di risanamento dell'ambiente, mediante bonifica e smaltimento dell'amianto.

La regione Veneto, preso atto di questa proposta, con deliberazione della giunta regionale n. 1213 del 15 luglio 2014, ha provveduto a modificare i termini previsti dalla precedente deliberazione (DGR n. 4066/2008) a favore del progetto proposto dall'ANCI Veneto, fissando i seguenti punti:

- 1) stesura della graduatoria degli interventi candidati a finanziamento;
- 2) rendicontazione da parte dei comuni delle spese sostenute;
- 3) acquisizione delle somme (inizialmente destinate all'ANCI) dalla regione Veneto;
- 4) concessione ai singoli comuni delle rispettive quote di contributo per gli interventi di bonifica portati a termine.

Dalla relazione del Corpo forestale dello Stato del 5 febbraio 2015 (doc. 210/4) risulta che, nonostante tali progetti, seguiti da un principio di impegno concreto, ben un terzo dei comuni veneti

censiti per l'amianto non ha fornito risposta alcuna in ordine alla presenza dell'amianto in scuole pubbliche e in edifici pubblici, mentre le mancate risposte dei comuni, concernenti la presenza dell'amianto in scuole private superano addirittura la metà, quasi come se il problema non sussistesse.

Viceversa, la situazione nel Veneto è drammatica, se si considera che - come ha dichiarato il direttore ARPA Veneto Carlo Emanuele Pepe, nel corso dell'audizione del 28 ottobre 2014 - nel territorio manca una discarica in cui posizionare l'amianto, inteso come eternit, mentre l'amianto floccato viene esportato verso le ex miniere di salgemma della Germania Est, dove viene depositato a 800 metri di profondità.

5. Criticità connesse alla gestione degli impianti di trattamento

Nel corso della sua audizione del 17 marzo 2015, il dottor Giovanni Zorzi, sostituto procuratore della Repubblica di Venezia, che presso la direzione distrettuale antimafia si occupa del reato di cui all'articolo 260 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ha escluso l'inserimento di associazioni criminali nella gestione dei rifiuti nel distretto della Corte d'appello di Venezia.

Dal 2011, quando la competenza è passata alla direzione distrettuale, numerose sono state le segnalazioni di reati di questo tipo. All'inizio, si trattava di reati che erano stati già oggetto di indagine, anche corposa, da parte delle varie procure del distretto, che poi sono confluite alla direzione distrettuale soltanto al termine delle attività di indagine, poiché gran parte di tali attività erano già state svolte nel momento in cui è intervenuta la nuova disciplina processuale.

Purtroppo, si sono verificate alcune difficoltà di coordinamento con le varie procure del distretto e non è stato facile gestire questo flusso, che non è stato quantitativamente enorme, ma dal punto di vista della qualità è stato impegnativo e ha anche cambiato l'orientamento e il modo di lavorare della direzione distrettuale antimafia, in quanto si tratta di reato che, per quanto riguarda il Veneto, a differenza di quanto accade in altre realtà territoriali, è privo di collocazione contigua alle associazioni di stampo mafioso, camorristico o 'ndranghetistico.

Invero, il reato di cui all'articolo 260, nella realtà veneta, si è subito posto in modo particolare poiché - alla luce della sua esperienza professionale - per la maggior parte dei casi, riguarda aziende di medie dimensioni, che lavorano e trattano regolarmente rifiuti.

Nella prassi, spesso si verifica che le indagini sulle contravvenzioni pongono in evidenza che il fenomeno non è episodico, in quanto si è in presenza di situazioni reiterate, sistematiche, tanto che alla fine si può configurare l'ipotesi di traffico illecito di rifiuti, quindi, di attività organizzate continuative connotate da finalità di profitto.

Di norma, il fenomeno tipico del Veneto è quello di un'impresa, regolarmente autorizzata, la quale, in violazione delle autorizzazioni dell'AIA, normalmente, concesse per la gestione di particolari rifiuti non pericolosi, adotta viceversa una serie di comportamenti devianti rispetto alla struttura normativa e alle prescrizioni fissate in sede amministrativa.

Accade, cioè, che l'impresa riceva rifiuti, anche pericolosi, comunque, non compresi nel codice CER per cui è stata autorizzata e provveda alla loro successiva miscelazione con i rifiuti per cui è autorizzata, come si è verificato in pressoché tutti i casi di gestione illecita di rifiuti sottoposti all'esame della Commissione di inchiesta.

Accade così che alcune ditte trovano un preciso vantaggio economico nelle pieghe di una norma o nelle pieghe di alcune prescrizioni e, soprattutto, nelle pieghe dei controlli, per cui operano in maniera difforme da quella prevista, con conseguente distorsione delle regole di mercato.

Tra le modalità con le quali viene effettuato lo smaltimento illegale di consistenti quantitativi di rifiuti vi è la pratica del cosiddetto "giro bolla", cioè dell'operazione (da effettuarsi, evidentemente, presso un impianto di stoccaggio rifiuti) di sostituzione del documento di accompagnamento originario di un rifiuto, contenente un determinato codice CER, con uno riportante indicazioni false e di comodo (con codice CER mutato), tale da poterne accelerare il recupero o lo smaltimento, mediante l'utilizzo di omologhe o notifiche già in essere, autorizzate presso determinati impianti.

A questo proposito, si è potuto accertare che le omologhe/autorizzazioni/notifiche utilizzate nell'operazione sono, quasi sempre, quelle riguardanti le miscele di rifiuti che vengono fraudolentemente "utilizzate", anche nel caso in cui avvenga lo smaltimento di una sola tipologia di rifiuto.

Invero, il trasporto di un miscuglio di rifiuti è più difficile da controllare e "contestare", atteso che le caratteristiche del miscuglio sono piuttosto indeterminate e più difficili da definire e da caratterizzare, mediante un'analisi, rispetto al rifiuto singolo derivante da un processo produttivo noto, sicché si comprende facilmente come, in occasione di un trasporto di miscele di rifiuti, sia più facile trovare giustificazioni, spiegazioni e risposte agli eventuali rilievi che vengono mossi dagli organi di controllo.

E' così emerso che lo scopo del "giro bolla" non è soltanto quello di rendere il rifiuto conforme alle autorizzazioni dell'impianto di destinazione, quanto piuttosto quello di velocizzarne la movimentazione, riducendo al massimo i tempi tra l'ingresso dei rifiuti nell'impianto e la loro uscita (con risparmi consistenti, fra l'altro, di ore di sosta dell'automezzo e di lavoro delle maestranze). Appare evidente che, quanto meno tempo un rifiuto rimane in un impianto di stoccaggio, tanto maggiore è la sua capacità di riceverne altri e quindi di aumentare il *business*

dell'impresa. Ebbene, i tempi di permanenza di un rifiuto in un impianto si possono ridurre, se i responsabili della gestione riescono a trovare altri impianti, disposti a riceverli senza troppe formalità.

E, così nel caso della Ecolando srl, con impianti a Fossò (VE) e a Sant'Angelo di Piove di Sacco (PD), di cui si era occupato il dottor Zorzi, è emerso - in estrema sintesi - che recuperare non conviene.

Nonostante l'imprenditore disonesto si ponga sul mercato per il recupero di rifiuti e, a tale titolo, prenda i relativi appalti o i conferimenti che gli vengono dati, ma in realtà egli non svolge alcuna attività di recupero, poiché - all'evidenza - ciò costa meno, tanto più tale fenomeno tende a espandersi, se non funziona il sistema dei controlli.

Nel caso della Ecolando è accaduto che la società non gestiva rifiuti in quantità tali da essere pericolose per l'ambiente, né li gestiva in contiguità con associazioni criminali, ma li gestiva in modo del tutto illecito, naturalmente solo per profitto.

Il problema di gestire questo tipo di realtà è che vengono adottate tutta una serie di accortezze per evitare i controlli effettuati dai vari enti preposti e spesso i controlli vengono evitati, ricorrendo a una serie di accorgimenti contabili, documentali oppure anche organizzativi.

Infine, accade che, quando arriva il controllo che trova qualcosa che non va, vi è il procedimento penale, ma l'imprenditore e il difensore che lo assiste sanno benissimo che il reato contravvenzionale si prescrive velocemente e che la materia è molto tecnica e di difficile accertamento, sicché si può sempre contrapporre una buona consulenza di parte alla perizia d'ufficio, con la conseguenza che diventa molto più conveniente operare in modo illecito, piuttosto che rispettare la norma.

Soltanto quando interviene il sequestro dell'azienda, l'assetto economico viene turbato radicalmente.

In tal caso, con l'azienda bloccata, il problema diventa molto più grave, in quanto gestire aziende sotto sequestro non è affatto facile, se si considera che, normalmente, si è in presenza di imprenditori, che hanno un complesso di relazioni con le banche e gli istituti di credito, con i dipendenti, sicché la gestione dell'amministratore giudiziario nominato dall'ufficio si rivela complessa.

Nella vicenda che ha coinvolto la società Ecolando, l'amministratore giudiziario nominato, una persona preparata, ha fatto molta fatica a gestire l'azienda, dal momento che i lavoratori hanno subito proclamato uno sciopero, le banche hanno chiuso il credito, nonostante vi fosse un minimo di capienza che, tuttavia, non era sufficiente per la gestione, posto che sicuramente l'imprenditore,

nella specie, i Lando, avevano proprie liquidità, non comprese nei conti aziendali, mediante le quali li facevano quadrare.

Sussisteva anche un problema strutturale di gestione di questo sequestro, posto che non è facile per il giudice o per il pubblico Ministero e neanche per l'amministratore giudiziario subentrare in tutta una serie di rapporti molto complessi. Si paventava la chiusura dell'azienda, il licenziamento dei dipendenti, la fine di un indotto che lavora intorno all'azienda e, quindi, tutta una serie di gravi problemi, non certo per un ufficio giudiziario, bensì per la realtà su cui insiste questa azienda.

Di qui lo sforzo degli uffici giudiziari veneziani di tentare di rimettere l'azienda sulla retta china, mediante tutta una serie di prescrizioni e di pressioni, che in questo caso ha esercitato la procura della Repubblica in sede di sequestro preventivo, insieme al giudice per le indagini preliminari, in modo da ottenere il risultato che la ditta lavorasse in maniera corretta.

È stato difficile, ma è lo scopo che, proprio in questo caso, il dottor Zorzi ha cercato di perseguire.

Se la finalità fosse stata quello di far fallire l'impresa, perché si era comportata in maniera talmente negativa da essere tolta dal mercato, forse bisognerebbe scegliere anche un sistema diverso dal mero sequestro, perché è chiaro che con il sequestro si può chiudere la ditta e non farla lavorare, per cui fallisce dopo poco. Se invece si cerca di trovare un modo corretto perché si rimetta in moto, gli strumenti a disposizione degli uffici giudiziari sono un po' difficoltosi da tarare.

Il dottor Zorzi ha parlato di caso per lui soddisfacente poiché, all'esito del giudizio a carico dei Lando, titolari della Ecolando, si è pervenuti a una sentenza di patteggiamento definitiva, con una pena mite, ma con un'azienda che è stata restituita agli amministratori della società, imponendo però loro tutta una serie di prescrizioni, che prevedono, in sintesi, che l'azienda di doti di strumenti idonei a lavorare in modo corretto.

Fatto sta che, dal punto di vista degli imputati, è stata applicata una sanzione che fino a quel momento, nonostante tutti i procedimenti penali che avevano avuto, alcuni dei quali tuttora in corso, non avevano mai subito, perché i vari procedimenti si erano conclusi con assoluzioni o prescrizioni.

Invero, dopo la sentenza e il dissequestro degli impianti di Sant'Angelo Piove di Sacco (PD) e di Fossò (VE), vi sono stati segnali che l'azienda sta lavorando in maniera migliore, perché hanno dovuto licenziare alcuni dipendenti, non potendo tenere il carico di lavoro che avevano prima, quando lavoravano in modo illecito e così la società è tornata sui suoi passi, cominciando a lavorare in maniera corretta.

Naturalmente, bisognerà vedere, poi, se i controlli amministrativi eseguiti dagli enti competenti saranno in grado di indirizzare questo *input*, che il gip ha dato inizialmente in sede di restituzione dell'azienda con le prescrizioni da osservare.

E, tuttavia, in punto prescrizioni contenute nella sentenza, va precisato che è pur vero che la ditta in genere le rispetta.

Tuttavia, accade che, dopo il passaggio in giudicato della sentenza, tali prescrizioni dovrebbero essere recepite dall'ente amministrativo, nell'ambito delle proprie competenze autorizzative, ma ciò non sempre succede, in quanto le prescrizioni contenute nei provvedimenti dell'autorità giudiziaria spesso vengono considerate eccessivamente invasive.

Sul punto, il dottor Zorzi ha citato il caso di un circuito di videosorveglianza, che permette di verificare come viene gestito un impianto di trattamento dei rifiuti, il quale è stato considerato particolarmente invasivo e non è stato accettato a livello amministrativo, se non dietro forte pressione - *sub specie*, di prescrizioni richieste dal magistrato - che ha consentito al fine di procedere alla bonifica di superare le resistenze in tema di *privacy*.

Se però non si ha un controllo stringente sulle modalità con cui gli imprenditori del settore fanno le operazioni, è ovvio che poi le carte contabili diventano tutte "un giochino delle sette carte".

In conclusione, è chiaro che, finché il circuito economico non è virtuoso per l'attività di recupero o, in alternativa, per l'invio in discarica del rifiuto, nessuno recupererà correttamente e tutti cercheranno di smaltire i rifiuti, mediante illeciti processi di miscelazione. Viceversa, se con l'aiuto delle istituzioni, si riesce con un meccanismo impositivo a rendere vantaggioso il riciclo, la situazione è destinata a diventare virtuosa.

A sua volta, la dottoressa Francesca Crupi, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Venezia (che si occupa di tutti i tipi di reati, a tutela dell'ambiente e del territorio, ad esclusione di quello previsto dall'articolo 260 del codice ambientale), ha riferito che - come posto in evidenza dal dottor Zorzi - oltre alle grandi aziende titolari dell'AIA, vi è tutta un'altra serie di piccole aziende, che dapprima erano floride, ma che con la crisi hanno avuto grossi problemi e che sono andate ben oltre l'AIA, nel senso che, per cercare di superare le difficoltà sopravvenute nel corso del tempo, sono andate ben oltre la mera violazione delle autorizzazioni.

Fatto sta che la procura della Repubblica ordinaria presso il tribunale di Venezia si trova ad affrontare tutti i tipi di problemi delle aziende piccole e medio piccole e, di conseguenza, tutte le violazioni che queste pongono in essere. Uno dei problemi di maggiore rilevanza è quello delle bonifiche e della mancata osservanza delle ordinanze - del sindaco o del giudice, nel caso che si arrivi al processo - relative allo smaltimento dei rifiuti, imposte in maniera coattiva.

Infatti, se è ben vero che le grosse aziende hanno tutto l'interesse a smaltire i rifiuti per riottenere la disponibilità delle aree in sequestro, vi sono aziende piccole che avrebbero anche l'interesse a smaltire, ma che sono prive di disponibilità finanziarie.

In tali casi interviene l'autorità competente, che di solito è il sindaco, che con un'ordinanza impone a queste aziende lo smaltimento di rifiuti e, quando ciò non avviene per mancanza di risorse, allora deve provvedere l'autorità amministrativa, salvo poi rifarsi sui soggetti privati.

Purtroppo, molto spesso si tratta di imprese con grosse difficoltà finanziarie o i cui titolari diventano irreperibili o nullatenenti, con la conseguenza che le spese rimangono a carico dell'ente.

Particolare attenzione meritano, poi, i casi in cui, all'esito di un procedimento penale, si arriva alla condanna di merito, con aree da bonificare e masse di rifiuti da smaltire. Ovviamente, il responsabile di queste condotte non pensa proprio a fare ciò, sicché diventa nullatenente, si libera di tutti i beni, fallisce, con il risultato che lo Stato deve sobbarcarsi costi notevolissimi di bonifica.

Sotto questo profilo, soluzione ottimale sarebbe quella di introdurre, anche nell'ambito dei reati ambientali, l'istituto della confisca per equivalente, che è stata applicata con successo in altri settori, dove l'"equivalente" andrebbe rapportato non solo ai profitti, ma anche ai danni cagionati all'ambiente e ai costi da sostenere per effettuare le bonifiche.

A questo punto, il pubblico Ministero, nel momento in cui fa la richiesta di sequestro preventivo di un insediamento produttivo, potrebbe anche chiedere la confisca di un patrimonio che, in quel momento, è ancora in capo al titolare dell'azienda, il quale, successivamente, quando si arriva al processo, come si è detto, diventa soggetto nullatenente e ogni attività di recupero viene così frustrata.

Tale istituto sarebbe certamente molto positivo in questo settore, dove tra l'altro, se la confisca per equivalente fosse configurata come obbligatoria - e non necessariamente dipendente da una sentenza passata in giudicato - andrebbe almeno a controbilanciare i problemi della prescrizione del reato.

Inoltre, deve essere sottolineato che, a fronte di casi conclusi positivamente, come quello della Ecolando, che ha visto coinvolta un'azienda di medie dimensioni, la quale, con l'intervento giudiziario, è riuscita a intraprendere un percorso virtuoso, vi sono casi di ben più grave rilevanza, che hanno visto l'inerzia degli amministratori delle società coinvolte, ovvero il fallimento delle stesse, con il blocco dell'attività produttiva e gravi problemi di inquinamento sul territorio, bisognosi di interventi di bonifica.

A tale riguardo, il dottor Giorgio Gava, sostituto procuratore della Repubblica in Venezia, nel corso della sua audizione, ha illustrato il caso della Nuova Esa, oggi Europa ambiente, con sede nel comune di Marcon, caso quasi unico, poiché già definito con sentenza passata in giudicato.

Si è trattato di un grossissimo processo, che ha visto il sequestro di quantitativi ingentissimi di ogni tipo di rifiuti, pericolosi e non pericolosi, con conseguente allarme sociale, dal momento che molti di questi rifiuti pericolosi erano incendiabili, tant'è che, in effetti, non solo si era poi

verificato un incendio, ma si erano sviluppate una serie di problematiche, non ancora definite, a distanza di tanti anni.

In particolare, i rifiuti in carico alla Nuova Esa arrivavano da tutte le regioni italiane e proseguivano in altre, sicché si era prodotto nel sito un accumulo di rifiuti di oltre 7.000 tonnellate, 7 milioni di chili. Al momento sono ancora da smaltire 5.000 tonnellate di rifiuti, che ancora creavano dei composti chimici e che erano ancora in fase di “lavorazione”.

Nel corso dell’anno 2014, è stato allontanato il rifiuto più pericoloso, ancora presente, costituito dal pentasolfuro di fosforo, un derivato dallo scarto di lavorazioni industriali. In sostanza, è quello che rimane dalla polvere dei cerini, dei fiammiferi. A contatto con l’acqua o con agenti atmosferici, questo composto chimico può causare incendi, anche di vasta portata.

E’ stato mantenuto il sequestro sui rifiuti e la società è stata autorizzata a procedere con la loro caratterizzazione ai fini dello smaltimento, ma non ha fatto nulla, nonostante i tre gradi di giudizio e la sentenza definitiva di condanna dell’amministratore e degli altri responsabili della Nuova Esa.

Fatto sta che, fino al 2011, questa mole di rifiuti che costituiva un pericolo per il comune di Marcon, un centro medio-grande, è rimasta lì e nessuno ha fatto nulla.

A seguito di un incendio, che ha creato un notevolissimo allarme nella popolazione, vi è stato un esposto da parte dei consiglieri di minoranza dello stesso comune al sindaco e alla procura della Repubblica, per quanto di competenza.

Inutilmente, la procura della Repubblica in Venezia si chiedeva la ragione per cui non era stata attivata la procedura prevista dall’articolo 191, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e il sindaco non aveva emanato l’ordinanza coattiva, prevista dalla norma.

A questo punto, si è attivata la dottoressa Crupi, che ha promosso diversi incontri con il sindaco, il quale, a sua volta, si è attivato per ottenere dei finanziamenti regionali, dal momento che il comune di Venezia non aveva fondi sufficienti per procedere allo smaltimento di tali rifiuti pericolosi, che avrebbe comportato spese enormi per lo stesso comune.

È stato, così, convocato il responsabile ambiente della regione Veneto e, alla fine, con un provvedimento firmato dal governatore Zaia, sono stati stanziati 2 milioni di euro per l’allontanamento di rifiuti che minacciavano la popolazione.

In questa fase è stato fatto l’appalto e così i rifiuti più pericolosi, i pentasolfuri, sono stati rimossi e la situazione è stata almeno smossa, pur se per la bonifica del sito ci sarà da attendere.

Osserva la Commissione di inchiesta che è necessario tutelare l’ambiente, oltre che con l’inserimento nel codice penale della sezione dedicata ai reati ambientali e con l’inasprimento delle pene, come già avvenuto con la legge n. 68 del 2015, anche con cautele patrimoniali private, costituite da congrue fidejussioni, all’atto del rilascio delle autorizzazioni, e da adeguate misure

cautelari patrimoniali, all'inizio dell'azione penale, finalizzate al ripristino ambientale, nonché con una seria ed efficace azione di contrasto volta alla salvaguardia dell'ambiente.

Diversamente, è tutto *tamquam non esset*, posto che, pur in presenza di eventuali condanne - sempre che ci si arrivi, in quanto con prescrizioni così brevi per le ipotesi contravvenzionali si tratta di un obiettivo ben difficile da conseguire - sempre più spesso accade che rifiuti, pericolosi e non pericolosi, una volta sequestrati, non vengano smaltiti.

5.a Attività di contrasto

Il contrasto a tali attività illecite esige controlli puntuali e rende necessario il potenziamento di quelle risorse che sono finalizzate a migliorare l'applicazione delle normative, a cominciare dall'ARPA Veneto che, nonostante un organico di centinaia di dipendenti, destina alle analisi solo tre o quattro funzionari, sicché non appare in grado di espletare tale compito, né di procedere alla caratterizzazione dei rifiuti, come ha riferito testualmente sul punto la dottoressa Crupi, la quale, nel corso dell'audizione del 17 marzo 2015, ha richiamato proprio la necessità di potenziare le risorse dell'ARPA, che sono finalizzate a migliorare l'applicazione delle normative.

A riprova della situazione in cui versa l'ARPA Veneto, la dottoressa Crupi ha ricordato di avere disposto il sequestro di un'altra area, per la quale aveva sollecitato più volte la caratterizzazione, allo scopo di smaltire e poi dissequestrare l'area medesima, ma l'ARPA Veneto le aveva risposto, come già era peraltro accaduto in altre occasioni, di non avere gli strumenti e i mezzi necessari.

Di qui, le preoccupazioni espresse sulla possibilità che l'ARPA possa svolgere in modo adeguato le nuove funzioni contenute nella disciplina delle prescrizioni, di cui agli articoli 318 *bis*, 318 *ter* e 318 *quater*, legge del 22 maggio 2015 n. 68, posto che il sistema prevede l'intervento del personale dell'ARPA, chiamata verificare se il titolare dell'azienda abbia ottemperato alle prescrizioni imposte dall'organo accertatore, con la conseguenza che all'esito positivo della verifica consegue l'estinzione del reato contravvenzionale contestato.

Osserva la Commissione di inchiesta che si tratta di difficoltà operative, che potranno essere superate con la istituzione del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, di cui al disegno di legge n. 1458, approvato in via definitiva dal Parlamento in data 15 giugno 2016.

La nuova legge, con il coordinamento dell'ISPRA, persegue la finalità di attuare quelli che il legislatore chiama "i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)" che, nella sostanza, corrispondono al numero minimo di controlli e di monitoraggi per ogni tipo di prestazione.

Il coordinamento delle singole agenzie regionali, da parte del Sistema a rete nazionale, serve ad assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza, nonché l'omogeneità dei sistemi di controllo, in funzione della finalità di garantire i LEPTA, cioè, i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali, da parte di ciascuna agenzia territoriale.

Infine, la norma contenuta nell'articolo 14, comma 7 del disegno di legge anzidetto disciplina l'annoso problema della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria attribuita ai funzionari ARPA - oggi variamente risolta in modo difforme da ciascuna regione - in quanto demanda al presidente dell'ISPRA e ai legali rappresentanti delle agenzie la nomina tra i dipendenti di coloro che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Sicuramente, con la nuova legge potranno essere affrontate in modo più efficace non solo i problemi concernenti l'applicazione della disciplina delle prescrizioni contenuta negli articoli 318 *bis*, 318 *ter* e 318 *quater*, legge 22 maggio 2015 n. 68, ma anche gli altri problemi di seguito esposti.

Al fine di rimarcare le difficoltà dell'ARPA Veneto, la dottoressa Crupi ha riferito di avere da poco aperto una nuova indagine che riguarda la cosiddetta isola dei petroli di Marghera, dove ora stanno dismettendo quasi tutte le aziende, ma che nel ventennio precedente ha visto una concentrazione altissima di aziende, che hanno prodotto ogni genere di rifiuto, sicché tutta la zona di Marghera, Mestre, San Giuliano è fortemente pregiudicata nel territorio dai residui di ogni genere di idrocarburi e di oli vari.

In particolare, la raffineria dell'ENI a Marghera è stata chiusa e l'ente svolge solo l'attività di ricezione di petrolio che poi rivende, quindi, non è più un'attività particolarmente pericolosa.

Allo stato, il problema sta emergendo, poiché vi sono continui sversamenti in laguna di sostanze oleose tipo idrocarburi, di cui non si riesce a capire la fonte.

Tutto è iniziato, quando si è verificato uno sversamento ENI (che è il grande regista dell'isola dei petroli, di sua proprietà), derivante da un piccolo foro in un tubo. È intervenuta la capitaneria di porto, che è abbastanza attiva, e ha individuato altre macchie e altri sversamenti, dei quali non si riusciva a capire la fonte.

La procura della Repubblica ha ritenuto che questo sversamento in laguna - che si sta cercando ovviamente di arginare - sia la conseguenza di una totale compromissione dell'Isola dei petroli, che è impregnata di oli e continua a sversare idrocarburi in laguna.

La dottoressa Crupi, dopo aver preso atto che l'ARPA Veneto non ha i mezzi per effettuare prelievi e caratterizzazioni, si è rivolta direttamente all'ENI che, al fine di procedere alla bonifica, si è resa parte attiva per la caratterizzazione dell'area, in quanto interessata a non avere questa spada di Damocle, che potrebbe comportare il sequestro dell'intera area.

Le vicende come rappresentate dai magistrati della procura della Repubblica in Venezia pongono tutte in evidenza le gravi carenze dell'ARPA Veneto, più volte rilevate nel corso di questa relazione, quanto allo svolgimento delle attività istituzionale, che sono quelle di controllo degli impianti autorizzati, di sopralluoghi, di analisi e di caratterizzazione dei siti inquinati.

Sul punto, la dottoressa Crupi ha precisato che l'ARPA Veneto fa solo prelievi, analisi oppure sopralluoghi, ma spesso le analisi, la caratterizzazione, i prelievi vengono effettuati dai consulenti tecnici privati pagati dalla procura.

Invero - ha sottolineato la dottoressa Crupi - è difficile affrontare seriamente un processo, sulla base delle analisi di ARPA Veneto, perché spesso si tratta di analisi insufficienti, posto che l'ARPA effettua carotaggi casuali e insufficienti, ponendosi fuori dai parametri, tanto più alla luce delle difese degli imputati, che al dibattimento sostengono che, secondo la migliore scienza, è necessario eseguire almeno 44 carotaggi, con la conseguenza che gli accertamenti eseguiti dall'ARPA vengono ritenuti insufficienti per l'affermazione di responsabilità dell'imputato.

A proposito dell'ARPA Veneto, si dirà di seguito nel capitolo sulla provincia di Vicenza sull'omesso controllo del materiale depositato nel sottofondo autostradale della Valdastico Sud (A 31), lì dove i carotaggi effettuati dai periti nominati dal gip hanno posto in evidenza, non solo, la presenza del cromo esavalente, ma anche la presenza di altri parametri fuori norma, ciò che consente di affermare che nel sottofondo dell'autostrada Valdastico Sud non sono state depositate materie prime secondarie, bensì rifiuti.

Naturalmente, si tratta di un quadro generale di carenze strutturali e di personale, che non fa venire meno l'impegno di alcuni funzionari, in grado di esprimere elevate capacità professionali.

Peraltro, come nel caso dell'Autostrada A31, numerose inchieste giudiziarie hanno posto in evidenza che il settore dei lavori pubblici e delle opere pubbliche offre grandi opportunità per lo smaltimento illecito, in quanto, invece di sostenere i costi correlati allo smaltimento dei rifiuti, addirittura si ottengono profitti, laddove materiali, che dovrebbero essere smaltiti come rifiuti, vengono trattati come materie prime e venduti, per cui invece di pagare, si riscuote un compenso e, in molti casi, si riscontrano giri di fatture.

Invero, coloro che impiegano tali materiali, in apparenza lo pagano, ma in realtà chiedono di essere pagati, sicché vi è un giro di fatture false, volte a occultare le operazioni di smaltimento illecito. Si tratta di una vera e propria tendenza, che è stata riscontrata in tanti casi, perché rappresenta una opportunità molto ghiotta.

Allo scopo di fronteggiare tali fenomeni, divenuti ormai endemici, per prassi costante degli operatori del settore, con i conseguenti enormi danni sull'ambiente (si pensi solo all'inquinamento delle falde) e difficoltà di ripristino dei luoghi, sarebbe opportuno prevedere fidejussioni a carico

degli impianti che gestiscono i rifiuti, delle discariche e dei soggetti che operano nella realizzazione dei cantieri pubblici e privati con riguardo ai materiali impiegati, perché altrimenti i costi per riparare il danno ambientale sono notevolissimi e accade che non vi siano soggetti sui quali rivalersi.

Accanto ad un sistema di fidejussioni preventive, soprattutto, a garanzia della qualità dei materiali forniti per i sottofondi stradali, autostradali e ferroviari, occorrono i controlli, anche solo a campione, sui siti in cui i materiali da sottofondo vengono sversati, e non solo sui cumuli di provenienza, che di norma non rivelano alcuna criticità.

Infine, in via generale, andrebbe rafforzato il sistema delle sanzioni penali con un regime di confisca per equivalente, considerato che è possibile rinvenire beni da sequestrare, quando si è ancora nella fase delle indagini e l'indagato nulla sa del procedimento penale promosso nei suoi confronti oppure non ha maturato puntuale contezza della situazione e, quindi, non ha ancora provveduto a sbarazzarsi dei beni, che possono essere oggetto del provvedimento di sequestro.

Invero, la confisca “delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato”, prevista dall'articolo 452 *undecies*, legge 22 maggio 2015 n.68, sui delitti ambientali è operazione difficile, poiché bisogna dimostrare che le disponibilità dell'imputato derivano da operazioni illecite ciò è molto arduo. Viceversa, la confisca per equivalente è un'operazione molto più semplice e può avere effetti positivi, purché la confisca per equivalente venga rapportata a profitti, costi e danni.

A tale proposito, occorre considerare che la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato - di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, che estende alle persone giuridiche la responsabilità per reati commessi in Italia e all'estero da persone fisiche che operano per la società - è certamente un istituto positivo, però sconta il fatto che le società incriminate tendono a fallire, nel momento in cui si trovano imputate nell'ambito di un procedimento penale.

Infine, occorre anche tener conto del fatto che i controlli insufficienti sono anche correlati a organici molto modesti delle forze dell'ordine specializzate nel settore, in quanto - solo per fare un esempio - attualmente, il NOE di Venezia, che è l'organo preposto ai controlli per l'Arma dei carabinieri, è composto da 4 o 5 persone, con la conseguenza che con organi così circoscritti è difficile riuscire a intraprendere attività di indagine complesse, proprio perché manca personale sufficiente a svolgerle.

5.b Trasformare per occultare

La situazione, come sopra rappresentata, è particolarmente grave se si considera che, rispetto alle “tradizionali” tecniche di occultamento dei rifiuti, consistenti nell’interramento abusivo, e a fianco della tecnica del “giro-bolla”, che ancora vengono scoperti dalle PG, negli ultimi anni e con sempre maggior frequenza si è evidenziata, come particolarmente critica nella gestione dei rifiuti, la filiera del recupero, che viene utilizzata quale ulteriore e più subdola tecnica di occultamento dei rifiuti.

Invero, il recupero dei rifiuti, correttamente posto quale obiettivo strategico dalle stesse norme comunitarie, diventa pericolosamente potenziale occasione, e in alcuni casi attività certa, per introdurre, in maniera illecita, rifiuti che recuperabili non sono, con la conseguenza di veicolare nei cicli di produzione contaminanti non presenti nelle materie prime sostituite o nell’essere messi a contatto con matrici sensibili (suolo e sottosuolo), nel caso in cui le materie “recuperate” vengano utilizzate nel campo delle costruzioni.

I vantaggi ottenuti da questo tipo di comportamento sono molteplici, ma riconducibili sostanzialmente al risparmio ottenuto nel non sostenere i costi del corretto trattamento, sia esso di smaltimento o di recupero.

Il tema riveste una notevole importanza, in considerazione della vastità della sua portata legata agli ingenti quantitativi di aggregati riciclati impiegati nei cantieri delle grandi opere o, comunque, prodotti in filiere che presentano tali criticità, come si vedrà a proposito dell’autostrada Valdastico.

Altro aspetto di grande rilievo dello stesso problema è la valutazione dell’effettiva capacità di un impianto di recuperare i rifiuti che vengono introitati, evitando pratiche volte a camuffare dietro un presunto trattamento quella che, in realtà, è una mera diluizione degli inquinanti presenti nel rifiuto.

A tale proposito, va detto che la sola classificazione del rifiuto, laddove esso è non pericoloso per definizione e quindi - non essendo un codice a specchio - non necessita di caratterizzazione analitica, non è idonea di per sé ad assicurare l’assenza di impatti sull’ambiente.

E’ questo il caso soprattutto dei rifiuti destinati ad entrare, a valle del trattamento, nella composizione di sottofondi stradali, rilevati o altre opere a contatto con il suolo. La verifica del rispetto dei requisiti di compatibilità ambientale, effettuata mediante *test* di cessione, a valle del trattamento di una pluralità di partite in ingresso, non esclude infatti che tali requisiti siano stati ottenuti per effetto di una mera diluizione dei contaminanti, originariamente presenti nei singoli rifiuti ammessi a trattamento.

Di qui il richiamo, ancora una volta, alla necessità dei controlli.

Sul punto il legislatore è intervenuto con la novella del 28 dicembre 2015, n. 221, che ha modificato l’articolo 187, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernente il divieto di

miscelazione di rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi, nonché la diluizione di rifiuti pericolosi, con talune deroghe disciplinate dal secondo comma dell'articolo 187.

L'intervento del legislatore ha portato all'introduzione del comma 3-bis, in forza del quale *“Le miscele non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge”*.

La norma rischia di limitare la possibilità delle autorità Competenti al rilascio delle autorizzazioni (province e regioni) di effettuare un efficace contrasto a pratiche diluitorie, in quanto elimina il loro potere di intervenire, in via preventiva, con prescrizioni volte a regolamentare la gestione del rifiuto negli impianti.

In particolare, accade che, nella fase autorizzativa, le amministrazioni competenti intervengono di norma dettando prescrizioni in ordine alle modalità di trattamento, allo stoccaggio, alle analisi dei rifiuti. Si tratta di prescrizioni, contenenti modalità operative nella gestione delle attività di miscelazione, che sono funzionali al successivo controllo da parte degli enti preposti.

In tale quadro operativo, non si sentiva il bisogno di una disciplina, che appare limitativa dei poteri delle amministrazioni competenti, sia pure effettuata con il nobile intento di velocizzare l'attività di rilascio delle relative autorizzazioni amministrative da parte degli enti competenti.

6. Il traffico dei rottami metallici

Un altro punto di rilievo, emerso a livello regionale, è quello concernente il traffico di rottami metallici.

Una delle facce di questo tema è quella del commercio ambulante dei rottami metallici che, attraverso l'articolo 266, comma 5, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, maschera nella sostanza un'attività, che non è quella del commercio ambulante.

Sul punto, la Suprema Corte, in più occasioni (cfr. da ultimo Cassazione, n. 19111/2013; n. 29992/2014; n. 2864/2015), ha ribadito che, per l'operatività del comma 5 dell'articolo 266 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, occorre che il soggetto sia in possesso del titolo abilitativo per l'esercizio di attività commerciale in forma ambulante, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 e che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio.

Invero, deve osservarsi: 1) che l'attività commerciale in forma ambulante/itinerante è specifica attività commerciale di commercio al dettaglio (vedi, in proposito, l'articolo 28, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114); 2) che il commercio al dettaglio è definito dall'articolo 4, comma 1, lettera b), decreto legislativo citato come “l'attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in

nome e per conto proprio e le rivende, su aree private in sede fissa o mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale”; 3) che, di conseguenza, la norma di cui all’articolo 266 comma 5, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non può essere riferita a soggetti che non espletano attività di vendita di alcunché a favore dei consumatori, ma provvedono semplicemente a raccogliere rifiuti presso abitazioni e, addirittura, presso soggetti imprenditoriali e, successivamente, li conferiscono a centri di recupero rifiuti.

In definitiva - secondo la Suprema Corte - la disciplina di deroga posta dall’articolo 266 comma 5 citato, è riferibile esclusivamente ai c.d. robivecchi e al commercio ambulante in generale, con l’esclusione dei raccoglitori itineranti di rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi, che poi li vendono all’impianto di recupero o ai rottamatori o ad altri intermediari.

Nonostante i precisi chiarimenti della Suprema Corte, spesso tale disciplina di deroga viene eccepita agli organi di controllo e viene utilizzata come “schermo” per occultare l’esercizio di una vera e propria attività di raccolta e trasporto rifiuti conto terzi, in assenza dei titoli abilitativi e delle formalità richieste dalla normativa sui rifiuti.

Molto opportunamente, dunque, è intervenuto sul punto il legislatore, con la recente legge 28 dicembre 2015 n. 22, in vigore dal 2 febbraio 2016 che, all’articolo 30, ha stabilito che alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi non si applica la disciplina derogativa, di cui all’articolo 266, comma 5 del codice ambientale, norma che consentiva a tale tipologia di raccoglitori di rientrare nella disciplina del commercio ambulante, di cui all’articolo 28, decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998, per il cui svolgimento è sufficiente la semplice autorizzazione comunale.

Di conseguenza, a partire dal 2 febbraio 2016, tale tipologia di raccoglitori è soggetta alla disciplina di cui agli articoli 189, 190, 193 e 212 del codice ambientale (iscrizione alla Camera di commercio, iscrizione all’albo nazionale dei gestori dei rifiuti, nella categoria di appartenenza, tenuta del registro di carico e scarico, formulario dei rifiuti, dal quale si deve evincere il produttore e il destinatario dei rifiuti trasportati, MUD, possesso dei requisiti tecnici, garanzie patrimoniali, ecc..).

Comunque, al di là dei problemi legati alla categoria degli ambulanti, rimane la piaga dei cosiddetti “privati cittadini”, i quali conferiscono i “propri rifiuti” direttamente agli impianti di recupero, ricevendone un compenso. I cittadini che conferiscono i propri rifiuti urbani non sono tenuti agli adempimenti delle imprese (iscrizione all’albo gestori ambientali per il trasporto, formulari, registri, MUD). Di qui, per la filiera dei metalli, ne deriva un fiorente mercato parallelo del tutto privo di regole. Gli accertamenti sul territorio regionale hanno posto in evidenza che vi