

quest'area a ridosso delle sponde del Tevere, che è stata stimata in circa 142 ettari, è stata evidenziata una grande movimentazione di rifiuti speciali con grande presenza di metalli pesanti. Questa è una bomba ecologica della quale bisogna capire la portata, perché, essendo una cosa che risale a dieci anni fa, con i dilavamenti delle piogge e l'erosione delle sponde da parte dell'acqua del fiume, noi non sappiamo se vi sia stato un trasporto in altri siti, attraverso il fiume, di questi metalli"; aveva aggiunto la dirigente della prefettura Immacolata Amalfitano: "il sindaco in questo caso è intervenuto con il potere sostitutivo, per cui, insieme all'Università della Tuscia, è stato fatto un modello preliminare concettuale di caratterizzazione e siamo in attesa di effettuare la caratterizzazione, che ci darà contezza dell'effettivo danno ambientale, per poi procedere alla bonifica. Il problema è l'ingente somma di danaro che serve per tutta l'attività, che si presume solo per la caratterizzazione vada oltre un milione di euro".

Nella nota presentata in occasione dell'audizione²⁴⁵, il sindaco di Graffignano ha ripercorso la vicenda dello sversamento di fanghi inquinati, a partire dall'accertamento del Corpo forestale dello Stato nel settembre 2006 sino all'irrisolto e attuale problema della bonifica:

"La vicenda trae origine il 18 settembre 2006. A seguito di controlli eseguiti dal Corpo forestale dello Stato e dai funzionari della provincia di Viterbo, presso l'impianto di gestione della Soc. ICI S.r.l., in loc. Bivio del Pellegrino, emersero numerose irregolarità in ordine alla gestione dei rifiuti, ed esattamente: irregolarità attinenti alla gestione e messa in sicurezza dei rifiuti (cumuli di altezza doppia rispetto a quella autorizzata; incontrollato percolamento degli inerti e dei fanghi; mancanza delle prescritte recinzioni); irregolarità riguardanti la discordanza tra i quantitativi di fanghi industriali presenti sul luogo e le quantità risultanti da registri e dai documenti attestanti i movimenti di materiale in uscita ed in entrata (registri di carico e scarico, formulari di identificazione dei materiali) [...]

Le analisi eseguite a seguito campionamento del 21.09.2006 evidenziano la presenza di rifiuti con una concentrazione di cromo, 186 volte superiore rispetto al massimo consentito dall'attività autorizzata sul terreno in questione".

Gli accertamenti successivi confermano gli illeciti e il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione.

Dal punto di vista giudiziario mentre sentenze di primo e secondo grado a Venezia, confermate in Cassazione con sentenza n. 47870 del 2011, accertano che la Nuova Esa S.r.l. ha conferito all'impianto di trattamento gestito dalla ICI S.r.l. ad Alviano, ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi non autorizzati, in sede locale il procedimento a carico di Roberto Nocchi + 5 si conclude il 4 febbraio 2015 con declaratoria di non doversi procedere per intervenuta prescrizione²⁴⁶.

²⁴⁵ Doc. n. 2316/1

²⁴⁶ La Commissione si è occupata degli illeciti posti in essere dalla Nuova Esa s.r.l. nella relazione territoriale sulla Regione Veneto, approvata il 23 giugno 2016:

"per quanto riguarda la Nuova Esa s.r.l., dalle suddette sentenze risulta acclarato che Giommi Gianni, legale rappresentante della società, con i suoi collaboratori, Casarin Roberto, Casarin Moreno, Casarin Michele, Murari Giandomenico, Marchesin Francesco, all'interno dell'impianto di via della Fornace, nel comune di Marcon, nell'ambito della rete di collegamento e controllo instaurata dalle due società sul territorio nazionale, con più operazioni e mediante l'allestimento di mezzi e attività continuative, organizzavano, cedevano, ricevevano, trasportavano - e, comunque, gestivano abusivamente - ingentissimi quantitativi di rifiuti (in particolare, terre e rocce contaminate provenienti da bonifiche di siti inquinati, nonché fanghi e rifiuti liquidi derivanti da processi industriali), allo scopo di conseguire i cospicui ingiusti profitti derivanti dall'abbattimento dei costi dovuti ordinariamente per lo smaltimento dei rifiuti presso siti all'uopo autorizzati e dall'evasione dell'ecotassa [...]. Nella sentenza della Corte d'appello di Venezia del 7 giugno 2010 (doc. 275/11), si legge che il sopralluogo eseguito presso l'impianto dai militari del NOE aveva consentito di accertare che la miscelazione dei rifiuti non era

Dal punto di vista amministrativo, come ha riferito il sindaco, “in data 16.02.2009 la provincia di Viterbo emette l'ordinanza n. 10, con la quale, sulla accertata responsabilità della ICI srl e della F.lli Nocchi di Nocchi Roberto e C , per aver smaltito illegalmente ingenti partite di rifiuti, diffida i sig.ri Paolo e Roberto Nocchi, assieme al Sig. Gianni Giommi ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ad adottare i necessari interventi di messa in sicurezza, di bonifica e ripristino, nonché a presentare il piano di caratterizzazione entro il termine perentorio di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza.

La ICI e la F.lli Nocchi hanno impugnato il provvedimento provinciale innanzi al TAR Lazio che, con ordinanza del 6 maggio 2009 ha respinto la domanda incidentale di sospensione. I soggetti responsabili dell'inquinamento, presentarono, a quasi 2 anni dall'ordinanza n. 10/2009 della provincia di Viterbo, un sedicente “modello concettuale preliminare del sito”, elaborato dalle Soc. Geotecna e Depura, basato su 4 campionamenti del suolo e 5 delle acque sotterranee, affermando l'inesistenza di inquinamenti e, quindi, negando la necessità di bonificare le aree.”

L'amministrazione comunale e la regione Lazio hanno in seguito posto in essere le attività amministrative di rispettiva competenza - condizionate dall'impossibilità per il comune di Graffignano di affrontare le ingenti spese, per milioni di euro, per le attività di caratterizzazione e successiva bonifica - così sintetizzate:

“fin dall'insediamento del nuovo consiglio comunale nel giugno 2014, l'azione amministrativa è stata espressamente orientata a sensibilizzare l'amministrazione regionale, con incontri, con conferenze di servizi e con tavoli tecnici, affinché istituisse apposito fondo, anticipando le somme necessarie a finanziare la caratterizzazione e la successiva bonifica del sito inquinato. Tuttavia, l'amministrazione comunale ha ben pensato di stanziare, immediatamente, nel primo bilancio di previsione una spesa di euro 15.000,00, importo necessario per la redazione del progetto di caratterizzazione. In data 31.12.2014 (l'ultimo giorno dell'anno) il responsabile dell'ufficio tecnico del comune, con la determina 573 stabilì di affidare l'incarico alla Università degli studi della Tuscia ed il 28.03.2015, il comune di Graffignano ed il dipartimento di scienze ecologiche e biologiche dell'Università degli studi della Tuscia hanno regolato le reciproche obbligazioni. Il 18 maggio 2016, dopo svariate conferenze di servizi e tavoli tecnici, è stato approvato il piano di caratterizzazione acquisendo il parere favorevole di tutte le Amministrazioni interessate (regione Lazio - provincia di Viterbo - comune di Graffignano), con specifiche prescrizioni formulate dall'amministrazione provinciale e dall'ARPA-Lazio, che sono state condivise dal comune di Graffignano e dalla regione Lazio.

accompagnata da alcun trattamento, stante l'assenza di qualsiasi macchinario o attrezzatura adeguata. Dunque, la miscelazione avveniva senza alcuna apparente motivazione tecnica ed era accompagnata dalla attribuzione al nuovo composto derivante dalla stessa miscelazione di un codice che talora poteva definirsi prevalente, con riferimento al rifiuto presente in misura quantitativamente maggiore, mentre talora non era giustificato in alcun modo, se non dal fatto di essere corrispondente a quelli per cui le discariche destinate erano autorizzate. Invero, la società Nuova Esa, dopo avere miscelato in modo sistematico rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi senza osservare alcuna prescrizione, attribuiva alle miscele codici diversi da quelli che avrebbero dovuto essere indicati e li inviava a impianti che erano autorizzati solo al recupero, ma non allo smaltimento dei rifiuti. In particolare, sulla base delle deposizioni testimoniali acquisite nel corso del dibattimento e della documentazione in atti, risultato di complessi accertamenti da parte dell'Arma dei carabinieri e del Corpo forestale dello Stato, è stata accertata l'illegittima gestione dei seguenti carichi:

[...]

partite di rifiuti, per un complessivo quantitativo di 1 milione 400 mila kg, derivanti dalla miscelazione anche di rifiuti pericolosi - definiti oleosi - e inviati alla ditta Inerti Centro Italia di Graffignano, esercente attività di recupero in regime semplificato”.

In data 5 dicembre 2016 la regione Lazio ha assegnato un primo finanziamento di euro 42.464,80 per la caratterizzazione ed il comune di Graffignano; in data 22 dicembre 2016, ha approvato il computo metrico estimativo, aggiornato secondo le prescrizioni dettate dalla conferenza di servizi del 18 maggio 2016, per un importo di euro 220.485,29, nonché il quadro economico del piano di caratterizzazione per un totale di euro 585.817,81.

Il 28 luglio 2017 la regione Lazio ha approvato il quadro tecnico economico dei lavori di caratterizzazione, stabilendo che l'erogazione dei fondi già stanziati dovrà avvenire secondo le procedure previste per l'utilizzo dei finanziamenti FEASR (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e finanziamenti FAS (fondo per le aree sottosviluppate), disciplinate dalla DGR (delibera di giunta regionale) n. 969 del 22 dicembre 2008.

Infine, il 13 settembre 2017, presso la sede del comune di Graffignano, si è riunito il tavolo tecnico per condividere ogni aspetto propedeutico all'affidamento dei lavori di caratterizzazione, della quale è attualmente in corso la procedura competitiva per la selezione dell'operatore economico".

Gravano, su questa vicenda amministrativa, che arriva a determinazioni operative a undici anni dalla scoperta dell'inquinamento, l'incertezza sulla possibilità futura di rivalsa in ordine alle somme che gli enti pubblici dovranno spendere e la sequela di ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa da parte dell'azienda coinvolta (allo stato ne sono pendenti quattro) contro ciascuno degli atti amministrativi posti in essere dall'amministrazione locale.

FROSINONE

Dalla relazione datata 14 marzo 2017 del procuratore della Repubblica di Frosinone²⁴⁷ risulta la presenza nel territorio di numerosi (anche se non recenti²⁴⁸) sversamenti di rifiuti oggetto di procedimenti di bonifica in corso: in particolare, viene segnalata la critica situazione della discarica Le Lame del comune di Frosinone²⁴⁹.

In proposito, il prefetto di Frosinone, nell'audizione del 29 febbraio 2017, ha evidenziato che "il nostro territorio risulta interessato da numerosi siti contaminati: sono circa 300 tra discariche ed ex aree industriali. Sono stati tutti censiti dall'Agenzia della protezione ambientale della regione Lazio di Frosinone e risultano a tutt'oggi non bonificati. Soltanto su alcuni di questi siti sono stati fatti interventi di messa in sicurezza d'emergenza, finanziati con l'accordo di programma quadro tra la regione Lazio, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'ambiente"; confermando che buona parte di queste discariche risalgono agli anni successivi al decreto Ronchi quando "molti dei sindaci, per semplificarsi la vita, hanno fatto delle ordinanze e si sono autorizzati da soli le discariche"; attraverso, quindi, un uso distorto dei poteri di ordinanza di urgenza.

Più in particolare, quanto alle bonifiche, il sindaco del comune di Frosinone ha fatto pervenire apposita relazione del 13 febbraio 2017²⁵⁰ da cui risulta che " il territorio comunale è interessato complessivamente da 17 siti contaminati per i quali è in corso

²⁴⁷ Doc. n. 1818/2

²⁴⁸ Si vedano in proposito anche le precisazioni dello stesso procuratore nell'audizione del 21 febbraio 2017

²⁴⁹ Pur se esula dalla diretta competenza di questa Commissione, non si può non evidenziare che Frosinone è il secondo capoluogo di provincia (dopo Torino) per quanto concerne l'inquinamento atmosferico. In proposito, si rinvengono numerosi accenni nella documentazione acquisita e nelle audizioni svolte, specie da parte sia del procuratore della Repubblica (che ha aperto apposita indagine) sia del sindaco, sia del prefetto di Frosinone.

²⁵⁰ Doc. n. 1743/1

una procedura di bonifica ambientale ai sensi del Titolo V della Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006. Di detti siti contaminati, 7 rientrano nel SIN "Bacino del fiume Sacco" (e per i quali, quindi, ai sensi dell'articolo 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il ruolo di autorità competente per la procedura di bonifica è attribuita al MATTM)²⁵¹ e 10 sono invece esclusi dal suddetto SIN (e per i quali, quindi, il ruolo di Autorità competente per la procedura di bonifica è attribuito alla regione, mentre ai Comuni è delegato il ruolo di Autorità procedente e alle province è delegato il ruolo di Autorità di controllo). Tra i siti contaminati rientranti nel SIN "Bacino del fiume Sacco" vi è compreso anche il sito dell'ex discarica di località "Le Lame", al momento oggetto di sequestro giudiziario, da parte della procura della Repubblica presso il tribunale di Frosinone. "

Quanto alla problematica degli scarichi, già nella relazione del 25 novembre 2015²⁵² il comando legione carabinieri Lazio evidenziava che "il 7 gennaio 2014, personale del Comando provinciale di Frosinone in collaborazione con il Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, ha deferito in stato di libertà 7 persone responsabili, a vario titolo, di frode, nelle pubbliche forniture, danneggiamento, falsità ideologica commessa da privato in atto pubblico, scarico acque, senza autorizzazione e gestione illecita di rifiuti, con sequestro preventivo di 7 impianti comunali di depurazione di acque reflue gestiti dalle società ACEA ATO 2 spa in Trevi nel Lazio e ACEA ATO 5 spa in Ferentino, Anagni, Frosinone, Ceccano, Fiuggi, e Veroli. L'attività ha permesso di accertare che i depuratori, privi di autorizzazione, non rispettavano i limiti di scarico imposti dalla norma provocando l'inquinamento delle acque".

Attualmente, tuttavia, come evidenziato dal procuratore della Repubblica di Frosinone nell'audizione del 21 febbraio 2017, "ci sono piccoli depuratori che formano oggetto di accertamento, ma nulla di eclatante. Poi ci sono i depuratori del Consorzio ASI. In quel contesto ci sono delle indagini in corso, che però non riguardano tanto l'aspetto puramente e strettamente ambientale, quanto aspetti di natura contabile e finanziaria. Per il resto, abbiamo dei procedimenti relativi alla materia degli scarichi di acque reflue"; aggiungendo che "noi cerchiamo di monitorare gli stabilimenti che recapitano soprattutto nel fiume Sacco, che peraltro ormai ha una compromissione elevatissima. Mi chiedo, per esempio, quali problematiche applicative comporterà l'eventuale configurazione dei nuovi delitti di inquinamento e disastro con riferimento a siti già totalmente inquinati e compromessi. Sarà interessante, se riusciremo poi ad andare avanti con delle indagini, vedere che possibilità di applicazione di queste fattispecie di reato ci siano quando le matrici ambientali sono già compromesse". Osservazione che questa Commissione non mancherà di tenere in considerazione nel suo costante monitoraggio sull'applicazione della legge n. 68 del 2015.

Sotto il profilo più strettamente giudiziario, si segnala che molte indagini iniziate a Frosinone in tema di gestione di rifiuti sono state trasmesse per competenza alla DDA competente per territorio, essendo emerso il delitto di traffico illecito di rifiuti (articolo 260 decreto legislativo n. 152 del 2006).

In particolare, si segnala il procedimento penale relativo al depuratore del Consorzio per lo Sviluppo Industriale di Frosinone (ASI), sito in Ceccano località Colle San Paolo, che risulta trasmesso nell'ottobre 2016 alla procura della Repubblica di Roma - DDA, essendosi configurato il reato di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del

²⁵¹ La Commissione ha approvato il 17 ottobre 2017 una Relazione sui siti contaminati gestiti dalla società Caffaro a Torviscosa, Brescia, Colleferro e Galliera, e ha in corso un approfondimento sullo stato delle bonifiche nei SIN (Doc. XXIII n. 28)

²⁵² Doc. n. 917/2

2006 (traffico illecito di rifiuti), oltre al connesso reato di cui all'articolo 29 *quattordices* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In proposito, il procuratore della Repubblica di Frosinone, nella sua relazione del 14 marzo 2017²⁵³ (doc. 1818/2), ha precisato che "il Corpo forestale dello Stato ha operato un sopralluogo congiunto con i tecnici dell'ARPA di Frosinone presso il depuratore - che esercita attività di depurazione delle acque industriali e attività di gestione dei fanghi derivanti dal processo di depurazione dei reflui - ed ha evidenziato, oltre l'assenza dell'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), anche la non corretta gestione dei fanghi. Preciso che l'ARPA Lazio ha riscontrato che risultavano allacciati alla condotta consortile gli scarichi di 206 attività produttive (di cui 18 ricadenti in attività AIA) e gli scarichi civili provenienti dai comuni di Frosinone, Ceccano, Patrica, Morolo, Ferentino ed Alatri. Inoltre è emersa una non corretta classificazione dei fanghi da depurazione con riferimento alla tipizzazione relativa ai cosiddetti codici a specchio e all'assenza di analisi esaustive atte ad escludere la presenza nel rifiuto di sostanze pericolose. Il fango esausto proveniente dal processo di depurazione delle acque reflue dell'impianto ASI di Ceccano è stato affidato e gestito come rifiuto non pericoloso dalla ditta Navarra S.p.A. con sede a Ferentino. In altri termini, vi è stata, mediante l'utilizzo di codici speculari accompagnati da analisi non esaustive e tali da poter escludere la pericolosità del rifiuto, una "declassificazione dei rifiuti", da pericolosi a non pericolosi, in modo tale da poter smaltire come non pericolosi rifiuti che, se classificati correttamente, avrebbero dovuto essere smaltiti come pericolosi. Ciò ha consentito all'ASI di ottenere un notevole risparmio dei costi di smaltimento".

Ha meglio precisato, quindi, con riferimento ai fanghi di depurazione, quanto aveva già anticipato nella audizione del 21 febbraio 2017, quando aveva introdotto, in via generale, la delicata problematica dei rifiuti con "voci a specchio" e cioè di quei rifiuti che possono essere classificabili come pericolosi o non in base alle caratteristiche di pericolosità, indicandola come "un profilo con riferimento al quale si annidano spesso degli illeciti. Gli imprenditori non caratterizzano i propri rifiuti, nonostante questi siano riconducibili a voci a specchio, perché hanno tutto l'interesse a gestirli come non pericolosi, mentre, in realtà - in questo il pronunciamento più recente della Cassazione ci aiuta - in mancanza di caratterizzazione, devono essere, se non altro per il principio di precauzione, gestiti come pericolosi. Anche qui non dico cose sicuramente nuove. L'illecito spesso è nella gestione dei rifiuti pericolosi come non pericolosi, per evidenti motivi di risparmio".

E' interessante notare, a questo punto, che si tratta della stessa problematica su cui si è basata la cosiddetta "operazione Maschera", la quale, come riferito dal comandante del NOE di Roma nell'audizione del 7 febbraio 2017 "ha comportato sequestri su Roma, Latina e Frosinone. Sono stati sequestrati degli impianti; è stato nominato un commissario giudiziale, ma questo non ha comportato il fermo impianti perché ha assicurato la continuazione della lavorazione e il ripristino di una corretta lavorazione dei rifiuti".

In proposito, più recentemente, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Alberto Galanti, titolare del relativo procedimento penale, nell'audizione del 30 maggio 2017, ha confermato che "nel procedimento Simer si è arrivati in Cassazione, la cui terza sezione ha stabilito un principio estremamente importante: nel caso di rifiuti cosiddetti con codice a specchio, che a seconda della loro composizione chimica possono essere sia pericolosi sia non pericolosi, occorre che il produttore su cui incombe l'onere di classificare il rifiuto, se non in possesso di

²⁵³ Doc. n. 1818/2

informazioni certe sulla composizione all'origine del rifiuto, come era nel caso di specie per quei rifiuti ospedalieri, proceda a una caratterizzazione analitica esaustiva. Ha enunciato questo principio di diritto", aggiungendo subito dopo che "in quest'altro procedimento, invece, il tribunale del riesame ha espresso un principio diametralmente opposto. Ovviamente, questo ha comportato poi il dissequestro di gran parte degli impianti. Noi abbiamo fatto ricorso per Cassazione e siamo in attesa della sentenza".

Quanto ai procedimenti penali in fase dibattimentale, lo stesso procuratore della Repubblica di Frosinone, nella citata relazione del 14 marzo 2017, ha riferito che "è pendente avanti al tribunale collegiale un procedimento per articoli 256 decreto legislativo n. 152 del 2006 e 434 del codice penale in relazione all'interramento di rifiuti speciali pericolosi, con contaminazione dei suoli, accertata da ARPA Lazio, al confine tra i comuni di Ceprano e Falvaterra in prossimità delle sponde del fiume Sacco [...]. Analogamente è pendente avanti al tribunale in fase dibattimentale un procedimento per articolo 257 decreto legislativo n. 152 del 2006 in relazione all'omessa bonifica di un ex-sito industriale nel comune di Ceprano, in prossimità delle sponde del fiume Liri, ove è stata accertata la contaminazione dei terreni e delle acque sotterranee, per superamenti delle concentrazioni della soglia di rischio.

Altro procedimento in fase dibattimentale concerne lo smaltimento illecito del percolato proveniente dal sito già adibito a discarica nella località Radicina del comune di Anagni, con conseguente infiltrazione del percolato nel terreno circostante e superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione [...] In questo procedimento il Ministero dell'ambiente si è costituito parte civile.

Pende avanti al tribunale monocratico procedimento relativo all'abbandono incontrollato al suolo di rifiuti pericolosi, comprensivi di ingenti quantitativi di eternit frantumato, provenienti dal complesso di fabbrica di eternit denominata ex CEMAMIT nel comune di Ferentino.

Il procedimento relativo allo smaltimento di rifiuti industriali nel sottosuolo di un terreno destinato ad uso industriale nel comune di Anagni (di proprietà di una società di produzione di medicinali) si è concluso in data 12.11.2013 con una pronuncia assolutoria, per non avere commesso il fatto, nei confronti del legale rappresentante della società.

Si trova, infine, nella fase conclusiva delle indagini il procedimento relativo all'abbandono di rifiuti speciali pericolosi (eternit frantumato a seguito del crollo di coperture collassate a seguito delle nevicate del febbraio 2012) nel sito della ex cartiera di Ferentino".

Si tratta, evidentemente, di fatti non recentissimi, e, tuttavia, rilevanti ai fini di comprendere le problematiche del territorio rispetto alla gestione dei rifiuti e alla depurazione delle acque.²⁵⁴

La discarica Camponi di Villalatina, in provincia di Frosinone, permane in situazione di infrazione europea, e per essa il consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'ambiente ha disposto il commissariamento (unitamente ad altre ventuno discariche) con decreto del 22 novembre 2017.

La sentenza 2 dicembre 2014 della Corte di giustizia delle Comunità europee aveva dichiarato la non conformità di 198 discariche (di cui 16 di rifiuti pericolosi) alle direttive 75/442 e 91/689 (nel Lazio: 21 e 1) e di 2 discariche alla direttiva 99/31.

Dopo il commissariamento stabilito con decreto del consiglio dei ministri del 24 marzo 2017, nel secondo semestre 2017 rimanevano in procedura di infrazione 77 discariche,

²⁵⁴ Il procuratore della Repubblica di Frosinone, facendo seguito a quanto dichiarato in audizione ha trasmesso, il 14 marzo 2017, una nota relativa a procedimenti penali in materia di rifiuti e depurazione delle acque, con allegati provvedimenti giudiziari, acquisita come Doc. n. 1818/1-2.

di cui 6 nel Lazio: Cerreta - Filettina (FR); Camponi - Villalattina (FR); Casette Caponi - Trevi nel Lazio (FR); Carpineto - Trevi nel Lazio (FR); Ara San Baccano - Oriolo Romano (VT); Piana Perina - Riano (Roma; rifiuti pericolosi)

LATINA

La situazione generale della provincia è stata efficacemente rappresentata dal prefetto di Latina nella sua ampia nota del 20 febbraio 2017²⁵⁵ - integrata dalla sua audizione del 21 febbraio 2017 - della quale è utile riportare passaggi testuali:

“Nell'ultimo censimento generale del 2011 la provincia di Latina ha fatto registrare una popolazione di 544.732 abitanti, con un incremento, rispetto al precedente censimento del 2001, pari a più del 10 per cento. La vocazione agricola del territorio pontino fa registrare una massiccia presenza di cittadini stranieri dediti al lavoro stagionale in agricoltura. Gli stranieri regolari presenti, 48.230 al 1° gennaio 2016 con un incremento di 2481 unità rispetto all'anno precedente, costituiscono circa l'8,4 per cento del totale della popolazione residente, che alla stessa data ha fatto registrare 574.226 abitanti. E' da evidenziare che, nel periodo che va da maggio ad ottobre, si registra un consistente aumento della popolazione che raggiunge picchi di circa 2.500.000 persone [...].

In tale contesto, il vigente piano regionale di gestione dei rifiuti prevede che ogni ambito territoriale ottimale (ATO)²⁵⁶ nel quale è suddiviso il territorio sia autosufficiente per il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati (Trattamento Meccanico Biologico-TMB) e per lo stoccaggio permanente in discarica dei rifiuti che residuano dagli impianti stessi. Le frazioni di rifiuti raccolte separatamente per caratteristiche merceologiche, sono destinate ad essere conferite ad impianti dedicati afferenti al libero mercato.”

Rispetto alla pianificazione regionale, il compendio attualmente dispone del solo impianto di trattamento meccanico biologico di rifiuti urbani (TMB) e speciali, con produzione di CDR con linea separata di smaltimento di rifiuti liquidi, della RIDA Ambiente S.r.l. nel comune di Aprilia, in quanto quello della Ecoambiente di Borgo Montello non è stato realizzato; gli invasi delle due discariche per rifiuti speciali non pericolosi in località Borgo Montello, una della società IND.ECO S.r.l. e l'altra della società Ecoambiente, partecipata dal comune di Latina, hanno ormai esaurito la loro capacità ricettiva: vi sono quattro impianti per il compostaggio delle frazioni organiche, due ad Aprilia, uno a Pontinia ed uno a Sabaudia, in quanto quello della Ecoambiente di Borgo Montello non è stato realizzato.

“Nel 2015 la RIDA Ambiente aveva rappresentato alla regione Lazio la difficoltà di sostenere lo stoccaggio temporaneo dei sovvalli dei comuni serviti, per cui aveva richiesto di poterli conferire fuori regione nelle more del citato ampliamento. La regione, in più circostanze, nonostante le richieste della R.I.D.A. Ambiente aveva

²⁵⁵ Doc. n. 1753/1-2; si veda anche, con riferimento ad alcune indagini citate nella nota, quanto dettagliato dal comando legione carabinieri Lazio del 25 gennaio 2017 (Doc. n. 1691/1); nel Doc. n. 2290/1 la prefettura di Latina offre un quadro ampio delle attività di prevenzione e polizia.

²⁵⁶ Il sub-ATO di Latina comprende il territorio di 28 dei 33 comuni della provincia e 2 della Provincia di Roma: Aprilia, Bassiano, Campodimele, Castelforte, Cisterna di Latina, Cori, Fondi, Formia, Itri, Latina, Lenola, Maenza, Monte San Biagio, Norma, Pontinia, Ponza, Priverno, Prossedi, Roccaporga, Rocca Massima, Roccasecca dei Volsci, Sabaudia, San Felice Circeo, Sermoneta, Sezze, Sonnino, Sperlonga, Terracina, Ventotene, Anzio (RM), Nettuno (RM). I restanti Comuni della Provincia, ovvero Gaeta, Minturno, Santi Cosma e Damiano, Castelforte, Spigno Saturnia, sono invece compresi nel sub-ATO di Frosinone, nel cui ambito rientra anche l'impianto di Trattamento meccanico dei rifiuti della “Centro Servizi Ambientali s.r.l.” di Castelforte.

stabilito il divieto di smaltimento fuori Regione. Conseguentemente la predetta società impugnava i provvedimenti regionali proponendo ricorso al T.A.R. del Lazio, il quale con sentenza n. 2902/2016 del 07.03.2016 accoglieva il gravame e ordinava alla regione di individuare, entro il termine di 180 gg. dal deposito della decisione, la "rete integrata ed adeguata" di discariche tale da garantire l'obiettivo dell'autosufficienza regionale "in condizioni di parità e non discriminazione nonché di compatibilità economica con la vigente disciplina regionale tariffaria e con i valori indicati in tal senso da vigente piano regionale dei rifiuti".

Poiché la regione Lazio non ottemperava a quanto disposto dalla predetta sentenza, la RIDA Ambiente provvedeva di sua iniziativa al conferimento dei sovralli presso le sottototate discariche:

anno 2016:

Civitella Paganico (GR) t. 4.508,02;

Cisa S.p.A. di Massafra (TA) t. 20.945,66;

Belvedere di Peccioli (PI) t. 41.395,40;

Lazio Ambiente di Colferro (RM) t. 95.440,48;

nel periodo intercorso tra il 1° gennaio 2017 ed il 31 gennaio 2017:

Cisa Spa di Massafra t. 522,37;

Belvedere di Peccioli t. 2076,38;

Lazio Ambiente di Colferro t. 4.477,96.”

RIDA Ambiente gestisce un TBM sito in Campoverde (Aprilia), autorizzato al trattamento di 409.200 tonnellate annue di rifiuti; serve l'ATO di Latina, l'ATO di Colferro e ha dato supporto anche a Roma Capitale dopo l'incendio dell'impianto di Pontina Ambiente. La complessa situazione dell'azienda, anche in relazione a diversi contenziosi, è stata illustrata alla Commissione in occasione dell'audizione di Fabio Altissimi, amministratore unico, il 12 ottobre 2016.

Secondo i dati forniti alla prefettura dalla Guardia di finanza, il volume d'affari sviluppato dal sistema di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani è pari a circa 400.000.000 di euro; mentre la quantità di rifiuti prodotti in provincia nel 2015 è stata pari a 286.464,356 tonnellate, delle quali circa il 36 per cento entra nel circuito della raccolta differenziata.

Rilevano anche alcune importanti criticità aziendali:

“Particolare attenzione riveste la situazione della ‘Latina Ambiente’, di cui il tribunale di Latina il 7 dicembre 2016 ha dichiarato il fallimento, con autorizzazione alla continuazione dell'esercizio provvisorio. Il comune, pertanto, ha prorogato l'affidamento dei servizi di igiene urbana ed igiene edilizia, a favore della Latina Ambiente, nei medesimi termini di cui agli accordi vigenti (già in scadenza il 31 dicembre 2016), fino alla data del 31 marzo 2017. Nel frattempo sono stati predisposti, a cura del Settore Ambiente del comune, tutti gli atti idonei all'espletamento della gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio a soggetto concessionario. Tuttavia l'amministrazione, con deliberazione del Consiglio comunale n. 38 dell'11 novembre 2016, ha espresso l'indirizzo in merito alla costituzione di una società *in house* per la gestione dei servizi di igiene urbana e, con decreto sindacale n. 158821 del 16.11.2016, ha conferito l'incarico del progetto di studio della fattibilità, della realizzazione e della gestione del progetto *de quo* con contestuale istituzione di una unità tecnica di progetto. Anche per la Cisterna Ambiente S.p.A., società mista, per il 51 per cento del comune e per il 49 per cento dell'AMA e della CNS, dal 2001 incaricata di provvedere alla gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, si profila la cessazione, in considerazione della decisione assunta dal Consiglio comunale di Cisterna nel 2015 di mettere la società in liquidazione”.

La provincia di Latina si palesa particolarmente sensibile ai fenomeni illeciti nel campo del ciclo dei rifiuti, come il citato documento conferma:

“La provincia di Latina, sta assumendo, negli ultimi anni, un ruolo sempre più significativo in ordine ad alcune criticità di carattere ambientale, data anche la sua posizione geografica, tra i territori della provincia di Roma e la regione Campania.

Le forze di polizia pongono sotto attento esame, periodicamente, aziende che svolgono attività di rottamazione, di veicoli e parti di essi; alcuni di questi controlli sono sfociati in denunce all'Autorità giudiziaria per reati ambientali, in particolare per gestione illecita di rifiuti, ex articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (testo unico ambientale). In diverse occasioni, a partire in particolare dal 2016, numerosi controlli che hanno condotto a segnalazioni all'A.G., sono confluiti nel cosiddetto sistema delle prescrizioni, ovverossia la procedura [...] introdotta con la legge n. 68 del 2015 in materia di delitti contro l'ambiente.

Un altro settore, nel campo dei rifiuti, che vede una capillare attenzione da parte delle forze di polizia impegnate nella tutela ambientale, è quello dello smaltimento/trattamento di rifiuti solidi urbani, e soprattutto il cd. compost, risultato della bio-ossidazione e dell'umificazione di materie organiche.

Le aziende che operano in tale settore non sono particolarmente numerose in provincia. Per alcune di esse sono state riscontrate notevoli criticità nel trattamento dei rifiuti organici; si sono svolte numerose attività di controllo sia di carattere investigativo, sia con reiterati accessi alle aziende, collaborazioni con Enti terzi, quali ARPA, e unità di supporto specialistiche nelle indagini scientifiche. Attualmente è incardinato, oltre ad altri procedimenti penali presso la procura di Latina, anche un procedimento penale, presso la Direzione distrettuale antimafia di Roma, con ipotesi di reato di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti disciplinato dall'articolo 260 decreto legislativo n. 152 del 2006 (p.p. 3940/2014).

Nel gennaio [2017] la D.D.A. di Roma ha ipotizzato un traffico organizzato di rifiuti in cui sarebbero coinvolte diverse aziende di trattamento, che conferivano rifiuti pericolosi in una discarica di Frosinone nella quale potevano invece essere smaltiti solo rifiuti non pericolosi. Le investigazioni, supportate da una cospicua attività tecnica, hanno coinvolto aziende operanti nelle province di Frosinone, Roma e Latina. In questa provincia le aziende coinvolte sono state la Centro Servizi Ambientali (CSA) S.r.l. di Castelforte e la Refecta S.r.l. di Cisterna di Latina, entrambe operanti nel trattamento dei rifiuti, le quali, nel biennio 2014-15, avrebbero conferito ad una azienda di Frosinone significativi quantitativi di rifiuti pericolosi declassificandoli in non pericolosi, con la complicità di diversi laboratori di analisi chimica.

Anche nell'attività di recupero di rifiuti si assiste al proliferare di aziende che operano in regime di cd. procedura semplificata (articoli 214-216 del decreto legislativo n. 152 del 2006). Al riguardo le forze di polizia hanno evidenziato che, sulla base di diversi monitoraggi e successive ricognizioni, sono emerse, per questa tipologia di aziende, diffuse criticità sotto il profilo dell'osservanza delle disposizioni ambientali. In particolare si assiste ad un significativo incremento sul territorio provinciale di aziende che trattano i rifiuti, o che hanno chiesto le autorizzazioni di rito per impiantarne di nuove, talvolta con capacità di lavorazione superiori alle attuali esigenze della provincia, segno evidente che il territorio viene individuato, a torto o a ragione, potenzialmente caratterizzato da possibili sviluppi in questo specifico settore.

Nel territorio provinciale insistono altresì aziende che trattano rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Le attività di controllo hanno riguardato sia i soggetti che, nell'ambito della raccolta e trasporto di tali rifiuti, non rispettano la normativa di settore, con contestazioni di gestione illecita oltre che di numerose fattispecie di

violazioni amministrative (specie i distributori al dettaglio, anche comunque importanti centri di elettronica di rilevanza nazionale) sia una ricognizione dei centri di raccolta comunali, i quali, spesso attraverso le aziende municipalizzate, effettuano la raccolta di rifiuti elettrici ed elettronici domestici, sia dai privati che dalle ditte, per poi destinarle a recupero o smaltimento, attraverso convenzioni con sistemi collettivi (cd. consorzi).

Altro fenomeno segnalato dalle forze di polizia di tutela ambientale è quello relativo al traffico illecito di rifiuti transfrontaliero.

In particolare, in molti casi intermediari o aziende, spesso riconducibili a *brokers* di nazionalità estera, per eludere gli adempimenti necessari a dimostrare la tracciabilità del rifiuto e i conseguenti controlli ambientali, attestano che lo stesso sia un bene usato, destinato all'esportazione in paesi in via di sviluppo. Al riguardo, è stata intensificata la collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per eventuali transiti di carichi sospetti dal porto di Gaeta²⁵⁷.

Le polizie giudiziarie stanno altresì conducendo indagini che traggono origine da episodi qualificabili come intimidatori di operatori del settore²⁵⁸.

Dal canto suo, il questore di Latina, nella audizione del 21 febbraio 2017, aggiungeva che "bisogna capire che l'area del nord della provincia, quella che si sviluppa tra Borgo San Michele e soprattutto Borgo Montello, ha una vocazione storica per l'interramento dei rifiuti. L'area si chiama 'Le ferriere' perché fin dal XVII secolo c'era un'attività di escavazione, quindi sono vere e proprie cave (la località che oggi si chiama Borgo Montello era la vecchia conca) per estrarre il ferro; con il passare dei secoli si sono formate delle conche naturali, delle cave che sembravano quasi invitare chi volesse fare affari. C'è anche una situazione geologica particolare: quest'area appartiene ad un'area di terra emersa dove per secoli intorno c'era la palude, che è un terreno che ha forti infiltrazioni di falde acquifere, quindi poco si presta allo stoccaggio dei rifiuti. Tenete presente che, essendo palude, era disabitata, mentre questa è l'unica area emersa ed è destinata alla produzione vinicola. Gli interessi della camorra nella zona sono essenzialmente dovuti ad alcune dichiarazioni che abbiamo riscontrato nell'attività di polizia giudiziaria dovuta a collaboratori di giustizia del clan dei Casalesi".²⁵⁹

Sotto il profilo più specificamente giudiziario, il procuratore della Repubblica di Latina, Andrea De Gasperis, nella audizione del 21 febbraio 2017, oltre alla vicenda della discarica di Borgo Montello, ha evidenziato la presenza di alcune discariche abusive risalenti nel tempo e in fase di bonifica, precisando che "praticamente la maggioranza dei reati ambientali sono reati «di ordinaria contravvenzione», di ordinaria amministrazione, che si definiscono in via amministrativa, perché i responsabili risanano [...] Vicende di pubblica amministrazione e inquinamento non ce ne sono".

6.1.1 Alcune indagini su traffici illeciti di rifiuti

E' utile dare qui conto dei contenuti dell'audizione del 30 maggio 2017 davanti alla Commissione di magistrati della Repubblica di Roma, nella parte in cui hanno riferito di procedimenti penali in corso per delitti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo

²⁵⁷ Le forze di polizia territoriali e la Capitaneria di Porto nel biennio 2015-2016 hanno effettuato, complessivamente, 2079 controlli. Le comunicazioni di notizie di reato sono state nello stesso periodo 150 e le sanzioni amministrative 103. L'ARPA Lazio ha eseguito, nel biennio, 212 controlli, di cui 193 ai depuratori e 19 ad aziende che svolgono attività di trattamento/smaltimento dei rifiuti.

²⁵⁸ Su questi episodi v. § 7.6

²⁵⁹ Dei problemi storici della discarica di Borgo Montello e degli interessi manifestati dalla criminalità organizzata si tratterà nel § 7

n. 152 del 2006 che coinvolgono realtà regionali, associate alla segnalazione di particolari problemi.

In particolare, il procuratore aggiunto della Repubblica di Roma, Michele Prestipino Giarritta, ha dichiarato:

“Con Viterbo abbiamo trattato un procedimento sempre per traffico di rifiuti che ha riguardato la gestione abusiva di una quantità assai significativa – parliamo di milioni di chili di rifiuti nel corso degli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e fino al 2015 – trattati in difformità essenziale rispetto agli atti autorizzativi delle attività degli impianti. Sono impianti di trattamento meccanico-biologico siti in Viterbo. Anche qui c'è una caratteristica comune di queste attività illecite relativa al trattamento fuori dagli schemi, in violazione delle autorizzazioni da parte di imprese, spesso private. Accertiamo, infatti, una serie di reati, che vanno dal falso alla truffa. C'è spesso o l'omissione del trattamento o il trattamento inidoneo e insufficiente con riferimento al rifiuto oggetto che doveva essere trattato, e tutto passa attraverso la falsificazione nell'attribuzione delle sigle e delle qualificazioni dei rifiuti [...]. Questa è una società che fa parte del gruppo arcipelago Cerroni.”

Di solito, l'attribuzione di codici inesatti al tipo di rifiuto da trattare, fatta in modo malevolo, in malafede, proprio per mascherare l'omissione del trattamento dovuto, l'adozione di particolari cautele nella trattazione dei rifiuti e così via, ovviamente, poi, comporta una serie di ulteriori responsabilità, aggiuntive. Anche in questo caso ci sono le condotte omissive di chi doveva controllare, quindi dei controllori. C'è poi il coinvolgimento, che abbiamo verificato in particolare in un'attività su Frosinone, di pubblici amministratori e via discorrendo. Anche in questo caso, su Viterbo abbiamo proceduto con decreto di sequestro preventivo a maggio 2015 e abbiamo chiuso le indagini con richiesta di rinvio a giudizio a ottobre 2016.

Un altro procedimento significativo da questo punto di vista è uno dei due trattati che ci sono pervenuti dalla procura di Frosinone. Qui abbiamo un primo procedimento che riguarda fatti estremamente seri e importanti. Parliamo di un impianto, uno stabilimento grande, nel quale venivano trattati una grande quantità e moltissimi rifiuti di matrice e di provenienza ospedaliera, quindi rifiuti sanitari, di molti ospedali della regione, tra cui molti plessi ospedalieri di Roma. Perché lo dico? Qui siamo in presenza di quantità veramente notevolissime e di fatti che abbiamo accertato, anche attraverso lo svolgimento di consulenze tecniche, che evidenziano una gravità e una pericolosità per la salute pubblica da parte dei responsabili di queste condotte. Che cosa abbiamo verificato che accadeva in quest'impianto di trattamento? Intanto, in quest'impianto di trattamento teoricamente per autorizzazione dovevano essere stoccati e trattati rifiuti non pericolosi, non ospedalieri in senso stretto, ma soprattutto vetro. Questo vetro, prima del conferimento nell'impianto di trattamento, avrebbe dovuto essere trattato, cioè pulito e privato di qualsiasi residuo di natura biologica. I nostri consulenti hanno accertato che tutto questo regolarmente non accadeva e che, soprattutto per i rifiuti ospedalieri, veniva stoccata, accumulata e trattata come se si trattasse di rifiuto non pericoloso una serie, per capirci, di contenitori di vetro, bottiglie, contenitori di fleboclisi e così via, con ancora tracce di materiale biologico, deflussori, siringhe, guanti di lattice, quindi rifiuti pericolosi, perché a rischio infettivo. Oltre a questi, c'erano anche altri tipi di rifiuti non ospedalieri. Lì c'era un altro problema, un'altra situazione di rischio e di pericolosità. Parliamo di quantità importanti, significative, di rifiuti costituiti dai *toner* per la stampa, da materiali ferrosi costituiti per esempio dalle pastiglie dei freni per auto, una serie di cose che andavano trattate con altre modalità. Anche in questo caso, abbiamo proceduto con sequestro, cui ha fatto seguito la richiesta di rinvio a giudizio, quindi sono tutti procedimenti con i quali abbiamo lavorato

attraverso misure cautelari di tipo reale e, successivamente, con l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei responsabili, persone fisiche, e dei responsabili enti e persone giuridiche.

[Queste indagini] riguardano la stessa azienda [...]; l'impianto di trattamento in questione è quello gestito da una società che si chiama Simer Srl. L'impianto è nella zona di Frosinone.

L'altro procedimento per il quale è stata interessata la procura della Repubblica di Frosinone è anche questo particolarmente complesso. Abbiamo lavorato anche qui con una misura cautelare reale, decreto di sequestro preventivo, e poi con successiva richiesta di rinvio a giudizio. Qui si è succeduta una serie di vicende particolarmente complesse, perché i fatti di smaltimento erano diversi, grossomodo di due tipi. Nell'ambito di una prima attività di smaltimento, sono stati smaltiti rifiuti speciali con l'attribuzione di un codice CER diverso da quello che spettava a quel tipo di rifiuti, anche qui con un risparmio notevolissimo. L'attribuzione di codici diversi comporta, infatti, oneri e spese nel trattamento nettamente inferiori rispetto ai rifiuti che hanno altro codice. Per l'azienda, significa percepire il prezzo del trattamento da chi conferisce, che è il prezzo per il rifiuto speciale, quindi elevato; poi viene trattato in tutt'altro modo, quindi c'è un margine di profitto derivante da quest'attività, chiamiamola genericamente e in modo lato di truffa, che è altissimo. Credo che proprio in questo procedimento abbiamo calcolato anche dei margini di guadagno, che troverete indicati nei nostri provvedimenti, che sono importanti, significativi da questo punto di vista. Accanto a questo meccanismo, che riguardava anche qui un certo tipo di rifiuti conferiti da altri soggetti privati, abbiamo accertato anche un'altra situazione di illiceità, che ha riguardato il conferimento in quest'impianto di stoccaggio provvisorio e di pretrattamento dei rifiuti solidi urbani derivanti dalla raccolta in molti comuni del comprensorio. Sostanzialmente, questi rifiuti dovevano essere stoccati in questo deposito, subire un certo tipo di pretrattamento, per poi essere conferiti e spostati nuovamente. Questo pretrattamento, in realtà, non veniva effettuato *tout court*. Il rifiuto veniva conferito in questo impianto, da cui successivamente, così com'era stato conferito, veniva trasferito, con tutto quello che da questo consegue. Nell'impianto di successiva destinazione il rifiuto arriva con la documentazione che attestava un pretrattamento, che comportava successivamente una fase di lavorazione del rifiuto completamente diversa da quella che veniva fatta. [...]

Mi permetto di concludere con una nota brevissima. Ho detto che abbiamo fatto sequestro preventivo, abbiamo poi esercitato l'azione penale per persone fisiche, persone giuridiche e così via. Questa è una materia in cui spesso bisogna fare attenzione anche alle modalità, alle forme di intervento. Abbiamo avuto difficoltà notevolissime nella gestione della fase del sequestro. Il sequestro di questi plessi aziendali e delle relative attività spesso pone l'autorità giudiziaria di fronte a un bivio, di far diventare il provvedimento cautelativo meramente formale, nel senso che io sequestro e poi devo necessariamente consegnare l'impianto a chi lo ha gestito in modo illecito e, se mi consentite il termine, truffaldino fino a quel momento. Perché? Perché è quello che ha, bene o male, sia pure con tutte le patologie del caso, il *know how* per poter continuare l'attività. Ovviamente, non sono attività paragonabili ad altre attività criminali, che chiudi *tout court* e la cessazione di per sé dell'attività è già un vantaggio per la società. Per capirci, chiudere i due impianti di trattamento di Frosinone di cui vi ho parlato significava che dalla mattina dopo gli ospedali di Roma non sapevano dove portare i rifiuti. Se vogliamo invece scegliere – parlavo di un bivio – la strada non formale, allora servono persone, amministratori. Qui non è un problema di custode, non si può nominare un custode. Ci vuole uno che gestisce un'attività d'impresa e che lo sappia

fare. Allora, bisogna trovare i tecnici preparati, attrezzati professionalmente, che hanno studi e che si dedichino a questo tipo di attività, ma tutto questo ha un costo, perché sono professionisti che hanno un *budget*, si fanno pagare per le attività che svolgono.”

6.1.2 La problematica dei rifiuti con codici a specchio

Assume carattere di questione generale la problematica dei rifiuti con codici a specchio, nella quale la Commissione, nel corso delle indagini sulla gestione dei rifiuti nella regione Lazio, si è più volte imbattuta: in particolare, essa ricorre nelle audizioni del procuratore della Repubblica di Frosinone, De Falco, del sostituto procuratore di Roma, Galanti, e in quelle dell'ARPA Lazio a proposito dei rifiuti oggetto dell'incendio alla Eco X di Pomezia²⁶⁰.

Come si è visto, un complesso procedimento della direzione distrettuale antimafia di Roma, tuttora in corso, denominato “operazione Maschera”, si basa proprio sulla esatta qualifica di questi rifiuti.

Trattasi di questione tecnico-giuridica molto complessa, più volte trattata, con toni anche aspri, in dottrina, e oggetto di contrastanti pronunce in giurisprudenza e di due interventi espressi del legislatore, una prima volta con la legge 11 agosto 2014, n. 116. ed una seconda volta (per abrogare il disposto della predetta legge) con l'articolo 9 del decreto legge n. 91 del 20 giugno 2017.

Attualmente, la problematica è stata devoluta, con un rinvio pregiudiziale, dalla Cassazione alla Corte europea di giustizia.

L'ordinanza²⁶¹, peraltro, riguarda proprio il procedimento, già citato, relativo alla “operazione Maschera”, su ricorso del pubblico ministero avverso una ordinanza del tribunale del riesame di Roma attinente ai sequestri eseguiti nel corso della operazione.

Trattasi, come si è detto, di un complesso procedimento penale nei confronti di trentuno indagati. I soggetti coinvolti sono i gestori della discarica che riceveva i rifiuti, i responsabili delle società conferenti e i professionisti e i laboratori di analisi che si ritiene abbiano eseguito le analisi dei rifiuti in maniera compiacente.

Si ipotizzano a loro carico ed a vario titolo, diversi reati: articoli 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, 110 e 81 del codice penale, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, concretatesi nel conferimento, da parte di più società, di rifiuti da loro trattati classificabili con voci speculari, da loro trattati, presso discarica autorizzata per i rifiuti non pericolosi, qualificandoli come tali in forza di analisi quantitative e qualitative non esaustive, fornite, con la consapevolezza della loro parzialità, da più laboratori (capo A dell'incolpazione; fatti commessi nel 2014 e nel 2015 con condotta perdurante); attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, concretatesi nel conferimento in discarica, da parte di società autorizzata al trattamento di RSU indifferenziati e differenziati, di ingenti quantitativi di rifiuti generati dallo scarso o inefficace trattamento di recupero, attribuendo codici identificativi non corretti (capo B dell'incolpazione; fatti commessi nel 2013, 2014 e 2015 con condotta perdurante); articoli 110, 81 codice penale 29-quattordicesimo comma 3, lett. b) del decreto legislativo n. 152 del 2006, inosservanza delle prescrizioni imposte dall'autorizzazione integrata ambientale per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica (capo C dell'incolpazione; fatti commessi il 4 maggio 2016), articoli 81, 356 del codice penale; frode nelle pubbliche forniture, concretatasi nel rendere una prestazione diversa da quella prevista nel

²⁶⁰ Sul quale, in dettaglio, il § 6.3

²⁶¹ Cass. Pen., sez. 3, n. 37460 del 27 luglio 2017 (Cc 21 lug 2017, Pres. Fiale Rel. Ramacci Ric. Verlezza ed altri)

contratto di servizio stipulato con alcune amministrazioni comunali, provvedendo, per lo più, allo smaltimento dei rifiuti, recuperando come compost solo una parte insignificante dei rifiuti urbani organici da raccolta differenziata, mentre il contratto prevedeva che “la gestione smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilabili conferiti dai comuni all’impianto di Colfelice verrà eseguita attraverso il sistema di riciclaggio, trasformazione, recupero e riuso dei rifiuti recuperabili, nonché attraverso il collocamento in discarica dei rifiuti non riutilizzabili e degli scarti di lavorazione” ed introitando dai comuni importi pari a 2.836.282, 34 euro per il 2014 e 2.971.427,24 euro per il 2015 (capo D dell’incorpazione); articolo 640, comma 2, n 1 codice penale, truffa in danno di ente pubblico per il conseguimento di un ingiusto profitto facendo risultare come regolarmente avvenuta l’attività di recupero di cui al contratto di servizio stipulato con alcune amministrazioni comunali per la gestione dei rifiuti (capo E dell’incorpazione; fatti accertati nel 2014 e nel 2015 con condotta perdurante).

Venivano inoltre indagate varie persone giuridiche e contestati loro gli illeciti amministrativi di cui agli articoli 5, 24, comma 1, 25-undecies, comma 2, lett. f) del decreto legislativo 8 giugno 2011 n. 231.

Le fondamentali disposizioni in materia di rifiuti sono attualmente contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. In particolare, l’articolo 184 del decreto disciplina la classificazione dei rifiuti, distinguendoli, in base all’origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali, che possono, a loro volta, distinguersi, in base alle caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi.

L’articolo 184 ha subito, nel tempo, diverse modifiche. Originariamente, esso prevedeva, al comma 4, l’istituzione, da effettuarsi con decreto interministeriale, di un elenco dei rifiuti in conformità all’articolo 1, comma 1, lettera a) della direttiva 75/442/CE ed all’articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CE, di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000, disponendo che sino all’emanazione di tale decreto continuassero ad applicarsi le disposizioni di cui alla direttiva del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio del 9 aprile 2002, che veniva riportata nell’Allegato D alla parte quarta dello stesso decreto legislativo n. 152 del 2006. Qualificava, inoltre, come pericolosi i rifiuti non domestici indicati espressamente come tali, con apposito asterisco, nell’elenco di cui all’Allegato D alla Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Con il decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205, recante “Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”, i commi 4 e 5 dell’articolo 184 venivano modificati, individuando i rifiuti pericolosi come quelli recanti le caratteristiche di cui all’allegato I della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e chiarendo che l’elenco dei rifiuti di cui all’allegato D alla parte quarta del medesimo decreto includeva i rifiuti pericolosi e teneva conto dell’origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose, precisando, altresì, che esso era vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi e che l’inclusione di una sostanza o di un oggetto nell’elenco non significava che esso fosse un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all’articolo 183. Si stabiliva, infine, che con decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, potevano essere emanate specifiche linee guida per agevolare l’applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I.

L’articolo 39 dello stesso decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, modificava anche l’allegato D alla parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, il cui titolo riportava

quindi la denominazione “Elenco dei rifiuti istituito dalla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000”.

Il decreto legge 28 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, disponeva successivamente la sostituzione del punto 5 dell'allegato D al decreto legislativo n. 152 del 2006 con il seguente testo:

“Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato I. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11, di cui all'allegato I, si applica quanto previsto al punto 3.4 del presente allegato. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14, di cui all'allegato I, la decisione 2000/532/CE non prevede al momento alcuna specifica. Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7”.

Più recentemente, la legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, ha disposto un'ulteriore modifica dell'allegato D, introducendo la seguente premessa:

“1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.

2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso 'assoluto', esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.

3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso 'assoluto', esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione.

4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti: a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto; b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto; c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.

6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.

7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione”.

Infine, il decreto legge 20 giugno 2017 ha disposto che i numeri da 1 a 7 della parte premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, siano sostituiti dal seguente testo:

“1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014”.

Le pronunce della Corte di cassazione

Le prime pronunce della Cassazione in materia di classificazione dei rifiuti pericolosi sono antecedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In una prima sentenza (Sez. 3, n. 32143 del 30/5/2002, Parodi G, Rv. 22225601), premessa una approfondita analisi esegetica, si affermava che la previsione contenuta nell'elenco dei rifiuti allora introdotto con il regolamento della Commissione delle Comunità europee 28 dicembre 2001 n. 2557 e per la quale, se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose e come non pericoloso in quanto diverso da quello pericoloso (cosiddetto voce a specchio), esso è qualificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni, tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato III della direttiva 91/689/CEE, andava intesa nel senso che il criterio della concentrazione limite va applicato esclusivamente nei casi in cui i rifiuti possano essere classificati nelle citate voci specchio o voci speculari, poiché in tali ipotesi risultano nell'elenco due voci, l'una riferita al tipo di rifiuto pericoloso (contrassegnato con asterisco nel catalogo) ed altra concernente quello non pericoloso; diversamente la concentrazione limite non è richiesta ove non esistano tali voci specchio, rimanendo unico criterio quello preesistente della natura e provenienza del rifiuto pericoloso.

Ad analoghe conclusioni perveniva anche una successiva sentenza (Sez. 3, n. 31011 del 18/6/2002, Zatti, Rv. 22239001), nella quale si richiamava, come in quella appena citata, la Direttiva 9 aprile 2001 del Ministero dell'ambiente, nella quale si riteneva condiviso l'indirizzo interpretativo prospettato.

Un primo richiamo alla disciplina originariamente introdotta con il decreto legislativo n. 152 del 2006 si rinviene in una successiva decisione, riguardante, però, fatti commessi prima della sua entrata in vigore (Sez. 3, n. 14750 del 11/3/2008, Gardini, non massimata) ed analogo riferimento si rinviene in una successiva pronuncia (Sez. 3, n. 19882 del 11/3/2009, Carboni, Rv. 24371801) sebbene in entrambe, ricordati i contenuti dell'allora nuovo elenco dei rifiuti pericolosi di cui decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e successive modifiche, si facesse rilevare che i rifiuti oggetto del procedimento erano qualificati con codice “assoluto”.

Quanto evidenziato nella sentenza “Carboni” veniva successivamente richiamato in altra decisione (Sez. 3, n. 971 del 11/12/2014 (dep. 2015), Ventura, Rv. 26179401, non massimata sul punto).

Più recentemente, la questione della classificazione dei rifiuti con codice speculare è stata specificamente affrontata, seppure con riferimento a fatti verificatisi dopo l'entrata in vigore della legge 11 agosto 2014, n. 116 ma prima del 1 giugno 2015, data in cui sono divenuti applicabili il regolamento (UE) n. 1357/2014 e la decisione della commissione 2014/955/UE (implicitamente ritenendo la natura procedurale della disciplina sopravvenuta, relativa alla mera classificazione del rifiuto e non direttamente integratrice della norma penale ed escludendone, conseguentemente, ogni eventuale efficacia retroattiva).