

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

78.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 NOVEMBRE 2003

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

INDICE

| | PAG. |
|--|---------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | |
| Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 3 |
| Seguito dell'esame della proposta di relazione territoriale sulla Calabria: | |
| Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 3 |
| Audizione del componente della commissione di studio per la riforma del codice penale, Mirko Stifano: | |
| Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 3, 11, 12, 15 |
| Stifano Mirko, <i>Componente della commissione di studio per la riforma del codice penale</i> | 3, 11, 13, 15 |
| ALLEGATO: | |
| Proposta di relazione territoriale sulla Calabria | 17 |

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO

La seduta comincia alle 13.55.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame della proposta di relazione territoriale sulla Calabria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di relazione territoriale sulla Calabria, come previsto dalla programmazione dei lavori definita dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Ricordo che nella seduta dello scorso 15 luglio il relatore, onorevole Osvaldo Napoli, ha presentato la proposta di relazione da lui predisposta. Ritengo sia opportuno procedere quanto prima alla definitiva approvazione del testo in esame, affinché sia possibile consentirne la presentazione alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

Poiché non sono pervenute proposte di modifica ed in mancanza di osservazioni e richieste di intervento, pongo in votazione la proposta di relazione *(vedi allegato)*.

(È approvata).

Audizione di Mirko Stifano, componente della commissione di studio per la riforma del codice penale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di Mirko Stifano, componente della commissione di studio per la riforma del codice penale.

La Commissione, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, intende acquisire dati ed elementi conoscitivi sullo stato di attuazione della vigente normativa in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. La Commissione ha convenuto sull'opportunità di procedere all'audizione del dottor Mirko Stifano, magistrato presso il tribunale di Rovigo e componente della commissione ministeriale per la riforma del codice penale, al fine di acquisire elementi conoscitivi in ordine alle problematiche afferenti al riordino della normativa in materia di reati ambientali.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do ora la parola al dottor Mirko Stifano, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

MIRKO STIFANO, *Componente della commissione di studio per la riforma del codice penale*. Ringrazio la Commissione per l'invito. Prima di entrare nel merito vorrei fare una premessa: visto che questo dovrebbe essere il primo contatto che avete con la cosiddetta commissione Nordio per il progetto di riforma del codice penale, vorrei illustrarvi lo stato dei nostri lavori, per dare un senso al mio intervento.

La commissione ha iniziato i suoi lavori nel marzo 2002 e, a differenza degli altri progetti di riforma del codice penale più

recenti, quello Pagliaro e quello Grosso (sono stati ben 11), si è deciso di partire dall'elaborazione della parte speciale, vale a dire dalla predisposizione delle fattispecie di reato, prima di affrontare la sistematica generale del codice penale; ciò anche perché i precedenti progetti sembravano sufficientemente approfonditi e sottoposti alle parti sociali per poter concludere più rapidamente questa parte.

La commissione per il progetto di riforma, avendo la possibilità di contare su molti membri — siamo circa 30 — ha ritenuto opportuno dividersi in sottocommissioni, ad ognuna delle quali è stato assegnato un settore specifico. In particolare quella cui partecipo io, presieduta dal professor Vinciguerra, che è anche vicepresidente della commissione, che spero potrete sentire in futuro, ha trattato i reati contro il patrimonio, contro la pubblica amministrazione, contro i beni culturali e contro l'ambiente e i beni paesaggistici, nonché in materia urbanistica. È questa una premessa per spiegarvi come abbiamo proceduto metodologicamente. Il progetto viene stilato ed approvato in sede di sottocommissione e poi sottoposto alla commissione plenaria, dove viene approvato definitivamente, dopo essere stato discusso.

Per quanto riguarda i reati in materia di ambiente, come ho avuto modo di preannunciare, l'approvazione della sottocommissione dovrebbe avvenire il 15 di questo mese e il testo dovrebbe essere sottoposto alla commissione plenaria il 28. Questo per dirvi che il progetto in materia di riforma dei reati contro l'ambiente è ancora in fase di approvazione. Io mi trovo qui ad esporvi le linee di massima di questo progetto, ma non sono portavoce della commissione né esprimo decisioni consolidate; riferisco gli orientamenti che sembrano aver preso piede in maniera sufficientemente attendibile all'interno della sottocommissione e, speriamo, anche all'interno della commissione plenaria.

Vorrei ricordarvi, inoltre, che per la parte generale è stata istituita un'ulteriore sottocommissione composta da tutti i capigruppo delle commissioni; quindi la

parte generale in questo momento è in fase di ultimazione ed è trattata da una sottocommissione formata da tutti i capigruppo, nonché dal presidente. I temi che possono interessarvi — il sistema sanzionatorio, la responsabilità del reo e quindi anche delle persone giuridiche soprattutto in materia penale, tipi di sanzioni, principali ed accessorie, discrezionalità del giudice nella loro applicazione, vale a dire il *range* che viene previsto tra il minimo ed il massimo della pena — sono tutte questioni che non conosco in maniera approfondita e che rimando all'audizione del professor Vinciguerra e del presidente Nordio, il quale, tra l'altro presiede la sottocommissione per la parte generale.

Volevo fare, doverosamente, questa premessa, per cui il mio intervento sarà, per così dire, *de iure condendo*, generalissimo, sulla base delle indicazioni che abbiamo tratto dai nostri lavori.

La prima cosa che desidero sottolineare è che, sicuramente, in questo progetto di riforma si tenterà di inserire all'interno del codice penale le fattispecie criminose che hanno ad oggetto i reati in materia di inquinamento. Questo non solo perché è imposto da una lettura ormai pacifica della Costituzione, che in base agli articoli 9 e 32 ha costituzionalizzato questo bene, per cui si ritiene che il disvalore portato a questo bene giuridico sia meritevole di sanzione penale; ma anche per allinearci al *trend* europeo, in quanto tutti i più recenti codici penali europei hanno un capo che si occupa dei reati ambientali. Basti ricordare i codici tedesco, austriaco, francese, spagnolo e portoghese, che sono i più recenti prodotti in Europa e che hanno tutti un'impronta di questo genere.

La difficoltà iniziale è stata senza dubbio quella di confrontarci con la legislazione vigente, che negli ultimi anni ha teso invece più alla depenalizzazione di certe fattispecie, cioè a selezionare le fattispecie criminose in materia di reati contro l'ambiente, sottraendoli alla sanzione penale e portandoli nell'ambito dell'illecito amministrativo. Questa difficoltà di coordinamento ci è stata chiara, quindi abbiamo cercato sempre di interpretare il nostro

lavoro in una chiave europeistica. Abbiamo guardato a quelle che erano le più recenti proposte; ad esempio, abbiamo visto l'ultima iniziativa del Regno di Danimarca presso il Consiglio d'Europa, che propone di consigliare a tutti gli Stati membri la penalizzazione di certe fattispecie particolarmente gravi.

I nostri più grossi problemi, poi, sono stati sistematici. Il primo è stato quello derivante dalla difficoltà di trovare efficaci definizioni giuridiche in materia ambientale. È chiaro che lo sforzo compiuto, soprattutto in questi ultimi anni, dal diritto penale è stato quello di essere il più tassativo possibile, per cui tutto il codice denota uno sforzo molto chiaro in ordine alla tassatività delle definizioni. Peraltro, si è ritenuto che definizioni come « ambiente », « inquinamento », « inquinamento grave » e anche, come vedremo, « rifiuto » non fossero idonee ad essere accolte dal codice penale, in quanto si tratta di definizioni che, come è chiaro a tutti, sono connotate da un fortissimo tecnicismo. Tutta la materia del diritto dell'ambiente si pone trasversalmente tra scienza giuridica e altre scienze, in particolare tra diritto penale e altri settori del diritto; prova ne sia che tutte le leggi speciali sono in gran parte formate da tabelle, elenchi, allegati tecnici, che sono sottoposti ad una continua innovazione, ad un continuo mutamento, ad una continua verifica. Il codice, invece, si pone come qualcosa di stabile nel tempo, come qualcosa che possa durare in maniera il più possibile invariata nel corso degli anni, per cui ancorare articoli del codice a definizioni le quali, invece, dipendono da norme tecniche ed amministrative continuamente suscettibili di essere cambiate sarebbe stato come condannare il codice ad una continua evoluzione, che non è propria dell'istituto codicistico.

È proprio per questo rapporto di dipendenza e accessorietà del diritto penale ambientale nei confronti del diritto amministrativo e delle scienze tecniche che si è reso indispensabile costruire, come vedremo, una serie di fattispecie delittuose definite come norme penali in bianco;

norme penali nelle quali la condotta viene definita in modo generale, però fanno riferimento a normative tecniche esterne al diritto penale. Facciamo un esempio chiaro: nel codice penale non c'è una definizione di « rifiuto », perché tale definizione è già ampiamente sviscerata dalle norme amministrative e dalle norme speciali esistenti in questo settore, che, come abbiamo visto, sono cambiate nel tempo. Recentissima è la nuova definizione di « rifiuto », perché è solo dell'anno scorso e riguarda determinati materiali, per cui non avrebbe avuto una sede naturale nel codice penale. Quindi: ricorso a norme penali in bianco.

Un altro problema che abbiamo affrontato e che da molto tempo la dottrina pone in materia di ambiente è quello di creare delle figure di reato che non fossero di evento lesivo ma, come vengono definite in dottrina, di pericolo astratto. Faccio un esempio che riguarda non i rifiuti ma lo sversamento delle acque e il superamento dei limiti tabellari: lo sversamento di scarichi al di fuori dei limiti tabellari previsti dalla legge non presuppone di per sé un danno, cioè un evento lesivo del bene giuridico offeso, cioè dell'acqua, ma è un reato di pericolo presunto. È lo stesso legislatore che presume, in vista del superamento di determinati parametri, il pericolo del danneggiamento del bene acqua, protetto. Si tratta di una categoria che da sempre è stata oggetto di grave contestazione, perché il diritto penale moderno, come sappiamo, si fonda tutto sul principio di offensività, cioè sul principio di lesione del bene giuridico protetto. Quindi, da sempre è stato ribattuto a questo tipo di norme chiedendo dove si rinvenga la lesione, ad esempio, appunto, delle acque, se non è dimostrata in sede processuale. Se non si dimostra in sede processuale il danno che lo sversamento di un certo numero di scarichi con parametri superiori ai limiti tabellari produce ad un corpo ricettore magari già ampiamente degradato, come è possibile dire che vi è un danno?

Ecco allora che, comunque, da sempre, si è ritenuto opportuno accogliere in ma-

teria di diritto ambientale delle fattispecie che sono, invece, di pericolo astratto, quindi lo sversamento fuori dei limiti tabellari o, in materia di rifiuti, lo smaltimento di rifiuti senza autorizzazione. Quest'ultimo è un reato formale, nel senso che non è detto che se si smaltisce un rifiuto senza autorizzazione si produca un danno al suolo o un danno di qualche altro genere; si può, forse, produrre un danno alla pubblica amministrazione, cioè alla gestione da parte della pubblica amministrazione, ma questo in sede processuale va dimostrato e per il pubblico ministero diventa quasi una *probatio diabolica*. È chiaro che in un processo accusatorio come il nostro la dialettica porta con facilità a contestare il dato o a renderlo difficilmente provabile.

Dunque, la commissione si è a lungo interrogata sull'opportunità di mantenere queste fattispecie. Anche sulla scorta del suggerimento di tecnici, di pubblici ministeri, di avvocati e di professori universitari che abbiamo sentito, si è ritenuto di tenere per quanto possibile alcune di queste fattispecie di cosiddetto pericolo astratto; anche perché si è ritenuto che la normativa penale in materia ambientale sia più efficace a livello preventivo che a livello repressivo. Cioè si vuole evitare il danno all'ambiente, piuttosto che punire chi lo ha compiuto per poi trovarsi, spesso, nell'impossibilità di rimediare; questo in una visione generale-preventiva non della pena ma della struttura criminosa che viene proposta. Tutto ciò, però, lo sottolineo, dovrà ancora essere sottoposto al vaglio della commissione plenaria, nel cui ambito molti hanno una interpretazione assai più restrittiva del concetto di offensività. Quindi, anche sulla scorta del diritto penale minimo, cioè di portare davanti al giudice penale solo ciò che veramente è meritevole di sanzione penale e, soprattutto, del grave peso del processo penale, questo è un punto di incognita che io vi propongo e che mi riservo, eventualmente, di risolvere quando avremo delle decisioni concrete. Decisioni che poi, ovviamente, dovranno ancora essere sottoposte all'ufficio legislativo del Ministero

della giustizia, per cui saranno suscettibili di ulteriori variazioni prima di arrivare al vaglio del Parlamento.

Questi sono stati i problemi da noi affrontati. Invece, le linee ispiratrici del nostro progetto, sono essenzialmente le seguenti. Innanzitutto, come ho già detto, abbiamo tentato di astenerci dal dare qualsiasi definizione giuridica, in particolare del bene « ambiente », circoscrivendo l'oggetto della tutela agli elementi che tradizionalmente costituiscono la macro nozione di ambiente in Italia dal 1976 ad oggi, cioè aria, acqua e suolo. Il problema era: dobbiamo individuare un bene giuridico da tutelare con questa norma; come è possibile dare una definizione sufficientemente tassativa e concreta di un bene qual è l'ambiente, che da sempre sfugge alle definizioni giuridiche? Anche perché, è forse inutile ribadirlo in questa sede, a seconda dell'ottica dalla quale lo si guarda il bene « ambiente » può avere una concezione più ristretta o più ampia, comprendere anche il paesaggio, la qualità di vita dell'uomo, la salute dell'uomo, oppure estrapolare questi ulteriori concetti. Quindi, astenerci dalla definizione giuridica di « ambiente » e puntare, invece, sulla tutela dei beni concreti che costituiscono l'ambiente e che, per il momento, sono appunto individuati nei beni di acqua, suolo e aria, che sono le tre classiche direttive indicate, dal 1976 ad oggi, dal nostro legislatore, e mantenere eventuali aggressioni ad altri oggetti che tradizionalmente erano ricompresi nella nozione di « ambiente », quali possano essere la flora, la fauna o il paesaggio, al di fuori del bene giuridico protetto, considerandoli come elementi specializzanti la condotta.

Intendo dire che laddove c'è lesione anche di questi beni avremo un aggravamento della pena, per cui sono elementi che specializzano la fattispecie ma non sono necessari affinché la fattispecie esista, sono un *quid pluris* che porterebbe ad un aggravamento della pena; quindi, se oltre ad inquinare il suolo si produce un danno grave alla flora o alla fauna, si avrà un aggravamento di pena, ma la flora e la fauna non rientrano nella nozione di bene

giuridico protetto dalla norma. Altrimenti, vi sarebbe stato un profluvio di ulteriori beni giuridici da tutelare e da definire.

La seconda direttiva è stata quella di formulare le norme in modo da richiamare concetti e precetti extra penalistici del diritto amministrativo, senza però mai abdicare ad una precisa definizione della condotta. Cioè, il principio di tassatività che dovrebbe presidiare la norma penale è stato da noi individuato - chiaramente tutto è discutibile - nella condotta giuridica vietata, astenendoci dalle definizioni, che abbiamo appunto rimandato al diritto amministrativo.

L'idea successiva è stata quella di formulare una serie di fattispecie che fossero strutturate in funzione di progressività dell'aggressione al bene giuridico. Mi spiego: se diciamo che il bene giuridico protetto sono suolo, aria e acqua, allora modelliamo le fattispecie penali proprio sul concetto di offensività del bene giuridico e partiamo da quelle che sono le ipotesi minori (cioè i reati di pericolo astratto, presunto, reati formali) per poi modellare una serie di fattispecie che progressivamente prevedono pene più alte a seconda del maggiore danno che si produce al bene giuridico protetto. Purtroppo non sono riuscito a fare una stampa dell'articolato, ma mi riservo di trasmetterla, se vi interessa.

Ad esempio, nel caso dell'articolo 1 di questo progetto, si parte dal reato di gestione illecita dei rifiuti e dalla fattispecie della gestione intesa come attualmente la intende il decreto Ronchi: deposito, raccolta, trasporto, trattamento, recupero o smaltimento di rifiuti in mancanza o in difformità delle autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni prescritte dalla legge; un reato formale, in questo caso, in quanto non abbiamo ancora la sicurezza del danno, abbiamo la sicurezza della mancanza di un adempimento amministrativo previsto dalla legge. Come abbiamo detto, è una fattispecie di pericolo astratto; è lo stesso legislatore a presumere che quella mancanza sia dannosa per il bene giuridico protetto. È una costruzione difficile; difficile anche da sostenere in dottrina,

però, come voi sapete, nel campo del diritto ambientale gli adempimenti formali sono l'anima della prevenzione e dell'indagine. Sono proprio gli adempimenti formali - come, per esempio, il formulario dei rifiuti, i registri di carico e scarico - a permettere agli organi inquirenti di verificare quanti e quali rifiuti sono arrivati, quanti e quali non sono stati smaltiti correttamente, ed a compiere la funzione importantissima del censimento delle possibili fonti inquinanti, perché chiedendo l'autorizzazione il soggetto potenzialmente inquinante si rende palese all'amministrazione, la quale ha, quindi, presente l'entità del problema da fronteggiare. Dunque, è quasi irrinunciabile questa fattispecie di reato di pericolo astratto, sulla quale però mi riservo di ricevere tutte le critiche che già posso intuire.

Dopo la fattispecie di pericolo astratto, il comma secondo prevede, invece, una fattispecie di evento: chiunque con il fatto di cui al comma precedente, cioè per avere gestito in maniera illecita il rifiuto, cagiona la compromissione delle originarie o preesistenti qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria è punito con una pena aumentata. Questa seconda fattispecie, come vedete, è una fattispecie di danno; per arrivare alla formulazione dell'ipotesi accusatoria il pubblico ministero dovrà provare non solo che c'è la violazione formale della mancanza di autorizzazione, di denuncia di inizio di attività o altro, ma dovrà provare anche l'esistenza di un danno ed è chiaro che l'esistenza di un danno provocherà l'applicazione di una sanzione più alta. Chiaramente, il problema è vedere quali saranno le sanzioni e come modularle, ma su questo, purtroppo, in questa sede io non posso spendere la parola della commissione.

La terza fattispecie è quella che prevede l'ipotesi definita semplicisticamente di « disastro ambientale », ipotesi che nel nostro codice ancora non esiste e non è mai stata prefigurata neppure nelle norme di diritto speciale.

Abbiamo previsto che sia punito con una pena aumentata chiunque, commettendo il fatto di cui ai commi precedenti,

cagiona pericolo per la vita o l'incolumità di un numero indeterminato di persone, produce danno alla vita di animali o piante ovvero un danno a siti di particolare interesse paesaggistico o naturale protetti in base alla normativa vigente; produce una compromissione durevole dell'originaria o preesistente qualità del suolo e del sottosuolo, delle acque o dell'aria. Si è voluto definire anche che cosa si intenda per « compromissione durevole », fattispecie che si differenzia da quella prevista dal comma 2: la compromissione è durevole quando la sua eliminazione risulta impossibile ovvero economicamente insostenibile ovvero conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Ho dato conto di questa che è la norma di apertura del nostro progetto proprio per darvi l'idea della progressività: al comma 1 si prevede la semplice mancanza dell'autorizzazione o della denuncia di inizio attività; al comma 2, il danno al bene giuridico protetto comprovato in sede processuale; al comma 3, il danno di estrema gravità, che può essere definito come un vero e proprio disastro ambientale, collegato alla circostanza che sia posta in pericolo la vita di un numero indeterminato di persone oppure sia gravemente pregiudicata la vita di animali o piante ovvero siano pregiudicati siti di particolare interesse paesaggistico o naturale, oppure ancora la compromissione sia tale da non poter più essere eliminata se non con interventi eccezionali. Ci è venuto in mente, ad esempio, l'ipotesi dell'inquinamento del fiume Reno in Svizzera da parte della società Bayer. È una norma in parte figlia del codice tedesco, che prevede una progressività analoga ed un'ipotesi di disastro ambientale, non definito come tale nella rubrica ma come danno di particolare interesse ambientale.

L'unica cosa che fino a questo momento sembra essere accertata all'interno della commissione è la volontà di eliminare la differenza tradizionale tra delitti e contravvenzioni. Si intende cioè ricostruire il diritto penale solo sulla fattispecie del delitto, eliminando quella della contravvenzione. Ciò per una serie di ragioni,

anzitutto teoriche. È irrisolta la differenza giuridica tra contravvenzione e delitto: si parla della prima come di un « delitto nano », o di un delitto con elemento soggettivo misto, eccetera; insomma, per quanto mi consta, non esiste ancora una definizione corretta di contravvenzione se non come fattispecie utile soprattutto per la gestione dell'ordine pubblico. Dal momento che si vuole ricostruire — come sostiene tutta la dottrina — un diritto penale « minimo », che lo strumento processuale vigente è il processo penale accusatorio, molto complesso e basato su lunghe procedure e garanzie molto forti, si è ritenuto che ormai la differenza tra delitti e contravvenzioni non avesse ragione d'essere. Tutto ciò che non merita di essere sottoposto al vaglio penalistico, e quindi allo strumento del processo penale, può tranquillamente confluire nel concetto di illecito amministrativo; d'altro canto, tutto ciò che merita l'intervento penale può essere ricondotto nell'alveo dei delitti.

C'è poi una necessità pratica, derivante dall'esperienza giuridica di tutti i giorni. Le contravvenzioni, in base all'articolo 157, si prescrivono in tre anni; se sono punite solo con la pena pecuniaria, si prescrivono in due anni. Il termine di prescrizione massimo è del doppio più metà, cioè quattro anni e mezzo nel primo caso e tre anni e mezzo nel secondo. Un processo penale, sino alla Cassazione, dura di solito molto di più e la previsione di una contravvenzione si risolve regolarmente in assenza di tutela penalistica. È un dato di fatto che riscontriamo tutti giorni nelle aule di giustizia, non solo perché il processo penale è lungo di per sé, ma anche perché possono accadere eventi come il cambiamento del magistrato, per cui si deve iniziare il procedimento da capo, oppure che il giudice vada in aspettativa, il difensore abbia degli impedimenti, eccetera; poiché i ruoli prevedono rinvii molto lunghi, tre anni passano subito. Per tutte le violazioni urbanistiche, punite con contravvenzioni, sino ai reati ambientali, l'esperienza quotidiana nelle aule giudiziarie ci dice che l'esito è la prescrizione del reato e quindi una pre-

senza solo formalistica del presidio penale. Dopo le indagini del pubblico ministero, la raccolta di carte, eccetera, nel momento in cui si arriva al dibattimento il tempo è ormai agli sgoccioli: basta un legittimo impedimento di due testimoni per far rinviare il dibattimento di altri mesi e per far inesorabilmente prescrivere il reato.

Diverso sarebbe se i reati ambientali fossero considerati delitti, per i quali la prescrizione minima è di cinque anni e massima di sette anni e mezzo: si tratta di un tempo gestibile con gli strumenti processualistici di cui disponiamo.

La più facile obiezione a questa considerazione è che il diritto penale non si dovrebbe piegare alle patologie della procedura; bisogna però prendere atto della situazione reale. Ad esempio, di recente era stato licenziato un progetto sulla depenalizzazione di molte fattispecie anche datate; c'è stata una vera e propria sollevazione popolare. Su vari giornali sono stati pubblicati articoli indignatissimi per il fatto che per alcune specie di reati si volesse sostituire alla sanzione penalistica quella di tipo amministrativo. A questo proposito, però, ricordo che la sanzione amministrativa è imprescrittibile; in secondo luogo, che prima la si applica e poi ci si oppone, per cui vale il principio del *solve et repete*, e non esiste un problema di effettività della pena. Inoltre, l'applicazione della sanzione amministrativa non presuppone lo svolgimento del processo penale, con la sua mole. In sostanza, al venir meno di alcuni strumenti penalistici a tutela di determinati beni giuridici corrisponde — è un tema dibattuto da lungo tempo — un vantaggio sul fronte dell'effettività, della certezza e dell'applicabilità della pena.

Si è quindi pensato di fare entrare nel codice penale solo i delitti, e questo varrà anche per i reati in campo ambientale, che rappresenteranno fattispecie criminose prescrivibili in almeno cinque anni: si presume quindi che essi potranno resistere alla « usura » dello strumento processuale.

Per quanto riguarda l'articolato che abbiamo predisposto, esso prevede la tutela di tre beni in particolare: suolo, aria

ed acqua. Abbiamo poi introdotto due articoli che riguardano la gestione illecita di materie radioattive e la violazione delle norme di sicurezza per gli impianti a rischio di incidente rilevante, e cioè la normativa collegata alla direttiva Seveso.

Il problema fondamentale è quello di inquadrare queste fattispecie in una norma sufficientemente generale ed astratta, e come tale ospitabile in un codice penale, riuscendo al tempo stesso a muoversi nell'ambito di normative tecniche di settore. Chi conosce la normativa Seveso sa che per due terzi è composta di allegati e calcoli, per cui risulta assolutamente necessario operare un richiamo esterno.

Per prevenire una serie di obiezioni che chi conosce la materia avanza solitamente, dirò che non abbiamo fatto alcuna distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi perché abbiamo ritenuto che il maggiore disvalore legato al fatto derivante dalla sussistenza del rifiuto pericoloso o meno potesse essere graduato nell'ambito della pena comminata da parte del giudice. Non abbiamo fatto nessuna differenza tra smaltimento di rifiuti generale e smaltimento di rifiuti da parte di imprenditore o di soggetti che svolgono attività di impresa, come succede oggi, perché abbiamo ritenuto che lo smaltimento di rifiuti costituito dall'occasionale abbandono del rifiuto da parte del soggetto privato non fosse una materia da sottoporre al diritto penale, ma più facilmente sanzionabile in via amministrativa. Se parallelamente a questa norma si prevedesse una disposizione che introducesse una sanzione amministrativa per chiunque abbandoni occasionalmente rifiuti senza svolgere attività di impresa, essa troverebbe sicuramente applicazione in forma privilegiata in virtù del principio che nel concorso tra illecito amministrativo e penale si applica quello amministrativo.

D'altra parte, la stessa difficoltà può essere superata aggiungendo nella norma — e non è detto che non accada in sede di varo definitivo da parte della commissione plenaria — una fattispecie che si allinei

alla normativa vigente, che prevede sanzioni più gravi per chi svolge attività di impresa.

Per quanto riguarda il concetto di discarica, non è stato ripreso da questa norma (che rileggo: « Chiunque deposita, raccoglie, trasporta, tratta, recupera o smaltisce rifiuti in mancanza o in difformità dell'autorizzazione, l'iscrizione, comunicazione o documentazione prescritti dalla legge per tale attività è punito... »), nonostante sia consolidato da tempo nella giurisprudenza e nella dottrina. Abbiamo ritenuto che tale concetto fosse superato da quello di danno: chi realizza una discarica compromette sempre il suolo, proprio perché il concetto di discarica è legato ad una mutazione definitiva del luogo. Nell'elaborazione di una norma il più possibile generale ed astratta, abbiamo ritenuto di superare le singole definizioni.

Circa l'elemento soggettivo del reato, lo si contempla in forma dolosa; l'articolo 2 prevede invece un'ipotesi colposa, ovviamente punita con la sanzione inferiore. Abbiamo però ritenuto che le ipotesi di cui ai commi 2 e 3 — cioè il danno effettivo al bene giuridico ed il disastro ambientale — dovessero essere punite non solo nel caso di condotte dolose ma anche colpose. Nell'esperienza quotidiana l'ipotesi colposa è quella più frequente. I grandi disastri ambientali — per quanto ho potuto vedere nella mia esperienza, che non è lunghissima ma neanche troppo breve — sono sempre stati legati ad ipotesi colpose. Ad esempio, il soggetto che accumula presso il proprio stabilimento una quantità di rifiuti con l'intenzione di recuperarla, di riciclarla e poi, per negligenza o imprudenza o imperizia, produce un incendio causando un grave danno ambientale. Non siamo certamente di fronte ad una condotta dolosa, ma è giusto che questo comportamento sia sanzionato, perché rientra fra quelli più pericolosi.

È stata quindi prevista un'ipotesi di gestione illecita di rifiuti colposa. Naturalmente non si poteva parlare di ipotesi colposa per il mancato ottenimento delle autorizzazioni, che deve necessariamente essere dolosa, ed inoltre *ignorantia legis*

non excusat. L'ipotesi colposa è stata prevista nei casi di produzione di danno e di danno grave.

È stata inoltre prevista l'ipotesi di falsità documentali per chiunque falsifica in tutto o in parte la documentazione prescritta dalla legge per la gestione dei rifiuti. Mi riferisco ovviamente ai formulari per il trasporto, ai registri di carico e scarico, a tutta la documentazione prescritta in modo obbligatorio dalla legge. Non è stata prevista una ipotesi omissiva, in quanto già prevista dal comma 1 dell'articolo 1, che si riferisce a chiunque gestisce illecitamente i rifiuti, in mancanza od in difformità delle documentazioni prescritte per tali attività.

Ho già sottolineato il carattere essenziale che abbiamo attribuito a questo genere di reato perché il controllo della documentazione è l'unico strumento interpretabile *ictu oculi* dalla polizia giudiziaria per accertare la consumazione dell'illecito ambientale.

Richiamo poi la vostra attenzione su una norma oggetto di lunga discussione e che ha raggiunto una struttura che ormai sembra piuttosto definita. Essa riproduce in parte l'articolo 53-*bis* del decreto Ronchi, concernente la gestione illecita di rifiuti mediante organizzazione. Anche sulla base di segnalazioni che ci sono pervenute da parte di diverse procure d'Italia, si è voluto creare un'ipotesi di reato specifica quando la gestione illecita del rifiuto avvenga mediante organizzazione e quindi assuma qualità che la fanno sconfinare in fattispecie che hanno un disvalore penale maggiore e siano più pericolose per il tessuto sociale. Al comma 1 di tale norma è prevista la sanzione per chiunque, in mancanza o in difformità delle autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni prescritte dalla legge per tale attività, con una o più operazioni compiute tramite l'allestimento di mezzi e di attività organizzate anche di persone importa rifiuti sul territorio nazionale, ovvero li esporta o li spedisce dal territorio nazionale o, senza effettuarne il trasporto, contribuisce al loro transito attraverso il territorio nazionale. È una norma che si

differenza rispetto al vigente articolo 53-*bis* sotto vari aspetti. In primo luogo, è stata prevista la possibilità che le operazioni siano una o più.

In secondo luogo, si è prevista una vera e propria fattispecie di costituzione di organizzazione, intesa in senso quasi imprenditoriale, tramite l'allestimento di mezzi, di attività organizzate anche di persone. Abbiamo prima di tutto la connotazione maggiore rispetto al comma 1, formata da quest'organizzazione di persone che, nell'ottica di quest'articolo, dovrebbe avere una sufficiente solidità da permanere nel tempo; sono evidenti i richiami alla costituzione dell'associazione che è già presente nell'articolo 415 del codice penale. Inoltre si è data una connotazione internazionale al traffico di rifiuti: chiunque li importa, li esporta o li spedisce dal territorio nazionale. Si è eliminata la definizione attuale di ingente quantità di rifiuti, in quanto è già stata oggetto di particolari critiche, condivisibili secondo la commissione perché la nozione di « ingente » è del tutto generica. Chi dice cosa è ingente? Il giudice? Cosa vuol dire ingente? Del resto, la caratteristica di ingente quantità di rifiuti è connaturata alla struttura di un'associazione volta alla gestione dei rifiuti; è immanente alla costituzione di un'associazione stabile per la gestione dei rifiuti il fatto che si gestisce non una piccola quantità di rifiuti ma una quantità ingente, che giustifica la sussistenza di quel tipo di associazione.

Evito di esporvi i reati in materia di inquinamento delle acque o atmosferico perché di fatto hanno la stessa struttura; se la Commissione desidera una copia di questo articolato, posso farvela avere.

PRESIDENTE. L'acquisiremo con piacere.

MIRKO STIFANO, *Componente della commissione di studio per la riforma del codice penale*. Comunque, in tema di sanzione accessorie è sempre previsto che la condanna, anche se emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, vale a dire a seguito di patteggiamento

(parliamo di condanna, perché è intervenuta recentemente l'assimilazione della sentenza di condanna della Cassazione), per il trasporto illecito di rifiuti importi obbligatoriamente la confisca dei mezzi utilizzati ai sensi dell'articolo 240, così come, nel caso di gestioni illecite di rifiuti mediante organizzazione, si prevede la confisca dei mezzi di trasporto utilizzati.

Quanto alle norme di carattere generale, si è previsto un particolare reato, quello di inottemperanza ai doveri di bonifica e di ripristino; all'articolo 12 è stato introdotto un reato che prevede che chiunque, dopo aver commesso uno dei reati previsti negli articoli precedenti, non ottemperi alle prescrizioni della legge ovvero ad un ordine dell'autorità per il ripristino e la bonifica dell'area, dell'acqua, del suolo o del sottosuolo o delle altre risorse ambientali, sarà punibile penalmente. In altre parole, si è sanzionata penalmente la trasgressione all'ordine di ripristino che viene emessa in seguito all'accertamento dell'illecito ambientale o dall'autorità amministrativa o dall'autorità giudiziaria. Questo perché si è ritenuto di privilegiare l'ottica del recupero dell'area o del bene ambientale pregiudicato ed è stato valutato che la sanzione penale potesse essere un efficace deterrente general-preventivo rispetto alla realizzazione di questi recuperi.

In relazione alle pene accessorie, quelle previste dal nostro progetto sono di fatto quelle già sperimentate, per il momento, nella normativa vigente e che hanno spesso denotato di essere molto più deterrenti rispetto al soggetto reo della pena principale. È ovvio che l'imprenditore è molto più preoccupato, rispetto ad una sanzione pecuniaria o una sanzione detentiva commutata in pena pecuniaria, di una sanzione accessoria, che può essere l'interdizione dai pubblici uffici o dallo svolgere uffici direttivi o, peggio, per le società che contrattano con la pubblica amministrazione, quella di vedersi tagliati i canali e quindi il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione. Quindi abbiamo previsto che, nel caso di condanna per delitto non colposo previsto da

uno dei precedenti articoli, il giudice applichi in ogni caso le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici ovvero dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese ovvero dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione per tutta la durata della pena principale.

Oggetto di discussione è la responsabilità delle persone giuridiche: nel nostro codice si era prevista una serie di sanzioni accessorie da applicare alle persone giuridiche, quali l'esclusione dai pubblici appalti, il commissariamento giudiziale, la sospensione temporanea dell'attività dell'impresa. È chiaro però che queste sono sanzioni che dipendono dal riconoscimento della capacità di essere soggetto reo della persona giuridica, questione della parte generale del libro dedicato al reo. In questa sede il professor Vinciguerra sarà in grado di darvi maggiori ragguagli; al momento posso dirvi che le proposte, nel caso venga recepita la responsabilità penale delle persone giuridiche in materia di ambiente, dovrebbero essere queste, ma non sono in condizioni di dirvi di più.

Ricordo che nel progetto è stata introdotta anche una causa di non punibilità, perché si è visto che nell'esperienza di altri paesi europei l'introduzione di questa fattispecie ha dato buona prova di sé: in particolare è stato previsto che non è punibile l'autore di taluno dei fatti previsti dai precedenti articoli di questo titolo che volontariamente rimuova il pericolo o elimini il danno da lui provocato prima che sia esercitata l'azione penale. Se il soggetto reo che ha danneggiato, ha inquinato, ha pregiudicato l'aspetto ambientale del sito si attiva prima della « mannaia » dell'azione penale che lo porterà davanti al giudice, prima cioè che gli sia notificato l'avviso di garanzia o, se meglio vogliamo interpretarlo, prima che sia emesso il decreto di citazione a giudizio, vale a dire prima che sia esercitata l'azione penale, si prevede una causa di non punibilità, che non è una causa di estinzione del reato; il reato mantiene una serie di conseguenze di carattere burocratico ed amministrativo, solo che il soggetto non è punibile. Si

tratta semplicemente di una causa di non applicabilità della pena; uno strumento che ha dato buona prova di sé all'estero perché ha contribuito spesso al recupero di aree inquinate sulla base di interventi spontanei da parte degli stessi soggetti attivi del reato.

Mi scuso per essermi dilungato troppo e resto ora a disposizione per le eventuali domande.

PRESIDENTE. Dottor Stifano, la ringrazio e vorrei porle alcune domande.

Come è stato deciso di superare, se lo si è valutato nella sottocommissione della commissione Nordio, le attuali discrasie tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di definizione di rifiuto?

Sono stati discussi i profili relativi alla dosimetria sanzionatoria? Si è discusso sul limite edittale da prevedere per ciascuna fattispecie? È stata analizzata la portata dell'articolo 5 della decisione quadro 2003/80 relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, laddove stabilisce che le condotte indicate nello strumento agli articoli 2 e 3 siano soggette a sanzioni penali effettive proporzionate e dissuasive, comprendenti nei casi più gravi sanzioni penali che possono comportare l'estradizione?

È stato considerato l'inserimento del crimine ambientale nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo, di prossimo recepimento?

È stata analizzata la decisione discrezionale circa la possibilità di corredare con sanzioni interdittive accessorie la condanna per le ipotesi delittuose comprese nella direttiva quadro suggerita dal paragrafo 2 dell'articolo 5 (il divieto per la persona fisica di esercitare un'attività che richieda un'autorizzazione o un'approvazione ufficiale di fondare o di gestire una società o una fondazione)?

Immagino che siano stati esaminati i lavori delle precedenti commissioni ministeriali: mi riferisco al progetto Pagliaro, alla commissione Manna presso il Ministero dell'ambiente. Ci sono discrasie o sollecitazioni omologhe?

Molti dei comportamenti illeciti in campo ambientale sono caratterizzati da una forte componente di anti giuridicità speciale; si tratta delle condotte di pericolo astratto collegate a violazione della normativa autorizzatoria di settore, in relazione alle quali è evidente l'accessorietà della fattispecie incriminatrice rispetto alla tutela del controllo amministrativo sul sistema di rifiuti o sulla gestione degli impianti industriali e non. La commissione Nordio si è posta il problema di raccordare la revisione dei delitti contro l'ambiente con i reati collegati all'attività della pubblica amministrazione? Per esempio, si è riflettuto sulla sensibilità dei compiti svolti dai pubblici ufficiali in relazione alle funzioni di autorizzazione e di controllo svolte dagli enti pubblici? Si tratta non solo di considerare con maggiore severità le condotte criminali di abuso di atti d'ufficio, corruzione e falso quando siano commessi in relazione alla gestione del settore ambiente, ma di costruire fattispecie determinate che possano costituire ostacoli al crimine ambientale. Si è riflettuto sull'eventualità di intervenire tipizzando come reato autonomo la condotta di grave negligenza del pubblico ufficiale che rilasci autorizzazioni illegittime od ometta di compiere i dovuti controlli, finendo per agevolare colposamente fatti dannosi o pericolosi per l'ambiente?

La convenzione di Strasburgo prevede la facoltà di criminalizzare la negligenza. La decisione quadro 2003/80 impone la penalizzazione del reato ambientale colposo. Qual è la soluzione offerta dalla sottocommissione su questo piano?

MIRKO STIFANO, *Componente della commissione di studio per la riforma del codice penale*. Ad alcune domande mi sembra di aver già risposto. Per quanto riguarda la definizione di rifiuto, mi richiamo a quanto già detto: nell'ambito di un codice penale la definizione di rifiuto stenta a trovare patria, perché è una definizione legata ad una normativa tecnica che ne rappresenta una buona parte. L'attuale definizione di rifiuto è presente negli allegati del decreto Ronchi, che de-

finiscono quali sono i rifiuti: l'elenco europeo dei rifiuti. Questo elenco, come sapete, è sottoposto a continue variazioni ed aggiunte, ma non è detto che non vengano tolte alcune voci. È chiaro quindi che, all'interno del codice penale che per sua natura è vocato a rimanere inalterato nel tempo per quanto più tempo possibile, a dettare norme generali ed astratte valide per la maggioranza dei casi, difficilmente è rintracciabile una definizione di rifiuto soddisfacente, perché anche se dessimo una definizione come quella del decreto Ronchi dovremmo rimandare al di fuori del codice penale, agli elenchi europei. Di fatto si è scelto di non definirlo, o meglio di definirlo «in bianco», vale a dire mediante il richiamo alle normative amministrative e tecniche vigenti che definiscono il rifiuto, perché sarebbe stato impossibile ospitare nel codice penale definizioni collegate ad elenchi ed allegati tecnici e scientifici, che sono tipici delle normative speciali di settore.

Quanto alla dosimetria sanzionatoria e il limite edittale per ciascun tipo di fattispecie, richiamo quanto ho detto e ne parleranno più approfonditamente il professor Vinciguerra ed il dottor Nordio, che sono attualmente presidente e vicepresidente della sottocommissione che sta terminando in questi giorni l'intero sistema sanzionatorio. Poiché queste fattispecie criminose rientrano all'interno del codice penale, riceveranno esattamente il trattamento sanzionatorio che verrà definito dalla parte generale.

In riferimento alla decisione quadro 2003/80, è stata tenuta presente. In particolare per quanto concerne la proporzionalità, l'effettività e la dissuasività delle pene mi richiamo a quanto detto poco fa circa la progressività dell'illecito ambientale. Questo è stato pensato progressivo come ipotesi di sempre più grave aggressione al bene giuridico, alla quale corrisponde un innalzamento della pena ed eventualmente anche un'applicazione di diverse sanzioni accessorie proprio in quest'ottica di proporzionalità della reazione penale all'effettivo disvalore del fatto. Quindi, la sanzione per il mero illecito

formale potrebbe anche essere conchiusa all'interno di una sanzione che, in relazione alle nuove pene previste, potrebbe essere dei lavori di pubblica utilità, di pubblica socialità o via dicendo. Chiaramente, invece, la sanzione per il disastro ambientale avrà sicuramente la connotazione di una sanzione congiunta — pena detentiva e pena pecuniaria — e sanzioni accessorie molto gravi; ma è già la struttura stessa della norma che noi abbiamo pensato che dovrebbe garantire questa progressività e, soprattutto con il mantenimento delle fattispecie di pericolo astratto, questa dissuasività. La dissuasività, del resto, rientra anche nell'ultima fattispecie che abbiamo visto, quella della causa di non punibilità, che se non dissuade dal reato colposo, perché da questo non si può essere dissuasi, ha comunque una funzione general-preventiva rispetto alla volontaria rimozione degli effetti, che è ciò che più si ricerca all'interno del diritto ambientale. Non è tanto primario punire il reo, anche se è essenziale, ma nell'ottica del diritto ambientale prima della punizione del reo viene il recupero, e prima ancora del recupero viene la prevenzione, l'evitare il danno ambientale.

Per quanto riguarda l'inserimento del crimine ambientale, non l'abbiamo considerato come fattispecie perché, trattandosi di una definizione di carattere europeo, occorrerà vedere come la definirà l'Europa, se come un contenitore o come una singola ipotesi di crimine. In questo momento pensiamo che come crimine ambientale possano essere definite tutte queste fattispecie, una volta che abbiamo formulato per esempio, a livello di titolo del reato o di rubrica, una definizione che possa essere confacente. Mi sembra prematuro in questa sede, perché ancora, almeno a me, non sono chiari i termini, ma senza dubbio sarà suscettibile di un approfondimento nel caso questa fattispecie di crimine ambientale dovesse definirsi in maniera chiara. Del resto, il mandato di arresto europeo riguarda più che altro la procedura penale e non tanto il diritto penale sostanziale.

Per quanto concerne la decisione circa la possibilità di corredare con sanzioni interdittive accessorie, è stata analizzata e si è ritenuto che la decisione non dovesse neanche essere discrezionale nell'applicazione ma solo nella scelta del tipo della sanzione accessoria, nel senso che il giudice sarà tenuto ad applicare una sanzione accessoria in seguito al crimine ambientale, mentre avrà potere discrezionale nella scelta di quelle che riterrà più opportune nell'applicazione del caso concreto.

Per quanto riguarda le sanzioni da comminare alle persone giuridiche coinvolte, mi richiamo a quanto ho appena detto.

Anche riguardo alla domanda se siano stati esaminati lavori di recenti commissioni ministeriali, mi richiamo a quanto detto in apertura: sono stati molto considerati. Siccome il progetto Pagliaro e successivamente il progetto Grosso erano terminati nella parte generale ma non nella parte speciale, noi abbiamo scelto di partire dalla parte speciale, ritenendo che quella generale fosse già stata ampiamente sviscerata o, quanto meno, avessimo già la strada preparata da questi precedenti progetti, i quali già erano stati sottoposti al vaglio delle parti sociali e degli organi tecnici interessati, quindi erano già in parte collaudati.

Per quanto riguarda le condotte di pericolo astratto, mi richiamo anche in questo caso a tutto il discorso che ho fatto in apertura. La scelta è stata quella di mantenere le fattispecie di pericolo astratto ed anche quella di prevedere ipotesi di reato ambientale colposo, attualmente di fatto non sufficientemente definite; infatti, l'articolo 2 parla di gestione illecita di rifiuti colposi. Però — mi ripeto — l'ipotesi colposa non è stata chiaramente collegata all'ipotesi di mera violazione formale; perché il non avere l'autorizzazione, l'agire senza autorizzazione non costituisce mai un'ipotesi colposa ma sempre un'ipotesi dolosa. Uno non può dire che per colpa non sapeva, perché *ignorantia legis neminem excusat* e in base all'articolo 5 dell'attuale codice penale il reato è

necessariamente doloso. Invece, possono essere colposi i comportamenti lesivi, cioè quelli che producono un evento: l'evento « danno ambientale » e l'evento « disastro ambientale » sono stati pensati, costruiti come ipotesi anche colposa.

Per quanto riguarda il raccordo con i reati contro la pubblica amministrazione, colgo l'occasione per ringraziare del richiamo in materia. Mi esprimo con il beneficio del dubbio, perché, lo ripeto, non sono in grado di spendere la parola della commissione in maniera definitiva, ma sono sufficientemente convinto che si prevederà come aggravante generale quella della conseguenza del danno ambientale. Adesso ci sono le aggravanti di cui all'articolo 61 del codice penale: con grande probabilità l'evento dannoso sul settore ambientale diventerà una fattispecie generale per tutti i tipi di reato, non solo per quelli contro la pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre sollecitazioni, ringrazio per la sua dispo-

nibilità e per la relazione, che per noi è sicuramente utile elemento per ulteriori approfondimenti, il dottore Mirko Stifani, riservandoci eventuali ulteriori occasioni di incontro per approfondire ancora più e meglio le tematiche affrontate.

MIRKO STIFANI, *Componente della commissione di studio per la riforma del codice penale.* Grazie a lei, presidente.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 12 dicembre 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

RELAZIONE TERRITORIALE SULLA CALABRIA

1. — PREMESSA

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 1997 è stato dichiarato lo stato di emergenza nella Regione Calabria, in relazione ad una situazione di crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti, non gestibile con poteri di ordinaria amministrazione.

A seguito della predetta dichiarazione di emergenza — decretata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 — veniva conferito al Presidente della Giunta Regionale l'incarico di Commissario delegato, dotato di poteri straordinari, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione di legge, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Per l'attuazione dei poteri attribuiti al Commissario delegato sono state emesse e pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* le seguenti ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della Protezione Civile — nn. 2696/97, 2856/98, 2881/98, 2984/99, 3062/00, 3106/01, 3132/01, 3184/01, 3185/02.

Ai sensi e per gli effetti della legge 225/92 alcune competenze e funzioni degli Enti territoriali (Comuni, Province, Assessorato Regionale all'Ambiente) sono state temporaneamente, per la dichiarata emergenza, « commissariate » e conseguentemente tutte le risorse assegnate sono state direttamente canalizzate nella contabilità speciale, intestate all'Ufficio del Commissario e gestite dal funzionario delegato.

1.1 — Compiti del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti.

1^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n.2696/ottobre 97):

Relazione di un piano di emergenza per lo smaltimento dei R.S.U.;

Promozione della raccolta differenziata;

Divieto di ingresso di R.S.U. da altre Regioni.

2^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n.2856/ottobre 98):

Attuazione del sistema tecnologico previsto nel piano di emergenza;

Organizzazione della raccolta differenziata.

3^a Ordinanza Presidenza del Consiglio dei ministri (O.P.C.M. n.2984/giugno 99):

Bonifica dei siti inquinati;

Redazione del piano di gestione dei rifiuti.

I poteri straordinari sono stati prorogati anche per l'anno 2003, nella consapevolezza però che il percorso, iniziato nel 1997, è ormai nella fase finale perché, in gran parte, risultano già definiti i provvedimenti richiesti e raggiunti quegli obiettivi necessari per ritenere non più differibile il rientro nell'attività ordinaria della gestione del ciclo dei rifiuti.

1.2 — Le audizioni e le missioni.

Una delegazione della Commissione, guidata dal Presidente Paolo Russo e composta sia da parlamentari (senatori Antonio Crinò, Loredana De Petris, Nicodemo Francesco Filippelli, Renzo Michelini e Gaetano Pascarella e deputati Osvaldo Napoli, Donato Piglionica, Michele Tucci e Michele Vianello) sia da consulenti, si è recata in Calabria nel mese di giugno 2002.

In data 27 giugno, si sono svolte le audizioni presso la Prefettura di Catanzaro. Sono stati ascoltati per le istituzioni pubbliche:

Prefetto di Catanzaro;

Questore di Catanzaro;

Commissario delegato di Governo per l'emergenza rifiuti con i sub-Commissari;

Procuratore distrettuale antimafia di Catanzaro dr. Mariano Lombardi;

Procuratore Generale della Repubblica di Catanzaro, Domenico Pudia Sostituto Procuratore delegato del Procuratore distrettuale antimafia di Reggio Calabria, Mario Andrigo, Sostituto Procuratore della Repubblica di Vibo Valentia, Alfredo Laudonio, Sostituto Procuratore generale della Repubblica delegato del Procuratore generale di Reggio Calabria, Francesco Neri Procuratore aggiunto della Repubblica del Tribunale di Palmi, Comandante regionale della Guardia di Finanza della Calabria, Bruno Giordano;

Capo di Stato Maggiore dei Carabinieri della Regione Calabria;

Dirigente del Coordinamento regionale del Corpo Forestale dello Stato della Calabria;

Comandanti delle Capitanerie di Porto di Gioia Tauro e di Reggio Calabria;

Dirigente dell'ARPA Calabria;

Rappresentanti della ASL n.7 di Catanzaro e dell'ASL n.11 di Reggio Calabria.

In data 28 giugno 2002, presso la Prefettura di Catanzaro, sono proseguite le audizioni con il Direttore dell'impianto di depurazione di Catanzaro Lido Alli, con Amministratori provinciali e dei Comuni capoluoghi, con i responsabili della Società « Progetto Ecologia ed Ecologia oggi s.r.l. », con i rappresentanti delle Associazioni di categoria di Catanzaro e con i rappresentanti di Associazioni ambientaliste.

In data 11 dicembre 2002 presso la Commissione si è proceduto alla audizione del Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, Giuseppe Chiaravalloti, e del responsabile unico del procedimento per l'emergenza rifiuti, Giovan Battista Papello.

La Commissione ha ritenuto necessario procedere in data 9 luglio 2003, presso la prefettura di Crotone, ad ulteriori audizioni del dottor Giuseppe Chiaravalloti, presidente della regione e commissario delegato per l'emergenza rifiuti, e dell'ingegner Giovanbattista Papello, responsabile del procedimento per la struttura commissariale, nonché del presidente della provincia e del sindaco del comune di Crotone, rispettivamente il professor Carmine Talarico ed il professor Pasquale Senatore; del dottor Francesco Tricoli — procuratore della Repubblica presso il tribunale di Crotone — e del dottor Federico Somma — sostituto procuratore; dei rappresentanti dell'ARPA Calabria, e dei dirigenti della società Syndial SpA — attività diversificate — ex Enichem, ex Singea, ex Pertusola Sud — sito di Crotone.

Si è ritenuto opportuno, a conclusione dell'audizione, effettuare anche un sopralluogo presso l'ex sito industriale di Pertusola Sud.

L'audizione ed il sopralluogo hanno consentito alla delegazione della Commissione, presieduta dall'onorevole Paolo Russo, e composta dai senatori Francesco Antonio Crinò, Nicodemo Francesco Filippelli, e dai deputati Egidio Banti, Donato Piglionica, Michele Tucci e Michele Vianello, di acquisire, come auspicato, utili elementi di valutazione e di approfondimento sulle azioni di bonifica del predetto

sito, informazioni sui nuovi interventi in atto sull'area industriale, notizie e dati aggiornati sul ciclo dei rifiuti in Calabria, in particolare per quanto concerne la raccolta differenziata, gli interventi di bonifiche di discariche e relazioni e documenti della procura di Crotona, concernenti lo stato dell'ambiente, in particolare sull'area ex Pertusola Sud, e l'esito di indagini investigative.

1.3 — *Attività della Commissione — Metodologia di valutazione.*

La Commissione ha proceduto alla verifica dei livelli di attuazione della legislazione inerente alla gestione del ciclo dei rifiuti, all'acquisizione ed alla valutazione della documentazione relativa alla reale situazione del territorio regionale, ed in particolare di quelle iniziative, finalizzate ad assicurare, nel rispetto delle disposizioni emanate con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, la protezione dell'ambiente, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Particolare attenzione è stata dedicata alle problematiche relative a specifici siti inquinanti, alla consistenza ed utilizzazione delle discariche, alla realizzazione e al funzionamento degli impianti di trattamento dei rifiuti solidi urbani, ai provvedimenti adottati per la concreta riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti attraverso il reimpiego e il riciclaggio, nonché all'accertamento di eventuali interessi e coinvolgimenti della criminalità organizzata nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Per la stesura di questa relazione sul ciclo dei rifiuti in Calabria si è proceduto ad acquisire con priorità utili elementi di valutazione sullo stato di attuazione del piano di gestione, approvato dal Commissario delegato, e sulle attività connesse, attraverso l'audizione dello stesso Commissario e dei responsabili della struttura straordinaria, dei rappresentanti dell'autorità giudiziaria, delle Prefetture e delle Questure, delle forze dell'ordine e di esponenti di Enti pubblici e privati, che hanno fornito, per quanto di rispettiva compe-

tenza, relazioni, proposte e documentazione sulle più delicate e complesse problematiche, fornendo notizie sul grado di infiltrazione della criminalità organizzata nei vari settori economici, che costituiscono la filiera della gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Nelle attività di indagine la Commissione ha tenuto conto anche delle precedenti relazioni predisposte sul ciclo dei rifiuti, prendendo atto delle considerazioni ed osservazioni già espresse in merito.

Tale metodo ha consentito di acquisire dati ed elementi informativi su una struttura commissariale per l'emergenza rifiuti che ha evidenziato forte determinazione nell'intento di imprimere una svolta ed una accelerazione nel programmare e realizzare quelle iniziative e tutti gli adempimenti previsti dalle vigenti normative in materia, al fine di consentire al territorio della Calabria di uscire dallo stato di precarietà e di emergenza per quanto concerne la gestione dei rifiuti.

2. — LA NORMATIVA REGIONALE, GLI ATTI DI PROGRAMMAZIONE E LA CONGRUITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

La Regione Calabria ha operato in stretto collegamento con il Commissariato (pare opportuna in tal senso la scelta di nominare commissario delegato del Governo il presidente della regione), al fine di promuovere, in una prospettiva di estensione della cultura della legalità, attività culturale e di informazione al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica, soprattutto nelle scuole, sulle politiche e sui programmi finalizzati alla tutela dell'ambiente ed alle problematiche connesse alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Assume particolare rilievo, al riguardo, l'iniziativa di Legambiente relativa alla distribuzione nelle scuole del CD realizzato con la collaborazione del Comitato permanente regionale antimafia per l'educazione alla legalità. In questo contesto la Regione ha approvato la legge urbanistica, il piano di assetto idrogeologico, il piano

paesaggistico, in armonia con il piano di gestione dei rifiuti, predisposto dal Commissario delegato.

Come già evidenziato nella relazione della analoga Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della scorsa legislatura, approvata nella seduta del 19 gennaio 2000 (Doc. XXIII n. 38), l'Ufficio del Commissario delegato ha redatto il « Piano degli interventi di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani » in attuazione dell'O.P.C.M. n. 2696 del 21/10/1997. Provvedimento pubblicato sul B.U.R. della Calabria n.71 del 29 luglio 1998 sul quale il Ministero dell'Ambiente ha espresso l'intesa di propria competenza.

Successivamente il predetto piano ha subito alcune variazioni relativamente alla parte riguardante la raccolta differenziata per la quale è stato redatto uno specifico « Piano generale della raccolta differenziata » — Piano pubblicato sul B.U.R. n. 30 del 26 marzo 1999.

I predetti strumenti di pianificazione hanno avuto lo scopo di individuare, in un quadro di compatibilità con le prescrizioni del decreto legislativo 22/97 e successive modificazioni, ed in linea con l'O.P.C.M. n. 2696/97, tutti gli interventi da realizzare per il superamento dell'emergenza nell'ambito del territorio regionale.

2.1 — Le motivazioni per il rientro della gestione dei rifiuti nell'attività ordinaria.

La Commissione, sulla base dei dati acquisiti nel corso dell'indagine, ritiene indispensabile la predisposizione del piano di rientro nella ordinaria gestione del ciclo dei rifiuti, al fine di recuperare quanto prima un assetto di competenze e *iter* procedurali maggiormente aderenti al principio di legalità nell'esercizio delle funzioni dei diversi livelli del governo del territorio. Le motivazioni che inducono a ritenere ormai conclusa e non più prorogabile l'esperienza del Commissariato straordinario e dei poteri delegati per la gestione del ciclo dei rifiuti in Calabria sono riconducibili alle seguenti considerazioni:

temporaneità della gestione straordinaria.

Sono state emanate negli ultimi anni una serie di ordinanze che introducono una disciplina speciale per la gestione dei rifiuti nelle regioni commissariate. Queste procedure straordinarie sono motivate da gravi comportamenti omissivi da parte delle competenti amministrazioni locali, dal riscontro di carenze e pericoli per la salute dei cittadini e per la tutela dell'ambiente ed adottate nella prospettiva che tali carenze e disfunzioni possano essere rimosse da una gestione straordinaria, con procedure tempestive ed efficaci e con poteri limitati al periodo strettamente necessario a superare la situazione di emergenza.

Un periodo di gestione straordinaria che non potrà comunque protrarsi se non per obiettive difficoltà. Difficoltà da verificare con doverosa attenzione limitando la proroga dei poteri delegati solo se ritenuti necessari e nell'interesse delle comunità, per problematiche ed ambiti territoriali ben definiti, valutando, prioritariamente, l'opportunità di autorizzare la proroga per una eventuale gestione stralcio o con un Commissario *ad acta*.

Attuazione deleghe conferite.

La gestione commissariale in Calabria ha definito tutti gli adempimenti amministrativi di competenza, necessari per attivare concretamente sul territorio il ciclo integrato dei rifiuti.

Infatti ha approvato la programmazione degli impianti tecnologici necessari allo smaltimento e realizzato la maggior parte degli interventi, la gestione della raccolta differenziata dei rifiuti e gli interventi per attuare un piano di bonifica e di recupero delle discariche e dei siti inquinanti ed il piano regionale di gestione dei rifiuti. Il Commissario delegato si è fatto carico, infine, di promuovere tutti gli adempimenti richiesti dal decreto legislativo 22/97.

In sintesi, si evidenziano i provvedimenti definiti dalla struttura commissaria-

riale in attuazione delle predette ordinanze, oggetto di relazioni e documenti:

Ripristino di una situazione di legalità e di rispetto della normativa sanitaria e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

Organizzazione ed avvio di un sistema regionale di raccolta differenziata;

Programmazione e realizzazione di un sistema tecnologico integrato di smaltimento dei rifiuti solidi urbani che copre il 100 per cento della produzione regionale dei rifiuti solidi urbani per i prossimi 15 anni;

Istituzione di un sistema normativo chiaro, efficace ed in linea con quelli delle regioni nazionali ed europee più avanzati, compatibilmente con le condizioni socioeconomiche della Regione.

Realizzazione del sistema tecnologico di smaltimento.

Il sistema CALABRIA CENTRO è stato già ultimato ed è in funzione. Il sistema CALABRIA SUD è in fase di avanzata realizzazione (due impianti quasi in funzione e gli altri da ultimare entro il 30 settembre 2003). Il sistema CALABRIA NORD sconta il ritardo dovuto alle forti opposizioni relative alla localizzazione degli impianti ma sono state attivate le procedure per l'avvio dei lavori nei siti di Altilia e Castrovillari, per pervenire entro il 2003, al completamento del sistema ed al trattamento tecnologico del 100 per cento dei rifiuti solidi urbani prodotti. Rimane sospesa ogni determinazione sulla localizzazione del termovalorizzatore.

Il Commissario delegato dottor Giuseppe Chiaravalloti, nell'audizione del 9 luglio 2003, ha ribadito le difficoltà che tuttora riscontra per l'individuazione di ulteriori siti dove ubicare il termovalorizzatore, già programmato nella provincia di Cosenza. È questo il più urgente e delicato nodo da sciogliere in Calabria, che se non rapidamente risolto potrebbe trascinare l'intero territorio della regione in condizioni di preoccupante difficoltà. Difficoltà riconducibili alle forti opposizioni delle co-

munità interessate, nonostante le più ampie garanzie offerte sulla validità tecnica degli impianti e sul relativo funzionamento, che escludono ogni forma di inquinamento.

Si ha motivo di ritenere, ha confermato il Commissario, che con il completamento del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro, le esigenze di smaltimento dei R.S.U. saranno soddisfatte. Si valuterà con gli enti locali interessati sull'opportunità di procedere alla ricollocazione degli impianti di selezione secco-umido, già programmati nei comuni di Castrovillari ed Altilia, tuttora bloccati dalle opposizioni delle popolazioni ai siti prescelti.

Questi ritardi hanno comportato, inevitabilmente, una politica di distribuzione di rifiuti, provenienti dalla provincia di Cosenza, in discariche allocate nelle provincie di Catanzaro e Crotona, ove risulta già attuato il piano di intervento. Il Commissario delegato — dottor Giuseppe Chiaravalloti — ha ribadito, consegnando alla Commissione una documentata relazione sull'attività svolta, di poter considerare conclusa la sua funzione di Commissario per l'emergenza rifiuti per tutti i capoluoghi di provincia della regione, tranne che nella provincia di Cosenza, per le difficoltà riconducibili alla opposizione delle comunità interessate alla localizzazione degli impianti tecnologici, auspicando che si possa procedere, quanto prima, al trasferimento di tutte le attività e funzioni commissariate alle competenti amministrazioni locali e consentire alla regione di promuovere tutte le complesse e delicate attività, nel rispetto dei ruoli, delle competenze e responsabilità previste dalle vigenti disposizioni di legge.

Adozione di un sistema normativo regionale in linea con le disposizioni comunitarie.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti della regione Calabria è stato valutato favorevolmente dall'Unione Europea e contiene tutte le disposizioni normative circa la gestione dei rifiuti urbani e speciali, gli impianti pubblici e privati, le autorizzazioni e tutte le problematiche

della materia. Adottato dalla Giunta regionale e pubblicato sul BUR Calabria consegna alla regione un sistema normativo completo e definito e costituisce la base per poter avviare la chiusura della fase di emergenza. Appare indispensabile in tale ottica l'affermarsi di una responsabilizzazione dei comuni e soprattutto delle province nel recuperare competenze con adeguate capacità.

Investimenti.

La struttura commissariale ha consentito l'attivazione di una massa di finanziamenti, per lo più privati, così distinti, per voci principali:

360 milioni di euro, (di cui 30 milioni pubblici e 330 privati) sul sistema tecnologico di smaltimento rifiuti solidi urbani;

30 milioni di euro, pubblici, sul sistema delle discariche controllate;

78 milioni di euro (di cui 45 pubblici e 33 privati) sulla raccolta differenziata;

22 milioni di euro, pubblici, sulle bonifiche di siti inquinati;

50 milioni di euro circa, tutti privati, per impianti di trattamento rifiuti speciali.

| | | |
|---------------------|------------|--------|
| TOTALE INVESTIMENTI | (MIL euro) | 540,00 |
| Di cui: | PRIVATI | 413,00 |
| | PUBBLICI | 127,00 |

Sono inoltre in corso di attivazione altri 320 milioni di euro tutti privati, per la bonifica del sito di « Pertusola » a Crotona, e circa 92 milioni di euro pubblici sul sistema della raccolta differenziata e dello smaltimento tecnologico dei rifiuti.

Il valore complessivo degli investimenti, espresso in milioni di euro, sarà pertanto pari a:

| | | |
|------------------------------|----------|--------|
| TOTALE GENERALE INVESTIMENTI | | 952,00 |
| Di cui: | PRIVATI | 733,00 |
| | PUBBLICI | 219,00 |

Coinvolgimento delle amministrazioni locali.

Le spinte di decentramento amministrativo e le riforme del titolo V della Costituzione impongono scelte politiche, a livello nazionale, che privilegino il coinvolgimento propositivo degli Enti locali, in particolare delle relative assemblee consiliari, per evitare uno svuotamento delle sedi di partecipazione istituzionale a vari livelli.

Pertanto, non può trovare giustificazione il prolungarsi di gestioni commissariali con ampi poteri delegati su problematiche, quali quelle relative al ciclo integrato dei rifiuti, che, invece, necessitano della partecipazione, del coinvolgimento e delle determinazioni degli organi di gestione democratica delle istituzioni locali, legittimi rappresentanti delle comunità direttamente interessate.

2.2 – Partecipazione degli Enti locali nella definizione del piano regionale di gestione dei rifiuti.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti, che ha trovato il favore anche della Comunità Europea, consente integrazioni e modifiche in quanto trattasi di uno strumento flessibile, non rigido e immodificabile, ma anzi da adeguare in rapporto a nuove esigenze.

La vigente normativa demanda alle amministrazioni provinciali, attraverso i piani provinciali di gestione dei rifiuti, la competenza ad apportare adeguamenti migliorativi che si dovessero rendere necessari in sede locale e provinciale. Aver ricondotto, nel piano regionale della Calabria, gli A.T.O. ai territori provinciali consente, certamente, una più agevole ed efficace attività delle amministrazioni locali, che svolgono un ruolo determinante nella gestione dei rifiuti ed in particolare nella raccolta differenziata, che rappresenta la risposta più adeguata alle delicate problematiche connesse allo smaltimento dei rifiuti.

Queste opportunità di integrazione e di adeguamento del piano regionale alle reali

esigenze del territorio rendono quanto mai necessario, superata la fase di emergenza, ricondurre la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nelle responsabilità degli Enti locali interessati.

Nonostante il superamento dello stato di emergenza e la realizzazione della maggior parte degli adempimenti richiesti per l'attuazione delle disposizioni emanate dal decreto legislativo 22/97 e dalle ordinanze in premessa, si riscontrano tuttora sul territorio della Calabria, per quanto concerne lo smaltimento dei rifiuti, talune carenze, ritardi e disfunzioni riconducibili ad obiettive difficoltà, inevitabili in una regione caratterizzata da tante problematiche ambientali, sociali ed economiche.

3. — PROGRAMMAZIONE ED INTERVENTI SUL TERRITORIO

3.1 — Ambiti territoriali ottimali — A.T.O.

La struttura commissariale ha provveduto a suddividere il territorio regionale in ambiti territoriali ottimali, che costituiscono unità territorialmente omogenee dalle quali si è partiti per il dimensionamento del sistema di raccolta e smaltimento R.S.U.

Gli A.T.O., per motivi anche di natura amministrativa e funzionale, coincidono con il territorio corrispondente alle cinque province.

Ambiti territoriali che per la organizzazione e gestione del servizio della raccolta differenziata sono stati ulteriormente ripartiti in sottoambiti — 14 aree di raccolta:

| A.T.O. | Piano emergenza | A.T.O. | Piano rifiuti |
|--------|---------------------------|--------|-----------------|
| 1 | Cosenza | 1 | Cosenza |
| 3 | Paola | | |
| 2 | Crotone | 3 | Crotone |
| 4 | Catanzaro — Vibo Valentia | 4 | Vibo Valentia |
| 2 | Catanzaro | 2 | Catanzaro |
| 5 | Reggio Calabria | 5 | Reggio Calabria |

I sottoambiti regionali

| A.T.O. | Area | Territorio |
|--------|------|-----------------------|
| | 1 | Castrovillari |
| | 2 | Cosenza Rende |
| 1 | 3 | Presila Cosentina |
| | 4 | Sibaride |
| | 5 | Alto Tirreno |
| | 6 | Appennino Paolano |
| 2 | 1 | Catanzaro |
| | 2 | Lamezia Terme |
| | 3 | Soverato |
| 3 | | Crotone |
| 4 | | Vibo Valentia |
| | 1 | Locride area Gracanea |
| 5 | 2 | Piana di Gioia Tauro |
| | 3 | Reggio Calabria |

La raccolta differenziata è stata organizzata sul territorio in 14 aree di raccolta nei 5 A.T.O., così ripartite:

| | | | |
|-------------|---------------------|---------------|-----------|
| | | | 25 comuni |
| | | | 45 comuni |
| | | | 16 comuni |
| A.T.O. n. 1 | Prov.Cosenza | n. 6 aree per | 35 comuni |
| | | | 14 comuni |
| | | | 20 comuni |
| A.T.O. n. 2 | Prov.Crotone | n. 1 area per | 27 comuni |
| A.T.O. n. 3 | Prov. Vibo Valentia | n. 1 area per | 50 comuni |
| A.T.O. n. 4 | Prov. Catanzaro | n. 3 aree per | 27 comuni |
| | | | 45 comuni |
| A.T.O. n. 5 | Reggio Calabria | n. 3 aree per | 34 comuni |
| | | | 18 comuni |

La ripartizione del territorio ha tenuto conto delle localizzazioni degli impianti tecnologici, delle discariche e soprattutto dei percorsi per la raccolta, con ovvii vantaggi gestionali ed economici, anche nella prospettiva di una gestione complessiva della raccolta dei rifiuti affidata alle società miste.

3.2 — Programmazione impianti tecnologici

Il piano dell'emergenza rifiuti ha previsto di dotare ciascun A.T.O. degli im-

pianti tecnologici di selezione secco-umido, per la produzione di compost e C.D.R., e di valorizzazione della raccolta differenziata, finalizzati alla selezione e separazione del rifiuto da riciclare ed alla produzione di compost di qualità da destinare alle attività agricole.

Gli impianti di termovalorizzazione sono stati invece dimensionati su scala regionale, al fine di ottimizzare il rapporto costi-benefici e di minimizzare i costi di gestione. Negli impianti previsti verrà pertanto termovalorizzato anche il C.D.R. prodotto in altri A.T.O.

Questo piano ha costituito il punto di partenza della nuova pianificazione regionale.

Nella predisposizione dei contenuti del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti, adottato nel 2001 dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti, è stato fatto particolare riferimento all'articolo 22 del decreto legislativo 22/97, dal cui contenuto si deduce con chiarezza l'accento posto dal legislatore sul concetto di integrazione delle varie fasi del ciclo dei rifiuti costituenti il « Sistema integrato di smaltimento dei rifiuti ».

Il nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti affronta in modo esaustivo, nel rispetto della vigente normativa, tutta la problematica connessa allo smaltimento dei rifiuti, considerandoli una risorsa economica da sfruttare compatibilmente con la salvaguardia ed il rispetto dell'ambiente e del territorio, con tecnologie moderne, che offrano le più ampie garanzie di sicurezza a tutela della salute dei cittadini.

Un piano che consente di trasformare tutti i rifiuti prodotti, ritenuti finora solo fonte di inquinamento e di problemi economici per il costo di smaltimento, in energia ed in materiale da riciclare e riutilizzare con molteplici vantaggi occupazionali, ambientali ed economici non trascurabili per una regione con tante problematiche sociali.

Potenzialità impianto di Castrovillari

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 50.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 25.000 |

Potenzialità impianto di Rende

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 0 |
| Valorizzazione RD | t/a | 40.000 |

Potenzialità impianto di Rossano

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 51.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 20.000 |

Potenzialità impianto di Crotone

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 40.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 25.000 |

Potenzialità impianto di Bisignano

| | | |
|-------------------------|-----|---------|
| Selezione secco/umido | t/a | 0 |
| Termovalorizzazione Cdt | t/a | 120.000 |

Potenzialità impianto di Acquappesa

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 30.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 50.000 |

Potenzialità impianto di Catanzaro « Alli »

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 74.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 40.000 |

Potenzialità impianto di Lametia

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 74.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 40.000 |

Potenzialità impianto di Reggio Calabria

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 85.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 45.000 |

Potenzialità impianto di Siderno

| | | |
|-----------------------|-----|--------|
| Selezione secco/umido | t/a | 40.000 |
| Valorizzazione RD | t/a | 45.000 |

| | | |
|--------------------------------------|-----|---------|
| Potenzialità impianto di Gioia Tauro | | |
| Selezione secco/umido | t/a | 40.000 |
| Termoalorizzazione Cdt | t/a | 120.000 |

I soggetti gestori di tali sistemi di impianti sono attualmente rappresentati da società private che, con la procedura del Project Financing, con propri fondi stanno ultimando la realizzazione degli impianti tecnologici programmati. Gli stessi dovranno garantirne la gestione per 15 anni dalla data di avvio all'esercizio.

3.3. — Raccolta differenziata.

Il piano per l'emergenza ha imposto una strategia finalizzata a dare immediatamente un forte impulso alla raccolta differenziata con obiettivi molto ambiziosi. L'avvio del servizio di raccolta differenziata, però, si è rilevato lento, purtroppo, con risultati modesti in termini quantitativi.

La chiave di volta di tutta l'operazione di effettivo avvio della raccolta differenziata, che ha consentito la graduale restituzione agli Enti locali delle competenze in materia di gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, è da ricondurre alla creazione, da parte dell'ufficio del Commissario, di 14 società miste pubblico/privato, una per ogni sottoambito territoriale.

Ogni società è costituita da un 51 per cento di capitale pubblico (conferito sotto forma di attrezzature e veicoli per la raccolta dei rifiuti) e un 49 per cento di capitale privato.

I Comuni si ritrovano azionisti di maggioranza delle predette società senza sottrarre risorse ai loro bilanci.

Si riportano qui di seguito le società miste operanti in Calabria, con gli ambiti di competenza:

| A.T.O. | Sottoambito | Società | Sede |
|--------|-------------------|-----------------------|---------------|
| 1 | Castrovillari | Il Pollino SpA | Castrovillari |
| 2 | Cosenza Rende | Valle Crati SpA | Rende |
| 3 | Presila Cosentina | Presila Cosentina SpA | Lamezia Terme |

| | | | |
|----|------------------------|----------------------------------|-------------------|
| 4 | Sibaritide | Sibaritide SpA | Rossano Scalo |
| 5 | Alto Tirreno | Alto tirreno Cosentino SpA | Scalea |
| 6 | Appennino Paolano | Appennino Paolano SpA | Amantea |
| 7 | Catanzaro | Ambiente e Servizi Catanzaro SpA | Catanzaro |
| 8 | Lamezia Terme | Lamezia Multiservizi | Lamezia Terme |
| 9 | Soverato | Schillacium SpA | Soverato |
| 10 | Crotone | Akros SpA | Crotone |
| 11 | Vibo Valentia | Proserpina SpA | Vibo Valentia |
| 12 | Locride area grecanica | Locride Ambiente SpA | Siderno Super. |
| 13 | Piana di gioia Tauro | Piana Ambiente SpA | Rosarno |
| 14 | Reggio Calabria | Fata Morgana SpA | Villa S. Giovanni |

Dai dati forniti dal commissariato per l'emergenza rifiuti, relativi alla raccolta differenziata per l'anno 2002, si rileva che la percentuale annua media regionale è dell'8,6 per cento, su detto risultato ha inciso il dato relativo alla provincia di Crotone che è pari al 3.35 per cento, ed anche in considerazione che il servizio di raccolta differenziata è stato avviato con notevole ritardo.

La percentuale dell'ultimo bimestre 2002 è pari circa al 12 per cento, come risulta dalla tabella allegata, fornita dal commissariato. Dai dati acquisiti e dalle difficoltà emerse in quei comuni che continuano a gestire direttamente o con altre ditte private la raccolta dei rifiuti solidi urbani si ha motivo di ritenere, ha confermato il responsabile della struttura commissariale, dottor Papello, che, una volta ricondotta tutta la raccolta di rifiuti alle società miste si potranno riscontrare in Calabria risultati positivi nei prossimi anni, pur se, allo stato, la percentuale raggiunta di raccolta differenziata è di gran lunga inferiore al 35 per cento, obiettivo previsto dal decreto legislativo 22/97.

Questo auspicio trova conforto negli ulteriori impegni finanziari deliberati dalla gestione commissariale, finalizzati ad attrezzature per la raccolta differenziata; nella costituzione di una Commissione ispettiva che dovrà verificare la funziona-

lità delle società miste e fornire utili suggerimenti sulle più opportune iniziative da assumere per migliorare il livello della raccolta differenziata e le verifiche costanti finalizzate a monitorare l'intera situazione afferente la raccolta differenziata, che il commissariato ha già attivato.

3.4. — *Modalità per l'espletamento delle gare di appalto.*

La struttura commissariale ha completato l'iter per la costituzione delle 14 società miste ed ha affidato il servizio e trasferito le competenze per la raccolta differenziata per i singoli sottoambiti territoriali.

Sono state espletate tutte le gare di appalto per l'aggiudicazione del 49 per cento, quota privata, alle ditte risultanti vincitrici e sono stati trasferiti ai Comuni le quote pubbliche del 51 per cento delle società, consistenti in 80 miliardi di forniture in attrezzature e mezzi di trasporto, già concessi in comodato d'uso alle ditte private per l'avvio del servizio di raccolta.

Le gare sono state indette con la collaborazione di notai, che hanno proceduto al sorteggio delle ditte dall'elenco appositamente predisposto dalla struttura commissariale, e dalle Prefetture, che hanno presieduto la delicata fase di aggiudicazione.

Le gare sono state espletate con una licitazione privata semplificata, procedura che offre valida garanzia di legalità per l'aggiudicazione e tempi rapidi per l'affidamento del servizio.

La struttura commissariale ha ritenuto opportuno adottare queste procedure in considerazione che la Calabria costituisce un territorio delicato per quanto concerne il pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici.

È stato previsto che alle predette società si potrà trasferire, per iniziativa degli Enti locali competenti, anche la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Detto servizio in molte amministrazioni, attualmente, viene gestito direttamente dai Comuni stessi o da altre

società private. Questa opportunità avrà ripercussioni positive sia sotto l'aspetto funzionale che economico, con vantaggi sulle utenze.

Le gare in tutte le regioni commissariate possono essere espletate in deroga alla normativa sugli appalti e sulla pubblicità. In Calabria la deroga è stata utilizzata solo per gli interventi sotto la soglia comunitaria.

Le ditte sono state controllate preventivamente dalle Prefetture per verificare eventuali infiltrazioni di tipo mafioso.

Il fenomeno dell'impresa mafiosa, nel sud Italia in particolare, rappresenta una problematica diffusa. L'imprenditore mafioso/camorrista ha avuto la capacità di comprendere come le cospicue risorse finanziarie — di cui la ndrangheta, la mafia e la camorra riuscivano ad appropriarsi illecitamente con i reati di usura, racket ed estorsioni — potessero consentire di compiere un salto di qualità, cioè attrezzarsi come imprenditore dal « coltetto bianco ».

Molteplici sono i metodi di gestione, da parte della criminalità, delle aziende che si inseriscono nel circuito legale dell'economia, con riflessi negativi sul mercato, con conseguenze devastanti per molte aziende sane; è quindi necessario mantenere vigile e permanente l'attenzione delle competenti autorità investigative sulle società partecipanti alle gare, sugli appalti e sulla gestione degli impianti tecnologici, delle discariche autorizzate e dei servizi di raccolta.

Rimane sempre alto il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata in questi settori, in considerazione del fatto che la criminalità cerca sempre nuovi mercati sui quali investire con profitto la liquidità « sporca », frutto dell'attività criminale. Come è noto, i sistemi di riciclaggio di dette risorse sono numerosi e sempre più sofisticati per sfuggire all'azione investigativa, che dispone di procedure complesse per poter ottenere i necessari riscontri, indispensabili per avviare quelle misure di prevenzione patrimoniale che costituiscono il principale mezzo di contrasto alla criminalità economica.

Appare quanto mai necessario richiamare la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura approvata dall'assemblea plenaria nella seduta del 24 luglio 2002. Nella predetta risoluzione il C.S.M. denuncia, fra l'altro, che vi sono state negli ultimi cinque anni indagini giudiziarie, nel corso delle quali si è potuto riscontrare l'esistenza di una imprenditoria mafiosa, operante sul territorio di Reggio Calabria e della provincia, ma anche nell'area di Catanzaro, mediante la commissione di reati di estorsione, trasferimento fraudolento di valori e turbative d'asta.

In particolare, nel campo degli appalti pubblici « la 'ndrangheta » ha ormai raggiunto, attraverso le sue diramazioni locali, la capacità di controllare quasi capillarmente le procedure d'asta di gran parte dei comuni, e la sua vulnerabilità è fiaccata dalla sostanziale assenza di collaboratori di giustizia.

3.5 — Rifiuti speciali. Gestione smaltimento.

Il trattamento dei rifiuti speciali rappresenta una problematica di particolare interesse ed il « Piano » ha definito i criteri per il rilascio delle autorizzazioni ai privati ed ha previsto una diversa metodologia tendente ad individuare la specificità delle singole categorie e prospettare le più idonee e possibili soluzioni di smaltimento, al fine di garantire la massima sicurezza.

Sono stati individuati nel piano, per i rifiuti speciali, sia i fabbisogni che l'offerta di smaltimento complessivamente disponibile a livello di bacino regionale e tutte le fasi per la relativa gestione ricondotte all'iniziativa dei privati.

In relazione alle preoccupazioni emerse nelle audizioni è opportuno che la struttura commissariale provveda, nelle more del concreto trasferimento delle relative competenze alle amministrazioni locali, ad attivare più efficaci sistemi di verifiche, controlli e monitoraggio sulla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali e pericolosi, che consentano non solo di ridurre disfunzioni, speculazioni e sprechi

di risorse finanziarie, ma soprattutto contribuiscano ad evitare che i predetti rifiuti possano continuare ad essere smaltiti in discariche non idonee o abusive, vanificando gli obiettivi del decreto legislativo 22/97, che tendono a:

assicurare la protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi;

smaltire senza pericolo per la salute dell'uomo e senza rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora, senza causare inconvenienti di rumori e odori e senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

Il Commissariato ha proceduto, con notevole impegno finanziario, a recuperare e smaltire, nell'anno 2001, rifiuti sanitari « spiaggiati » per evitare danni all'ambiente ed alle attività turistiche. Le indagini investigative, tempestivamente attivate, non hanno sortito alcun effetto per individuare i responsabili.

4. — ATTUAZIONE DEL PIANO DEI RIFIUTI — PROBLEMATICHE

Alla struttura del Commissariato va riconosciuto il merito di aver dotato la Regione Calabria di un piano per la gestione dei rifiuti, che affronti, efficacemente nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge, tutte le complesse e delicate problematiche nell'ambito di un sistema integrato di smaltimento dei rifiuti. Un piano che potrà ulteriormente migliorare, in termini di funzionalità ed efficienza, con il contributo propositivo degli Enti locali nella fase di concreta attuazione.

Non si possono non tenere nella dovuta considerazione le obiettive difficoltà che impediscono la concreta e rapida attuazione del piano, nei suoi molteplici aspetti. Difficoltà riconducibili ai guasti provocati dai ritardi che si sono accumulati nei scorsi anni in un settore così complesso e delicato, quale è quello dei rifiuti, che richiede i tempi tecnici necessari per rac-

cordare le varie fasi operative del ciclo integrato ed offrire risposte adeguate ed efficaci sul territorio.

Ritardi da attribuire all'inerzia delle amministrazioni locali che hanno consentito e tollerato un dissennato utilizzo del territorio che tuttora, purtroppo, si evidenzia con una miriade di piccole e grandi discariche, che formano commistione di inquinamento del suolo e delle acque oltre che, naturalmente, a concorrere relativamente al degrado del paesaggio, che si riscontra nonostante l'impegno profuso dalla struttura commissariale, tesa a bonificare aree inquinate da discariche abusive.

Una attività dell'amministrazione straordinaria che non ha potuto trasformare con significativi miglioramenti un territorio che presenta un grave stato di inquinamento, che necessita invece di una strategia complessiva per la bonifica ed il recupero ambientale, che va attivata con progetti finalizzati con una proficua collaborazione degli Enti locali e con adeguate risorse finanziarie.

4.1 — Recupero ambientale. Siti inquinanti. Bonifiche.

Il piano dei rifiuti approvato, già restituito dalla Comunità Europea, consente la disponibilità di circa 700 miliardi di fondi strutturali da utilizzare per le bonifiche ambientali, che costituiscono, allo stato, la più pressante emergenza per la Regione Calabria. Emergenza che impone, con ogni urgenza, una strategia d'intervento tesa al recupero ambientale di vaste aree del territorio.

Dai dati acquisiti dal Comando del Corpo Forestale — che ha operato in stretto collegamento con la struttura commissariale — e dalle autorità preposte alla vigilanza e tutela del territorio, emerge uno scenario rappresentato da numerose discariche prive di idonee recinzioni, facilmente accessibili, con il pericolo che detti siti vengano tuttora illegalmente utilizzati.

Per gran parte delle discariche abusive, infatti, non risultano effettuati i prelievi

dei rifiuti sversati per procedere ad analisi atte ad accertare l'effettiva pericolosità e lo stato di inquinamento delle falde acquifere, ove interessate.

Nei 409 Comuni calabresi sono stati censiti ben 696 siti potenzialmente inquinati di rifiuti con volumi superiori ai 250 mc.. Le discariche dotate delle opere necessarie a prevenire l'inquinamento sono appena 39 (5,6 per cento) e il 63 per cento delle discariche è ubicato a meno di 150 metri dai corsi d'acqua.

Dati allarmanti soprattutto per il grave inquinamento del suolo e delle acque sotterranee e del concreto pericolo, sotto l'aspetto sanitario, per le comunità interessate.

Si riscontrano nella regione un elevato numero di siti utilizzati per lo smaltimento dei rifiuti, spropositato rispetto alla popolazione residente — una discarica ogni 2974 abitanti — il che induce ad ipotizzare possibili coinvolgimenti, nel passato, di smaltimento di rifiuti pericolosi provenienti anche da altre regioni o dall'estero con l'inserimento della criminalità organizzata, sempre tempestiva nell'utilizzare tutte le opportunità per diversificare i propri illeciti interessi.

Le situazioni di degrado ambientale, riconducibili al disinteresse di molte delle amministrazioni locali, hanno favorito, certamente in passato, ma sussistono tuttora i rischi, le ecomafie e le attività di operatori senza scrupoli, che hanno inquinato terreni e canali con i residui delle proprie attività (settori agroalimentari, frantoi ed edilizia), come è stato ampiamente relazionato dal Corpo Regionale della Forestale e dalla Capitaneria di Porto di Gioia Tauro.

Non sono da trascurare inoltre i comportamenti incivili di taluni abitanti che hanno disseminato sul territorio materiale di ogni tipo, soprattutto inerti ed amianto, derivanti da demolizioni e dall'attività di ristrutturazione edilizia.

L'utilizzazione di aree non idonee alla localizzazione delle discariche, anche a ridosso di canali, torrenti o ai margini di alvei fluviali, in terreni senza recinzione ed impermeabilizzazione del sottofondo,

privi di impianti di canalizzazione delle acque piovane e della raccolta del percolato, hanno provocato gravi ripercussioni sotto l'aspetto ambientale ed igienico-sanitario.

La Calabria, fortemente marcata dal suo assetto strutturale ed orografico, presenta discariche abusive soprattutto sul territorio pianeggiante, e cioè nella ristretta fascia delle pianure costiere e nelle vallate fluviali che separano le catene montuose principali.

Le discariche abusive, con tale particolare ubicazione, ogni qualvolta fenomeni alluvionali colpiscono le fiumare calabre, vengono ad essere coinvolte, con ripercussioni gravissime sui terreni a valle, fino al mare.

È stato evidenziato durante l'audizione del 27 e 28 giugno 2001 che, durante i mesi estivi, nei pressi dei centri turistici, ove si segnala la presenza di centinaia di migliaia di villeggianti — il comune di Scalea d'estate arriva ad oltre 200 mila abitanti e tanti altri comuni costieri ne sono altrettanto interessati — il numero delle discariche abusive aumenta vertiginosamente e pericolosamente dando un'immagine squallida del territorio, che evidenzia un'incapacità delle amministrazioni locali di gestire adeguatamente i servizi di smaltimento dei rifiuti.

Se si escludono 19 comuni, nei rimanenti 390 è stato individuato almeno un sito particolarmente inquinato.

Molti rifiuti vengono scaricati, infatti, anche dalle ditte incaricate allo smaltimento in fiumi e nei valloni, in posti ubicati fuori dai percorsi di transito, se non addirittura a mare, come si è verificato nel 2001, vanificando così gli sforzi della gestione commissariale, dell'amministrazione regionale e l'opera di depurazione delle acque, provocando, altresì, oltre un danno ambientale, un notevole danno economico per le difficoltà di recupero di rifiuti disseminati su un vasto territorio.

Dal Commissariato sono stati attivati molti interventi sia per lo smaltimento dei rifiuti che vengono lasciati sulle spiagge dalle « carrette del mare », abbandonate

dopo lo sbarco dei profughi clandestini, sia per la rottamazione delle stesse. Operazioni costose che le amministrazioni locali non sono nelle possibilità di sostenere.

4.2. — Sito industriale di « Pertusola » sud Crotone.

Se il degrado ambientale, ampiamente evidenziato, rappresenta uno scenario drammatico per una regione già interessata da rilevanti problemi economici, occupazionali e di criminalità organizzata, diventa inquietante se prendiamo in considerazione gli effetti dell'inquinamento che provoca l'area industriale di « Pertusola » — sud Crotone — stabilimento per la produzione di zinco.

Trattasi di un'area industriale con un inquinamento da ferriti, altamente pericoloso per la salute degli abitanti, già incluso tra i siti inquinati di rilevanza nazionale.

La struttura del Commissariato ha dato il via ad un'azione di bonifica in danno nei confronti della proprietà ENI-SUD e dei responsabili degli impianti. Si tratta di un intervento che prevede un costo di bonifica valutato intorno ai 200/300 miliardi. Il progetto presentato dalla società ENI-SUD non è stato considerato idoneo dalla struttura del Commissariato sotto l'aspetto tecnico né è stato possibile concordare un nuovo progetto con la collaborazione dei tecnici del Commissariato.

La Commissione, anche in relazione alla documentazione già acquisita nelle precedenti audizioni, ha ritenuto necessario, in data 9 luglio 2003, effettuare un sopralluogo presso lo stabilimento « Pertusola Sud » per una più approfondita conoscenza dell'area industriale e dell'intero contesto, ubicato in prossimità dell'area portuale della città di Crotone.

Lo stabilimento si trova infatti sulla strada statale jonica in un'area industriale, a circa 1.5 chilometri da Crotone. Già dal 1999 sono cessate le attività produttive del sito e si è in attesa di provvedimenti che consentano l'avvio delle attività di demolizione degli impianti e delle strutture civili ad essi connesse, nonché delle con-

seguenti attività di bonifica dei suoli e della falda, fortemente inquinata.

Il processo produttivo pregresso ha riguardato la produzione di zinco nell'ambito del settore minerario-metallurgico. Il sito rientra tra quelli di interesse nazionale, da sottoporre ad interventi di bonifica e ripristino ambientale (decreto ministeriale 468 del 18 settembre 2001), perimetrato con il decreto del 26 novembre 2002. Nel marzo 2000 è stato approvato da parte del commissariato per l'emergenza ambientale della regione Calabria il piano di caratterizzazione delle bonifiche del sito.

Il 1° ottobre 2001 il Ministero dell'interno, delegato per la protezione civile, ha assegnato al commissario delegato il compito di effettuare la bonifica del sito « Pertusola » in danno alla proprietà Syndial SpA, già ex Pertusola Sud.

Sono state fornite dal commissario delegato relazioni sull'attività svolta nell'area industriale di Crotone, in particolare sui vari piani di caratterizzazione stralcio e progetti di bonifica esaminati dal Ministero dell'ambiente e approvati in sede di conferenze di servizi.

Provvedimenti che evidenziano una forte determinazione della struttura commissariale nell'espletamento delle deleghe conferite.

Allo stato risulta appaltata dalla struttura commissariale la gara per la bonifica del sito di Pertusola in danno alla proprietà Syndial, aggiudicata in via provvisoria, che comporta un onere di 230 miliardi.

In data 14 aprile 2003 il commissario delegato ha citato in giudizio la società Syndial innanzi al tribunale di Milano per il risarcimento di danno ambientale per la somma complessiva di euro 379.114.225,77 e la società si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto della domanda ed in via convenzionale la condanna del commissario al pagamento della somma di euro 75 milioni per le spese e tutti i costi anteriori e successivi sostenuti dalla società nel corso del procedimento di bonifica fino all'ordinanza ministeriale 3149/2001.

Risultano tra la società ed il commissario delegato attivati ricorsi al TAR e Consiglio di Stato sui vari provvedimenti amministrativi connessi alla bonifica del sito.

Sono in corso tra la società e la struttura commissariale anche incontri atti a pervenire ad un accordo transattivo che consenta alla società di eseguire interventi di bonifica individuati dal commissario mediante la procedura di gara.

Trattandosi di un sito da bonificare, riconosciuto di rilevanza nazionale, si auspica che il Ministero dell'ambiente possa verificare, quanto prima, se sussistano le concrete condizioni per pervenire ad un accordo transattivo delle vertenze, che eviti ulteriori rinvii nell'esecuzione delle opere di bonifica e demolizione e soprattutto dispendiose vertenze giudiziarie. Sarebbe opportuno altresì istituire un apposito fondo di rotazione per rendere maggiormente efficaci le azioni in danno nei confronti dei soggetti inquinatori.

Le esperienze acquisite nei sopralluoghi effettuati su siti industriali dismessi, riconosciuti fortemente inquinanti e di rilevanza nazionale, pertanto da sottoporre a complessi e dispendiosi progetti di bonifica e di riqualificazione ambientale, impongono, per gli aspetti sociali, economici ed ambientali che ne derivano, momenti di riflessione, di approfondimento e di valutazione sulle più adeguate strategie di intervento, che non potranno non coinvolgere, nei modi che si riterranno più adeguati, lo Stato con l'apporto di tecnologie, di risorse umane e finanziarie.

4.3. — *Discariche — Disponibilità dati.*

Dal rapporto del « 3° censimento delle discariche abusive » predisposto dal Corpo Forestale dello Stato, si rileva che in Italia esistono 1420 discariche autorizzate, comprendendo anche le discariche per i rifiuti pericolosi.

Il Presidente dell'Osservatorio Nazionale dei rifiuti ha evidenziato che il ricorso alla discarica è ancora prevalente ed eccessivo rispetto ai principi sanciti dalla normativa

vigente che, invece dello smaltimento, intende, necessariamente, privilegiare il riuso, il riciclo ed il recupero dei rifiuti stessi.

Tale affermazione è ulteriormente rafforzata ed i termini del problema vengono ancora amplificati, se si considera che al dato delle discariche autorizzate si deve aggiungere anche la quantità di rifiuti smaltiti illegalmente attraverso le 4.866 discariche abusive individuate con il precitato censimento, in particolare quelle che risultano tuttora attive.

Il territorio della Calabria ha gravi problemi di inquinamento, riconducibili anche ad una mancata politica di sensibilizzazione, di prevenzione e di repressione.

L'attività amministrativa, di studio, di ricerca, di programmazione e di organizzazione del sistema integrato dei rifiuti, riconducibile alla gestione e responsabilità del Commissario, in attuazione delle deleghe conferite, risulta definita, programmata ed in parte realizzata.

Tuttavia, la concreta attuazione del piano dei rifiuti, in termini di funzionalità ed operatività sul territorio, per molteplici motivi non corrisponde alle potenzialità degli impianti, dei mezzi e delle risorse umane e finanziarie messi in campo. Necessita accelerare la realizzazione di tutti gli impianti programmati, in particolare i termovalorizzatori, per evitare l'utilizzo delle discariche in difformità agli obiettivi del decreto legislativo 22/97.

Si rende indispensabile promuovere un più incisivo coinvolgimento degli Enti locali nella concreta gestione dell'intero sistema, in particolare del servizio per la raccolta differenziata, e, nei limiti delle rispettive competenze, attivare le più idonee iniziative finalizzate a promuovere una sensibilizzazione delle comunità al rispetto e tutela dell'ambiente; a perseguire i principi e gli obiettivi del decreto legislativo 22/97 e soprattutto a diffondere la cultura della legalità.

4.4. — Piano Bonifiche delle discariche — Classificazione.

Il Commissario delegato ha approvato un piano di bonifiche per le discariche,

prevedendo una classificazione dei 696 siti censiti per tipologia dei rifiuti smaltiti e per pericolosità.

Delle 696 discariche del piano bonifiche, redatto dalla struttura commissariale, 58 risultano attive, 636 dismesse, 17 in costruzione.

Classificazione siti a rischio

| | |
|--------------------------|--------|
| Siti a rischio marginale | n. 37 |
| Siti a rischio basso | n. 261 |
| Siti a rischio medio | n. 261 |
| Siti ad alto rischio | n. 40 |

I siti ad alto rischio sono aree con enormi volumi di rifiuti, costituiti da grosse discariche dismesse, per lo più a ridosso di corsi d'acqua ed a breve distanza dalle foci di fiumi e canali, con danno ambientale in atto ed elevato rischio per la salute delle popolazioni interessate.

N. 240 discariche sono utilizzate solo per R.S.U. (non viene esclusa però la presenza di rifiuti urbani pericolosi).

N. 4 discariche sono costituite da rifiuti speciali pericolosi.

N. 5 discariche sono costituite da rifiuti ingombranti.

N. 4 discariche di inerti e materiale da demolizione.

Il resto è rappresentato da discariche utilizzate per smaltire R.S.U., rifiuti ingombranti, materiale da demolizione. Due delle quattro discariche utilizzate per smaltire rifiuti speciali pericolosi sono abusive.

L'amianto è molto diffuso sul territorio ed in forme non molto concentrate; i tempi per un adeguato intervento di bonifica saranno pertanto inevitabilmente lunghi e costosi.

4.5. — Ricognizione, valutazione e bonifica dei siti inquinati.

Il Commissario Straordinario, in accordo con l'Assessorato regionale alla Fo-

restazione ha avviato interventi di bonifica su siti di modesta entità e sta provvedendo attraverso l'ARPA alla istruttoria per la caratterizzazione dei 40 siti a rischio, individuati dal « Piano Bonifiche ».

Intanto la struttura commissariale ha eseguito:

messa in sicurezza delle discariche dismesse di Locri-Siderno, ubicate nell'alveo del Torrente Novita (R.C.);

messa in sicurezza dei siti di Cassano allo Ionio e di Cerchiara di Calabria ove sono ammassate centinaia di tonnellate di ferriti di zinco, provenienti dal sito industriale di « Pertusola » sud di Crotone, fortemente inquinato;

bonifica della discarica dismessa di Sambatello (R.C.);

bonifica della discarica di S.Luca (R.C.)

caratterizzazione del sito — impianto di trattamento rifiuti dismesso nel Comune di Rende (CS).

Obiettivi della struttura commissariale in tema di discariche.

L'obiettivo auspicato dalla gestione commissariale, come emerge dal « Piano » e dalle relazioni dei responsabili della struttura, è quello di pervenire ad un sistema informativo che permetta un'accurata conoscenza delle condizioni di inquinamento delle componenti ambientali.

A tal fine, sono state già utilizzate risorse ed attivate azioni ed obiettivi finalizzati alla ricognizione e valutazione dei siti inquinati, alla pianificazione e sviluppo delle tecnologie moderne per la bonifica e per il risanamento delle suddette discariche, alla predisposizione di un censimento e di uno studio, con il contributo scientifico del mondo universitario, sulla diffusione dell'inquinamento da amianto e sul relativo smaltimento, e non sono mancate iniziative atte a sensibilizzare le comunità locali ed i giovani in particolare alla cultura della legalità e della tutela dell'ambiente.

4.6. — *Funzionamento dell'ARPA Calabria — Attività.*

Nella Regione Calabria l'ARPA, che ha specifiche competenze nella gestione dei dati relativi al catasto rifiuti ed un ruolo incisivo nel promuovere azioni di verifiche sul territorio e di sensibilizzazione della popolazione, è stata messa nelle condizioni di funzionare solo nel 2002, pertanto, non dispone degli elementi necessari per redigere il rapporto annuale sullo stato dell'ambiente.

Strumento indispensabile, anche per gli Enti locali ed i competenti uffici regionali e statali, per definire con ulteriori elementi di valutazione le più adeguate strategie di intervento, non solo volte ad una mera protezione, ma anche valorizzazione e fruizione della risorsa ambiente.

Il rapporto annuale dell'ARPA ed il catasto aggiornato dei rifiuti consentiranno approfondimenti e confronti con le situazioni pregresse e valutazioni sull'evoluzione delle condizioni ambientali, nonché sull'efficacia delle politiche adottate in materia dalle competenti amministrazioni all'interno di un unitario interesse sociale.

Dall'audizione del 9 luglio 2002 i dirigenti dell'ARPA, presenti in rappresentanza del commissario, hanno evidenziato che l'Agenzia è tuttora impegnata nella fase organizzativa, necessita di ulteriore personale specializzato e di adeguate risorse finanziarie per attivare ulteriori iniziative di competenza.

5. — ATTIVITÀ ILLEGALE — RISULTANZE DELLE INDAGINI INVESTIGATIVE.

5.1. — *Informazioni e dati sull'attività investigativa.*

Risultano, annualmente, attivate dalle competenti Procure della Repubblica indagini investigative e procedimenti giudiziari afferenti la salvaguardia del patrimonio ambientale e la gestione dei rifiuti, che si concludono con esercizio dell'azione penale.

I reati più ricorrenti consistono nella mancata bonifica dei vecchi siti accoglienti le discariche comunali, gran parte infatti non risultano bonificati, né recintati e, non raramente, utilizzati in modo indiscriminato.

I predetti siti sono di difficile « gestione » perché continuano ad accogliere rifiuti, a volte anche pericolosi, e non è dato conoscere se sotto lo strato superficiale vi siano rifiuti tossici, se non con indagini che richiedono notevoli impegni finanziari e, pertanto, anche difficile da autorizzare se non adeguatamente motivate.

È stato denunciato che all'impianto tecnologico di ALLI di Catanzaro non tutte le categorie di rifiuti possono essere conferite e ne consegue che i rifiuti non accettati in discarica vengono smaltiti da parte dei produttori/detentori in modo indiscriminato e spesso lungo strade, corsi d'acqua, favorendo in tal modo la crescita di ulteriori discariche dalle dimensioni variabili e, a volte, incontrollabili. Nella predetta discarica è stato accertato che alcuni macchinari non erano mai entrati in funzione e la discarica funzionava al 35 per cento del potenziale di utilizzo.

Dalle relazioni dell'autorità giudiziaria emerge la presenza di numerosissimi reati ambientali relativi ad attività agro-alimentari in alcune aree ben circoscritte e all'utilizzo di discariche da parte di una massa consistente di cittadini e di operatori del settore edilizio, riconducibili a comportamenti dovuti ad una scarsa cultura ambientale.

Significativa la relazione del Sostituto Procuratore generale della Repubblica delegato dal Procuratore Generale di Reggio Calabria. Ha evidenziato, fra l'altro:

« La battaglia all'ecomafia e allo smaltimento illecito dei rifiuti si può fare in due fasi: quella preventiva, cioè attuando delle normative che consentano alle autorità pubbliche (Aziende ospedaliere, A.S.L., Prefetture) il controllo della migrazione di rifiuti da un territorio o da una regione all'altra; quella repressiva, cioè individuando i siti, cercando di scoprire i responsabili e mettendoli in galera.

Sia su un piano sia sull'altro la legislazione attuale è un completo fallimento, per il semplice motivo che i reati sono contravvenzionali e, come è noto, si prescrivono in quattro anni e mezzo, per cui, pur se identificato il responsabile, non si riesce nemmeno ad arrivare alla fase dell'udienza preliminare. Il danno è rimasto alla collettività perché quei soggetti non saranno perseguibili penalmente; civilmente non è dato sapere cosa l'Avvocatura dello Stato riuscirà a pignorare. Una cosa è certa: una zona sarà stata devastata e, a seconda del rifiuto che sarà stato trovato, occorrerà bonificare con danni erariali inimmaginabili e ambientali a volte difficili da risolvere ».

In questa dichiarazione c'è in sintesi la difficoltà di indagare sul territorio, concetto ribadito da altri autorevoli procuratori e dagli organi investigativi.

Si rende necessaria l'approvazione di una legislazione che consenta le intercettazioni telefoniche ed ambientali e soprattutto la trasformazione del reato ambientale da contravvenzione a delitto.

Sono stati segnalati numerosi procedimenti in atto ed in particolare quelli connessi al sito industriale della « Pertusola » di Crotona, particolarmente inquinato e pericoloso.

Dall'audizione del 9 luglio 2003, effettuata presso la prefettura di Crotona, finalizzata, in particolare, ad acquisire dati aggiornati sull'evolversi dei provvedimenti predisposti dal commissario straordinario in attuazione dell'ordinanza del Ministro dell'interno n. 3149 del 1° ottobre 2001, che affidava al predetto commissario — presidente della regione Calabria — il compito di definire ed attuare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza, nonché le misure necessarie per la bonifica dell'area industriale « Pertusola Sud » di Crotona, in danno alla società proprietaria, sono stati forniti dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Crotona — dottor Francesco Tricoli — ed il sostituto procuratore — dottor Federico Somma — notizie inerenti reati contro l'ambiente, trattati dalla sezione di polizia

giudiziaria « NISA », che risultano in totale 1046 e coprono un arco di tempo che va dal 1998 al 2002.

Le indagini svolte hanno interessato le problematiche di inquinamento ambientale nella provincia di Crotone, che contemplano sia lo smaltimento illecito di rifiuti, l'inquinamento delle acque, dell'aria, l'abusivismo edilizio ed il fenomeno del cosiddetto « elettrosmog ».

Dalla documentazione acquisita si rilevano indagini attivate dall'autorità giudiziaria che riguardano gli impianti di Pertusola Sud, che meritano una doverosa attenzione.

Una prima indagine, tuttora in corso, si riferisce all'irregolare utilizzo di un materiale denominato « conglomerato idraulico catalizzato » prodotto dalla società Pertusola Sud di Crotone, che avrebbe consentito alle ditte « Craton Scavi Costruzioni Generali SpA » e « Ciampà Paolo srl », l'approvvigionamento del predetto materiale da utilizzare come sottofondo e/o rilevato per opere pubbliche.

I rifiuti pericolosi prodotti e illecitamente smaltiti « scorie cubilot » sono il frutto di una miscela denominata « cascoril » e « conglomerato idraulico catalizzato », utilizzato per la realizzazione di rilevati e sottofondi stradali di opere pubbliche (scuole — strade — ponti e viadotti) e private, nonché dalla stessa Pertusola Sud utilizzati per la bonifica in discarica a mare sita in località Armeria di Crotone.

Per tale utilizzo la società Pertusola Sud è ricorsa all'applicazione del decreto ministeriale ambiente del 5 febbraio 1998 nella procedura semplificata per lo smaltimento di rifiuti.

Dagli accertamenti effettuati dal consulente tecnico incaricato dall'autorità giudiziaria, tale rifiuto pericoloso non era ammissibile alle procedure semplificate. Per detti reati sono indagati i vertici dello stabilimento ed i titolari delle ditte interessate allo smaltimento illecito.

Dai dati acquisiti risultano smaltiti in cantieri di proprietà « Craton Scavi » « scorie cubilot » per kg 127.890.147 ed in cantieri di proprietà « Ciampà Paolo srl » altri kg 83.387.125. Smaltimento che ha

comportato rilevanti utili alle predette società e notevoli danni alle ditte concorrenti, costrette a comprare a costi più alti materiale di cava, mentre per le « scorie cubilot » le ditte venivano addirittura sovvenzionate per il relativo ritiro.

La dirigenza Syndial, ex Pertusola Sud, in merito all'indagine di cui trattasi ha dichiarato di poter documentare l'estraneità della società da comportamenti illegali. Trattasi di un'indagine investigativa, tuttora in corso, e pertanto si rinvia ogni considerazione alle determinazioni conclusive della competente autorità giudiziaria.

Altra indagine che investe lo stabilimento industriale Pertusola Sud trae origine da accertamenti effettuati dal settore ambiente della provincia di Crotone circa la gestione dei rifiuti pericolosi quali « ferriti di zinco ». Tali rifiuti sono classificati ai sensi del decreto legislativo 22/97 come rifiuti pericolosi derivanti da processi idrometallurgici dello zinco, con classi di pericolosità identificati come « irritante », « nocivo », « tossico », « corrosivo », « sorgente di sostanze pericolose ».

I sopraddetti rifiuti, mediante apposito impianto, subivano un trattamento cosiddetto di « essiccamento » onde permettere il loro trasporto su nave per essere inviati presso l'impianto della società denominata « Porto Vesme srl », sita in Portoscuso (CA), per il recupero di metalli presenti nei suddetti rifiuti.

L'autorità giudiziaria ha accertato reati in relazione all'attività di stoccaggio e trasporto, che hanno comportato il sequestro in data 11 febbraio 2002 di parte dello stabilimento e le ferriti di zinco stoccate. Provvedimento che ha comportato indagini anche nei confronti dei vertici dello stabilimento.

Sono tuttora in corso altre indagini inerenti il sequestro di sacchi contenenti rifiuti pericolosi per un totale di circa 350 tonnellate.

Altra indagine in corso, che ha determinato in data 24 marzo 2003 il sequestro di valvole, tubi e connessioni comunque denominate, che collegano il serbatoio e la vasca a setti con i canali n. 1 e 2 dello stabilimento EniChem, in località Punta

Alice nel comune di Cirò Marina, è stata portata all'attenzione della Commissione.

La predetta indagine attivata nei confronti dell'ex direttore dello stabilimento EniChem di Cirò Marina e del responsabile della sicurezza EniChem, scaturisce, come si rileva dalla documentazione della procura della Repubblica di Crotone, da procedimenti industriali che deterioravano le acque marine demaniali, antistanti la località Punta Alice nel predetto comune e quelle circostanti alterandone l'equilibrio idro-biologico mediante lo smaltimento diretto, sotto forma di fanghi, di circa 15 tonnellate di solfato di calcio, circa 13 tonnellate di carbonio di calcio e circa 1,3 tonnellate di idrossido di magnesio ogni giorno, ed in tal modo effettuavano immissioni moleste non consentite dalla legge ed alteravano la bellezza naturale di quel mare, sottoposto alla speciale protezione delle autorità di Cirò Marina, con condotta perdurante, accertata il 13 giugno 2002.

Anche su quest'altra indagine si attendono le definitive determinazioni dell'autorità giudiziaria.

È doveroso evidenziare che la Commissione si astiene dall'esprimere valutazioni su problematiche oggetto di indagini dell'autorità giudiziaria, né intende esprimere giudizi relativi ad accuse generiche di connivenza con la criminalità organizzata espresse, e riportate dalla stampa, nei confronti di operatori economici interessati ai settori connessi allo smaltimento di rifiuti se non suffragate da documenti. Si ritiene indispensabile attendere sempre e comunque l'esito delle indagini ed esprimere valutazioni solo sulla base delle motivate determinazioni dell'autorità giudicante.

Dalle audizioni dei Prefetti e dei Questori e dalle relazioni delle autorità preposte all'attività giudiziaria ed investigativa emerge che i reati ambientali sono ancora molto diffusi sul territorio, pur se si esclude il coinvolgimento diretto della criminalità organizzata.

Dal Comando Generale dei Carabinieri emerge uno scenario che conferma quanto già evidenziato dalle Procure. Si richiamano i dati riportati sui prospetti riepilogativi delle attività di contrasto — periodo gennaio 2000 — giugno 2002 —, con le indagini più significative.

Dalle relazioni del Comando Generale e dei Comandi Provinciali si rileva, in sintonia con quanto evidenziato dai Procuratori Generali della Repubblica, la presenza di numerose discariche abusive nella regione, il preoccupante inquinamento ambientale da rifiuti tossico-nocivi, e la maggiore efficacia che potrebbe derivare, sul piano della prevenzione, dalla trasformazione dei reati ambientali da contravvenzioni a delitti, anche in considerazione delle più incisive attività investigative che ne potranno scaturire.

Il Comando Generale dei Carabinieri conferma un graduale ridimensionamento dei reati sul territorio, riconducibile anche alla pressante attività di controllo e contrasto.

Dai Comandi Provinciali dei Carabinieri che con l'intervento del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente e con l'ausilio dell'8° nucleo elicotteri di Vibo Valentia e con il M.P.P. — Presidio Multinazionale di Protezione — Settore Chimico dell'A.S.L. n. 11 di Reggio Calabria — hanno operato sul territorio, viene confermato che le forme diffuse di illegalità, tuttora presenti, sono quelle relative allo scarico abusivo in terreni o in cave abbandonate di materiale di demolizione, elettrodomestici, carcasse di automobili, residui di industrie agro-alimentari e frantoi con scarico abusivo di acque reflue industriali, senza la prescritta autorizzazione, che dimostra l'incapacità di gestione del territorio da parte delle amministrazioni locali e la precarietà del servizio della raccolta differenziata.

Il Comando Carabinieri di Reggio Calabria ha denunciato una vicenda eclatante. Ha riferito che la società appaltatrice dei lavori per il prolungamento della pista aeroportuale ha utilizzato, per la costruzione del sottofondo dell'area di sicurezza della pista, materiali di risulta provenienti da demolizioni di opere pubbliche cittadine e, pertanto, non idonei a sopportare le sollecitazioni fisiche degli aerei, nelle operazioni di atterraggio e decollo.

È stato, altresì, evidenziato che a Reggio l'ex inceneritore « Castalda S.p.a. », ora « FISIA ITALIMPIANTI S.p.A. » veniva utilizzato quale luogo di smaltimento definitivo di rifiuti ospedalieri trattati, provenienti dalla Sicilia ed in particolare da Palermo. È stato tratto in arresto un imprenditore palermitano — rappresentante della Ditta D.E.A., aggiudicataria dell'appalto di raccolta e smaltimento dei rifiuti ospedalieri provenienti dall'Ospedale Civile « Cervello » di Palermo.

Dal Comando dei Carabinieri si ha un allarmante riscontro per quanto concerne l'inaffidabilità della gestione della raccolta dei rifiuti speciali, già oggetto di approfondimento e di critiche in sede di audizione.

La scarsa presenza sul territorio regionale di idonee discariche contribuisce a mantenere alti i costi di smaltimento, costringendo i piccoli imprenditori e commercianti ad abbandonare in località isolate i rifiuti prodotti con le inevitabili conseguenze per l'ambiente.

Il Comando Carabinieri di Catanzaro ha evidenziato che il 22 marzo 2000, in « Gizzeria Lido » a seguito di controlli effettuati sull'impresa appaltatrice dei lavori di costruzione della terza corsia dell'autostrada SA-RC (corsia nord), tronco Lametia Terme — Falerna, venivano segnalate all'A.G. n.6 persone per concorso in deposito incontrollato di rifiuti e deturpamento di bellezze naturali. Una notizia di reato che impone un'attenzione particolare sui lavori in corso.

Il Comando Carabinieri di Cosenza, oltre a segnalare, come altri comandi provinciali, numerose attività illecite connesse alla gestione dei rifiuti con provvedimento di sequestro di siti adibiti a discariche di rifiuti speciali pericolosi, ha evidenziato che, nel mese di agosto 2001, veniva avviata, ed è tuttora in corso, l'indagine ECONOX, che, ha consentito di:

a) effettuare l'arresto di due persone, rispettivamente, amministratore unico e

segretaria della società T.S., corrente in quel centro;

b) segnalare all'autorità giudiziaria n.16 correi;

c) sequestrare l'impianto di depurazione della società T.S., nonché 35 veicoli di trasporto rifiuti nella disponibilità di altre ditte.

Si tratta del primo caso in Italia di applicazione del reato associativo ai sensi dell'articolo 53-bis del decreto legislativo 22/97.

Dalle relazioni trasmesse dal Comando regionale della Guardia di finanza emerge che nel triennio 2000-2002 sono stati effettuati 430 interventi che hanno consentito il sequestro di varie discariche:

160 interventi nel 2000 con 37 discariche sequestrate. Sono state sequestrate aree demaniali ed immobili e sono stati denunciati a vario titolo, prevalentemente a piede libero, vari soggetti responsabili, tra cui amministratori di Enti locali per mancanza di controlli e vigilanza o per altre responsabilità;

184 interventi nel 2001 con 10 sequestri.

Il Comando della Guardia di Finanza non esclude che nelle discariche abusive siano presenti rifiuti non trattati e nelle cave rifiuti industriali, né può escludere che imprese autorizzate al trasporto in discarica abbiano invece proceduto in modo illegale depositando i rifiuti in discariche abusive o nei luoghi più diversi.

Non risulta che le discariche abusive siano riconducibili ad organizzazioni criminali. Nel 2000 sono stati accertati, attraverso l'analisi patrimoniale dei soggetti inquisiti, cospicui redditi non dichiarati, sottratti a tassazione. Mancano però i collegamenti con il traffico di rifiuti per l'utilizzazione di discariche abusive.

Il Corpo forestale dello Stato ha svolto controlli sulle discariche chiuse con ordinanze del Commissario per l'emergenza rifiuti e nelle discariche ancora in uso.

Controlli dell'1/1/2001

| | | | |
|------------------------------|--------|------------------|-------|
| Provincia di Cosenza | n. 251 | Processi verbali | n. 11 |
| Provincia di Vibo Valentia | n. 52 | Processi verbali | n. 42 |
| Provincia di Crotone | n. 99 | Processi verbali | n. - |
| Provincia di Reggio Calabria | n. 41 | Processi verbali | n. 20 |

La situazione generale è certamente migliorata. Si riscontra un maggior ordine, i siti abusivi sono stati chiusi pur se rappresentano tuttora una minaccia ecologica. Non sono stati infatti bonificati e pertanto sussiste una minaccia di inquinamento delle falde.

I siti abusivi chiusi sono privi di garanzie tecniche. Risultano ubicati in aree a rischio idrogeologico, (burroni, scarpate – in prossimità di fiumi e torrenti). Basterebbe uno smottamento e si potrebbero provocare danni ambientali e di natura economica per i riflessi negativi sul turismo.

Il Corpo Regionale della Forestale sollecita interventi di bonifica ed una legislazione più adeguata per quanto concerne il sistema sanzionatorio, in gran parte, attualmente, depenalizzato.

Il controllo delle Capitanerie di Porto si svolge soprattutto sul mare. Un controllo puntuale anche a seguito di nuovi sistemi di monitoraggio o di obbligo di pilotaggio sullo stretto di Messina e di divieto di transito per le grandi petroliere.

È stato attivato, allo stato, solo a Messina, il sistema V.T.S. (Vessel Traffic System) che consente un controllo effettivo del traffico marino. Il sistema dovrà essere attivato anche a Reggio.

Si procede poi al controllo cartaceo dei traffici marini nei porti e ad ispezioni più insistenti, soprattutto sul traffico sullo stretto di Messina e sulle navi provenienti dai porti della Sicilia, anche a seguito di sollecitazioni di questa Commissione. Tutto ciò per evitare il traffico di materiale diretto a discariche o per impedire scarichi a mare.

La predetta Capitaneria con il Comando Generale di Roma prospettano di installare nei porti dei sistemi di « radiografia » dei carichi, soprattutto quelli dei camion e dei container.

Generalmente i porti non hanno problemi di inquinamento da rifiuti in considerazione che, soprattutto, quello di Gioia Tauro è un porto di transito per altri porti.

Esiste un grave problema per la giurisdizione territoriale del compartimento marittimo di Gioia Tauro. Tutti i materiali provenienti dalla demolizione di fabbricati o da scavi che non possono essere utilizzati vengono abbandonati, in assenza di discariche, con utilizzo improprio di terreni ubicati in valloni, fiumi, torrenti e molto spesso questo materiale viene trasportato a mare con danni rilevanti per la flora e la fauna marina.

Il Comando di Gioia Tauro ha effettuato nell'anno 2001 e nei primi mesi del 2002 una ricognizione di corsi d'acqua (fiumi- Petrace – Budello – e Messina) che dall'entroterra sfociano a mare. Si evidenziano situazioni di grave degrado ambientale e di danneggiamento paesaggistico. Degrado proveniente da insediamenti urbani e dai 325 stabilimenti agro-alimentari, frantoi, industrie agrumarie, censiti nella Piana di Gioia Tauro.

Dal gennaio 2001 al febbraio 2002 sono stati effettuati:

150 controlli presso stabilimenti industriali;

20 controlli presso scarichi o sbocchi di liquami di natura fognaria a cielo aperto.

Sono scaturiti: 19 comunicazioni di notizie di reato e 17 sequestri di iniziative di attività agroalimentari.

Sono stati riscontrati danni all'ambiente marino anche per inquinamento chimico-batterologico per lo sversamento nelle fogne dei Comuni, sprovvisti di depuratori. È stato segnalato che molte amministrazioni non si attivano per realizzare gli allacci fognari a depuratori esistenti o funzionanti. Nella Piana di Gioia Tauro è in funzione il depuratore dell'ASI, peraltro raddoppiato, ma non vi sono gli allacci di parte dei comuni – circa 40 – che potrebbero utilizzarlo. Necessita una più incisiva attività di sensibilizzazione e un costante monitoraggio.

5.2. — Considerazioni.

Dalle relazioni acquisite dalla Commissione si registra, per quanto concerne la presenza in Calabria della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, un decremento dei reati rispetto agli anni precedenti. Si segnalano infatti meno reati specifici connessi al traffico di rifiuti tossici e pericolosi provenienti da altre regioni e dall'estero, sversati in discariche abusive, ed altrettanto si riscontra per i reati contro l'amministrazione, per l'aggiudicazione di appalti con metodi illegali, non escluso il ricorso a minacce e l'uso delle armi nei confronti di imprese concorrenti.

I poteri delegati al Commissario straordinario hanno consentito infatti di poter interdire l'ingresso nella regione di carichi di rifiuti provenienti da altre regioni o dall'estero e di ridurre i centri decisionali per l'impegno e l'erogazione di risorse finanziarie pubbliche, che hanno sempre rappresentato occasione di forti interessi, di contrasti e di infiltrazione della criminalità organizzata e di corruzione di pubblici dipendenti.

Hanno influito sulla riduzione dei reati le modalità con cui la gestione commissariale ha proceduto nella definizione e realizzazione dei programmi di competenza, relativi agli impianti tecnologici e di servizio ed alla raccolta differenziata.

Sono stati adottati criteri e modalità operative per la gestione integrata dei rifiuti che offrono maggiori garanzie di legalità. La collaborazione delle Prefetture, nella gestione della fase finale del procedimento di gara per l'aggiudicazione e l'affidamento dei lavori, ha consentito di acquisire preventivamente le informazioni necessarie sulle ditte interessate alle gare, contribuendo così ad evitare rischi di infiltrazioni di componenti della criminalità organizzata.

Tutti gli impianti tecnologici sono stati programmati con il sistema del project financing. I raggruppamenti che si sono aggiudicati gli appalti ricevono il ristoro dalle tariffe della gestione per la durata prevista di quindici anni.

Le procedure adottate per l'espletamento delle gare hanno contribuito ad allentare la pressione e gli interessi della criminalità organizzata, pronta ad infiltrarsi in ogni piccola smagliatura della complessa macchina burocratica, per accaparrarsi gli appalti sul territorio ove si ritiene di poter, con ogni mezzo, anche con la violenza, « comandare » e « orientare » i flussi di danaro pubblico.

La determinazione dell'autorità giudiziaria e l'azione pressante degli organi investigativi, finalizzata ad arginare fenomeni di corruzione e l'infiltrazione della criminalità nelle varie fasi del ciclo integrato dei rifiuti, ha consentito e tuttora consente ulteriori approfondimenti ed indagini investigative per accertare possibili connessioni tra la criminalità organizzata e gli appalti, i traffici illeciti di rifiuti tossici e l'utilizzo di discariche abusive.

Sono tuttora in corso indagini tese a far luce sull'andamento di alcune gare d'appalto per lo smaltimento dei rifiuti. Le attività investigative hanno consentito di accertare l'esistenza di un gruppo di società in collegamento che riuscivano a « gestire » l'aggiudicazione delle gare, « scoraggiando » la partecipazione di terzi.

A tal fine si richiamano le relazioni acquisite agli atti della Commissione e la puntuale risoluzione approvata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 24 maggio 2002.

Dal predetto documento, come anche dalle relazioni della Commissione di inchiesta sul fenomeno della « mafia », emergono inquietanti le strategie della criminalità organizzata per riciclare i proventi illeciti, rivenienti dalle molteplici attività criminali.

Attraverso il riciclaggio dei proventi illeciti infatti la criminalità organizzata controlla ricchezze ingenti che reimpiega nei circuiti legali, grazie ad una fitta trama di collusioni con professionisti ed intermediari, affaristi compiacenti ed esponenti della pubblica amministrazione, avvalendosi anche del collaudato sistema intimidatorio per entrare nell'attività imprenditoriale. I vari sistemi di riciclaggio del danaro sporco hanno effetti devastanti per

l'economia sana e contribuiscono al degrado del contesto socio-politico culturale.

Questo pericolo che investe in modo particolare il Mezzogiorno d'Italia evidentemente è riconducibile anche alle ristrettezze della base produttiva, che fornisce l'impalcatura socio-economica ideale per incrementare e consolidare la presenza della malavita, nelle sue forme più complesse ed articolate, nel mondo imprenditoriale e su vaste aree del territorio regionale.

In questi scenari si rendono indispensabili rigorose ed incessanti attività ispettive e di controllo sulla gestione complessiva dell'attività e sugli operatori del settore, al fine di neutralizzare preventivamente obiettivi diversi da quelli riconducibili alla gestione del sistema integrato dei rifiuti ed alla tutela dell'ambiente.

Sono state avviate da anni e sono tuttora in corso, come relazionato dai Questori e dagli altri organi investigativi, indagini per verificare fenomeni di connessione con la criminalità organizzata. Dal complesso dei dati e degli elementi informativi acquisiti nel corso dell'indagine emerge una situazione di forte pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo integrato dei rifiuti, con la presenza di condizionamenti illeciti non certo marginali sul complessivo circuito della gestione e dello smaltimento dei rifiuti. Va peraltro segnalato che l'ipoteca del condizionamento del crimine organizzato, che incombe pesantemente sull'intera filiera del ciclo dei rifiuti nella regione, assume specifici connotati rispetto alle forme di criminalità organizzata presenti nelle altre regioni del meridione, rendendo complessa e particolarmente gravosa in Calabria l'azione di prevenzione e di repressione del fenomeno associativo malavitoso da parte delle forze dell'ordine.

Per l'intera regione è stata elaborata una mappatura di tutte le discariche, che costituisce un rilevante strumento per le azioni di recupero ambientale e di tutela.

Si continuano a controllare le discariche per evitare ulteriore depositi mentre si ribadisce la necessità di procedere alle bonifiche. Solo dal recupero ambientale è possibile arginare ulteriori inquinamenti,

per la vastità delle aree interessate. Non si può escludere che, in dette aree, si occultino rifiuti tossici e pericolosi con l'inevitabile inquinamento da « percolato » delle falde acquifere ed il rischio di danni ambientali di vaste aree a seguito di smottamenti di terreno.

È auspicabile poi imporre, nell'ambito di una strategia tesa alla efficienza della Pubblica Amministrazione, progetti diretti ad una maggiore qualificazione professionale dell'apparato amministrativo e tecnico, così come proposto dal Consiglio superiore della magistratura per l'apparato giudiziario.

Il potenziamento professionale dei pubblici dipendenti deve garantire capacità di valutazione e tempestività nelle decisioni, promuovere comportamenti improntati alla imparzialità, economicità, autonomia, efficienza e semplificazione della gestione complessiva della pubblica amministrazione.

L'obiettivo primario è quello di creare un'amministrazione capace di rispondere sempre più con adeguatezza e fermezza agli interessi da perseguire, nel rispetto dei principi guida che caratterizzano la politica comunitaria e statale in materia ambientale, con un riferimento costante ai principi di sensibilità, prevenzione e precauzione, correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente « chi inquina paga », della partecipazione e dello sviluppo sostenibile.

Aspetti questi di particolare rilevanza perché lo Stato, le Regioni e gli Enti locali sono, attualmente, responsabili ed artefici di nuovi percorsi legislativi, regolamentari ed amministrativi per armonizzare competenze e responsabilità connesse ai radicali cambiamenti dei rapporti tra i vari enti della pubblica amministrazione e tra questi e le relative comunità. La tutela dell'ambiente, coinvolgendo i più intimi diritti sociali, richiede un'azione dei pubblici poteri forte, responsabile e capace di tutelare con carattere di priorità gli interessi generali.

La complessità dei procedimenti per contrastare i reati ambientali, che richiedono accurate indagini investigative ed

analisi anche di esperti esterni all'amministrazione giudiziaria, con costi e tempi tecnici notevoli, non sempre compatibili con i termini di prescrizione dei reati contestati, induce ad immaginare nuovi strumenti legislativi.

Strumenti che siano in grado di assicurare in tempi rapidi, come auspicato sia dall'autorità giudiziaria sia da quella investigativa, una più efficace tutela giuridica a difesa dei reati dell'ambiente per consentire adeguate azioni investigative, idonee a bloccare tempestivamente traffici illegali di rifiuti tossici, evitando, con appropriate azioni di prevenzione, la realizzazione di impegnativi progetti di bonifica, che richiedono peraltro cospicue risorse finanziarie.

In armonia con quanto proposto dall'ENEA, utilizzando le più sofisticate tecnologie moderne, si auspica che, quanto prima, si promuovano campagne di rilevamento, utilizzando immagini aeree o satellitari da analizzare ed elaborare per ottenere utili informazioni e dati per l'identificazione dei siti inquinati e delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale.

La possibilità di procedere con un'attività investigativa appropriata, che uti-

lizzi sistemi tecnologici moderni ed efficaci, con una normativa severa ed adeguata ai danni provocati, senza il pericolo di incorrere nelle prescrizioni che vanificano indagini di anni, come attualmente si verifica, certamente consentirà alle competenti autorità di potenziare le azioni di contrasto e di perseguire, concretamente ed in modo efficace, i responsabili di gravi e continue violazioni che riguardano l'ambiente, un patrimonio di inestimabile valore, che appartiene all'intera comunità e va preservato per le future generazioni.

L'accresciuta sensibilità e la consapevolezza che l'ambiente condiziona la qualità della vita si riscontra nel diffuso interesse dei cittadini ad acquisire sempre maggiori informazioni sullo stato di inquinamento, sugli strumenti e sulle azioni efficaci a garantire elevati livelli di tutela ambientale ed igienico-sanitario.

Esigenze che impongono alle competenti amministrazioni statali, regionali e locali approfondimenti, riflessioni ed obiettive valutazioni su queste delicate problematiche per attivare le più urgenti ed efficaci strategie d'intervento.

