

1. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione è diretta a dar conto dell'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita dalla legge 20 ottobre 2006, n. 271.

Ciò, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge stessa, che prevede che la Commissione riferisca al Parlamento al termine dei suoi lavori.

1.1. I DATI STATISTICI. LE RELAZIONI AL PARLAMENTO. L'ARCHIVIO DELLA COMMISSIONE.

Nello svolgimento della propria attività istituzionale, la Commissione ha tenuto 53 sedute plenarie, nel corso delle quali si è proceduto all'audizione di oltre 70 persone.

Essa ha inoltre effettuato con proprie delegazioni cinque missioni, durante le quali sono state sentite oltre 150 persone e sono stati svolti sopralluoghi presso siti d'interesse.

La Commissione ha poi organizzato un convegno sui rifiuti speciali, svoltosi a Roma, presso la Sala Capitolare del Convento di Santa Maria sopra Minerva il 9 luglio 2007, convegno i cui atti sono in corso di pubblicazione.

Nel corso della sua attività, la Commissione ha approvato due documenti, entrambi dedicati all'emergenza rifiuti in Campania: la Relazione territoriale sulla Campania, discussa nelle sedute del 29, 30 e 31 maggio e 5 e 7 giugno 2007 e approvata nella seduta del 13 giugno 2007 (*Doc. XXIII*, n. 2); la Seconda relazione territoriale sulla Campania, discussa e approvata nella seduta del 19 dicembre 2007 (*Doc. XXIII*, n. 4). Tali documenti sono stati trasmessi ai Presidenti dei due rami del Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva della Commissione (legge 20 ottobre 2006, n. 271).

Prima che intervenisse lo scioglimento delle Camere, la Commissione si accingeva inoltre ad affrontare l'esame e la deliberazione di due ulteriori proposte di Relazione al Parlamento, frutto di un ampio programma di attività istruttorie realizzato nei mesi precedenti: la Relazione territoriale sulla Sicilia e quella sulla Gestione dei rifiuti di imballaggio. Il contenuto di tali proposte è riportato in forma sintetica nei paragrafi 2.5 e 5 della presente Relazione.

Sono stati inseriti inoltre, al paragrafo 4 e in Appendice, i documenti di lavoro elaborati in seno alla Commissione aventi ad oggetto, rispettivamente, le problematiche delle tecnologie e dell'impiantistica inerenti al ciclo dei rifiuti¹, l'allestimento di una banca dati relazionale destinata ad agevolare le attività di analisi preordinate al contrasto delle attività criminali nel comparto in considerazione e la Relazione sull'impatto sanitario del ciclo dei rifiuti nelle aree della Campania interessate dalla presenza di discariche o di impianti correlati al ciclo dei rifiuti.

La documentazione acquisita dalla Commissione o ad essa pervenuta è stata organizzata e classificata nell'Archivio di pertinenza mediante un banca di dati contenente oltre 350 schede. Nell'Archivio sono custodite oltre 16.700 pagine che, alla conclusione del lavoro di digitalizzazione, saranno disponibili, ai fini della ricerca e della consultazione, su supporto ottico.

1.2. L'AVVIO OPERATIVO DELLA COMMISSIONE. IL PIANO DI LAVORO.

Intervenuta, con decorrenza dal 18 novembre 2006, la nomina dei suoi membri, a cura dei Presidenti dei due rami del Parlamento² la Commissione provvede nella sua prima seduta, il 29 novembre 2006, all'elezione del proprio Presidente, dei Vice Presidenti e dei Segretari.

Essa avvia quindi i propri lavori con l'esame e l'approvazione, nella seduta del 18 gennaio 2007, del Regolamento interno.

Subito dopo, l'Ufficio di Presidenza della Commissione, allargato ai Rappresentanti dei Gruppi parlamentari in seno ad essa, adotta il Regolamento sul regime della pubblicità degli atti della Commissione (riunione del 23 gennaio 2007).

Esperiti tali adempimenti preliminari, la Commissione avvia le prime audizioni in sede plenaria, ascoltando il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (6 e 13 febbraio 2007), il Ministro dell'interno (8 febbraio 2007) e l'ex Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Calabria, prefetto Ruggiero.

Nello stesso ambito temporale, la Commissione definisce le priorità per la propria successiva attività, che trovano compendio nel documento denominato Piano di lavoro, da essa esaminato nella seduta del 27 febbraio 2007.

¹ Sulle quali v. infra, paragrafo 4 e, in Appendice 6, lo Studio di fattibilità elaborato dai Consulenti della Commissione per la istituzione di un Centro Nazionale di Studi per la Gestione dei Rifiuti e l'Ecologia Industriale.

² Ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge istitutiva, la Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari.

Tale documento prende ovviamente le mosse dalle finalità dell'inchiesta quali indicate nell'articolo 1, comma 1 della legge istitutiva³, come pure da un'attenta ricognizione degli atti delle inchieste parlamentari condotte nelle legislature XII, XIII e XIV.⁴

Alla stregua del Piano di lavoro, che ovviamente, data l'interruzione anticipata della XV Legislatura, ha potuto trovare solo in parte un compiuto riscontro nell'attività della Commissione, le direttrici d'azione e gli obiettivi della Commissione possono essere così riassunti.

1) *Individuazione e verifica delle attività illecite e supporto alla loro repressione*

L'azione della Commissione in questo ambito veniva orientata, alla stregua delle indicazioni contenute nel Piano di lavoro, in funzione di due obiettivi principali rispetto ai compiti enunciati alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* dell'articolo 1, comma 1 della legge istitutiva. In primo luogo, lo studio del fenomeno delle attività illecite, attraverso l'acquisizione di dati conoscitivi provenienti dalle principali investigazioni in corso. In secondo luogo, la predisposizione delle capacità operative necessarie ai fini dell'esercizio di attività di investigazione autonoma della Commissione rispetto alle indagini dell'autorità giudiziaria, ove ciò risultasse utile ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali, in relazione al più ampio contesto nazionale e internazionale entro cui avvengono i singoli fenomeni investigati in sede giudiziaria.

³ Si richiamano di seguito i compiti affidati alla Commissione dalla legge istitutiva: *a)* svolgere indagini atte a fare luce sul ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni che lo gestiscono, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale; *b)* individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti tra le diverse regioni del Paese e verso altre nazioni; *c)* verificare l'attuazione delle normative vigenti e le eventuali inadempienze da parte dei soggetti pubblici e privati destinatari delle stesse; *d)* verificare i comportamenti della pubblica amministrazione centrale e periferica, al fine di accertare la congruità degli atti e la coerenza con la normativa vigente; *e)* verificare le modalità di gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti da parte degli enti locali e i relativi sistemi di affidamento; *f)* proporre le soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate, anche attraverso la sollecitazione al recepimento di normative previste in direttive comunitarie non introdotte nell'ordinamento italiano e in trattati o accordi internazionali non ancora ratificati dall'Italia.

⁴ In particolare, si fa riferimento alle Relazioni approvate dall'omologa Commissione d'inchiesta nella XIV Legislatura, di seguito elencate: Documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (*Doc. XXIII*, n. 1); Documento sull'attuazione della direttiva 2000/53/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso (*Doc. XXIII*, n. 2); Relazione territoriale sulla Calabria (*Doc. XXIII*, n. 4); Documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (*Doc. XXIII*, n. 5); Documento sulla nozione giuridica del termine «rifiuto» (*Doc. XXIII*, n. 7); Relazione alle Camere sull'attività svolta (*Doc. XXIII*, n. 9); Documento sull'introduzione nel sistema penale dei delitti contro l'ambiente e contro il fenomeno criminale dell'«ecomafia» (*Doc. XXIII*, n. 11); Relazione territoriale sul Friuli-Venezia Giulia (*Doc. XXIII*, n. 12); Relazione territoriale sulla Sicilia (*Doc. XXIII*, n. 15); Relazione territoriale sulla Campania (*Doc. XXIII*, n. 17); Relazione finale (*Doc. XXIII*, n. 19).

2) *Elaborazione di proposte legislative e di supporto amministrativo*

La Commissione è chiamata dal comma 1, lettera *f*) dell'articolo 1 della legge istitutiva a proporre soluzioni legislative e amministrative considerate essenziali ad un maggior coordinamento e incisività dell'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali per rimuovere le disfunzioni accertate, sollecitando il recepimento delle normative comunitarie non ancora introdotte nell'ordinamento italiano e di trattati e accordi internazionali non ancora ratificati. Nell'esercizio di tale funzione, il Piano di lavoro ha previsto che la Commissione dovesse formulare in via prioritaria il proprio contributo sui seguenti versanti:

a) ricognizione delle direttive europee non ancora recepite e di quelle prossime all'approvazione definitiva; *b*) aggiornamento delle vigenti normative interne, e in particolare del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*«Norme in materia ambientale»*), per assicurarne una maggiore coerenza con la normativa comunitaria; *c*) monitoraggio tecnico-scientifico delle opzioni tecnologiche disponibili in vista dell'attivazione di sistemi che soddisfino la normativa europea (direttiva 2006/12/CE) che prescrive la riduzione in volume e in massa del rifiuto da smaltire, oltre alla creazione di una filiera produttiva connessa al riutilizzo, reimpiego, riciclaggio dei rifiuti e al recupero di materia ed energia.

In tale prospettiva, il Piano di lavoro ha previsto che la Commissione dovesse assicurare il monitoraggio delle soluzioni tecnologiche e organizzative ottimali disponibili finalizzate: *a*) all'affermazione di tecnologie produttive pulite, ovvero che comportino la minima quantità di scorie e scarti di processo (a livello di sistema economico industriale); *b*) alla riduzione del rifiuto prodotto e della sua nocività a livello domestico, terziario ed industriale attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di produzione dei rifiuti; *c*) all'incentivazione della raccolta differenziata per la massimizzazione del riuso e riciclo dei materiali sotto forma di materie prime secondarie; *d*) alla riduzione in volume e massa dei rifiuti accompagnata anche da recupero energetico, anche attraverso il ricorso alla termovalorizzazione.

Merita in questo contesto menzione la proposta relativa all'eliminazione degli enti di intermediazione burocratica formulata dalla Commissione nell'ambito della prima Relazione territoriale sulla Campania (*Doc. XXIII*, n. 2, pag. 34), proposta che ha trovato positivo riscontro:

nella scelta adottata con le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 dicembre 2007, n. 3637 e 11 gennaio 2008, n. 3639, di avviare lo smantellamento della struttura commissariale costituita a partire dal 1994 per far fronte all'emergenza rifiuti in Campania;

nella scelta adottata dalla legge finanziaria 2008 di affidare alle Regioni il compito di procedere alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, entro il 1° luglio 2008, secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa, assumendo in via prioritaria i territori provinciali