

posite circolari. L'iscrizione al Repertorio da parte delle imprese procede piuttosto lentamente e le conseguenti carenze di disponibilità a livello qualitativo e quantitativo non permettono ancora agli enti del settore pubblico di impostare i capitolati di gara sull'obbligo di iscrizione al Repertorio⁴⁸. L'operatività delle quote minime sul fabbisogno del settore pubblico resta quindi subordinata da un lato al perfezionamento del quadro giuridico-amministrativo⁴⁹, dall'altro all'implementazione del Repertorio del riciclaggio.

Tra le osservazioni che hanno accompagnato il parere favorevole condizionato nei confronti dello schema di decreto legislativo concernente le modifiche al TUA, la Commissione Ambiente della Camera ha rivolto al Governo la raccomandazione «di individuare, così come indicato nella risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2007, le modalità migliori per assicurare la pronta presentazione di misure concrete per promuovere le attività di riutilizzo, nel cui ambito inserire – tra l'altro – la modifica della normativa relativa ai cosiddetti «acquisti verdi», di cui al decreto n. 203 del 2003 (che risulta ad oggi – di fatto – inapplicabile), rafforzando il principio della tracciabilità delle singole filiere di prodotti provenienti dalle attività di raccolta differenziata».

Secondo tale indicazione, dunque, le filiere che fanno capo al sistema Conai, potrebbero in qualche modo venire incontro alle esigenze della normativa sulla quota riservata ai prodotti riciclati nel fabbisogno degli enti a prevalente capitale pubblico, favorendo la predisposizione di un sistema affidabile in grado di fornire con ragionevole certezza la garanzia della effettiva composizione di un prodotto con materiali ottenuti dal riciclaggio di rifiuti.

5.3.2.2. *La tracciabilità nelle filiere dei materiali di imballaggio.*

Per quanto riguarda la tracciabilità dei rifiuti in generale, la normativa italiana prevede numerosi adempimenti a carico di enti, imprese e altri soggetti che effettuano attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti. Per citare solo i principali, si possono menzionare il formulario di trasporto, in cui chi effettua il trasporto di rifiuti è tenuto ad indicare le informazioni relative ai rifiuti trasportati, ai soggetti coinvolti (produttore, detentore, trasportatore, destinatario), alle modalità di tra-

⁴⁸ Cfr. il rapporto di studio del Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con APAT, *Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche*, settembre 2006, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.dsa.minambiente.it/gpp/download/RapportodistudioGPP.pdf>. In particolare, si afferma nel Rapporto che, allo stato attuale, l'inserimento in un capitolato di gara dell'obbligo di iscrizione al Repertorio del riciclaggio «rischia di ingenerare contenziosi con i produttori non presenti nel repertorio. Ciò soprattutto se un produttore può provare che i suoi prodotti rispondono ai requisiti relativi alla presenza di materiale proveniente da riciclo».

⁴⁹ Da segnalare in proposito, oltre alle disposizioni relative ai materiali non compresi nelle circolari già emanate, che lo stesso decreto 8 maggio 2003, n. 203, dovrebbe essere sostituito da un nuovo decreto, stando a quanto previsto dall'art. 196 lettera p) del TUA.

sporto e alla destinazione finale dei rifiuti; il Registro di carico e scarico, in cui devono essere annotate tutte le informazioni sui rifiuti presi in carico desumendole dai relativi formulari di trasporto, in modo da consentire l'effettuazione dei controlli da parte delle autorità preposte; tale registro funge poi da base-dati per la compilazione annuale del Modello unico di dichiarazione (Mud), previsto dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, che deve essere presentato alle Camere di commercio per comunicare quantità e caratteristiche qualitative dei rifiuti gestiti.

Purtroppo, nonostante tali adempimenti che la normativa prevede in relazione a finalità di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti, non si è ancora fatto strada negli operatori del settore un approccio diverso alla tracciabilità, come quello auspicato dalla citata deliberazione della Commissione Ambiente della Camera dei deputati, finalizzato ad offrire al pubblico una garanzia dell'effettiva provenienza dei prodotti da materiali riciclati.

Tale carenza è stata anche evidenziata nell'ambito di uno studio condotto in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti nel 2005 sul mercato italiano di beni e manufatti riciclati. A fronte di una serie di dati positivi – quali il consolidamento di un mercato caratterizzato da un'offerta differenziata per qualità, per caratteristiche specifiche di prodotto e con prezzi di vendita assolutamente competitivi, a parità di prestazione e qualità offerta, rispetto ai corrispondenti beni in materiale vergine – lo studio ha evidenziato «una carente informazione al pubblico sulle caratteristiche dei beni e manufatti in materiale riciclato» e ha rilevato che talvolta «non viene esplicitamente dichiarato che il prodotto sia riciclato»⁵⁰. Come è stato affermato in sede di presentazione del citato studio, probabilmente tali carenze sono dovute al fatto che «alcune aziende non ritengono utile dichiarare che il proprio prodotto derivi da materia seconda per paura che il consumatore non lo reputi di qualità».

Tra gli spunti emersi nelle discussioni svoltesi in Commissione sui possibili miglioramenti da introdurre al riguardo, si segnalano in particolare la proposta di una riforma del Mud che, semplificando i relativi adempimenti, provveda tuttavia ad introdurre l'obbligo di dichiarare i quantitativi di materia prima seconda ottenuti dall'attività di riciclo alla quale siano stati sottoposti i rifiuti in entrata negli impianti. Un riforma di questo tipo potrebbe inoltre rappresentare un'utile premessa per un sostegno più mirato alla fase del riciclo che consentisse di superare alcune delle incongruenze dell'attuale sistema. Un'altra eventualità esaminata in Commissione – prendendo spunto in particolare da alcune considerazioni emerse in sede di audizione dei rappresentanti dell'Anci riguardo al fatto che il principale punto debole delle disposizioni sugli «acquisti verdi» della pubblica amministrazione è dato dal fatto che si tratta di norme

⁵⁰ *Indagine conoscitiva sui prezzi dei beni e manufatti in materiale riciclato post-consumo*, di Barbara Zacchei e Silvia Granata in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2005.

sprovviste di sanzioni – ha riguardato la possibilità di vincolare una quota dei contributi versati dal sistema Conai agli enti locali all'acquisto di prodotti realizzati con materie prime seconde.

È evidente che il superamento delle carenze segnalate riguardo alla tracciabilità rappresenta una necessità, non solo per poter dare concreta applicazione alla normativa sul *green public procurement*, quanto soprattutto in relazione ad una fondamentale esigenza di «chiusura» del sistema di gestione dei rifiuti. L'esigenza di garantire la trasparenza di tutta la filiera, che non può rimanere confinata alle fasi della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo ma deve estendersi fino alla realizzazione del riprodotto. Fornire al pubblico la concreta attestazione dell'effettivo recupero del materiale è necessario per ottenere dai cittadini la necessaria collaborazione alla raccolta differenziata fugando scetticismi e sospetti ancora diffusi e difficili da sradicare.

PAGINA BIANCA

6. L'IMPATTO SANITARIO DEI RIFIUTI

PAGINA BIANCA

Il 20 luglio 2007, la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e l'Istituto Superiore di Sanità – ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede la possibilità per le amministrazioni pubbliche di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune – hanno sottoscritto un Protocollo di cooperazione e di interscambio informativo (v. appendice 4), allo scopo di promuovere le attività di monitoraggio delle fonti di rischio ambientale per la salute delle popolazioni residenti nelle aree interessate dalla presenza di discariche ovvero di impianti di trattamento dei rifiuti. Contestualmente al Protocollo, è stato firmato un accordo di applicazione operativa per la Campania (v. appendice 4), sottoscritto anche dall'Osservatorio epidemiologico regionale, che ha stabilito un programma di interventi di controllo sistematico, coordinati dall'Istituto Superiore di Sanità, in determinate aree della regione, individuate con particolare riferimento alla presenza e alla concentrazione delle diossine. L'accordo di applicazione operativa per la Campania ha inoltre previsto la trasmissione da parte dell'Istituto di un'informativa trimestrale sui risultati delle attività svolte. L'Istituto Superiore di Sanità ha provveduto quindi a trasmettere la prima di tali informative, relativa all'attività svolta nel periodo tra il 20 luglio e il 20 ottobre 2007.

L'impatto sulla salute di specifici aspetti del ciclo dei rifiuti è da tempo oggetto di interesse e di allarme. In questi ultimi anni, la comunità scientifica nazionale ed internazionale si sta interrogando sugli effetti sanitari della gestione dei rifiuti, sia con riferimento alle procedure non controllate, abusive o palesemente illegali, sia in relazione ai procedimenti industriali di smaltimento legale dei rifiuti.

Particolare attenzione è, poi, stata rivolta alla Campania, per l'intreccio fra attività legali ed illegali che ha caratterizzato il trattamento dei rifiuti in questo territorio.

I primi studi compiuti dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2004 hanno individuato la presenza di rischi elevati di mortalità per varie cause e malformazioni congenite nelle province di Napoli e Caserta, rilevando numerose associazioni positive e statisticamente significative (cioè ragionevolmente non imputabili al caso) fra salute e rifiuti.

Tali associazioni osservate, la loro consistenza e coerenza, inducono a ritenere che le esposizioni legate al ciclo dei rifiuti, subite dalla popolazione negli ultimi decenni, giocano un ruolo importante fra i determinanti della salute nelle province di Napoli e Caserta.

Tuttavia, è necessario ancora colmare numerose lacune conoscitive in merito agli effetti e all'impatto sanitario della gestione dei rifiuti, e ciò soprattutto per far sì che, per un verso, non si diffondano infondati allarmismi, e, per altro, vengano attivate e rafforzate misure di contenimento delle esposizioni, attraverso politiche integrate della gestione dei rifiuti.

Su queste basi, la Commissione ha ritenuto opportuno, nel quadro delle proprie competenze istituzionali disciplinate dall'art. 1 della legge 20 ottobre 2006, n. 271, avviare un approfondito lavoro di analisi, promuovendo l'interscambio informativo fra istituzioni nazionali (Istituto Superiore di Sanità e Consiglio Nazionale delle Ricerche), internazionali (Centro Europeo Ambiente e Salute dell'Organizzazione Mondiale della Sanità) e regionali (Osservatorio Epidemiologico Regionale).

In particolare, si è ritenuto di compiere una serie di articolati interventi sul territorio, lungo le seguenti direttrici:

1. Aggiornare la mappa dei siti di smaltimento dei rifiuti legali ed illegali, valutare la loro potenziale pericolosità e stimare l'impatto che hanno avuto sulla mortalità per patologie oncologiche e sulla prevalenza delle malformazioni alla nascita.

Descrivere con precisione e completezza il quadro delle conoscenze circa l'impatto sanitario da rifiuti così come si presenta prima dell'apertura di nuove possibili fonti di rischio (discariche ed impianti).

Denunciare le analisi «*fai da te*», fondate cioè su metodologie non accreditate dalla comunità scientifica, e le conseguenti interpretazioni arbitrarie circa l'impatto sulla salute di specifici aspetti del ciclo dei rifiuti.

2. Integrare le fonti informative relative alla caratterizzazione ambientale dei territori, con la conseguente realizzazione di un sistema informativo geografico condiviso fra le diverse istituzioni coinvolte e funzionale all'esigenza di individuare le situazioni epidemiologiche più critiche.

3. L'obiettivo, in particolare, è quello di fornire indicazioni che potranno essere utilizzate per interventi mirati di sanità pubblica e di bonifica ambientale da attivare prioritariamente.

4. Realizzare attività di biomonitoraggio finalizzate a valutare l'assorbimento di metalli pesanti e diossine in campioni rappresentativi della popolazione residente nelle aree in esame, per pervenire a stime di esposizione valide e non viziate da meccanismi di autoselezione dei soggetti che effettuano a titolo volontario analisi su varie matrici biologiche.

Avviare un processo di comunicazione con le popolazioni residenti nelle aree in esame, i loro amministratori e le varie organizzazioni presenti nella società civile, affinché possano partecipare con consapevolezza ai processi decisionali che le riguardano.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

**1. COSTITUZIONE DI UNA BANCA DATI
RELAZIONALE SUI CRIMINI AMBIENTALI**

PAGINA BIANCA

1.1. LA CIRCOLARITÀ DELLE INFORMAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE.

Il settore ambientale in generale e quello dei rifiuti in particolare, pur registrando la presenza di numerose banche dati, si caratterizza per la sostanziale assenza di un sistema di condivisione sistematica delle informazioni.

Consapevole di ciò, la Commissione, nell'obiettivo di stimolare la circolarità delle informazioni, ha avviato rapporti di interscambio informativo con le istituzioni impegnate, a vario titolo, nella prevenzione e nel contrasto degli illeciti in materia di rifiuti e sulle connesse ricadute sulla qualità dell'ambiente e la salute dei cittadini.

In questa cornice si inscrivono i protocolli conclusi con la Direzione Nazionale Antimafia, l'Istituto Superiore di Sanità, il Comando Carabinieri Tutela Ambiente, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, il Corpo Forestale dello Stato.

La conclusione dei protocolli di cooperazione ha fatto sì che la Commissione, fungendo da terminale dei flussi informativi, si trovasse nella condizione di sperimentare il raccordo delle diverse banche-dati, con ciò verificando il valore aggiunto rappresentato dall'incrocio delle utilità peculiari di ciascuna di esse.

Molteplici e tutti interessanti i possibili sviluppi connessi a tale esperimento.

Innanzitutto, un sistema di condivisione delle informazioni è funzionale ad una attività di analisi criminale in materia ambientale che è tuttora assente nel panorama investigativo, quanto meno nelle forme strutturate tipiche di altre forme di criminalità organizzata.

Inoltre, l'apertura di canali comunicativi fra i differenti sistemi informativi consente di osservare i dati non solo nella loro *staticità*, ma anche e soprattutto nella loro *dinamicità*, cioè nel loro compiuto svolgimento spazio-temporale, talora già di per sé significativo sotto il profilo investigativo.

Va poi osservato che l'avvio di un esperimento di condivisione delle informazioni in materia ambientale e, soprattutto nel settore dei rifiuti, apre significativi sviluppi applicativi in tema di indagini societarie.

Spesso, infatti, viene sottolineata la circostanza che la criminalità ambientale si presenta innanzitutto come criminalità di impresa, dove, cioè, lo strumento societario è veicolo, in un certo senso, strutturale della realizzazione delle condotte delittuose.

Tanto che la stessa criminalità organizzata, quando interviene nel settore, lo fa essenzialmente attraverso lo strumento societario.

Sicché mettere a punto uno strumento che consenta di ricostruire i collegamenti societari fra le imprese operanti nel settore, risulta di utilità

almeno per una duplicità di aspetti: il primo attiene all'aggiornamento delle conoscenze sui circuiti criminali in materia ambientale, in modo da poter orientare al meglio le investigazioni individuando quelle imprese che fungono da snodo operativo delle condotte delittuose dei vari soggetti coinvolti nelle attività illecite; il secondo riguarda più da vicino la prevenzione e mira a fornire agli organi titolari di poteri preventivi delle infiltrazioni della criminalità organizzata uno strumento che consenta di attingere all'effettiva situazione societaria, al di là dello schermo formale utilizzato in sede di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica ovvero, più in generale, ai procedimenti amministrativi.

Obiettivo di tale esperimento avviato dalla Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti è, ancora, l'elaborazione di protocolli di indagine informatica in materia ambientale, che possano costituire la traccia per l'avvio di elaborazioni più strutturate e di respiro istituzionale.

Infine, va segnalato che ulteriori interessanti apporti conoscitivi possono provenire dal sistema informativo di altri organismi, *in primis* le Autorità Doganali, per le quali, tuttavia, si pone un problema di carattere pregiudiziale, rappresentato dal mancato inserimento di tali organi, pur muniti di significativi compiti in materia ambientale, e nel settore dei rifiuti in particolare, nel quadro dei soggetti muniti della veste formale di organi di polizia giudiziaria.

Altro aspetto di ostacolo ad una proficua circolarità degli apporti professionali di tutti gli organismi investigativi, è rappresentato, ad avviso della Commissione, dal mancato inserimento del Corpo Forestale dello Stato negli organici delle sezioni di polizia giudiziaria presso le Procure della Repubblica.

1.2. LE UTILITÀ DELLE SINGOLE BANCHE DATI

Di seguito vengono esposte le utilità peculiari delle banche dati direttamente o indirettamente rilevanti in materia ambientale, secondo quanto illustrato nelle presentazioni curate dai soggetti gestori delle medesime.

1.2.1. *Il Sistema Informativo per la Tutela Ambientale (SITA) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*

Il Sistema Informativo per la Tutela Ambientale (SITA) è istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed è gestito direttamente dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

Il sistema è implementato con i dati, notizie e informazioni forniti dall'Arma dei carabinieri, dal Corpo forestale dello Stato, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di finanza e dall'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), ed è accessibile agli altri organi di polizia nonché agli enti – Ministero dell'ambiente, APAT e ARPA (Agen-

zie Regionali Protezione Ambiente), Regioni e Province – preposti alla tutela delle risorse ambientali.

Il SITA costituisce una articolata e complessa banca dati ove confluiscono:

- informazioni di tipo investigativo (denunce e atti relativi a soggetti sottoposti a controlli di polizia giudiziaria) e di tipo tecnico (analisi chimiche su reperti, fotografie e filmati sui siti di interesse investigativo);
- cartografia vettoriale e tematica del territorio italiano (rete stradale e ferroviaria, confini delle circoscrizioni amministrative, toponomastica);
- immagini ortofotografiche del territorio ad altissima risoluzione, rilevate da aereo e da satellite, acquisite da aziende private e da vari organismi dello Stato (Ministero dell'Ambiente, Ministero della Difesa);
- ambientazioni tridimensionali, per lo studio orografico della superficie terrestre attraverso modelli digitali del terreno ad altissima definizione;
- fotogrammetrie multispettrali per la individuazione sul territorio di pericolosi fenomeni di degrado ambientale, quali:
 - la diffusione, in superficie e in profondità (3-5 metri), di inquinanti e sostanze pericolose;
 - la presenza di materiale ad elevata tossicità (cemento-amianto, piombo, mercurio);
 - l'eventuale degenerazione degli equilibri idrogeologici del terreno (frane, allagamenti).

I punti di forza del Sistema Informativo per la Tutela dell'Ambiente sono rappresentati:

- dal telerilevamento delle caratteristiche chimico/fisiche del suolo e delle acque (*remote sensing*), che consente di effettuare monitoraggi periodici su ampie zone geografiche d'interesse. Tale funzionalità viene ottenuta mediante la scansione del territorio attraverso avanzati sensori multispettrali, montati a bordo di aerei o satelliti, e la conseguente fotointerpretazione e comparazione delle riprese, sì da identificare la precisa posizione geografica di fenomeni dannosi intervenuti sull'ambiente, come, ad esempio, l'occultamento di rifiuti, l'inquinamento delle acque, l'abusivismo edilizio;
- dall'impiego di *software* applicativo di tipo GIS (*Geographical Information System*), che offre la possibilità di visualizzare ed analizzare i risultati delle elaborazioni geografiche, combinandoli con le informazioni di carattere operativo, ottenute a seguito di indagini tecniche condotte sul territorio.

1.2.2. Il Sistema di Indagine (SDI) del Ministero dell'interno.

Il Sistema di Indagine (SDI) è stato istituito nel 2001 in seno al Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed è gestito in modo interforze da

personale altamente specializzato proveniente dalle cinque Forze di polizia dello Stato (Polizia, Carabinieri, Finanza, Forestale e Penitenziaria).

Lo SDI ha sostituito il vecchio «Ced» (Centro Elaborazione Dati), la banca dati che forniva il supporto informatico per l'attività operativa delle Forze di Polizia e assicurava la classificazione, l'analisi e la valutazione delle informazioni e dei dati significativi sia per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, che per la prevenzione e la repressione dei reati.

Il sistema consente di esplorare anche altre banche dati esterne connesse (quali, ad esempio, Infocamere, ACI - Pubblico Registro Automobilistico, Motorizzazione civile, INPS, ENEL, Telecom) e permette di accedere ad una massa considerevole d'informazioni, tanto che l'utente, assistito da strumenti di ricerca particolarmente sofisticati, può svolgere sia ricerche specifiche su singoli fatti, sia ricerche integrate.

In sostanza, il nuovo Sistema di Indagine informatizzato ha sancito il definitivo superamento della tradizionale suddivisione dei dati e delle informazioni tra una pluralità di schedari ed archivi elettronici diversi tra loro e non sempre intercomunicanti.

Le funzionalità dello SDI consentono di conoscere in tempo reale se un determinato soggetto è ricercato, ha precedenti penali, è sottoposto ad osservazione, è stato controllato con persone vicine ad ambienti eversivi o terroristici.

Inoltre, efficaci controlli possono essere effettuati su documenti personali segnalati, autovetture rubate, armi, esplosivi, banconote collegate a fatti criminosi, cessione di fabbricati, presenze in strutture ricettive, stranieri che soggiornano sul territorio nazionale e gare di appalto.

Dal punto di vista organizzativo, l'implementazione, l'accesso e la consultazione è riservata esclusivamente al personale, adeguatamente addestrato e munito di apposita *smart card*, proveniente dalle strutture centrali e territoriali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, del Corpo Forestale dello Stato e della Polizia Penitenziaria.

Anche se il sistema SDI si connota innanzitutto per le sue finalità di carattere operativo, appare evidente che l'apporto di tecnologie informatiche così evolute è in grado fornire un elevato valore aggiunto anche ad attività di analisi criminale.

1.2.3. *Il Sistema Informativo della Montagna (SIM) del Corpo Forestale dello Stato.*

Presso il Corpo forestale dello Stato è attivo dal 1997 il Sistema Informativo della Montagna, meglio noto come SIM.

Il Sistema Informativo della Montagna costituisce una articolata e complessa banca dati in cui sono presenti:

- le informazioni legali, giuridiche e tecniche relative al territorio italiano;
- i dati concernenti le indagini in materia di rifiuti condotte dai comandi territoriali del Corpo Forestale dello Stato;