

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE  
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLE-  
CITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

7.

### SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO BRATTI

#### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Bratti Alessandro, <i>Presidente</i> .....	2	Cantone Raffaele, <i>Presidente dell'autorità nazionale anticorruzione</i> .....	2, 5, 6, 8, 9
<b>Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone:</b>			
Bratti Alessandro, <i>Presidente</i> .	2, 4, 5, 6, 8, 9, 12	Carrescia Piergiorgio (PD) .....	8
Arrigoni Paolo (LN-Aut) .....	5	Nugnes Paola (M5S) .....	5
		Palma Giovanna (PD) .....	8
		Pepe Bartolomeo (M5S) .....	9
		Vignaroli Stefano (M5S) .....	8
		Zolezzi Alberto (M5S) .....	5, 9, 12

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ALESSANDRO BRATTI

**La seduta comincia alle 8.35.**

**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).*

**Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, che ringrazio per la presenza.

Avverto il nostro ospite che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, se lo riterrà opportuno, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

Il Presidente Cantone è accompagnato dal dottor Carmine Giustiniani e dal dottor Ettore Peretti.

Cedo, dunque, la parola al Presidente Cantone, al quale ho chiesto di farci un quadro, dal suo osservatorio oggi privilegiato, rispetto al tema degli appalti e delle questioni che riguardano in maniera specifica i temi di cui noi ci occupiamo. Il Presidente Cantone ha anche un'esperienza su tutta una serie di vicende legate

ai traffici illeciti dei rifiuti, ma oggi è qui fundamentalmente per il nuovo ruolo che svolge.

Chiederei al Presidente Cantone di dedicare 15-20 minuti per farci un quadro e poi magari di sentire le domande dei colleghi. Se riesce a rispondere nell'immediato, va bene, altrimenti chiediamo al Presidente Cantone di farci avere in maniera scritta eventuali risposte puntuali.

Potrebbe anche darsi, se la legislatura avrà un corso normale, che possiamo rivederci. Non lo dico più. Comunque, questa potrebbe essere la prima volta, e non l'unica, che incontreremo il Presidente Cantone, a cui cedo volentieri la parola.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Presidente, io farò un intervento molto breve su qualche tema di carattere generale. Credo di poter trattare due questioni piuttosto velocemente.

Una è il tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata, di cui io ho un osservatorio non diretto in questo momento, ma ne avevo uno diretto quando mi sono occupato, in qualità di pubblico ministero, delle indagini soprattutto sulla criminalità campana, ossia sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore delle aziende che si occupano della raccolta dei rifiuti.

L'altro è il tema, collegato anche ai provvedimenti messi in questo periodo in campo dal Governo, che riguarda il tema delle bonifiche dello Sblocca Italia. È collegata a questo tema anche la questione degli interventi di bonifica che riguardano la cosiddetta « Terra dei fuochi ».

Parto dal primo punto. Farò semplicemente pochissime considerazioni, eventualmente riservandomi di tornare in modo più specifico su alcuni punti in

relazione agli argomenti che gli onorevoli senatori e deputati riterranno di voler approfondire.

Il tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti è, purtroppo, un dato ormai innegabile. Credo che questo sia in assoluto forse — anzi, senza il « forse » — il comparto nel quale è stato effettuato il più ampio numero di interdittive antimafia. Tali interdittive antimafia riguardano spesso rapporti collegati alla criminalità organizzata, soprattutto delle realtà meridionali, ma non soltanto.

Di recente, per esempio, noi abbiamo provato a sperimentare, insieme ai prefetti, il nuovo istituto dell'articolo 32 del decreto legge n. 90 del 2014, consentendo di evitare che si verificasse l'interruzione del servizio pubblico e intervenendo attraverso i meccanismi dei commissariamenti. L'abbiamo fatto di recente in un appalto che riguardava i rifiuti a Catania, ma c'è un ulteriore prosieguo che riguarda sempre la stessa ditta. Lo stiamo facendo — dovrebbe essere imminente — anche con un appalto che riguarda il basso Lazio e la Campania.

Il tema è storicamente collegato non solo a una serie di *clan* della camorra casertana, della camorra campana, in assoluto la realtà che detiene il maggior *background* nella gestione del sistema dei rifiuti, ma anche alle imprese di 'ndrangheta e alle imprese di mafia. È collegato storicamente anche un po' alla specializzazione che da sempre le mafie hanno nel sistema del movimento terra.

Purtroppo, va aggiunto un altro elemento di rilevante preoccupazione, ossia che spesso il sistema delle infiltrazioni mafiose ha riguardato anche le società miste che vengono svolte con le realtà e con gli enti pubblici. Ci sono stati casi eclatanti in passato, ma, purtroppo, non unici. Forse il più famoso in assoluto è quello dell'azienda Eco4, che rappresentò il *trait-d'union* tra il *clan* dei Casalesi e uno dei più grandi consorzi della Campania, che riguardava una fascia molto ampia della provincia di Caserta.

Il primo punto che mi sembrerebbe opportuno evidenziare, quindi, è che c'è ancora una significativa presenza della criminalità organizzata. Io credo che ci sia anche una ragione di tipo economico: i margini di guadagno sono particolarmente ampi, soprattutto se il conferimento successivo avviene in modo irregolare. Si tratta di un settore nel quale è particolarmente forte il controllo sulla tipologia di manovalanza, spesso pagata in modo completamente diverso da come risulta dal punto di vista formale.

È emerso in qualche occasione — mi risulta anche, ripeto, soprattutto per le indagini svolte — che attraverso questo sistema di controllo della manovalanza si provasse anche a intervenire sul sistema di controllo del voto. Questo stesso controllo, in realtà depresso dal punto di vista economico e sociale, rappresentava un'occasione per poter richiedere i voti a favore di una o più persone.

Il secondo passaggio — ovviamente, ripeto, il mio è un intervento solo per fare alcuni cenni — è il tema delle bonifiche. È evidente che esistano delle realtà nelle quali vi è un'assoluta esigenza di intervenire sulla questione delle bonifiche. Ci sono dei territori nei quali l'esigenza di bonifica è collegata a fenomeni di illecito sversamento dei rifiuti o anche a fenomeni di industrializzazione del passato.

Quello delle bonifiche dei territori io credo sia un argomento prioritario. In questo senso ritengo che la scelta del Governo, attraverso il decreto Sblocca Italia, di intervenire ricentralizzando la questione dal punto di vista degli interventi governativi, anche, in qualche caso, attraverso la nomina del Commissario, sia una scelta corretta, così come ritengo che sia una scelta corretta quella di poter intervenire sulla semplificazione delle procedure.

Va anche evidenziato, però, un dato particolarmente importante: anche il settore delle bonifiche, proprio perché si tratta di un settore strettamente connesso a quello dei rifiuti, rischia di essere uno dei settori ad altissima presenza criminale. Il rischio è quello di prevedere meccanismi

che possano poi, paradossalmente, attraverso la semplificazione, finire per favorire meccanismi di scarsa trasparenza.

Nell'audizione a cui ho avuto l'onore di partecipare alcuni giorni fa, che riguardava il decreto Sblocca Italia, si evidenziava come soprattutto alcune semplificazioni al Codice dei contratti che erano contenute nel testo originario — non so se poi tali semplificazioni siano state mantenute — e che riguardavano il tema delle bonifiche rischiarassero esse stesse di rivelarsi pericolose. Per esempio, si prevedeva il passaggio quasi fisiologico al tema delle riserve e delle varianti, che diventava un sistema, paradossalmente, molto più semplificato rispetto al sistema ordinario.

In merito esiste una questione di grande attenzione per le tipologie di imprese che operano nel settore e per le difficoltà di operare progettazioni che siano, dal punto di vista preliminare, credibili. Molto spesso, quando si fa la bonifica, non si sa davvero che cosa si ritrova, ragion per cui la possibilità di ricorrere a varianti o a modifiche contrattuali rappresenta, purtroppo, quasi la regola.

Questi meccanismi vanno evidentemente messi in sicurezza sul piano anche degli eventuali fenomeni di corruzione. Vanno messi in sicurezza sul piano quantomeno della trasparenza o dei controlli molto stringenti sulla questione delle varianti. Eventualmente su questo punto possiamo ritornare.

Ripeto, però, che, anche con riferimento a vicende particolarmente importanti — da campano, ricordo la vicenda della zona di Bagnoli — la scelta di riportare nella mano pubblica centrale l'intervento di bonifica io credo sia una scelta corretta, anche perché, soprattutto in alcune realtà, senza fare alcuna generalizzazione, gli enti locali non hanno dato particolarmente buona prova di sé nella gestione di questo delicatissimo settore.

Pensiamo che a Napoli la società deputata alla bonifica della zona di Bagnoli, la Bagnoli Futura, è una società mista pubblico-privata, anzi in gran parte pubblica, ed è persino fallita. In questo mo-

mento c'è una procedura fallimentare sulla quale interviene il decreto Sblocca Italia, una procedura, peraltro, molto particolare.

L'ultimo tema che intendo accennare è la questione della Terra dei fuochi. In merito sono previsti diversi interventi. Su questo specifico punto sono in via di redazione definitiva le linee guida che sta predisponendo il ministero. Tali linee guida, correttamente, sono molto rigorose e, soprattutto con riferimento all'istituto delle *white list*, che, come sappiamo, dovrebbe essere il criterio attraverso cui poter accedere agli appalti, stanno pensando di implementare il numero dei reati la cui condanna o, in qualche caso, non condanna, per esempio per fatti di prescrizione, possa impedire l'intervento e l'accesso alle *white list*.

L'idea che c'è dietro queste *white list* — ripeto, le linee guida sono ancora in fase di gestazione, ma anche l'Autorità nazionale anticorruzione ha portato loro un piccolo contributo — è quella di tener conto delle tipologie di attività che si devono svolgere, per esempio introducendo espressamente fra i reati ostativi all'iscrizione nelle *white list* i reati in materia ambientale. C'è anche una proposta di introdurre alcune fattispecie, persino di carattere contravvenzionale, su questi reati che possano essere inserite quali cause ostative alla *white list*.

La novità più rilevante sta anche nel fatto che vengono introdotti i reati in materia di corruzione. La corruzione, la concussione e l'indebita induzione diventano reati ostativi ad accedere alle *white list*, con una logica che io credo sia una logica interessante, che prova a vedere le *white list* sempre più come un sistema di valutazione positiva dell'impresa, che prescinde anche dal meccanismo dell'infiltrazione criminale.

Io mi fermerei, presidente, se lei è d'accordo, per poi ritornare sui temi che lei riterrà.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Presidente Cantone.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni. Invito sempre a fare domande puntuali e specifiche.

PAOLO ARRIGONI. Grazie, presidente. Ho due domande.

Presidente Cantone, qual è, secondo lei, il giusto punto di equilibrio nelle gare ad evidenza pubblica tra la trasparenza, la regolarità delle procedure e lo snellimento delle stesse per consentire un'efficienza e un'efficacia delle azioni da parte della pubblica amministrazione?

Come seconda domanda, lei ha parlato di positività della norma del Governo nello Sbocca Italia che ricentralizza sostanzialmente la figura che dovrebbe procedere alle bonifiche. Lei ha detto, infatti, che spesso gli enti locali non hanno dato buona prova di sé.

Questo cattivo esercizio degli enti locali è diffuso su tutto il territorio nazionale, oppure sono stati riscontrati degli esempi virtuosi che è un peccato negare per un futuro? C'è sempre la tendenza a livellare verso il basso. Tra i buoni e i cattivi si va a penalizzare il virtuoso, a danno, ovviamente, dello sviluppo del Paese.

Grazie.

PAOLA NUGNES. Presidente, nella fase non pubblica ci avviserà lei quando potremo fare poi altre domande?

PRESIDENTE. Dipende dalle domande.

PAOLA NUGNES. Io ho una serie di domande pubbliche e poi forse una serie di domande segrete.

PRESIDENTE. Facciamo prima quelle pubbliche.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Facciamo tutte, presidente, se lei è d'accordo, così capiamo il contenuto e ci regoliamo nelle risposte.

PAOLA NUGNES. Per quanto riguarda, come chiedeva il collega, le semplificazioni

e i commissariamenti, noi purtroppo — anch'io sono campana — abbiamo avuto esperienza del fatto che la gestione in mano commissariale non ci abbia salvaguardato comunque da mala gestione, cattiva gestione e gestione fraudolenta. Non ritiene lei che, laddove un commissariamento e una semplificazione richiesta siano necessariamente in perdita di trasparenza e di partecipazione, non siano, al contrario, dei sistemi per mantenere queste gestioni in mano di chi, purtroppo, li vuole gestire male o comunque con concussione?

Per quanto riguarda la situazione di Bagnoli, purtroppo non possiamo dividere la gestione ambientale, che fa capo allo Stato, dalla gestione urbanistica. So che non è il suo campo, ma l'articolo 33 dello Sbocca Italia fa sicuramente un'ingerenza per quanto riguarda la regolamentazione territoriale di tipo urbanistico che noi riteniamo vada contro il Titolo V della Costituzione. Volevo sapere la sua posizione.

Per quanto riguarda la situazione più complessa, quella dei Casalesi, a cui faceva riferimento, anche a seguito delle rivelazioni che ci sono state sul procuratore Ceglie, non ritiene che sia problematica la questione del rapporto tra Stato ed eco-mafie e qual è, secondo lei, il ruolo dei Servizi segreti in tutto questo?

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Questa, ovviamente, è la domanda segreta.

PAOLA NUGNES. Sì.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Posso rispondere, così non mi perdo fra centomila domande? Come vuole.

PRESIDENTE. Completiamo il giro.

ALBERTO ZOLEZZI. Volevo un'opinione dal dottor Cantone in merito al ruolo delle Agenzie regionali per la pro-

tezione ambientale. Cosa ne pensa dell'eventuale passaggio di potere della polizia giudiziaria alle stesse?

Ci risultano alcuni fatti relativi all'Expo di Milano in cui addirittura le pese che dovevano misurare il materiale in ingresso e in uscita fossero inaccessibili. Vorrei capire come potrebbe essere resa più trasparente la filiera di gestione sia dei materiali, sia dei rifiuti a livello di queste grandi opere, anche perché si parla di dettagli decisamente macroscopici.

Sulla base delle dichiarazioni fatte in precedenza, cosa ne pensa del declassamento da Siti di interesse nazionale a Siti di interesse regionale di alcuni SIN? C'è una diatriba, peraltro, tra gestione locale e gestione nazionale. Di sicuro in alcune aree il commissariamento può essere qualcosa di particolare, perché ogni sito è davvero diverso da un altro, anche se, in effetti, il controllo nazionale e le strutture che lo Stato può mettere a disposizione, sia tecniche, sia gestionali, potrebbero essere migliori.

Grazie.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al deputato Vignaroli, chiederei al dottor Cantone di fornire alcune risposte, perché ci sono alcuni colleghi che devono andare.

**RAFFAELE CANTONE, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.** Provo a essere molto veloce sulle risposte.

Qual è il giusto equilibrio fra trasparenza e rapidità delle procedure di snellimento? Credo che questo sia il tentativo che si deve assolutamente fare in generale sul sistema degli appalti. In questo senso credo sia una scelta intelligente quella di provare a intervenire su un Codice dei contratti, che è ormai divenuto assolutamente ingestibile, che è diventato enorme e spesso pieno di formalismi poco utili davvero all'esigenza di trasparenza e di regolarità delle procedure.

Credo che l'alternativa vera sia proprio quella di aumentare il livello di trasparenza laddove si abbassa il livello delle procedure. Quanto maggiore è la trasparenza su tutto quello che avviene, quanto

più questo può giustificare lo snellimento delle procedure. Sarebbe, invece, io credo, molto pericoloso abbassare contestualmente, cioè snellire, le procedure e renderle meno trasparenti.

Io sto verificando, dall'osservatorio dell'Autorità nazionale anticorruzione, che ha la competenza sulla trasparenza, una grandissima attenzione dei cittadini e degli operatori economici alle questioni della trasparenza. Tutto quello che viene inserito sui siti istituzionali viene attenzionato moltissimo non solo dai cittadini, ma anche dagli operatori economici, ragion per cui credo davvero che tutte quelle situazioni di snellimento delle procedure che possono essere accompagnate da un'elevazione significativa della trasparenza possano avere effetti molto positivi.

Per esempio, credo che alcune norme contenute nello Sblocca Italia, che prevedono la possibilità di utilizzare in senso ampio la somma urgenza, troverebbero sicuramente un risultato di maggiore positività proprio nel fatto che tutte le procedure, a partire dall'individuazione dei soggetti che debbono partecipare a queste gare informali, avvengano attraverso meccanismi il più possibile trasparenti. Vedo, quindi, la trasparenza come antidoto rispetto allo snellimento.

Sono assolutamente d'accordo che la scelta dello Sblocca Italia di centralizzare il sistema delle bonifiche sia una scelta che valorizza gli esempi negativi a scapito degli esempi virtuosi, che ci sono certamente. La legge evidenzia sostanzialmente che, soprattutto in alcune aree di grande interesse e anche di grande appiccio, cioè di grande conoscenza da parte dei *media*, il sistema delle bonifiche ha funzionato male.

Ovviamente, io credo che quel sistema consenta di effettuare dei commissariamenti laddove siano necessari. Non dimentichiamo che molto spesso si è verificato un sistema che, per alcuni versi, è persino paradossale, perché il Commissario è esso stesso l'esponente dell'ente locale. È una situazione che rischia di essere anche ai

limiti della confusione fra i ruoli, tra Commissario governativo o esponente dell'ente locale.

Proprio in questi giorni, per esempio, sentivo che il presidente della regione Lombardia è, a sua volta, Commissario governativo con riferimento alle vicende del fiume Seveso. In realtà è ente locale, ma, nello stesso tempo, è anche ente nazionale. Credo non ci sia alcun presidente di regione che non sia anche Commissario governativo di qualcosa.

Per quanto riguarda le domande della senatrice Nugnes, in riferimento alle domande pubbliche, io sono assolutamente d'accordo — e riprendo il punto — che il rischio della semplificazione sia quello di inserire meccanismi pericolosi di eccessi di semplificazione che possano portare a minori garanzie e soprattutto anche a fatti corruttivi o, in qualche caso, quando le semplificazioni vanno persino sui controlli antimafia, di infiltrazioni di tipo mafioso.

Resto, però, dell'idea che questo Codice dei contratti di cui ci stiamo occupando, come Autorità nazionale anticorruzione, dopo l'eliminazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, sia un Codice iperfarraginoso. Io dico sempre, in tutte le occasioni pubbliche, che noi passiamo la maggior parte delle nostre sedute a occuparci di irrogare sanzioni di 100 o di 200 euro a persone che hanno dimenticato di indicare un DURC negativo di 300, 400 o 500 euro. Della serie: rischiamo di tenere i pollastri piccolini e di far scappare veramente i buoi dalle gabbie.

Per quanto riguarda i Commissari, sono d'accordo. Io sono campano. L'esperienza del commissariamento, soprattutto del commissariamento dei rifiuti, non ha dato assolutamente risultati positivi, anzi, spesso ha rappresentato esso stesso un meccanismo che ha creato non pochi problemi.

Nella parte non pubblica ci sono dei riferimenti che riguardano espressamente proprio i rapporti fra commissariato e criminalità organizzata che dimostrano quello che lei dice. Ovviamente, dipende sempre anche dai commissariamenti. Esistono, secondo me, delle realtà nelle quali

l'esercizio del potere commissariale può essere utile, proprio perché si tratta di ridurre a unità realtà che spesso incidono su situazioni locali molto variegate e, quindi, c'è la necessità di una scelta di un dato tipo.

Per quanto riguarda Bagnoli, io sono assolutamente d'accordo sul fatto che il commissariamento, con riferimento alle bonifiche, in quel caso sia assolutamente indispensabile. Quello è un esempio, io credo, « super-chiaro » di come il sistema ordinario non abbia funzionato.

Non posso che aggiungere il commissariamento che riguarda anche le scelte di tipo urbanistico e, infatti, plaudo all'idea che sia ritornata in campo la possibilità anche di un intervento da parte del comune di Napoli, che è l'ente che si deve occupare della pianificazione urbanistica nelle modifiche dello Sblocca Italia.

Credo che il commissariamento sia utile soprattutto con riferimento alle bonifiche. In quella zona di Bagnoli è da vent'anni che si attende che si facciano bonifiche vere. Se andassimo a verificare quanto davvero è stato bonificato in relazione alle spese fatte, troveremmo risultati veramente inquietanti.

Se mi consente, risponderai in seduta segreta con riferimento agli altri argomenti.

Per quanto riguarda, invece, la risposta all'onorevole Zolezzi, onestamente io non sono in grado di rispondere su questioni specifiche come quella del declassamento dei Siti di interesse. Mi permetto, invece, di dire che l'idea di attribuire alle Agenzie regionali i ruoli di polizia giudiziaria mi lascia perplesso.

Sotto questo profilo noi abbiamo una quantità enorme di polizia giudiziaria. Se andassimo a verificare un elenco di quali sono gli organi che in Italia svolgono polizia giudiziaria, credo che non basterebbero due pagine di un libro. Basterebbe vedere i manuali di procedura penale, che a volte contengono tre o quattro pagine per indicare quali sono gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria. Credo che solo da noi il sindaco sia agente ufficiale di polizia giudiziaria e che ci siano polizie

locali, provinciali e regionali che spesso si sovrappongono sul piano delle competenze.

Ben diverso, invece, è l'utilizzo di queste professionalità nel campo della polizia amministrativa, laddove spesso vi è una carenza effettiva nell'individuazione soprattutto delle sanzioni amministrative, le quali, invece, se vengono applicate, possono essere effettivamente e particolarmente utili.

Sull'aumento della polizia giudiziaria non solo sono contrario, ma credo anche che si debba andare alla semplificazione. Troppo spesso, in generale, ci sono forze, autorità e polizie giudiziarie che fanno le stesse cose e che rischiano meccanismi di sovrapposizione, nonché perdite secche sul piano dell'efficienza. Ogni forza di polizia ha la necessità poi di mettere in campo una serie di strumenti organizzativi che drenano gran parte delle risorse che devono essere destinate all'attività specifica.

**PRESIDENTE.** Abbiamo un secondo blocco di domande. Noi possiamo lavorare fino alle 9.40, perché poi inizia l'attività del Senato.

**RAFFAELE CANTONE, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.** Mi lasci rispondere alle domande segrete, così ci togliamo il pensiero.

**PRESIDENTE.** Dispongo la disattivazione dell'impianto audio-video.

*(La Commissione prosegue in seduta segreta).*

**PRESIDENTE.** Dispongo la riattivazione dell'impianto audio-video.

*(La Commissione prosegue in seduta pubblica).*

**PRESIDENTE.** Torniamo in seduta pubblica. Se siamo brevi con le domande, forse ce la facciamo.

**GIOVANNA PALMA.** Sarò brevissima. Il presidente dell'ANCI ha chiesto la revi-

sione dell'AVCPass. Lei cosa ne pensa in merito e qual è il suo intendimento?

**PIERGIORGIO CARRESCIA.** Pongo due brevi domande.

La normativa impone a chi ha inquinato, se individuato, di provvedere alla bonifica e lo impone soltanto in via sostitutiva al comune o alla regione. Quasi sempre, però, chi ha creato il danno è difficilmente individuabile, oppure, se è individuato, attraverso meccanismi societari spesso scompare.

La domanda è se ritiene opportuno, visto che la funzione di individuare chi ha superato i limiti che hanno creato l'inquinamento è demandata alle province e che le province, soprattutto in questa fase, non hanno la capacità per poter svolgere indagini così complesse, suggerire anche delle modifiche rispetto a questa normativa.

La seconda domanda riguarda il fatto che spesso gli amministratori di imprese che hanno provocato inquinamento sono anche amministratori di altre società apparentemente sane. Vorrei sapere se non ritiene opportuno, anche in questo caso, e come, intervenire. Alcune sanzioni, come, per esempio, l'esclusione dalle gare di appalto, soprattutto in materia di bonifica o di carattere ambientale, finiscono per coinvolgere anche le altre imprese nelle quali questi soggetti sono amministratori.

**STEFANO VIGNAROLI.** Cerco di essere sintetico. Voglio sapere dal dottor Cantone cosa ne pensa della legge sui crimini ambientali. Vorrei sapere come possa essere migliorata, in particolare in relazione alla parte VII, che consente ai responsabili di contravvenzioni penali di estinguere il reato.

Lei prima ha accennato agli appalti e all'interdittiva antimafia. Ha parlato di appalti nel basso Lazio. Chiedo se ci può fornire qualche informazione in più visto, che dovremo occuparcene.

L'ultima domanda forse è un po' ingenua. Essendo noi commissari d'inchiesta del ciclo dei rifiuti, ci può consigliare quali sono le priorità su cui lavorare?

Grazie.

BARTOLOMEO PEPE. L'accentramento della gestione delle bonifiche previsto dallo Sblocca Italia favorisce la mala gestione del sistema? Lei mi conferma quanto detto prima? In tal caso, lo può specificare?

Grazie.

ALBERTO ZOLEZZI. Mi ero dimenticato una domanda: può fare qualche osservazione sulla nomina di Antonio Agostini all'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare? Peraltro, è un argomento di cui il nostro Gruppo già le aveva fatto istanza.

Grazie.

PRESIDENTE. Ho un paio di domande anch'io. Chiedo se nel vostro ruolo state operando — presumo di sì — e se avete già qualche dato più generale sul monitoraggio delle aziende pubbliche e delle aziende miste che effettuano appalti per quanto riguarda la gestione dei rifiuti. Spesso, almeno in alcune zone d'Italia, ci sono delle situazioni — non solo al Sud; parlo anche del Nord — di eventuali collusioni anche con le amministrazioni locali.

La seconda domanda riguarda specificamente una faccenda che adesso non è più sotto i riflettori, ma che, secondo me, scoppierà, ovvero il tema dei Consorzi attuali (Consorzio Napoli e Consorzio Caserta). Il non utilizzo di questi Consorzi da parte dell'amministrazione pubblica per poi ricorrere a gare per far svolgere il servizio della gestione dei rifiuti a queste imprese viene monitorato perché, da un lato, ci sono i Consorzi, che hanno dei costi e che non lavorano, e, dall'altro, ci sono i comuni che non li utilizzano, mentre utilizzano aziende private, con un forte sospetto che ci siano poi, anche in questo caso, rapporti — per usare un eufemismo — privilegiati con tali aziende.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Grazie. Proverò a rispondere. Ovviamente, c'è veramente tantissimo. Mi scuso fin dall'inizio se sarò brevissimo.

L'AVCPass è un meccanismo che abbiamo ereditato, come Autorità nazionale anticorruzione. È un meccanismo su cui abbiamo proprio ieri, neanche a farlo apposta, svolto una riunione all'interno degli uffici per provare a rispondere all'onorevole Fassino. Anticipo che stamattina io scriverò una lettera all'onorevole Fassino invitandolo a fornirci indicazioni anche un po' più precise sul funzionamento di questo AVCPass e su quali siano i limiti effettivi che non funzionano.

Il sistema AVCPass credo sia un sistema molto corretto. Può essere un sistema, se ben utilizzato, utilissimo, perché consente alle stazioni appaltanti di operare direttamente la comprova dei requisiti senza dover chiedere i documenti. È un sistema di snellimento relevantissimo, in via teorica, delle procedure, perché non necessita della richiesta di documenti. È un sistema che consente agli imprenditori anche di rendere più fruibili le attività perché non devono necessariamente ogni volta presentare i documenti.

Noi vogliamo capire con precisione quali sono i meccanismi che in questo momento non stanno funzionando. Ovviamente, nessuno si innamora di determinati meccanismi, che vanno certamente modificati, ma vorremmo capire quali sono le disfunzioni, senza indicazioni di carattere generico.

Pertanto, le anticipo che proprio ieri abbiamo fatto una riunione con i soggetti della banca dati dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e ci siamo fatti spiegare bene il meccanismo, che io stesso conosco molto poco. Loro ci hanno chiesto di avere indicazioni precise su quali sono le criticità che vengono evidenziate. Noi inviteremo l'onorevole Fassino a fornirci indicazioni su questo punto preciso per verificarle, fermo restando che, se si riterrà che questo sistema non funziona, il legislatore ne può benissimo prendere atto e torniamo come prima.

Questo, però, è il sistema del futuro, che consente con un clic di fare la comprova. La nostra banca dati è veramente una delle cose migliori che ci siano in Italia dal punto di vista delle quantità di

dati che sono presenti e delle possibilità di fare ricerche e monitoraggi, che ad oggi veramente sono stati fatti pochissimo e che sono eccezionali anche sul piano dei riscontri di cui parlava il presidente.

Quanto alla questione dell'inquinamento e del pagamento da parte degli inquinatori, purtroppo questo è il sistema processuale italiano, che prevede tempi lunghissimi e che, prima di arrivare a una sentenza passata in giudicato, porta a far sì che la maggior parte delle imprese, conoscendo questo meccanismo, si estingua.

C'è anche il discorso che è difficile far gravare poi fra una società, che è comunque una persona giuridica, e soggetti specifici la responsabilità. Io credo che questo sia probabilmente un tema sul quale intervenire in via normativa. Si potrebbe, per esempio, ampliare l'area del sequestro preventivo già nella fase delle indagini per evitare che poi la cessazione possa portare agli effetti negativi.

Con riferimento al fatto che spesso i soggetti che hanno svolto attività di inquinamento cambiano struttura, cambiano pelle formale, nascondendosi dietro altre società, io credo che questa sia, purtroppo, una pratica assolutamente ricorrente da questo punto di vista. È assolutamente ricorrente perché sono moltissimi i soggetti che operano con le società e che poi, al momento in cui si verificano indagini giudiziarie, le chiudono e ne riaprono altre.

In questo senso, per esempio, la scelta delle linee guida di cui parlavo io può essere utile proprio perché va a sanzionare non la società, ma i soggetti che hanno ricevuto a volte anche condanne per fatti apparentemente minori, che però sono sintomatici di un determinato sistema. Pertanto, quell'idea delle linee guida probabilmente va nella giusta direzione, ovviamente facendo dei temperamenti.

Con riferimento alle domande dell'onorevole Vignaroli, onestamente confesso di non essere riuscito a dare una lettura approfondita del testo dei reati sulle eco-mafie. Io credo che l'idea di prevedere meccanismi estintivi, soprattutto per i

reati contravvenzionali, sia un'idea giusta, proprio perché i reati contravvenzionali nel nostro sistema, nel 90 per cento dei casi, rischiano di finire con prescrizioni o con pene poco significative.

Se il soggetto recupera quanto ha posto in essere, che può essere anche, dal punto di vista economico, cento volte più oneroso dello stesso pagamento della sanzione pecuniaria e sicuramente non della sanzione detentiva, che non c'è quasi mai nelle contravvenzioni, questa può essere una scelta intelligente.

Ovviamente, io credo che bisognerà ancorare il meccanismo dell'estinzione del reato alle contravvenzioni meno gravi e non a quelle che hanno fatto danni e che meritano, invece, una stigmatizzazione forte dal punto di vista penale. I delitti io li eviterei completamente, ma sulle contravvenzioni, che spesso sono violazioni puramente formali, l'idea in linea di principio mi sembra buona.

Per quanto riguarda gli appalti nel basso Lazio, la vicenda di cui ci stiamo occupando come Autorità nazionale anticorruzione riguarda un'interdittiva antimafia che è stata emessa nei confronti di una società della provincia di Caserta che aveva l'appalto con riferimento al comune di Gaeta. Si tratta di una società che aveva rapporti, individuati nell'interdittiva antimafia, con un *clan* camorristico della provincia di Caserta. Noi abbiamo chiesto il commissariamento e in questi giorni il commissariamento dovrebbe essere disposto.

Non mi sento assolutamente di indicare le priorità. Le priorità sono scelte politiche, ma io credo che, per quello che può valere, resti comunque molto interessante andare a capire come funziona davvero il rapporto fra criminalità organizzata e sistema dei rifiuti, perché il sistema dei rifiuti continua ad essere uno dei settori maggiormente inquinati da questo punto di vista.

Onestamente non riesco a leggere la domanda dell'onorevole Pepe. Me la può rifare? Riguarda la questione dei commis-

sariamenti? Mi scusi, adesso l'ho recuperata. Riguarda l'accentramento delle bonifiche.

Io continuo a credere che la scelta dei commissariamenti sia sempre una scelta obiettivamente particolare, nel senso che la scelta dei commissariamenti è, ovviamente, una sconfitta. In linea di principio bisognerebbe chiedersi perché, laddove un sistema ordinario non funziona, dovrebbe funzionare un sistema straordinario. In certe realtà, però, nelle quali il sistema ordinario non ha assolutamente funzionato, la scelta del commissariamento rappresenta quantomeno un'assunzione politica da parte di chi nomina il Commissario. Almeno si sa chi è il soggetto che si occupa di quella specifica vicenda.

Non tutti i Commissari hanno dato pessima prova di sé. Per esempio, ricordo che in un periodo il commissariamento per la bonifica del Sarno, che era stato affidato a un generale dei Carabinieri, aveva dato ottimi risultati. Peraltro, il generale se ne stava occupando gratis. Era uno di quei casi che meritavano di essere incorniciati. Era Commissario anche lui. Non è un dato negativo.

Quanto all'ultima domanda, onestamente io non conosco assolutamente Antonio Agostini e non sono in grado di esprimere giudizi. Questo nome non mi dice nulla, né sarei in grado di esprimermi.

È molto utile, invece, la domanda che viene fatta dal presidente. Noi non stiamo facendo ancora un monitoraggio specifico per quanto riguarda gli appalti su rifiuti, soprattutto da parte delle società miste. È un tema che probabilmente affronteremo.

Tuttavia, presidente, su questo aspetto e anche sull'utilizzo delle società *in-house* e delle società pubbliche io credo che vada fatta una riflessione. Nei giorni scorsi — la notizia oggi è pubblica e, quindi, possiamo riferirla; è uscita su un giornale — per un'attività che era stata svolta prima che l'Autorità anticorruzione acquisisse la funzione di vigilanza sui contratti pubblici, è stata inviata una contestazione, un fatto

formale, una richiesta di chiarimenti con riferimento alla vicenda del termovalorizzatore di Parma.

Ebbene, in quel caso il rapporto fra società pubbliche e appalti è un rapporto che, secondo me, non è gestito in termini corretti. Bisogna rendersi conto di che cosa si intenda quando c'è la possibilità specifica di affidarsi alla società pubblica. Nel caso specifico la società, che era all'inizio una società pubblica al 100 per cento, ha finito per essere una società per azioni quotata in Borsa. Questo sistema consente davvero di aggirare le regole sugli appalti.

Questa non è una domanda retorica. È anche una domanda di scelta politica. Lei parlava dei Consorzi. Proprio dietro la gestione del sistema consortile in provincia di Caserta si è verificato il più grosso meccanismo di infiltrazione di criminalità organizzata, partendo proprio dall'idea — a mio modo di vedere assolutamente non corretta — che gli enti locali fossero tenuti a dare l'appalto ai Consorzi.

Quella vicenda — l'ho detto prima e lo ripeto — che rappresentava anche un po', da quel punto di vista, la gestione pilota del sistema consortile, ha rappresentato il paradigma dei rapporti fra mafia, nel caso di specie camorra, e criminalità organizzata. Io credo che l'errore non sia stato affidare al libero mercato gli appalti, ma che sia stato un errore pensare che attraverso il sistema consortile si potesse aggirare la regola degli appalti. Quantomeno su questo punto credo che ci sia la necessità di fornire un'indicazione normativa precisa.

Entro quali limiti si può ritenere che la deroga a regime degli appalti sia legittima per ricorrere alle società *in-house*? Inoltre, regoliamo davvero il meccanismo delle società *in-house*. Noi spesso verifichiamo come nell'ambito dei controlli sui contratti si utilizzi il sistema della convenzione sui procedimenti amministrativi. Il sistema della convenzione ha un senso quando i due enti sono pubblici, nel vero senso della parola, e non quando gli enti siano di fatto vere e proprie società di tipo economico.

Proprio riportandomi a quanto diceva prima l'onorevole Vignaroli sulle priorità, questa può essere una delle priorità. Il modo attraverso cui vengono strutturati i rapporti di appalto nel sistema delle società *in-house* è uno dei temi su cui va fatta una valutazione, quantomeno per capire dal punto di vista normativo quale debba essere la scelta da farsi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Cantone. Abbiamo qualche minuto. Se qualcuno vuol fare qualche precisazione o qualche richiesta specifica, li può fare.

ALBERTO ZOLEZZI. Tornavo ad Agostini e al discorso della sicurezza nucleare, ma mi ha risposto. Perfetto.

PRESIDENTE. Nel rispetto dei senatori che hanno dovuto abbandonare l'aula, conclusa l'audizione, se avremo la necessità di risentire il dottor Cantone, gli chiederemo cortesemente di ritornare.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.25.**

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 9 gennaio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

