

Il rinnovo dell'Accordo Quadro, siglato il 14 dicembre 2004, prorogato fino al 31 dicembre 2008, deve servire anch'esso, ad avviso della Commissione, a ridurre tali differenze che, oltre a rappresentare un'Italia a due velocità, rischiano di incidere pesantemente sulle dinamiche di distribuzione del reddito nazionale anche in virtù del meccanismo del contributo ambientale destinato alle comunità più virtuose.

5.2. Il contributo di riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene previsto dal consorzio POLIECO.

Nell'ambito delle attività che la Commissione ha svolto sui Consorzi, è stata considerata di particolare rilievo la questione, sollevata da alcune imprese del settore, relativa al loro assoggettamento al contributo obbligatorio previsto dallo statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO).

Sebbene tale statuto e la disciplina di riferimento indichino molto chiaramente quali rifiuti debbano essere oggetto delle attività del Consorzio e quali imprese siano conseguentemente assoggettate al versamento del contributo di riciclaggio, ci sono state (e tuttora persistono) forti controversie, anche di carattere giudiziario, tra lo stesso Consorzio e alcune aziende produttrici di beni in polietilene che non ritengono di dover ottemperare agli obblighi previsti dal decreto legislativo.

In particolare, tali aziende ravvisano una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti, lamentando la mancata inclusione dei beni da loro prodotti nelle categorie escluse dalla gestione consortile e, in particolare dalla categoria dei cosiddetti « beni durevoli ».

Da parte di queste aziende viene affermato, non senza qualche ragione, che i manufatti di loro produzione, se confrontati con altri che sono esclusi dall'applicazione della normativa, hanno una durata nel tempo maggiore, producono un minore impatto ambientale e non possono essere oggetto né di raccolta differenziata né, tantomeno, di recupero.

L'esempio più spesso riportato, mette a confronto le tubazioni in polietilene utilizzate nel settore delle costruzioni con i componenti in polietilene delle autovetture (esclusi ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 22 del 1997); le prime hanno sicuramente una « durabilità » maggiore dei secondi, producono un minore impatto ambientale, non sono oggettivamente « raccogliabili » in modo differenziato né è possibile ipotizzarne il recupero.

Ad avviso di questa Commissione, la questione che si pone è senz'altro degna di attenzione ma, ai sensi della disciplina vigente, non vi è spazio per interpretazioni estensive della norma tendenti ad equiparare i manufatti e le attività escluse dal versamento del contributo consortile ad altri beni non menzionati; sarebbe piuttosto necessaria una modifica normativa per meglio precisare ed estendere le esclusioni.

Le esenzioni di alcune tipologie di rifiuti dal controllo esercitato dal Consorzio per i beni in polietilene non rappresentano, infatti, l'esonero dagli obblighi in materia di gestione dei rifiuti per alcune aziende, ma una coerente scelta di semplificazione amministrativa e di limitazione di aggravii economici per i produttori di quei beni (e, conseguentemente, di quei rifiuti) già assoggettati ad altri adempimenti e ad altri oneri.

In particolare, l'articolo 44 del decreto legislativo n. 22 del 1997 (nonché, tra l'altro, il decreto legislativo n. 151 del 2005 sulla gestione dei Rifiuti prodotti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), pone in capo ai produttori dei cosiddetti « beni durevoli » la ricaduta dei costi di gestione dei rifiuti da essi derivati.

Così come l'articolo 46 e le successive norme di attuazione, definiscono gli obblighi e gli oneri di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei veicoli a motore e dei loro componenti.

È utile sottolineare, inoltre, l'importanza che la problematica sollevata riveste, sotto il profilo tributario.

La mancata adesione al consorzio in trattazione comporta, infatti, dal punto di vista della normativa fiscale, violazioni sia nell'ambito delle imposte dirette che in ambito I.V.A.. Tale problema non è di poco conto se si pensa che oggi in Italia esistono 5 categorie di soggetti, obbligati all'iscrizione al consorzio, al pagamento del contributo e della relativa I.V.A.; in particolare:

coloro i quali, obbligati, si sono iscritti e hanno sempre adempiuto ai propri obblighi;

coloro i quali, obbligati, si sono iscritti, hanno ricevuto controlli e una volta riscontrate violazioni al versamento del tributo, sono stati oggetto di verifica ai fini fiscali;

coloro i quali, obbligati, non si erano iscritti, hanno ricevuto controlli e una volta riscontrate violazioni al versamento del tributo, sono stati sottoposti a verifica fiscale;

coloro i quali, obbligati non si erano iscritti, hanno ricevuto controlli dalla Guardia di Finanza che ha accertato la non obbligatorietà dell'iscrizione al consorzio;

coloro i quali, obbligati non si sono iscritti.

A ciò va aggiunto che successivamente alla contestazione di violazioni da parte della Guardia di Finanza, alcuni soggetti hanno pagato l'imposta e le relative sanzioni chiudendo così il contenzioso, altri hanno presentato ulteriore ricorso, ancora non definito, altri ancora hanno usufruito della possibilità loro concessa di condonare le violazioni fiscali.

Va inoltre chiarito che:

l'emanazione di provvedimenti consortili che contemplino procedure di sanatoria delle violazioni di cui sopra, produce effetti sostanziali evidenti con contestuali conseguenze sulle imposte connesse; si consideri, a tal fine, che l'IVA si calcola sul contributo pagato;

nei casi, invece, di adesione ad una delle procedure di sanatoria fiscale (es. concordato fiscale, condono « tombale », dichiarazione integrativa etc.), le violazioni contestate sono prive di effetti « tributari », sia sull'IVA che sulle imposte dirette a seconda delle adesioni formalizzate; permangono, tuttavia, gli effetti sui contributi e sulle sanzioni consortili evasi, nonché sulle sanzioni irrogate dagli enti locali.

Diventa quindi indispensabile una rapida riflessione normativa che consenta un percorso di rientro, concordato fra le parti e agevolato, per quelle aziende tenute al contributo, con contestuale puntualizzazione ed eventuale estensione delle esclusioni.

D'altro canto, lo stesso Consorzio PolieCo, riconoscendo la correttezza di alcune osservazioni formulate da tali imprese, ha proposto modifiche statutarie ed ipotesi di sanatoria, tuttora oggetto di analisi e di eventuale approvazione da parte dei Ministri delle Attività Produttive e dell'Ambiente.

In particolare, per quanto riguarda lo statuto del Consorzio, sono state ipotizzate le seguenti modifiche:

onere contributivo con vincolo di destinazione alle attività istituzionali (contributo di riciclaggio) unico ed a carico del solo comparto dei trasformatori e possibilità che tale contributo venga ridotto del 50% già dal 2005; per tutti i restanti comparti, produttori di materia prima, trasportatori e riciclatori, è stato ipotizzato l'assoggettamento al solo onere di partecipazione alle spese generali e di funzionamento del consorzio (attualmente - 0,50/ton.+iva);

inserimento di disposizioni atte a consentire la « rivalsa » e cioè la trasferibilità del contributo al primo cessionario;

pariteticità, in seno al Consiglio di amministrazione, tra la filiera del bene e la filiera del rifiuto.

Per quanto concerne il contenzioso, sono state avanzate ipotesi di sanatoria per i contributi pregressi e per i soggetti non ancora iscritti che preveda la copertura per tutto l'anno 2004 con contestuale abbandono delle vertenze.

Il quadro normativo.

Con decreto ministeriale del 15 luglio 1998 i Ministri dell'Ambiente e dell'Industria (ora « attività produttive ») hanno proceduto all'approvazione dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene(*) (POLIECO). Con tale decreto ministeriale, pubblicato sul suppl. ord. alla G.U. del 12 agosto 1998, n.187, è stata data attuazione a quanto previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22.

Lo statuto, oltre a definire lo scopo, l'oggetto sociale, i compiti e gli obiettivi del Consorzio indica, dividendole per categorie di attività, quali sono le imprese obbligate a consorziarsi e, conseguentemente, assoggettate al pagamento del contributo di riciclaggio.

(*) Per beni in polietilene - ai fini dell'assoggettazione al contributo Polieco - si intendono i beni e i prodotti interamente costituiti di polietilene oppure costituiti in prevalenza di polietilene.

La caratteristica di prevalenza va intesa non solo in senso assoluto (il polietilene è costituente del bene per una percentuale superiore al 50%), ma anche in senso relativo (componente prevalente in rapporto alle altre che costituiscono il bene; ad esempio: Polietilene = 36%, materiale A = 24%, materiale B = 18%, altri materiali = 22%).

Tra i beni vanno annoverate anche le materie prime. Si ricorda che i semilavorati (quando non siano realizzati dallo stesso produttore di materia prima) e, in generale, la componentistica e gli accessori di produzione che vanno a integrarsi in un prodotto finito, rientrano nell'ambito dei prodotti.

Si ricorda inoltre che la nozione di « bene » fornita dal Codice Civile risiede nell'articolo 810 ai sensi del quale « sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti ». (tratto dal sito web di POLIECO)

In particolare, l'articolo 4 del decreto ministeriale stabilisce che:

« 1. Sono obbligati a partecipare al Consorzio i produttori e gli importatori di beni in polietilene, i trasformatori di beni in polietilene, le imprese che effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti di beni in polietilene, direttamente o tramite le rispettive associazioni nazionali di categoria, le imprese che riciclano e recuperano rifiuti di beni in polietilene.

2. Ai fini del presente statuto le imprese di cui al comma 1 sono distinte nelle seguenti categorie:

a) produttori e importatori di materie prime destinate alla fabbricazione di beni in polietilene;

b) i produttori e gli importatori di beni in polietilene;

c) le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio dei rifiuti di beni in polietilene o loro associazioni nazionali di categoria;

d) le imprese che riciclano e recuperano rifiuti di beni in polietilene.

3. Le imprese che esercitano le attività proprie delle diverse categorie di consociati indicate nel comma 2 partecipano al Consorzio nella categoria prevalente secondo i criteri e le modalità determinati con apposito regolamento.

4. Possono fare parte in qualità di soci aggregati, qualora ne facciano richiesta:

a) i raggruppamenti, formalmente costituiti, di imprese private e/o pubbliche e Consorzi anche con partecipazione pubblica, i cui scopi rientrino tra quelli del Consorzio;

b) ogni altro soggetto che svolge attività connesse direttamente o indirettamente a quelle rientranti nell'oggetto consortile, ivi compresi i rappresentanti delle associazioni nazionali di categoria o di Enti/o imprese il cui oggetto abbia diretta attinenza con quello del Consorzio.

5. I consorziati di cui al comma 2, lettera a), b) e d) possono partecipare al Consorzio anche tramite le loro associazioni nazionali di categoria.

6. Il numero dei consorziati è illimitato. »

Non tutti i produttori di beni in polietilene sono, però, assoggettati a tale contributo; il richiamato articolo 48 del decreto legislativo n. 22 del 1997, esclude dalla gestione consortile gli imballaggi, così come definiti dall'articolo 35, lettere a), b), c) e d), i beni di cui all'articolo 44 e i rifiuti di cui agli articoli 45 e 46 sempre dello stesso decreto legislativo n. 22 del 1997.

In particolare:

i beni di cui all'articolo 44, sono i cosiddetti « beni durevoli » per i quali il legislatore ha previsto una specifica modalità di gestione e il comma 5 di tale articolo (sebbene « ...in fase di prima applicazione ... » della normativa) ne individua chiaramente cinque « specie »:

a) frigoriferi, surgelatori e congelatori

b) televisori

c) computer

d) lavatrici e lavastoviglie

e) condizionatori d'aria;

i rifiuti di cui all'articolo 45, sono i rifiuti sanitari;

i rifiuti di cui all'articolo 46, sono i veicoli a motore e rimorchi.

6. Il delitto ambientale: possibili percorsi futuri per una effettiva tutela penale dell'ambiente.

Il quadro degli strumenti giuridici apprestati a livello di Unione Europea per la repressione del crimine ambientale era fino a poco tempo fa costituito dalla decisione quadro del 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, in materia di tutela penale dell'ambiente, con la quale era stato stabilito l'obbligo per gli Stati Membri di criminalizzare nel proprio diritto interno le condotte dolose che, violando le prescrizioni del diritto comunitario dell'ambiente, ledono o mettono in pericolo la salute umana od il bene ambiente. L'esame dei contenuti di tale strumento giuridico è stata già affrontata nel documento approvato da questa Commissione in data 21 luglio 2004.

La recente sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005, nella causa C-176/03, ha annullato la decisione quadro, ma in realtà assume il significato di un rafforzamento della tutela. Infatti, il Consiglio dei Ministri dell'Unione, approvando la decisione quadro, aveva « copiato » i contenuti di una proposta di Direttiva sulla protezione dell'ambiente tramite il diritto penale, presentata dalla Commissione europea, che aveva sostenuto di avere competenza

specificata, in quanto la materia della protezione dell'ambiente, anche se mediante il diritto penale, è materia di diritto comunitario, mentre appartiene alla competenza del Consiglio, solo la tematica relativa alla cooperazione giudiziaria. La decisione della Corte di Giustizia ha dato ragione alla tesi sostenuta dalla Commissione europea: il diritto comunitario può imporre che siano stabilite sanzioni, anche penali, a tutela dell'efficacia della propria normazione.

La pronuncia della Corte è di straordinaria rilevanza. Innanzitutto, pur restando riservata agli Stati membri la scelta circa le sanzioni penali applicabili, è stata stabilita la competenza della Commissione europea a disciplinare la materia della tutela ambientale per mezzo del diritto penale, in quanto la repressione con sanzioni di tipo penale risulta « misura indispensabile di lotta contro le violazioni ambientali gravi » ed « i danni ambientali gravi ». È evidente l'incisivo rafforzamento della normativa comunitaria relativa alla tutela ambientale e il decisivo « colpo di grazia » all'esclusività della materia penale in capo ai singoli Stati membri. A breve sarà predisposta la direttiva per obbligare gli Stati a criminalizzare le condotte che rechino danno e provochino pericolo per l'ambiente. Tale normativa avrà maggiore effettività anche per la possibilità di reazione da parte della Commissione europea per gli Stati che non vi daranno attuazione attraverso l'apertura di un formale procedimento di infrazione.

È da tempo che si insiste sulla necessità che gli strumenti normativi, internazionali, europei e nazionali abbiano effettività, attesa la discrasia esistente tra il sistema repressivo teoricamente predisposto e risultati conseguiti in tema di tutela dell'ambiente.

Questa Commissione ritiene — alla luce di quanto fin qui esaminato — di poter offrire delle sollecitazioni utili in materia, in relazione alla situazione del nostro Paese, affinché nei futuri interventi di modifica legislativa sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale, sia posta come obiettivo l'effettività nei suoi quattro aspetti: prevenzione, contrasto, sanzioni, ripristino.

In tale prospettiva deve essere salutata con grande favore la presentazione di una proposta di legge — su iniziativa del Presidente di questa Commissione e condivisa da numerosissimi parlamentari di tutti gli schieramenti politici — diretta ad introdurre nel sistema penale una più efficace protezione dell'ambiente.

Per garantire l'effettività della prevenzione, si auspica la revisione della disciplina amministrativa di gestione delle attività economiche e produttive, nel rispetto dell'ambiente. È necessario un « reset » dei presupposti e delle fasi procedurali che coinvolgono le autorità amministrative nel rilascio di autorizzazioni, in modo da renderle funzionali agli obiettivi dell'azione della pubblica amministrazione, nel rispetto dei criteri di speditezza nelle determinazioni e di buona amministrazione, al fine di garantire l'impermeabilità al rischio di corruzione dei pubblici funzionari che rivestano compiti di verifica, decisione e controllo di settore. Questa necessità è ancor più significativa in relazione alle attività con caratteristiche di transnazionalità. Sarebbe opportuno che gli organi con funzioni di controllo amministrativo assumano una funzione di controllori rispetto anche

ai fenomeni criminali, con particolare riferimento al crimine transfrontaliero. Inoltre potrebbe essere utile elaborare un sistema di monitoraggio della *eco-governance* di ogni attività di impresa, introducendo meccanismi di tipo premiali per le eco-impresе, anche in riferimento a possibili vantaggi nell'imposizione fiscale dei redditi prodotti.

Per raggiungere un'effettività delle strategie di contrasto, occorre tenere conto della peculiarità del delitto ambientale, soprattutto quando esso viene posto in essere in forma organizzata. L'associazione criminale che opera nel mercato del crimine ambientale è un'impresa che nel mercato assume in apparenza le vesti di un'impresa legale. Tale impresa criminale non solo è qualificata da una gestione manageriale della propria attività criminale (esame del rapporto tra costo del crimine e benefici) ma mira a sviluppare alte capacità di comunicazione e *performance* all'interno del mercato stesso (soprattutto in relazione ai traffici transfrontalieri), per « vincere » con mezzi illeciti la concorrenza delle organizzazioni imprenditoriali lecite. Inoltre si deve sempre ricordare i rischi di infiltrazione della criminalità di tipo mafioso nel settore del crimine ambientale: gli strumenti investigativi e processuali del nostro sistema dovrebbero avere piena applicazione anche in riferimento alle forme organizzate di criminalità ambientale. Dovrebbero essere affinati i sistemi per rintracciare i profitti economici, al fine del loro sequestro e confisca, in modo che la reazione dell'ordinamento possa giocare un efficace ruolo dissuasivo in generale, e non solo nei confronti dei responsabili del crimine ambientale concretamente perpetrato.

Infatti, il collegato obiettivo delle sanzioni penali effettive, deve essere posto in primo piano con un nuovo corredo sanzionatorio adeguato alla criminalità di profitto ed affittivo, con particolare riferimento alla responsabilità delle persone giuridiche, le quali beneficiano in via principale dei proventi del delitto ambientale.

Anche l'effettività del ripristino e del risarcimento dei danni assume un'importanza primaria. Occorre garantire l'adempimento dell'obbligo di risarcimento dei danni ambientali provocati (*chi inquina, paga*) e dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, studiando modalità di esecuzione coattiva ed incentivando, con meccanismi premiali, la spontanea ed immediata bonifica dei siti inquinati.

In ultimo, ma ultimo per elencazione e non per importanza, le politiche criminali del settore ambientale dovrebbero recuperare il ruolo della società civile e delle organizzazioni non governative, anche in riferimento alla possibilità di svolgimento di un'attività di controllo anche territoriale, a garanzia del rispetto dell'ambiente, al fine di prevenire le catastrofi ambientali, ma anche per recuperare la consapevolezza sociale della stretta correlazione esistente tra ambiente e qualità di vita comune.

7. Il sapere ambientale: l'accesso alle informazioni, la raccolta e la circolarità dei dati.

Da tempo si è raggiunta la consapevolezza, anche sulla scia di opportuni interventi comunitari, fra i quali spicca la Convenzione di

Aarhus, che l'accesso alle informazioni è un aspetto di assoluta centralità per un'efficace ed effettiva salvaguardia dell'ambiente.

Indubbiamente, il superamento prima di tutto *culturale* di quella che è stata definita sindrome di Nimby, passa attraverso la capacità di comunicare, modulare, coinvolgere.

Comunicare, attraverso conferenze di servizi o strumenti ancora più agili, con amministratori locali ed imprese.

Modulare gli interventi ed i piani, cercando di coniugare la protezione dell'ambiente naturale con le esigenze dell'ambiente sociale e produttivo.

Coinvolgere, soprattutto, i cittadini, facendoli sentire attori di un processo più ampio, conveniente e pulito.

Tuttavia, vi è un ulteriore aspetto dell'accesso alle informazioni in materia ambientale, che riguarda, paradossalmente, i diversi apparati della pubblica amministrazione, in ordine ai quali questa Commissione ha dovuto registrare l'inadeguato funzionamento degli strumenti di coordinamento, con particolare riguardo alla circolarità delle informazioni ed alla interconnessione delle banche dati.

Non sfugge, infatti, come un'opportuna ed ampia condivisione delle informazioni raccolte da tutti gli organi investigativi ed amministrativi, sui soggetti collegati alla criminalità organizzata, sulle modalità di infiltrazione e sulle tecniche di condizionamento del ciclo dei rifiuti, possa consentire la messa a punto di un efficace coordinamento degli strumenti di prevenzione e contrasto, viceversa destinati al fallimento se lasciati all'iniziativa isolata — e per questo maggiormente esposta — dei singoli enti.

Un'attenzione particolare, anche alla luce degli elementi emersi a seguito dell'audizione del Prefetto di Napoli, è il procedimento disciplinato dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica del 3 giugno 1998, n. 252, in materia di provvedimenti interdittivi antimafia adottati dall'Autorità Prefettizia.

In particolare si prevede, al comma 2, che: « Quando, a seguito delle verifiche disposte dal prefetto, emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

Ai fini di cui al comma 2 le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa sono desunte:

a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-bis, e 648-ter del codice penale, o dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;

b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis e 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575;

c) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno,

ovvero richiesti ai prefetti competenti per quelli da effettuarsi in altra provincia.

La prefettura competente estende gli accertamenti pure ai soggetti, residenti nel territorio dello Stato, che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa e, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito delle informazioni al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa ».

Orbene, l'esperienza maturata nel corso dell'istruttoria delle procedure antimafia di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252 ha permesso di rilevare che i soggetti gravati da provvedimenti antimafia interdittivi sono soliti porre in essere complesse procedure societarie per aggirare la normativa stessa.

In particolare i casi più frequenti riguardano:

1) il cambio della sede legale delle persone giuridiche gravate da provvedimento interdittivo antimafia ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252;

2) la cessione del ramo d'azienda da parte del soggetto giuridico interdetto a favore di soggetti che apparentemente risultano immuni da elementi di interdizione.

Si presentano indispensabili, ad avviso di questa Commissione, taluni interventi che mirino a neutralizzare le condotte fraudolente sopra enunciate.

Relativamente al punto 1 appare utile prevedere le misure che di seguito si illustrano.

In primo luogo, appare indispensabile, proprio per consentire la condivisione delle informazioni, introdurre l'annotazione presso la banca dati esistente presso il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, denominata SDI (Sistema di Indagine), con riferimento ai singoli componenti degli organi di amministrazioni ed a ciascun socio, della sussistenza dei provvedimenti antimafia interdittivi, precisando la prefettura che ha adottato il medesimo provvedimento.

Inoltre, in considerazione del fatto che ai sensi del 5° comma del medesimo articolo 10, la competenza territoriale della Prefettura, ai fini dell'istruttoria di cui alla citata disposizione, viene stabilita per le persone giuridiche in base alla provincia ove ha la sede legale la società, è auspicabile l'introduzione di opportune misure ordinarie ed organizzative affinché, qualora tra gli amministratori ed i soci del soggetto giuridico interessato dalla procedura interdittiva, figurino persone nate o aventi la residenza o domicilio in altra provincia, le informazioni vengano richieste anche alle Questure ed ai Comandi Provinciali dei Carabinieri competenti per il territorio di tale ulteriore provincia. In tali casi, per attribuire completezza al dato informativo, occorre che le informazioni sul conto dei predetti soggetti riguardino non solo quanto previsto alle lettere a) e b) del comma 7 dell'articolo 10, sopra riportate, ma anche alla lett. c) del medesimo comma 7

(accertamenti per verificare la sussistenza di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafioso da parte di soggetti in grado di incidere direttamente o indirettamente sulle scelte e gli indirizzi dell'organo di amministrazione o societario).

Infine, appare opportuno introdurre per le stazioni appaltanti l'obbligo di chiedere le informazioni antimafia, ai sensi dell'articolo 10, anche alla prefettura sul cui territorio provinciale risulta avere la sede secondaria o la sede operativa il soggetto giuridico oggetto delle informazioni medesime

Con riferimento al sopra enunciato punto 2, questa Commissione ha ravvisato l'indispensabilità di prevedere che, in presenza di società che hanno acquistato rami di azienda da imprese gravate da interdittiva antimafia, l'Autorità Prefettizia disponga, in relazione al comma 7, lett. c) del citato articolo 10, mirate attività di accesso e di accertamento.

È giudizio unanime della Commissione, formatosi anche a seguito delle numerose missioni svolte *in loco*, che le autorità prefettizie hanno rappresentato sovente, nel corso di questi anni, un efficace argine avverso fenomeni di pericolosa commistione fra finalità pubblicistiche ed interessi criminali, talora supplendo all'assenza di tempestive ed opportune iniziative di autotutela da parte degli organi di amministrazione territoriale.

È convinzione di questa Commissione, tuttavia, che l'Autorità Prefettizia non possa essere considerata l'unica interlocutrice di una tale ampia opera di riforma, culturale ed organizzativa.

Occorre che tutte le istituzioni, e soprattutto gli enti locali, vengano coinvolti in tale attività di monitoraggio, di raccolta e condivisione dei dati, soprattutto in materia ambientale, introducendo meccanismi di premialità per quegli enti che si attivano, con misure stabili ed efficaci, in tale direzione.

In tale prospettiva si inquadrano talune iniziative che la Commissione ha ritenuto di dover sollecitare e supportare, con l'obiettivo, appunto, di porre in comunicazione sensibilità e competenze diverse ma concorrenti, quale, ad esempio, la sottoscrizione, il 30 maggio del 2003, del « Patto di legalità per l'ambiente », in virtù del quale il Prefetto di Napoli, il Questore della medesima città, il Presidente della Provincia, il Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ed i sindaci dei comuni di Acerra, Brusciiano, Camposano, Casamarciano, Castello di Cisterna, Cicciano, Cimitile, Comiziano, Mariglianella, Marigliano, Nola, Roccarainola, San Vitaliano, Saviano, Scisciano, Tufino, e Visciano si sono impegnati a promuovere un'efficace azione repressiva dei fenomeni dell'illegalità e di contrasto dei reati ambientali, attraverso l'elaborazione di strategie comuni.

Del pari significativa è la circolarità delle informazioni fra soggetti deputati al contrasto e alla repressione degli illeciti ambientali ed organismi impegnati nello studio delle ricadute epidemiologiche di una scorretta gestione dei rifiuti.

È stato segnalato a questa Commissione, in particolare dal Corpo Forestale dello Stato, come, sia per rendere più incisiva l'attività di contrasto sia per meglio modulare le strategie di prevenzione, è

necessario migliorare la conoscenza reale dei processi produttivi delle aziende a rischio.

È necessario, a tal fine, predisporre un'adeguata banca dati che dia la possibilità di esercitare operazioni di controllo sui residui di lavorazione attraverso l'analisi di particolari indicatori quali le immissioni in atmosfera, i consumi idrici e di energia.

La conoscenza dei cicli complessi di produzione, l'obbligo dello stoccaggio dei prodotti di riciclo e riuso in aree ben definite e controllabili, le modalità e le quantità dello smaltimento e l'indicazione dei siti, sono altre importanti dati che potrebbero utilmente implementare la banca dati, per controllare efficacemente i flussi di residui e rifiuti prodotti.

A fianco di questa acquisizione è importante creare anche presso le Agenzie regionali di Protezione Ambientale o la stessa APAT un osservatorio permanente che possa avere le situazioni aggiornate delle produzioni a rischio e studiare i sistemi di controllo più appropriati.

Infine, sempre sul versante del coordinamento informativo fra tutti gli organismi variamente impegnati nella tutela dell'ambiente, la Commissione ha promosso l'istituzione di un Protocollo per la costituzione di una banca dati a fini epidemiologici, gestita dall'Istituto Superiore di Sanità ed implementata da tutte le forze dell'ordine e dagli organi di controllo delle pubbliche amministrazioni interessate.

8. La criminalità ambientale transnazionale.

La Commissione ha dedicato particolare attenzione alla dimensione transnazionale della criminalità ambientale, nella consapevolezza che la tutela dell'ambiente, per poter essere realmente efficace e duratura, non può che assumere connotazioni planetarie.

Questa è la prospettiva oramai adottata anche in sede comunitaria ed è progressivamente sostenuta dalle istituzioni nazionali con significative aperture anche nel mondo imprenditoriale.

Per quanto attiene l'ambito comunitario, deve registrarsi come l'ambiente costituisca ormai uno dei temi centrali dell'Unione allargata.

Nel trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, agli artt.1-2, si afferma: « l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente ». Nello stesso Trattato Costituzionale, viene auspicata l'introduzione negli Stati membri di sanzioni adeguate per i comportamenti suscettibili di porre in pericolo siffatto bene primario.

Non solo.

Nel medesimo trattato si prevede, tra gli obiettivi della politica ambientale della Comunità, la promozione sul piano internazionale di

misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale e mondiale. A tale scopo, il Trattato prevede la cooperazione della Comunità con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

È questa una direttrice di azione che deve essere trovata, anche nelle politiche degli Stati membri, una adeguata valorizzazione, sia in termini di azioni positive — di cooperazione e collaborazione, anche nei circuiti imprenditoriali — che in termini di misure negative — di scoraggiamento e di contrasto —, nella prospettiva di indurre a considerare la tutela dell'ambiente (come aspetto del più ampio spettro dei diritti umani fondamentali) una pre-condizione per un ordinato svolgimento dei rapporti politici ed economici.

Quanto alle iniziative istituzionale di sostegno della diffusione di una cultura amministrativa e politica all'avanguardia anche in materia ambientale, merita di essere segnalata l'istituzione dell'IPED (Institute on a partnership for environmental development), l'Agenzia ONU per l'eco-formazione, sorta a seguito dell'accordo tra il Ministero dell'Ambiente e l'UNESCO siglato il 18 ottobre 2005, con sede a Trieste.

L'Istituto si dedicherà specificamente alla formazione di tecnici internazionali nel settore ambientale e fungerà da sportello al quale i paesi in via di sviluppo potranno rivolgersi per ricevere servizi di capacity building ambientale, al di fuori dei normali accordi bilaterali intergovernativi e al di là degli esistenti programmi di formazione in ambito multilaterale.

Sul versante imprenditoriale, la Commissione ha salutato con grande favore la presentazione da parte della società « ECOLOG » del progetto « Clean Up Somalia ».

La Società in questione ha manifestato a questa Commissione l'intenzione di promuovere il progetto sotto l'egida di strutture istituzionali, fra le quali viene individuata questa stessa Commissione d'inchiesta.

Il progetto si propone come obiettivo quello di avviare una attività risarcitoria nei confronti del territorio Somalo che ha subito per molti anni danni molto seri connessi alle attività illecite di smaltimento di rifiuti pericolosi che sono state documentate anche dalle indagini giornalistiche sopra ricordate.

Il progetto riguarda due direttrici diverse che avrebbero come scopo, la prima, la redazione di una « mappa del rischio », che segnali i siti eventualmente individuati quali discariche dei rifiuti pericolosi e che potrebbero essere oggetto di un successivo intervento di recupero a titolo di mero « risarcimento ambientale »; la seconda, la realizzazione di un sistema « sostenibile » di gestione dei rifiuti per la città di Mogadiscio.

Lo sviluppo della prima fase di individuazione delle aree e dei siti che sono stati oggetto di smaltimento illecito, dovrebbe essere realizzata in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia che ha già utilizzato le strumentazioni idonee al lavoro di ricerca di siti contaminati, nonché delle strutture del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

La seconda fase vedrebbe la partecipazione delle Istituzioni nazionali e internazionali coinvolte, Parlamento, Ministeri, FAO, ecc., nella individuazione di partner pubblici o privati che mettano a disposizione le loro competenze, professionalità, mezzi e strutture per promuovere, da un lato un'attività di formazione del personale somalo (ingegneri, tecnici, operai), da impegnare nelle attività di pianificazione e operative di un sistema integrato di gestione dei rifiuti nella città di Mogadiscio e, dall'altro, nella collaborazione attiva con le istituzioni Somale preposte a tali interventi.

Vi è, poi, il profilo, finora in larga parte inesplorato, delle misure di dissuasione nei confronti di quei paesi particolarmente insensibili sul fronte della tutela ambientale.

In questi anni si è assistito all'affacciarsi sulla scena mondiale — e su quella economica, globalizzatasi — di numerosi Paesi ad economia arretrata (quali quelli africani) ovvero ad economia di mercato emergente (quali gli stati ex comunisti, la Cina, l'India); parallelamente si è registrata, proprio in questi Paesi, l'estensione preoccupante di sistemi produttivi a basso costo, con sacrificio dei diritti dei lavoratori e per il livello di salvaguardia dell'intero ecosistema, nonché l'utilizzazione di ampie zone come luoghi di stoccaggio, di smaltimento o reimpiego dei rifiuti provenienti dall'Occidente industrializzato.

A tale riguardo, una considerazione particolare, ritiene la Commissione, anche a seguito dei dati emersi in sede di audizione delle associazioni consortili interessate al recupero dei prodotti residuali, deve essere rivolta alla Cina, per le sue enormi capacità, ancora in larga parte inesprese, di espansione industriale, e, quindi, per l'elevato rischio che uno sviluppo irrispettoso dell'ambiente può presentare.

Molto si è discusso circa l'opportunità di introdurre forme di dazio sui prodotti importati dalla Cina.

Questa Commissione, senza entrare nel merito dell'opportunità o meno di tali misure e soprattutto sulla loro compatibilità con il regime di libero mercato ormai divenuto connotato essenziale non solo della Comunità Europea, ma dell'intera comunità internazionale, considera con interesse l'ipotesi di introdurre delle misure di cosiddetto dazio etico, collegate, fra l'altro, anche alla protezione ambientale come aspetto significativo di un sistema produttivo rispettoso dei diritti umani.

È indispensabile, in definitiva, passare da una fase di silenzio — anche interessato — sulle violazioni ambientali, ad una fase di denuncia e di contrasto, per la cui efficacia è necessario far leva sul mondo imprenditoriale: da un lato, scoraggiando negli imprenditori « emergenti » il ricorso a sistemi produttivi non eco-compatibili, e, dall'altra, premiando opportunamente — in sede nazionale e comunitaria — le iniziative di quegli imprenditori che, anche in chiave di tutela della concorrenzialità, intraprendano iniziative di cooperazione con le imprese di quei paesi finalizzate ad estendere know how imprenditoriali rispettosi per l'ambiente.

PARTE SECONDA

Approfondimenti

1. I rifiuti speciali: da Priolo a Porto Marghera.

La Commissione ha rivolto una particolare attenzione alla situazione dei rifiuti industriali. La mancanza, in molte regioni, di impianti adeguati al trattamento dei rifiuti pericolosi ed il costo elevato dello smaltimento degli stessi favoriscono nel settore lo sviluppo di forme illecite di smaltimento ed il conseguente inquinamento di ampie zone del territorio nazionale. La pericolosità per la salute umana di tali rifiuti è stata più volte posta in evidenza, di fronte alla Commissione, dai rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità.

La grave situazione d'inquinamento rilevata nell'area industriale di Priolo indusse la Commissione a recarsi *in situ*, già nel giugno del 2003.

In particolare, gli elementi acquisiti dalla Commissione con riferimento all'area di Priolo, testimoniano l'esistenza di fenomeni di allarmante inquinamento che hanno interessato sia le falde acquifere, che il tratto di mare che bagna le coste prossime all'insediamento (in particolare Augusta e Priolo), che la stessa atmosfera; fenomeni di inquinamento in gran parte riconducibili alla mancata adozione da parte dello stabilimento « Enichem » di idonei presidi a tutela dell'ambiente e della salute della popolazione residente.

A ciò devono aggiungersi l'inefficacia e la sostanziale evanescenza dei controlli.

Sotto tale ultimo profilo, risalta il dato acquisito dalla Commissione in occasione dell'audizione dei magistrati della Procura della Repubblica di Siracusa, e già posto in evidenza nella Relazione territoriale sulla Sicilia; in particolare, si è appreso che gli accertamenti relativi alla presenza di idrocarburi, in misura superiore a quella consentita, nella falda superficiale sottostante il comune di Priolo venivano svolti da una società cui gli inquirenti affidavano l'incarico di consulenza tecnica, dopo che gli analoghi accertamenti svolti dal LIP (Laboratorio Igiene e Profilassi) di Siracusa non avevano evidenziato anomalie.

Le esposte criticità hanno, pertanto, indotto la Commissione a promuovere un'indagine nel settore con l'istituzione di un Gruppo di lavoro per lo studio ed il monitoraggio del flusso dei rifiuti speciali, pericolosi e non.

1.1. L'indagine svolta dalla Commissione sul flusso dei rifiuti speciali in uscita dal sito industriale di Porto Marghera.

L'obiettivo dell'indagine è consistito nell'individuazione, partendo dalla verifica dei sistemi esistenti per la gestione dei fenomeni considerati, delle forme di gestione integrata delle singole competenze per verificare il determinarsi di positivi effetti sinergici tesi ad

accertare eventuali margini di intervento per un'azione più efficace nonché per individuare possibili lacune o situazioni di carenza che potrebbero agevolare, anche indirettamente, situazioni di irregolarità ed illiceità nella gestione del ciclo dei rifiuti speciali.

L'indagine della Commissione è proceduta quindi con una verifica delle situazioni ordinarie, fisiologiche, che ineriscono la gestione dei rifiuti speciali, per poi estendere l'approfondimento alle ipotesi di patologia del sistema.

Si è proceduto dunque all'individuazione, a partire dai siti ad alto rischio ambientale ai sensi della legge n. 426 del 1998, di alcuni impianti dell'industria chimico-siderurgica sui quali iniziare l'indagine. L'indagine era tesa ad effettuare un monitoraggio ad ampio raggio dei siti individuati mediante l'acquisizione di tutti i dati, i flussi informativi e gli elementi di conoscenza che fanno capo ai soggetti e alle autorità competenti in materia ed operanti in relazione ai siti indicati. A tale scopo si è proceduto, in un primo momento, a raccogliere l'informazione, attraverso un questionario rivolto alle imprese individuate, sulla gestione del ciclo dei rifiuti.

Il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno, successivamente, circoscrivere il campo d'indagine, data l'estensione del ambito, ad un area tipo. È stato scelto il sito industriale di Porto Marghera allo scopo di controllare determinate tipologie di rifiuti speciali ivi prodotte che per trattamento, quantità, pericolosità e destinazione presentavano le migliori caratteristiche per uno studio tecnico-investigativo dell'intero ciclo dei rifiuti.

Per tale iniziativa la Commissione si è avvalsa dell'ausilio e delle conoscenze tecniche dei rappresentanti delle forze di polizia, impegnate a vario titolo nella tutela dell'ambiente. In particolare, ha preso parte al progetto personale del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, Corpo Forestale dello Stato, Corpo della Capitaneria di Porto e Polizia di Stato.

Il gruppo di lavoro è stato impegnato in una propedeutica fase istruttoria finalizzata alla raccolta della documentazione necessaria all'individuazione delle tipologie di rifiuti e degli impianti di gestione da sottoporre a controllo.

A tale scopo è stata contattata l'ARPA Veneto la quale ha fornito i dati ricavati dai MUD 2002-2003 delle società operanti nell'area industriale di Porto Marghera. L'analisi di questi dati, riportata in appendice, ha consentito di individuare sedici impianti che trattavano a vario titolo i rifiuti provenienti dall'area in questione e che sono stati successivamente controllate.

Le visite ispettive nelle aziende d'interesse sono state precedute dall'acquisizione dei MUD al fine di verificare la corrispondenza dei rifiuti prodotti a quanto riportato nella documentazione cartacea.

L'attività di controllo si è sviluppata innanzitutto nella richiesta ai responsabili degli impianti della descrizione cronologica del ciclo di trattamento dei rifiuti, e successivamente si è proceduto all'acquisizione della specifica documentazione relativa allo stato delle autorizzazioni ambientali, al titolo all'esercizio dell'impianto e altri documenti comprovanti il rispetto delle norme di carattere ambientale.

Il gruppo di lavoro ha proceduto ad un primo esame della documentazione fornita, al fine di verificare preliminarmente, in confronto con i responsabili d'azienda, lo stato degli adempimenti in materia ambientale, da completare successivamente in sede.

Gli accertamenti ambientali, indirizzati soprattutto alla verifica e riscontro della destinazione finale dei rifiuti prodotti, sono stati documentati attraverso la compilazione di apposita scheda di controllo.

La fase operativa, avviata il 7 febbraio 2005 e conclusasi il successivo 19 marzo, si è articolata secondo un protocollo operativo comune, strutturato in modo da omogeneizzare l'azione di controllo delle forze di polizia operanti, che hanno cooperato nelle attività ispettive e nella raccolta dei dati e delle informazioni necessarie allo studio e al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La fase operativa si è sviluppata in:

un'attività preventiva organizzata sull'osservazione, per la durata di almeno due giorni, e conseguente registrazione degli estremi dei numeri di targa dei vettori d'interesse in entrata ed in uscita dalle aziende da sottoporre ad attenzione. Il terzo giorno si è proceduto all'ispezione a sorpresa del carico di almeno due camion per verificare la rispondenza dei rifiuti con quanto riportato sul Formulario d'identificazione (FIR) ed al prelievo, a cura dei tecnici delle Arpa locali, di campioni da sottoporre, poi, ad analisi di laboratorio. La suddetta ispezione ha riguardato i mezzi in uscita per i siti di stoccaggio e trattamento, quelli in entrata per i siti di scarica o smaltimento;

un'attività successiva sviluppata all'interno dell'azienda con ulteriore campionamento dei rifiuti ivi trattati, in particolare per i siti di scarica e di recupero. L'accertamento è stato poi completato dalla redazione dell'apposita scheda di controllo ambientale, nonché da una dettagliata relazione inerente:

l'assetto societario dell'azienda;

le autorizzazioni ambientali, tipologia dell'impianto e idoneità dello stesso al trattamento dei rifiuti;

la quantità, tipologia e provenienza dei rifiuti trattati;

la verifica di quanto precedentemente osservato e quanto riportato nei registri di carico e scarico e nei FIR presenti in azienda;

i costi sostenuti dall'azienda per il trattamento e/o smaltimento dei rifiuti;

l'eventuale e successiva destinazione dei rifiuti.

L'attività di analisi è stata completata con una serie di controlli su strada, finalizzati all'ispezione di automezzi impegnati nel trasporto di rifiuti speciali pericolosi e non ed in uscita dai maggiori siti d'interesse presenti nell'area industriale di Porto Marghera (VE).

Le pattuglie, composte da personale del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, Corpo Forestale dello Stato e Polizia dello