

autorità sacrificata a quella prestata ai RSU. Si tratta di un settore che interessa in special modo l'imprenditoria ed il cui smaltimento rappresenta un elemento di costo estremamente elevato che viene ad incidere in modo rilevante sul prezzo finale dei prodotti e quindi sulle capacità di mercato delle imprese. Ne consegue che disattenzioni e debolezza dei controlli comportano rilevanti distorsioni del mercato a danno delle imprese che hanno comportamenti ecologicamente più corretti.

Per quanto riguarda questa tipologia di rifiuti, infatti, la Commissione deve preliminarmente evidenziare come non esistano dati ufficiali recenti in merito alla produzione e allo smaltimento; gli elementi di informazione più recenti sono quelli pubblicati nel *Rapporto sullo stato dell'ambiente* pubblicato dal Ministero dell'ambiente nel 1997, ma risalenti al biennio 1993-94. Successivamente — nel mese di marzo del 1999 — la *Legambiente* e la FISE-Assoambiente hanno pubblicato un'*Indagine sulla produzione e lo smaltimento dei rifiuti industriali* che contiene i dati MUD relativi al 1996. La Commissione è comunque a conoscenza del fatto che l'ANPA e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti stanno redigendo un rapporto specifico, che aggiornerà la situazione (11). Nelle tabelle riportate vengono messi a confronto i dati sinora disponibili relativi alla produzione nazionale di rifiuti speciali e tossico-nocivi (secondo la classificazione precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997).

A titolo generale, va preliminarmente evidenziato come le due indagini presentino sensibili differenze nella produzione delle varie tipologie di rifiuti nelle diverse regioni. In un biennio, ad esempio, in Puglia si è passati da una produzione di oltre 400.000 tonnellate l'anno di rifiuti pericolosi a meno di 50.000 tonnellate l'anno; e in Campania si è praticamente dimezzata la produzione di rifiuti speciali. È evidente la necessità di dati precisi e chiari sulla produzione di queste tipologie di rifiuti, ed a tal proposito la Commissione auspica che il prossimo rapporto curato dall'ANPA per l'Osservatorio nazionale sui rifiuti risponda a questa esigenza. Va però anticipato un elemento sul quale si tornerà più diffusamente in seguito: l'attuale sistema di gestione dei dati non pare del tutto adeguato a fotografare esattamente la realtà.

Per quanto riguarda più direttamente le regioni visitate dalla Commissione, si dà qui conto in forma schematica dell'impiantistica rilevata dai sopralluoghi e dalle informazioni giunte dalle amministrazioni competenti.

In Liguria — per quanto riguarda gli smaltimenti in conto terzi — è in funzione un impianto per il trattamento dei rifiuti liquidi a Genova e tre discariche per rifiuti speciali in provincia di Savona. Fino all'ottobre 1997 era in funzione a Pitelli (Sp) l'area della Sistemi Ambientali s.r.l., con una discarica per rifiuti speciali e due inceneritori per rifiuti tossici e nocivi (12). Per quanto concerne la situazione degli smaltimenti in conto proprio, la Liguria vede la presenza di cinque discariche per rifiuti speciali nella provincia di Genova e di tre discariche per rifiuti speciali nella provincia di Savona.

(11) Cfr. la tabella 6.

(12) Sul punto v. *infra* § 5.2.1.

In Piemonte esiste un ben organizzato sistema di discariche per rifiuti speciali e pericolosi, principalmente in provincia di Torino dove si concentra il 59% della capacità di ricezione piemontese. Secondo il citato *Rapporto sullo stato dell'ambiente* del Ministero dell'ambiente, inoltre, il Piemonte è l'unica regione italiana in grado di soddisfare per intero il fabbisogno di smaltimento di questa tipologia di rifiuti.

Per quanto riguarda la Campania, le previsioni di piano non vanno oltre una generica indicazione relative alla realizzazione di una piattaforma di smaltimento in un'area di sviluppo industriale da scegliere tra Acerra, Teverola e Avellino.

Relativamente al Lazio, in sede di audizione l'assessore all'ambiente della regione ha indicato in impianti abruzzesi la destinazione di questi rifiuti. Per la Puglia, gran parte della produzione di rifiuti speciali e pericolosi viene smaltita in regione, nelle discariche in conto proprio esistenti presso gli impianti industriali; il resto è inviato in discariche fuori regione.

In Abruzzo esiste — a Vasto — una delle due discariche per rifiuti pericolosi presenti in Italia (l'altra, Baricalla, è in Piemonte). Seimila tonnellate vengono recuperate e il resto inviato in impianti fuori regione. In Emilia Romagna la gestione di questi rifiuti è suddivisa tra l'incenerimento, la discarica e il recupero. Va però evidenziato come per 999.000 tonnellate venga indicata come destinazione lo stoccaggio provvisorio, che non è un sistema di smaltimento: soprattutto la Commissione ha avuto modo di richiamare l'attenzione delle autorità locali sulla grande proliferazione di centri di stoccaggio in Emilia Romagna, siti che — come si apprende da inchieste della magistratura — possono prestarsi ad operazioni truffaldine quali il 'giro-bolla', la miscelazione o la declassazione dei rifiuti.

Per la Sicilia, infine, l'intera produzione di questi rifiuti è smaltita fuori regione. Ciò avviene — secondo quanto la Commissione deve ragionevolmente concludere — in modo spesso illecito. I competenti organismi, infatti, sia locali che provinciali (la zona del siracusano al proposito è un esempio particolarmente significativo), non riescono a esprimere livelli di attenzione e di efficacia nei controlli che la concentrazione di industrie chimiche richiederebbe (13).

Si può conclusivamente affermare che — per quanto riguarda questa tipologia di rifiuti — il *deficit* di smaltimento appare ancor più grave rispetto a quello segnalato per i rifiuti solidi urbani; solo una piccola parte di rifiuti speciali viene infatti esportata e dunque non ne è noto il destino. A ciò si devono aggiungere due ulteriori elementi che devono imporre una maggiore attenzione sull'intero comparto dei rifiuti speciali. Il primo è desunto dall'attività della regione Toscana che, in occasione della redazione del piano di smaltimento dei rifiuti speciali, ha realizzato un'indagine specifica per accertare la reale produzione di tali rifiuti. L'indagine ha anzitutto messo in evidenza come per la Toscana fossero disponibili i dati MUD (Modello unico di dichiarazione) — unica fonte su tali rifiuti — solo per il 47% del complesso degli operatori; tali dati sono stati pertanto integrati e poi

(13) Al riguardo cfr. la relazione sulla Sicilia (DOC. XXIII-34, p. 13 s.).

verificati con un'indagine sul campo che ha riguardato i principali produttori di rifiuti della regione. In tal modo si è giunti ad una produzione di rifiuti valutata dalla regione Toscana in 8.887.114, a fronte dei 4.100.000 tonnellate segnalati con i dati MUD: si avrebbe insomma una moltiplicazione della situazione sinora stimata con un fattore di 2,16.

Tale dato — di per sé di grande rilevanza — va collegato con il secondo elemento da porre all'attenzione: secondo un'indagine condotta dalla FISE (l'associazione delle imprese operanti nel settore ambientale) e dalla *Legambiente* sui dati MUD del 1996, emerge la seguente anomalia: la produzione di rifiuti speciali non pericolosi dichiarata è di 21.017.044 tonnellate, mentre lo smaltimento risulta di 23.067.402 tonnellate, con un saldo positivo di 2.050.358 tonnellate; invece la produzione di rifiuti pericolosi nazionale risulta di 1.451.464 con uno smaltimento dichiarato per 1.329.639. Mancano quindi 121.825 tonnellate, che in parte potrebbero essere state fraudolentemente declassate e trasformate in rifiuti non pericolosi. In ogni caso, considerando sia l'indagine della regione Toscana che quella di FISE e *Legambiente*, è evidente come i conti non tornino.

La Commissione, peraltro, avendo avuto modo di esaminare i risultati dell'indagine condotta dalla regione Toscana, è portata a ritenere che quella situazione possa essere estesa a gran parte del territorio nazionale: ciò potrebbe indurre a pensare che l'effettiva produzione di rifiuti sia di molto superiore rispetto a quanto ritenuto sinora. Considerando l'attuale *deficit* di smaltimento, la situazione si rivelerebbe davvero emergenziale.

A questo proposito — e nell'intento di una maggiore chiarezza — la Commissione ritiene opportuno suggerire al Parlamento l'ipotesi di estendere l'obbligo di presentazione del MUD anche alle imprese con meno di tre dipendenti (oggi esentate secondo l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 22 del 1997). Infatti già la nozione di dipendente non appare utile a individuare tutte le imprese operanti, giacché sono molte le aziende con un solo dipendente ma molti addetti che figurano quali collaboratori o contrattisti a vario titolo. Inoltre anche le ditte individuali (ad esempio un laboratorio di fotografia) possono essere grandi produttrici di rifiuti. Un'estensione dell'obbligo di presentazione del MUD a una serie di categorie produttive indipendentemente dal numero di addetti consentirebbe invece di avere un quadro più dettagliato della situazione rispetto a quanto non sia possibile attualmente. Tuttavia, secondo la Commissione, è opportuno rivedere il funzionamento dell'intero sistema legato alla presentazione dei dati MUD, prevedendo anche una semplificazione dello stesso; questo infatti oggi non consente una lettura puntuale e aggiornata dei dati e — per come è strutturato — è più un aggravio alle imprese che una fonte di lavoro e di studio per quanti debbono operare nel sistema dei rifiuti.

4. I protagonisti del processo nel ciclo dei rifiuti. I comportamenti devianti ed il sistema dei controlli.

Gli interessi che si muovono intorno al ciclo dei rifiuti sono assai complessi e di difficile lettura. Ciò anche perché non tutti i soggetti che

intervengono nel processo, concorrendo alla determinazione di risultati spesso illeciti, sono sempre mossi da interessi illeciti. Se non si dovesse partire da tale dato, non solo si costruirebbe una ipotesi teorica, non supportata dalla realtà dei fatti e meramente ideologica, ma si giungerebbe a una generalizzata criminalizzazione dell'intero settore economico, con il rischio di indebolire ulteriormente l'azione di contrasto.

È bene, quindi, procedere ad una pur sintetica ricognizione di tutti i soggetti che interagiscono nel ciclo ed individuare, per ciascuno di essi, competenze, interessi, comportamenti e responsabilità.

4.1. *I produttori dei rifiuti, soggetti privati e pubblici.* Per gli imprenditori privati che producono rifiuti di vario tipo, indubbiamente l'attività di raccolta, selezione e smaltimento dei rifiuti costituisce un elemento di costo che incide sulla capacità e sulla qualità di presenza nel mercato. Per tale ragione, l'imprenditore, come per tutte le altre partite di costo, è tentato di ridurle al minimo (giacché esse intervengono ad alterare l'originario rapporto costo-produzione-prezzo) onde mantenere inalterata, garantire o potenziare, la sua presenza nel mercato.

In questa logica, meramente economica, è evidente che l'impresa che si libera illegalmente dei propri rifiuti, conseguendo consistenti economie di costo, acquisisce posizioni di vantaggio rispetto a quelle che invece, rispettose dei precetti normativi, affrontano tutti gli oneri previsti.

L'operare in dispregio delle prescrizioni normative in tema di rifiuti genera quindi, non solo gravissimi e spesso irreversibili danni all'ambiente ma causa anche una catena ininterrotta di atti emulativi da parte di altre imprese che giustificano il loro operare nell'illegalità quale «comportamento obbligato» a difesa della loro capacità imprenditoriale.

Parimenti, i produttori pubblici trovano giustificazione ai loro comportamenti omissivi (fatti di mancato controllo e altre vere e proprie violazioni di legge) nelle ragioni di necessità e di urgenza che il più delle volte accompagnano gli atti di amministrazione sul tema dei rifiuti. Essi prendono a pretesto i vincoli normativi imposti dalle ancora inadeguate procedure previste per le gare di appalto; ed ancora, giustificano le loro scelte, spesso azzardate (e non sempre trasparenti) con il pretesto della mancanza di parametri di valutazione certi e idonei a sostenere la congruità delle offerte, sia sotto il profilo economico, sia per i profili di qualità e di garanzia ambientale dei servizi.

In effetti, rinviando ad altra parte della relazione una più approfondita analisi di questi aspetti, la Commissione ha avuto modo di appurare che, in moltissimi casi, sia gli enti locali, sia le aziende sanitarie locali (paradossalmente oggi la gestione manageriale è più esposta di quella delle vecchie unità sanitarie locali), sembrano mossi soprattutto dalla necessità di trovare una qualunque soluzione di smaltimento che consenta di liberarsi, sollecitamente e senza conflitti sociali (ed a prezzi che non li espongano a responsabilità amministrative o di natura politica), dei rifiuti. Per tali ragioni, una volta espletate le procedure necessarie per garantire il servizio, avendo cura

del massimo rispetto della regolarità formale, non si preoccupano di controllare le modalità di esecuzione dell'appalto e di verificare il rispetto delle normative poste a difesa dell'ambiente e della salute pubblica. Sicché la realtà viene soffocata dalla rappresentazione di un simulacro fatto di carte e di ossequi procedurali.

Sotto la spinta della necessità, dell'urgenza, della carenza di impianti a norma e per la pressione di posizioni eccessivamente localistiche e di interessi spesso egoistici e non responsabili dei cittadini (che, pur pretendendo servizi efficienti ed economici, mal tollerano la vicinanza di discariche o di altri impianti che trattano rifiuti), alla legalità sostanziale viene preferita quella formale. Ne segue un sostanziale travisamento di tutta la normativa in tema di rifiuti ed, in tale clima di ricorrente emergenza (i provvedimenti che attengono allo smaltimento dei rifiuti in non rare occasioni vengono adottati con il vocio della folla che preme sui consigli comunali ed aziendali) trovano facile ingresso gli interessi e le procedure criminali (in *primis* quelli della criminalità organizzata) che a volte si avvalgono anche della collusione di amministratori e di funzionari pubblici.

4.2. *L'imprenditoria di settore.* L'imprenditoria di settore è il naturale ed obbligato interlocutore del produttore di rifiuti. La normativa vigente ha cercato di individuare i soggetti abilitati a svolgere le varie attività connesse alle diverse fasi del ciclo. Parimenti, le norme che regolamentano requisiti e procedure per la partecipazione e l'aggiudicazione degli appalti, nel tentativo di assicurare un mercato non inquinato da avventurieri e da personaggi non affidabili, hanno cercato di arginare la presenza di soggetti non dotati delle necessarie doti morali e professionali.

Tuttavia, occorre purtroppo riconoscere che, nonostante i molti interventi del legislatore sulla tematica degli appalti e per il controllo delle imprese, ancora devono registrarsi frequenti episodi d'illiceità. Si affacciano spesso nelle diverse fasi del ciclo imprese che vengono dal nulla, senza storia, senza mezzi e senza esperienza. A volte partecipano a gare di appalto soggetti sconosciuti, non dotati di alcuna organizzazione e struttura; costoro presentano offerte non supportate da alcun riscontro costi-prezzi-profitti; offrono ribassi azzardati e non suffragati dalla realtà del mercato. Le gare di appalto talora sfuggono a qualsiasi logica e ad ogni controllo sostanziale. Capita che l'offerta venga governata da accordi preconfezionati di ditte fantasma, costituite appositamente per partecipare alle gare ma in realtà facenti capo ad un solo soggetto che agisce in un sostanziale regime di monopolio. Gare alle quali partecipano oltre venti ditte, vengono vinte da imprese che si aggiudicano l'appalto con l'offerta del massimo ribasso dello 0,4%, cioè con un'offerta che chiaramente è frutto di un accordo intervenuto tra tutti i partecipanti. In altri casi, le percentuali di ribasso superano il 40% del prezzo-base d'asta.

La Commissione sta cercando di fare chiarezza su questo fenomeno, al fine di comprendere fino in fondo i meccanismi che governano le gare di appalto e di proporre rimedi idonei. Ha avviato una fitta attività di monitoraggio sulle imprese che esercitano attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, speciali e

pericolosi, raccogliendo elementi sulle composizioni societarie, sulle partecipazioni azionarie, sulle responsabilità sociali, sugli intrecci con altre attività, sugli appalti aggiudicati e sulla partecipazione ad altre gare, sulle singole offerte prodotte per ciascun appalto. Sono state raccolte notizie su oltre 700 ditte e sono in corso ulteriori analisi ed elaborazioni. Si tratta di un vero e proprio censimento, in quanto vengono acquisiti i dati non solo delle imprese che in qualche modo hanno avuto implicazioni di carattere penale ma anche degli operatori che hanno partecipato a gare di appalto, o che comunque sono emersi in situazioni di allarme o di particolari emergenze.

4.3. *L'utenza.* Tra i protagonisti del complesso processo attinente al ciclo dei rifiuti, non può essere ignorato il soggetto utente del servizio. E questo non per meri fini di completezza dell'indagine, ma per comprendere come anch'esso, inconsapevolmente, nel rappresentare le sue giuste istanze d'efficienza, economicità e di carattere sanitario, a volte diventi strumento di pressione per spingere verso soluzioni non legittime e scelte che nascondono interessi di altra natura.

Nelle varie missioni effettuate in quasi tutte le regioni, la Commissione è venuta a conoscenza ed ha esaminato situazioni, gravemente irregolari e di forte pericolosità per l'ambiente e per la salute pubblica ma sulla conservazione delle quali si era di fatto radicato un forte consenso da parte delle popolazioni locali. I casi riguardano, in particolare, le discariche abusive disseminate in gran parte del territorio nazionale. I provvedimenti di chiusura della magistratura e le proposte di insediare impianti regolari in altre zone del paese incontrano, in moltissimi casi, fortissime opposizioni da parte della cittadinanza che non tollera la presenza di impianti di smaltimento o trattamento vicine al proprio abitato. Ferme restando le giuste ragioni dell'utenza, il più delle volte, come la Commissione ha avuto modo di rilevare, si tratta di posizioni che nascono da una informazione meramente strumentale promossa dagli stessi interessi presenti nelle discariche e nelle attività abusive e che si avvalgono delle proteste dell'utenza per mantenere invariata, e legittimare, la situazione illecita.

4.4. *Il sistema dei controlli e gli organi di controllo.* Nel quadro che è stato sin qui prospettato si colloca la tematica dei controlli e dei soggetti ad essi preposti. La presenza e l'efficacia dell'azione di controllo, demandata ai vari soggetti istituzionali previsti dalla normativa nazionale e regionale, rappresenta il punto centrale non solo dell'attività di contrasto, ma anche della stessa possibilità di comprensione e di governo dell'intero processo.

In proposito, bisogna riconoscere che il legislatore, in questi ultimi tempi è stato particolarmente sensibile al problema dei controlli. A oggi, però, esiste una tale congerie di controlli e di soggetti controllori che riesce persino assai arduo elencarli. Senza la pretesa di farlo per tutti, si accenna solo all'esistenza dei seguenti controlli generali o per singoli segmenti di produzione.

Ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 22 del 1997 le province sono preposte al controllo periodico su tutte

« le attività di gestione [...] ivi compreso l'accertamento delle violazioni del [decreto medesimo] ». (Vedi anche l'articolo 20, comma 4).

Le autorità preposte al controllo del traffico e del movimento delle merci controllano i documenti di trasporto dei rifiuti tossici e nocivi. Sono previsti controlli sui registri di carico e scarico delle imprese produttrici, di stoccaggio e di trasporto dei rifiuti tossici e nocivi.

Le regioni controllano, ai fini della approvazione dei progetti, la realizzazione dei nuovi impianti per lo smaltimento dei rifiuti, verificandone la compatibilità ambientale, la rispondenza ai limiti ed agli *standards* ed alle specifiche tecniche previste dalla normativa. Controllano, poi, ulteriormente, la situazione precedente all'intervento di previsione rispetto a quella successiva alla realizzazione del progetto (decreto ministeriale 28 dicembre 1987, n. 559).

Parimenti, le regioni vigilano sulle caratteristiche tecniche degli impianti di eliminazione dei materiali. Le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni hanno poteri di accesso, ispezione e controllo.

L'albo nazionale dei gestori di rifiuti controlla sui requisiti organizzativi e di carattere imprenditoriale, per l'iscrizione e la permanenza, delle imprese che operano nel settore dei rifiuti (adotta anche provvedimenti di sospensione dall'attività e di cancellazione dall'albo).

Il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) controlla su tali tipologie di rifiuti. Così per il Consorzio per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene. Controlli sono previsti per i rifiuti di origine animale; altri, per la sorveglianza ed il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Unione europea, ovvero per l'esportazione verso paesi terzi (Reg. CEE 1° febbraio 1993, n. 259).

Le aziende sanitarie locali esercitano il controllo sui rifiuti sanitari. Le regioni vigilano sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e delle torbiere.

Ai controlli si aggiungono poi le varie forme di vigilanza curate dal Corpo forestale dello Stato, dal Nucleo operativo ecologico dei carabinieri, dalla Guardia di finanza, dalle Guardie volontarie delle associazioni ambientaliste.

Da ultimo, vi sono le competenze proprie dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA) e del sistema ANPA-ARPA (Agenzie regionali per la Protezione dell'Ambiente): alle ARPA è demandata l'attività di controllo sulle varie tipologie di rifiuti connesse a tutte le fasi del ciclo (ivi compresi i controlli ambientali in materia di energia nucleare) (14).

5. *La « mafia dei rifiuti » e la criminalità ambientale.*

La Commissione ha dedicato grande attenzione agli aspetti illeciti che si manifestano nel ciclo dei rifiuti: pertanto, come già accennato, ha avuto numerosi incontri con esponenti dell'autorità giudiziaria, sia in sede plenaria a Roma che nelle audizioni svolte nel corso di missioni di delegazioni della Commissione.

Tale attività ha consentito di formare un quadro dettagliato di conoscenze sulle principali fattispecie di reato che funestano il ciclo

(14) Cfr. ancora la tabella 4.

dei rifiuti; in questa parte della relazione si intende pertanto fornirne una descrizione, dando conto anche di alcune delle inchieste giudiziarie di cui la Commissione è venuta a conoscenza. Per una trattazione più puntuale delle stesse si rimanda senz'altro alle relazioni territoriali dedicate alle diverse aree del territorio nazionale.

5.1. La « mafia dei rifiuti »

5.1.1. *Le infiltrazioni mafiose.* La Commissione ha raccolto dati preoccupanti in ordine al rapporto intercorrente fra traffico illegale di rifiuti e criminalità organizzata dalla testimonianza di vari magistrati, che hanno avuto modo di occuparsi della questione nel corso delle inchieste attinenti alle società criminali operanti in Campania, nel Lazio, in Calabria e in Sicilia. Un quadro d'insieme è stato fornito dalla procura nazionale antimafia.

Elementi concreti, poi, sono stati forniti da quanto affermato in audizione da Agostino Cordova, procuratore distrettuale di Napoli: il classico *modus operandi* per tale tipo di traffici riguarda il sistema del cosiddetto « giro-bolla », grazie al quale i rifiuti pericolosi vengono spediti da un soggetto a un altro, il quale emette una ricevuta. Tale ricevuta però è falsa, poiché costui quei rifiuti nei fatti né li riceve né li inertizza. In realtà i rifiuti sono stati spediti altrove illecitamente (15). Eppure formalmente la documentazione è regolare: vi è un mittente di rifiuti pericolosi e vi è un ricevente che dichiara sia la ricezione che il declassamento.

Esemplificativa di tale attività è l'indagine condotta dalla direzione distrettuale antimafia di Napoli su traffici illeciti di rifiuti pericolosi provenienti da industrie del nord Italia, in specie dell'Emilia Romagna, e trasportati lungo le dorsali tirrenica e adriatica, per essere abbandonati in aree territoriali del meridione controllate dalla criminalità organizzata (16); va aggiunto come l'indagine mostri chiaramente la penetrazione delle organizzazioni camorristiche nei traffici di rifiuti; la varietà di siti destinati allo smaltimento illegale di tali rifiuti industriali e la loro pronta individuazione da parte dell'organizzazione, a fronte del sequestro di altri, è indice di un controllo del settore che va ben oltre il territorio in cui esse operano direttamente — come mostrano le connessioni fra traffici abusivi di rifiuti e criminalità organizzata emersi in Abruzzo, Lazio, nonché in Piemonte, Lombardia e Liguria — e della penetrazione che tali organizzazioni stanno attuando nelle cosiddette aree non tradizionali.

Altro elemento da sottolineare riguarda l'estensione delle attività delle organizzazioni criminali: risulta infatti dalle indagini che i *clan* hanno ormai ampliato le loro attività specifiche nel settore dal semplice controllo dei siti finali di smaltimento alle attività di trasporto e di commercializzazione, gestendo, quindi, tali attività illecite dal produttore di rifiuti sino al sito di smaltimento illegale.

(15) Presso cave abbandonate o discariche non autorizzate a ricevere rifiuti di provenienza *extra-regionale*, se non addirittura mescolati al terriccio ed interrati per essere utilizzati nella pavimentazione di strade o nella costruzione di abitazioni civili.

(16) V. i DOC. XXIII-32 sull'Emilia Romagna, XXIII-12 sulla Campania e XXIII-23 sull'Abruzzo, che a questo riguardo devono intendersi integralmente riportate.

Ma va aggiunto da subito un ulteriore elemento: sarebbe quanto mai errato ricondurre tutte le attività illecite nel settore dei rifiuti all'azione delle cosiddette *'ecomafie'*. Esistono aziende non riconducibili alla criminalità organizzata che tuttavia paiono basare la loro attività proprio su una non corretta gestione dei rifiuti. Ricondurre tutta l'illegalità alle *'ecomafie'* significherebbe quindi dimenticare una grossa fetta (sicuramente predominante) di attività illecite.

A questo proposito è sufficiente citare sinteticamente alcuni casi: il procedimento penale, tuttora pendente, sul depuratore di Montesilvano, dove si è accertato che venivano smaltiti rifiuti industriali provenienti da diverse zone del nord Italia, in prevalenza stoccati presso un impianto di Forlì; o il caso dei rifiuti urbani del comune di Milano inviati in Abruzzo. L'azienda municipalizzata di quel capoluogo non smaltiva direttamente in Abruzzo, atteso il divieto fissato da una legge regionale. Con una serie di appalti a società commerciali, dei quali si è interessata la procura di Milano, essa incaricava le medesime società di dividere i rifiuti tra secchi ed umidi. Tutti i rifiuti erano, quindi, inviati per il trattamento e per la cernita in Abruzzo; una volta entrati nello stabilimento, il rifiuto acquistava « cittadinanza » abruzzese e, di conseguenza, per circa il 90% veniva smaltito come rifiuto in quel sito (17).

Sempre in Abruzzo, la Commissione è venuta a conoscenza del procedimento pendente presso la procura della Repubblica di Pescara a carico di 60 persone (tra cui amministratori e dirigenti di ben 58 società commerciali con sedi in tutta Italia) quali responsabili, fra l'altro, del delitto di associazione per delinquere finalizzato allo smaltimento di rifiuti in un impianto non autorizzato. L'organizzazione, fin dal 1995, aveva approntato gli strumenti operativi e fiscali per perseguire i suoi illeciti interessi (18).

Per tornare più direttamente all'azione della criminalità organizzata, va ricordato come la Direzione distrettuale antimafia di Roma ha indicato in sede di audizione località quali Cassino, Latina, Formia, Pomezia, Anzio, Nettuno e Ardea come territori dove, dalla fine degli anni 70, si sono insediati gruppi appartenenti alla criminalità organizzata calabrese, siciliana e, in particolare, campana. Queste ipotesi su tali filiere criminali operanti anche nel ciclo dei rifiuti a tutt'oggi, però, hanno avuto solo un parziale e superficiale riscontro nelle audizioni di alcuni magistrati che se ne sono occupati e nei procedimenti penali attivati nel distretto.

In Calabria, particolarmente significative delle connessioni tra criminalità organizzata e traffici illeciti di rifiuti appaiono due inchieste condotte dalla procura di Catanzaro. La prima inchiesta riguarda l'illecita gestione di circa 30mila tonnellate di rifiuti pericolosi, precisamente ferriti di zinco provenienti dalla « Pertusola-sud » di Crotone, azienda del gruppo ENI, da parte di un'organizzazione criminale collegata ad organizzazioni criminali mafiose della provincia

(17) V. ancora il DOC. XXIII-23 sull'Abruzzo, p. 42.

(18) V. ancora il DOC. XXIII-23 sull'Abruzzo e l'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Pescara, Pasquale Fimiani, nella seduta del 18 novembre 1997.

di Cosenza. I materiali pericolosi venivano miscelati con rifiuti inerti, e quindi interrati in aree a vocazione agricola della Calabria, come i territori circostanti Cassano Ionio o la Piana di Sibari.

La seconda indagine avviata dalla procura di Catanzaro riguarda, invece, gli appalti per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti nei comuni di Catanzaro, Rossano e Reggio Calabria (19). La regione Calabria, per la realizzazione degli impianti, aveva in un primo momento ottenuto un finanziamento statale di 67 miliardi, che sono stati spesi senza realizzare le opere; è seguito un ulteriore stanziamento di 23 miliardi e un terzo di altri 10 miliardi.

Tali finanziamenti non hanno conseguito il loro obiettivo, cioè la realizzazione di impianti per un efficiente smaltimento dei rifiuti, come dimostra il recente commissariamento della regione Calabria. Il procedimento — tuttora pendente davanti al GUP — evidenzia le forti collusioni con gli organi amministrativi regionali (di cui si dirà meglio nel prosieguo del lavoro), nonché la presenza di alcune ditte già coinvolte in vicende giudiziarie connesse al ciclo dei rifiuti, verificatesi nella regione Sicilia (20).

A proposito delle infiltrazioni mafiose nel ciclo dei rifiuti in Sicilia, la Commissione ha avuto modo di individuare — nell'ambito dello studio sulla composizione societaria delle aziende operanti nel ciclo — una situazione di rischio venutasi a creare a Palermo. La segnalazione è stata quindi fatta oggetto di una specifica informativa presentata alla procura della Repubblica di quella città, che ha immediatamente aperto un'indagine, tuttora in corso.

5.1.2. Il « controllo » del ciclo da parte delle organizzazioni criminali. Tali episodi e tali inchieste dimostrano come si sta registrando — nelle regioni a rischio — un salto di qualità nell'azione delle organizzazioni mafiose. L'interesse non riguarda più solo l'attività finale di smaltimento ma si sta estendendo al controllo degli appalti e alle stesse scelte delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di un'attività che produce effetti devastanti, a volte irreversibili, sul piano ambientale, come hanno dimostrato, per la Campania, l'indagine « Adelphi », una delle prime nel settore, che ha saputo evidenziare le dimensioni e la complessità del fenomeno e, per la Sicilia, le indagini relative alle discariche di Portella Arena e Pollina (21).

Il quadro emergente appare desolante: da una parte si conferma quanto emerso sin dai primi atti della Commissione, secondo cui la criminalità organizzata stava acquisendo il controllo dell'*affaire* rifiuti, dall'altra si evidenzia uno scollamento tra organi della pubblica amministrazione se non altro preoccupante.

(19) V. il procedimento n. 738 del 1996 (doc.335/1 dell'archivio della Commissione).

(20) Cfr. l'audizione dottor. Luigi De Magistris dell'8 luglio 1998.

(21) V. ancora il DOC. XXIII-12 sulla Campania, e la relazione sulla Sicilia (DOC XXIII-34), approvata il 29 settembre 1999 e che a questo riguardo deve intendersi integralmente riportata.

Se, invero, fin dall'inizio degli anni 90 sono segnalati fenomeni d'interferenza negli atti della pubblica amministrazione relativi agli appalti per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, solo in questi anni si registrano i primi interventi concreti e di una certa incisività.

Basti ricordare le inchieste, anche recenti, condotte sia dalla DDA di Palermo che dalla DDA di Catania (22), per comprendere come la criminalità organizzata abbia assunto nel settore il controllo totale.

Le vicende relative alle discariche di Bellolampo e Pollina, di cui si è ampiamente detto nella relazione sulla Sicilia, dimostrano un controllo completo del ciclo; una gestione indifferenziata di tutti gli affari che, logicamente, non poteva e non può prescindere dal controllo della programmazione, costruzione e gestione di qualsiasi impianto afferente ai rifiuti, tanto più quando questi impianti siano in mano pubblica o vengano dall'attività della pubblica amministrazione in un qualche modo agevolati (23).

Ancora più illuminante è, al riguardo, la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, relativa alla « infiltrazione mafiosa nei cantieri navali di Palermo » (24) dalla quale emerge un controllo territoriale completo, ivi compresa la gestione dei rifiuti e, più in generale, degli scarichi illeciti.

La verità è che nulla sembra essere cambiato, per la criminalità organizzata, rispetto a tutti gli altri affari. Il meccanismo è sempre lo stesso e l'aveva ben compreso Gioacchino Basile quando denunciava le interferenze illecite delle famiglie nella gestione dei cantieri navali di Palermo e, in particolare, nella gestione dei rifiuti, anche di amianto, all'interno dei cantieri stessi. Al riguardo le dichiarazioni testimoniali rese da Gioacchino Basile nel corso del dibattimento rendono evidente che l'*affaire* « rifiuti » ha avuto una posizione predominante sia nella vicenda giudiziaria del Basile stesso, sia nell'intera gestione dei cantieri navali di Palermo, sia, infine, nel consolidare i collegamenti — gestiti dalla famiglia mafiosa dell'Acquasanta — tra la città siciliana e l'interno dei cantieri stessi (25).

Ulteriore dimostrazione viene dall'indagine relativa all'impianto di compostaggio di Trapani e dall'appalto vinto da una società, la *Dusty*, probabilmente ed originariamente non collegata alla mafia del territorio. Subito dopo l'aggiudicazione, la *Dusty* si rende conto che non ha i mezzi idonei per assicurare il trasporto dei rifiuti, e se ne rende conto a seguito di furti nei cantieri e di qualche piccolo danneggiamento (26).

(22) V. ancora il documento sulla Sicilia (DOC. XXIII-34).

(23) V. ancora la relazione sulla Sicilia (DOC. XXIII-34).

(24) V. il DOC. XXIII-21, approvato dalla Commissione Antimafia il 26 gennaio 1999.

(25) V., in merito, le dichiarazioni rese da Gioacchino Basile nel procedimento penale a carico di Galatolo ed altri, in particolare quelle contenute nei verbali delle udienze dibattimentali del 4, 9 e 10 dicembre 1998.

(26) V. ancora la relazione sulla Sicilia (DOC. XXIII-34).

La conseguenza è che, pur aggiudicataria dell'appalto, la *Dusty* deve ricorrere a subappalti, rivolgendosi a quelle stesse ditte che precedentemente, per motivi unicamente giudiziari, non avevano potuto aggiudicarsi la gara. Ci si trova, come è evidente, di fronte a quello che è il classico e indiscusso *modus operandi* delle associazioni camorristico-mafiose: l'estorsione.

Ritornando a quanto detto in ordine alle tecniche di controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, occorre ribadire che — anche nel settore della gestione dei rifiuti — la mafia si afferma e prospera non solo per una forza di tipo organizzativo, ma anche e soprattutto per il pesante condizionamento che esercita sul tessuto sociale, ingenerato con l'omertà e l'intimidazione. Tali aspetti, del resto, il legislatore ha felicemente colto nella redazione della fattispecie di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale.

L'infiltrazione, quindi, nel contesto socio-economico, è di una tale evidenza che nessuno se ne può sottrarre e anche amministratori, certamente non collusi, si sono trovati a rispondere di reati connessi alla loro attività di pubblici ufficiali, unicamente perché l'apparato burocratico li ha potuti indurre ad atti non corretti (27).

Lo scollamento istituzionale riscontrato nel corso delle attività relative alle indagini che la Commissione ha svolto per la Sicilia rasenta a volte il grottesco, se si pensa che, in una delle tante relazioni prefettizie prodromiche allo scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni mafiose, a base del provvedimento era stata posta proprio la penetrazione amministrativa della De Bartolomeis e delle società del gruppo facenti capo al Virga.

A fronte di tanto, però, si sono anche riscontrate ipotesi collaborative di notevole spessore, come quella attivata nel corso dell'indagine a carico di Butticè ed altri relativa alla discarica Pollina. In quest'ultima, la commissione di accesso nominata dal prefetto di Palermo è stata non solo promotrice del decreto di scioglimento del consiglio comunale, ma ha fornito altresì utili elementi per individuare le connessioni esistenti con la famiglia Farinella e per consentire, quindi, la contestazione della fattispecie associativa mafiosa anche a pubblici ufficiali.

La situazione non appare dissimile in Campania, pur essendo minori i riscontri rispetto agli appalti della pubblica amministrazione. Forse la ragione è da ricercare nel commissariamento di questa regione per l'emergenza rifiuti; l'affidamento della gestione delle discariche al prefetto di Napoli ha significato il controllo statale del settore, che rende più difficile l'intervento della criminalità, quanto meno nella fase dello smaltimento finale, anche se lo stesso prefetto di Napoli ha evidenziato la diffusa infiltrazione criminale nelle aziende di raccolta e trasporto dei rifiuti (28).

(27) V. al riguardo quanto affermato nella relazione sulla Sicilia, in ordine ai procedimenti condotti dalla procura della Repubblica di Catania nei confronti dei pubblici amministratori incaricati della gestione della discarica di Portella Arena.

(28) V. l'audizione del prefetto di Napoli, Giuseppe Romano, nella seduta del 21 settembre 1999.

5.1.3. *Il nesso tra cave abusive e smaltimenti illeciti.* Della connessione tra coltivazione di cave e discariche, o meglio, gestione illecita dello smaltimento di rifiuti, hanno parlato alla Commissione diversi magistrati impegnati nel settore (29). Da ultimo, in relazione ai noti eventi alluvionali che hanno interessato l'agro sarnese-nocerino ed in particolare il comune di Sarno, il sostituto procuratore della Repubblica di Nocera Inferiore, Giancarlo Russo, ha parlato con toni assai preoccupati della situazione nel territorio.

Il riferimento specifico è alla vetustà della normativa (quella del 1985 è stata doppiata da una legge regionale della Campania del 1995) la quale, in assenza di un piano-cave specifico per la regione Campania, prevede la possibilità di continuare ad effettuare l'attività estrattiva in alcune cave, sia pure a certe condizioni, nonché la possibilità di recupero ambientale o di riqualificazione delle aree oggetto delle vecchie cave dismesse, cosa che rischia di diventare la leva per consentire attività di illecito utilizzo. Dall'audizione del presidente della regione Campania, la Commissione ha appreso che finalmente, il piano-cave è stato approvato (30).

Di un ulteriore aspetto e di altre implicazioni, rispetto ad una vecchia discarica abusiva in provincia di Salerno, già esaurita da qualche anno, gestita da un certo Filippo Troisi, ha parlato il sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura di Salerno, Angelo Frattini (31).

Secondo i risultati investigativi, nelle aree circostanti tale discarica, erano presenti altre discariche abusive ove si svolgevano attività estrattive e di sversamento, soprattutto di inerti da costruzione e di materiali plastici. Attorno alla discarica vi era uno sversamento di percolato che aveva dato luogo addirittura a veri e propri laghi. La situazione si è aggravata allorché il Troisi, che nella zona portava avanti un'attività di escavazione, scavando ha contribuito a far crollare parzialmente una parte della vecchia discarica, causando una fuoriuscita di percolato che incrementava la superficie dei laghi e laghetti già esistenti. Questo ha creato problemi igienico-sanitari, per cui si è provveduto a sequestrare l'intera area della discarica e tutta l'area di cava oggetto dell'abusiva estrazione (32).

Significativo appare ancora l'utilizzo delle cave nella Marsica, così come raccontato da Stefano Gallo, sostituto procuratore della Repubblica di Avezzano (33). Nella indagine «Ebano» è stato accertato che le cave marsicane erano il sito elettivo di discarica; anzi si è avuta capacità di adeguamento dei pregiudicati locali, che erano praticamente la manovalanza deputata al rinvenimento dei siti di discarica,

(29) V. al riguardo le audizioni del Procuratore Nazionale Antimafia aggiunto, Alberto Maritati, del procuratore della Repubblica di Napoli, Agostino Cordova, del sostituto procuratore della Repubblica di Napoli, Giovanni Melillo, del sostituto procuratore della Repubblica di Napoli, Federico Cafiero de Raho.

(30) V. l'audizione del presidente della regione Campania, Andrea Losco, del 23 settembre 1999.

(31) Seduta del 19 maggio 1999.

(32) V. l'audizione del 19 maggio 1999

(33) V. la seduta del 10 dicembre 1998.

ed una prontezza nel reperimento di sempre nuove discariche, il tutto agevolato da una normativa di settore che fiancheggiava il decreto-legge n. 438 del 1994 ed il decreto ministeriale 5 settembre 1994.

In Liguria, a Borghetto Santo Spirito, sono state rinvenute circa 25 mila tonnellate di rifiuti pericolosi in una cava di proprietà di tale Federico Fazzari, legato parentalmente a Carmelo Gullace, persona sottoposta a misure cautelari antimafia; a questi rifiuti, vanno aggiunti altri 40 mila fusti che sarebbero stati seppelliti — a detta dello stesso Fazzari — dalla medesima organizzazione in una cava sita nei pressi di Lavagna, non ancora individuata.

Merita sull'argomento segnalare la recentissima iniziativa della procura della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere che, conscia delle dimensioni del fenomeno e delle implicazioni criminali, ha aperto un'indagine ad ampio raggio sulle cave situate nel circondario (34).

5.1.4. *Le attività illecite e il ruolo della pubblica amministrazione.* Il coinvolgimento, a vario titolo, di pubblici amministratori è un dato emergente anche nei procedimenti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani. Basti citare alcuni esempi, oltre quelli già visti in precedenti parti di questa relazione.

Nel Lazio, l'autorità giudiziaria di Velletri ha chiesto il rinvio a giudizio per il reato di abuso di ufficio di numerosi rappresentanti dell'amministrazione comunale che avrebbero assegnato l'appalto per la nettezza urbana del comune di Anzio ad una società di Napoli, la Colucci Appalti (35), nonostante fosse carente di alcuni requisiti richiesti nel bando di gara.

In Piemonte, è in corso un'indagine presso la procura della Repubblica di Novara, relativa ad attività illecite che vanno dalla raccolta di rifiuti prodotti in Lombardia ed avviati illecitamente in discariche del Piemonte alla gestione illecita di impianti di incenerimento e depurazione delle acque. Tra gli altri, risultano inquisiti il « gruppo Acqua » dei fratelli Pisante, già coinvolto in iniziative giudiziarie delle procure di Milano, Monza, Catania e Savona; nonché imprenditori, amministratori e politici locali, a testimonianza della rilevanza degli interessi in gioco e dei collegamenti tra settori deviati dell'imprenditoria, della pubblica amministrazione e della politica (per lo più ipotesi di corruzione).

Si tratta dunque di un dato che emerge con forti e chiare connotazioni dalla disamina dei procedimenti penali, anche quelli relativi alla gestione dei RSU. Il punto di contatto, quindi, tra due tipologie apparentemente lontane si determina nella gestione del sistema amministrativo locale che, dovendo funzionare come controllo autorizzatorio, in realtà sembra non svolgere con la dovuta intensità tale compito.

(34) V. l'audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, Donato Ceglie.

(35) Società di recente acquisita dalla EMAS di Milano e controllata al 100% dalla EMIT di Milano, azienda quest'ultima di cui la Commissione ha già avuto modo di interessarsi per le vicende legate al digestore di Novara. V. il DOC. XXIII-16, sul Lazio.

Numerose e varie sono state le ragioni, poste in evidenza dai procedimenti esaminati, che hanno portato a questa situazione. Quella che, a giudizio della commissione, sembra essere la più rilevante e piena di significato, è relativa al controllo degli appalti della pubblica amministrazione.

Il classico controllo della criminalità sullo « spazzamento », che significava controllo del territorio attraverso la conoscenza della realtà notturna e la realizzazione di profitti illeciti, si è progressivamente trasformato in controllo completo del « ciclo », ivi compresa la realizzazione degli impianti collaterali e l'eventuale gestione del traffico sia nazionale che internazionale di rifiuti.

La mafia, la 'ndrangheta e la camorra e le altre organizzazioni similari mirano ad occupare tutti gli spazi da cui è possibile trarre una utilità, ponendosi come forza mediatrice fra autorità locali e società, tra mercato e Stato. È perciò necessario il recupero del controllo del territorio da parte degli enti territoriali, non solo sotto il profilo dell'ordine pubblico, ma anche e soprattutto sotto il profilo della presenza di strutture, di uffici e di servizi adeguati all'ampiezza del territorio e alla popolazione.

Questa « vocazione imprenditoriale » delle organizzazioni mafiose spiega perché esse orientino il loro campo di azione sulle opportunità che, nel tempo, i vari mercati offrono. Così la mafia approda ai rifiuti non appena si manifesta una crescita economica del settore, impadronendosi di alcuni snodi fondamentali ed impedendo che tale crescita si trasformi in sviluppo vero e proprio, poiché va a stravolgere le regole del mercato legale.

Un altro interessante fronte è quello che si può ricavare dal ricorso alle relazioni ex articolo 15*bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55 e da tutte le altre ipotesi di relazioni prefettizie per lo scioglimento dei consigli comunali. Dagli atti acquisiti dalla commissione si evince con chiarezza come il fenomeno del condizionamento degli appalti di gestione, realizzazione ed utilizzo delle discariche e, in genere, dei servizi di raccolta dei RSU, sia diffuso e come lo stesso sia stato segnalato nell'ambito delle procedure di scioglimento dei consigli comunali.

La grave situazione descritta spesso condiziona le possibilità di uno sviluppo di un mercato legale in grado di rispondere positivamente alla necessità di garantire un servizio ai cittadini e alle imprese.

Se nel meridione d'Italia gli interessi si esprimono con il controllo della criminalità organizzata, nel settentrione d'Italia, l'imprenditoria « deviata » ricerca la complicità ed il sostegno delle amministrazioni locali e della burocrazia corrotta. È necessario, pertanto, andare avanti nell'azione di responsabilizzazione delle aziende del settore, che in molti casi appaiono purtroppo più inclini alla ricerca del massimo profitto che non ad uno smaltimento corretto e pertanto più oneroso. Ed è altrettanto necessaria un'azione di responsabilizzazione degli enti locali, poiché la debolezza delle funzioni di controllo amministrativo è una delle condizioni principali per la penetrazione nel settore degli operatori più spregiudicati e, quindi, delle organizzazioni criminali di riferimento.

5.2. *La criminalità ambientale e le indagini seguite dalla Commissione.*

5.2.1. *La discarica di Pitelli (SP).* I lavori svolti dalla Commissione sulle vicende legate alla discarica di Pitelli, basati su un approfondito studio degli atti amministrativi e giudiziari relativi a tale impianto, hanno portato all'approvazione di un primo documento (36), giacché sono emerse numerose problematiche connesse al ciclo dei rifiuti nella città della Spezia: su queste la Commissione continuerà nei prossimi mesi il suo lavoro.

Il procedimento penale sulla discarica e gli impianti di Pitelli pendente presso la procura del tribunale della Spezia, trae origine da un'inchiesta avviata dalla procura di Asti, che perseguiva un'attività truffaldina legata al ciclo dei rifiuti in cui sono coinvolti numerosi personaggi del settore, tra cui il titolare degli impianti di Pitelli, Orazio Duvia, consigliere d'amministrazione della società Sistemi Ambientali s.r.l., amministratore unico della Contenitori Trasporti s.p.a. e socio di fatto della Ipodec s.r.l., tutte società che operano alla Spezia nel ciclo dei rifiuti.

L'attività illecita — secondo la prospettazione accusatoria — consisteva nella sistematica falsificazione di documenti di accompagnamento (tesi a consentire l'ingresso in discarica di materiali non autorizzati) e nella falsificazione di dichiarazioni di avvenuto smaltimento di rifiuti; nella commissione di truffe in danno di enti pubblici e privati ai quali venivano fatturati costi di smaltimento non affrontati; infine, nel sistematico illecito smaltimento di rifiuti tossico nocivi provenienti dal territorio nazionale e dall'estero. Tali condotte illecite, poste in essere sin dal 1975, erano agevolate dalla notevole capacità penetrativa dei soggetti coinvolti, tra cui il Duvia, negli enti pubblici di varia natura preposti al controllo e proseguivano anche durante il periodo in cui la discarica di Pitelli era sottoposta a sequestro giudiziario.

Gravissimo lo stato di degrado dell'area di Pitelli, tanto grave da aver determinato l'intervento del legislatore, con la previsione dell'inclusione del sito tra quelli ad alto rischio ambientale, per i quali sono previsti finanziamenti statali per le opere di bonifica (37).

A prescindere da ogni valutazione sui profili squisitamente penali, sono innegabili alla luce dei numerosi elementi già acquisiti dalla Commissione (ed esposti analiticamente nel documento citato, cui si fa rinvio) le patenti illegalità commesse dai vari organi amministrativi ai quali era devoluto il controllo sulla discarica e sugli impianti. Già il primo atto, vale a dire la concessione edilizia per la realizzazione della discarica, pare viziato da irregolarità, poiché l'utilizzo dell'area non poteva essere consentito, in quanto il piano regolatore ne prevedeva l'uso in parte quale zona panoramica ed in parte quale zona per l'edilizia economica e popolare. Tutti gli atti amministrativi successivi alla data del 1979 riposano su tale evidentissimo vizio di fondo, che

(36) V. il DOC. XXIII-28.

(37) Articolo 1 della legge n. 426 del 1998.