

uscire finalmente dall'equivoco che il giudice penale sia titolare e vicario di una funzione di controlli anche di natura amministrativa. Ciò a prescindere dalla necessità di affidare al magistrato penale strumenti più idonei di quelli di cui al momento dispone.

Ma va sempre sottolineato che lo strumento processuale è sì importante, ma non decisivo, perché ciò su cui fare affidamento è soprattutto l'effettività dei controlli amministrativi. La vicenda di Pitelli rappresenta solo la punta dell'*iceberg* di un sistema — quello dei controlli amministrativi — che in generale si è rivelato inadeguato ed inefficiente, anche a causa della proliferazione legislativa, spesso convulsa, degli ultimi anni, che ha determinato nel settore un eccessivo frazionamento ed intreccio di competenze e di adempimenti, rispetto ai quali diventa difficile sia una verifica del raggiungimento degli obiettivi dell'attività, sia una ricerca ed individuazione delle responsabilità.

Assai debole è anche il coordinamento tra le varie forze di polizia, come (fatto ancora più grave, attesa l'esistenza dello strumento processuale di cui all'articolo 117 del codice di procedura penale) tra gli uffici giudiziari inquirenti, spesso costretti ad operare su stralci di inchieste trasmessi una volta effettuati gli accertamenti. Se va preso atto della sollecitudine con la quale alcuni organi di polizia giudiziaria (quelli specializzati, in particolare i carabinieri del Noe ed il comando del Corpo forestale dello Stato) hanno seguito i procedimenti aventi ad oggetto la questione rifiuti, d'altra parte occorre anche porre in evidenza che la gran parte delle indagini è scaturita da fatti accidentali. Mancano, cioè, referenti istituzionali capaci di letture dei fenomeni che possano portare a denunce motivate, ad opera delle strutture amministrative di controllo preposte alla verifica della regolarità nelle modalità di conduzione dei traffici. Sembra debole il controllo delle forze di polizia diffuse nel territorio ed aventi anche compiti di carattere amministrativo (vigili urbani, polizia stradale, guardie ecologiche, eccetera), al fine di individuare ed interpretare i traffici e le connesse mistificazioni gestionali. In particolare, come detto, sembra mancare una conoscenza approfondita del fenomeno di infiltrazione da parte degli organi di investigazione specifica, che non sempre hanno saputo mettere a punto e focalizzare le pur copiose informazioni emergenti da più parti.

Nella direzione di una progressiva presa di coscienza del valore da annettere alle indagini in materia ambientale ed all'acquisizione di un patrimonio di conoscenze capace di letture più approfondite e complessive dell'intero fenomeno, va senz'altro segnalata la recentissima iniziativa (1999) con cui il comando generale della Guardia di finanza, recependo una direttiva del Ministero delle finanze, ha imposto a tutti i comandi che operano sul territorio nazionale di inserire nella programmazione delle attività di verifica i soggetti che operano nel settore rifiuti (imprese di smaltimento e di trasporto, movimento terra e altro). Si auspica, quindi, che tra qualche anno nel contenzioso tributario comparirà anche questo tipo d'impresa.

Conclusivamente, appare del tutto condivisibile il monito del procuratore generale presso la corte d'appello di Bari, dottor Riccardo Di Bitonto, secondo il quale: « se vogliamo condurre una guerra ad armi pari, dobbiamo farlo attraverso le più alte tecnologie ed utiliz-

zando le persone più qualificate dal punto di vista professionale (...) Se vi fosse un coordinamento tra gli istituti assicuratori, le forze di polizia ed il Noe, potremmo raggiungere risultati apprezzabili (...) Se non creiamo dei soggetti istituzionali con specifiche responsabilità tecniche, giuridiche, politiche ed amministrative e che dispongano degli strumenti per poter attingere alle varie informazioni, non riusciremo a portare avanti in maniera adeguata la nostra battaglia (...), non riusciremo a dare una risposta alla criminalità organizzata, adeguata all'azione condotta da tali criminali ».

Il procuratore ha anche avanzato la proposta di consentire anche alla magistratura ed alle altre forze dell'ordine l'accesso al sistema informatico Schengen (SIS), attualmente riservato solo al Ministero dell'interno ed alla polizia di Stato. Ciò consentirebbe, anche per quanto riguarda i rifiuti, di poter valutare i riflessi internazionali di questi traffici.

Tale libertà di accesso richiederebbe una modifica sul punto della convenzione (da adottare, quindi, in altra sede), ma che a questa Commissione non sembra inutile proporre alle valutazioni del Parlamento e del Governo, anche perché appare paradossale che le informazioni siano accessibili alle forze di polizia giudiziaria e non alla magistratura.

Per quanto concerne le innovazioni tecnologiche in materia è opportuno segnalare, sul fronte della prevenzione, il sistema ideato dall'Anpa ed attualmente in fase di sperimentazione, per il controllo amministrativo in tempo reale delle movimentazioni dei rifiuti; il sistema prevede la dotazione ai trasportatori di strumenti che (collegati via satellite ad un elaboratore centrale) segnalano l'avvenuta presa in consegna e l'avvenuto conferimento dei rifiuti. Sempre tramite il medesimo strumento, con dei *badges*, il produttore e il ricettore dei rifiuti danno comunicazione delle quantità consegnate o prese in carico. Un sistema che potrà da un lato semplificare l'intera procedura e dall'altro consentirà di avere costantemente sotto controllo i flussi di rifiuti, e quindi potrà agire in maniera molto efficace sul versante della prevenzione degli illeciti.

Tornando invece al settore della repressione, la Commissione ha rilevato che negli ultimi anni anche la magistratura ha mostrato un interesse ed una capacità culturale in grado di andare al di là dei singoli fatti, di particolare rilievo, di cui questo o quel sostituto si stesse occupando, per acquisire finalmente una maggiore consapevolezza della gravità e delle dimensioni del problema ed impegnarsi in attività di formazione e specializzazione nel settore, che devono, però, essere intensificate e garantite sin dall'inizio a coloro che andranno ad occuparsi di tematiche ambientali nelle sedi giurisdizionali di destinazione e vanno completate con la realizzazione di forme stabili di coordinamento tra uffici giudiziari.

Al riguardo, i magistrati impegnati sul fronte delle ecomafie hanno sottolineato che le possibilità di collaborazione tra organi inquirenti sono maggiori quando l'illecito ricade nella competenza degli uffici della dda che, attraverso la dna e la banca dati ivi disponibile, assicura il coordinamento a tutte le ventisei procure distrettuali dislocate sul territorio nazionale, in tal modo assicurando una sinergia di azione e, soprattutto, l'assenza di duplicazioni di interventi, analogamente a

quanto è avvenuto nel settore del contrabbando con la creazione di una *task force* permanente tra le procure distrettuali di Napoli, Bari e Lecce, sotto l'egida della dna, azzerando il pericolo di duplicazioni ed interferenze (22).

Le procure ordinarie non sono, invece, attualmente dotate di un sistema elaborato di archivio dati come quello disponibile presso la dna. In qualche modo suppliscono a questa carenza i protocolli d'intesa con cui procure ordinarie e distrettuali antimafia, sotto il coordinamento dei procuratori generali, si impegnano allo scambio di notizie e all'invio immediato del fascicolo per competenza (23).

Una « promessa » in questa direzione è rappresentata dalla recente riforma del giudice unico, che ha comportato una riorganizzazione di tutti gli uffici giudiziari. In particolare, l'unificazione tra uffici della ex procura presso la pretura e quelli della procura presso il tribunale è certamente favorevole alla fusione di esperienze professionali diverse e complementari specie rispetto alla lotta alle ecomafie: quelle dei magistrati impegnati da anni nel settore ambiente e di coloro che hanno maturato esperienza del fenomeno mafioso.

Tutti i magistrati ascoltati dalla Commissione hanno espresso la seria convinzione — che è propria anche di questa Commissione — di poter realizzare concretamente con questo nuovo modello organizzativo anche quei collegamenti necessari tra le attività degli operatori del ciclo dei rifiuti e le attività illecite conseguenti all'accertato interesse della mafia per tale settore, grazie alla fluidità delle informazioni e alla sinergia di professionalità diverse.

9. Conclusioni.

La Commissione ha cercato, con questo documento, di mettere in evidenza e di illustrare in maniera organica i principali fenomeni criminali connessi al ciclo dei rifiuti. Dal lavoro svolto, dalle informazioni acquisite nonché dalle audizioni tenute è emersa in maniera chiara una serie di elementi che — in sede di conclusioni — è opportuno riportare in forma schematica e sintetica.

La gestione illecita riguarda una quota considerevole dei rifiuti prodotti ogni anno in Italia: in base alle informazioni assunte e alle elaborazioni svolte, si tratta di una quota superiore al 30 per cento che — tradotto in termini numerici — equivale a oltre 35 milioni di

(22) V. audizione del sostituto procuratore distrettuale di Napoli, dottor Giovanni Russo, del 6 luglio 2000; audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Asti, dottor Luciano Tarditi, del 22 marzo 2000; intervento del sostituto procuratore distrettuale di Bari, dottor Giorgio Giovanni, nel corso del seminario, svoltosi a Bari il 7 marzo 2000, sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti.

(23) V. sul punto audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la dda di Napoli, dottor Giovanni Russo, del 6 luglio 2000.

tonnellate di rifiuti (soprattutto speciali) smaltite in maniera illecita o criminale ogni anno.

Il ciclo dei rifiuti solidi urbani è interessato, specie nelle regioni meridionali, da evidenti fenomeni di controllo criminale, soprattutto nelle fasi di raccolta e trasporto. Esistono infatti segnali univoci ad indicare l'interesse della criminalità organizzata per gli appalti in questo settore.

Il settore dei rifiuti sembra rappresentare — per le varie forme di criminalità organizzata — un fattore di penetrazione in aree del Paese, specie nel settentrione, dove ancora non si registrano insediamenti stabili dei *clan* criminali.

Non è la sola criminalità organizzata ad operare in modo illegale. Esistono infatti società commerciali o imprese non legate ad essa, ma che hanno come « ragione sociale » la gestione illecita dei rifiuti, soprattutto di origine industriale.

Nella gestione illecita del ciclo dei rifiuti non si registrano forme di concorrenza o scontri come invece accade in altri settori criminali (traffico degli stupefacenti o controllo del *racket*): il *business* è evidentemente talmente consistente da rendere preferibile la collaborazione alla concorrenza spietata.

La criminalità organizzata non si accontenta quindi più del semplice servizio di smaltimento, ma sta estendendo il suo intervento anche alle altre fasi del ciclo, avvantaggiata in questo dall'ancora insufficiente livello di modernità e tecnologia che il settore fa registrare tuttora in Italia. Come dimostra in particolare l'evoluzione dell'attività del *clan* dei casalesi, la criminalità organizzata sta assumendo direttamente iniziative imprenditoriali anche in questo settore, mirate all'acquisizione e al condizionamento degli appalti pubblici.

Se è vero che solo una parte del traffico illecito è riconducibile alla criminalità organizzata, risulta altresì evidente l'attività di personaggi non appartenenti alle consorterie mafiose che hanno collegamenti più o meno occasionali con esponenti delle stesse per dare vita a questi traffici.

Il fenomeno degli smaltimenti illeciti non riguarda più il solo Mezzogiorno; la Commissione aveva già avuto modo di segnalare l'esistenza di una « rotta adriatica » per i traffici illeciti che colpiva in special modo l'Abruzzo. Emerge ora con forza anche una direttrice nord-nord, con smaltimenti illeciti soprattutto nell'area del nord-est (Veneto e Friuli-Venezia Giulia).

I meccanismi del « giro bolla » e quello degli « impianti fantasma » sono i più frequenti casi di illecito che si registrano nel ciclo dei rifiuti: il primo riguarda essenzialmente i rifiuti industriali, che vengono declassificati o miscelati e smaltiti in maniera non corretta; il secondo tocca più da vicino i rifiuti solidi urbani ed in particolare la frazione recuperabile, con la presunta apertura di impianti di recupero dei quali — in realtà — esistono solo i muri perimetrali.

Ad alimentare il mercato illecito sono anche industrie a rilevanza nazionale ed internazionale, comprese aziende a rilevante partecipazione di capitale pubblico. Per tutte il minimo denominatore comune è la ricerca dello smaltimento al minor costo, senza alcun controllo sulla destinazione finale del rifiuto.

Contribuisce a favorire i meccanismi illeciti anche l'inadeguatezza del sistema conoscitivo, basato sui mud. A questo proposito è opportuno segnalare positivamente l'avvio della fase di sperimentazione del sistema di controllo telematico studiato dall'Anpa, che dovrebbe consentire una conoscenza esatta ed in « tempo reale » di ogni fase di movimentazione del singolo rifiuto.

Sono numerosi i segnali di esportazioni illecite di rifiuti verso i Paesi in via di sviluppo. Il sistema dei controlli doganali in fase di partenza, nonché la grande difficoltà a svolgere accertamenti e la frequente assenza di governi riconosciuti con i quali collaborare rendono però impossibile l'accertamento degli smaltimenti illeciti.

La documentazione acquisita e le informazioni assunte rendono comunque più che verosimile l'ipotesi che tali traffici avvengano tuttora, e che si svolgano con modalità e percorsi sovrapponibili a quelli del traffico delle armi e degli stupefacenti. In particolare, le armi vengono pagate con la concessione delle aree per smaltire i rifiuti.

Dal punto di vista normativo e preventivo, si riscontra anzitutto l'inadeguatezza del sistema sanzionatorio (non è tuttora intervenuta la riforma del codice penale con l'introduzione delle fattispecie di delitti contro l'ambiente) nonché l'insufficienza del sistema dei controlli, ancora non a regime. Ancora: alcune semplificazioni normative sono state individuate come « scappatoia » per compiere illeciti, imponendo di fatto una rivisitazione delle norme, opportuna ove si consideri che la prevenzione di tali fenomeni è comunque da preferire alla repressione che interviene una volta che il danno all'ambiente e alla salute sono stati già compiuti (a volte in modo non recuperabile).

Si pone quindi la necessità di un salto di qualità nell'approccio ai problemi sopra descritti, utilizzando forme e strumenti di contrasto capaci di cogliere la complessità del fenomeno e di rispondervi in tempo reale. Una risposta che per essere efficace non può essere limitata ai confini nazionali, ma deve essere oggetto di forme avanzate di cooperazione internazionale.

Conclusivamente, dati gli elementi qui richiamati in forma schematica e l'oggetto del documento, la Commissione non può non rimarcare nuovamente la necessità di una serie di interventi a più livelli. In particolare, deve ritornare sul tema delle riforme penali: nel marzo 1998 questa Commissione ha approvato il documento che propone l'introduzione delle fattispecie di delitto ambientale nel codice penale; un anno dopo è intervenuto il disegno di legge del Governo, che non ha tuttavia compiuto alcun passo presso le competenti Commissioni del Senato.

Nonostante le difficoltà più volte richiamate, la Commissione ha registrato l'attività e la volontà di alcuni operatori di giustizia che

hanno potuto perseguire i traffici illeciti di rifiuti contestando fattispecie di natura penale, come la truffa aggravata o la frode fiscale. In sede di conclusioni è necessario ribadire che la Commissione ha rilevato come alcuni operatori di giustizia, per poter colpire in maniera più incisiva il traffico di rifiuti, abbiano dovuto considerare questo reato come collaterale alla loro indagine e non già l'obiettivo della stessa. Il danno all'ambiente non può quindi essere perseguito in maniera diretta se non in casi di macro-inquinamento: ed anche in tali casi — come dimostrano i procedimenti relativi a Pitelli e a Porto Marghera — la contestazione del danno ambientale presenta rilevanti complessità. Così, oggetto dell'inchiesta sono la truffa aggravata o le operazioni finanziarie illecite, che stanno a monte dei traffici di rifiuti e che configurano fattispecie di delitti; discorso che vale ancor più quando ricorrono gli estremi dell'associazione per delinquere, che — per la sua natura di delitto — non può essere contestata rispetto a sanzioni amministrative o reati contravvenzionali, che sono quelli che attualmente colpiscono gli illeciti in questo settore.

Si tratta tuttavia di interventi non generalizzati (e a volte non possibili). A questo proposito, la Commissione comunque coglie il segnale positivo dell'introduzione — da parte del Senato — del delitto di traffico illecito di rifiuti nell'ambito del disegno di legge n. 3833 approvato il 26 luglio 2000. Non si è tuttavia ancora di fronte alla necessaria organicità della riforma, che solo l'introduzione delle fattispecie di delitto ambientale nel codice penale potrà dare. Interventi e innovazioni richiesti peraltro anche da organismi sovranazionali: in quest'ambito la Commissione intende sollecitare il Governo ad una pronta sottoscrizione della « Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale », varata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1998.

È inoltre necessaria, per quanto riguarda le forze di contrasto, una maggiore specialità nel settore unita ad un rafforzamento dei nuclei e dei corpi impegnati sul versante dell'illegalità ambientale; infine appare opportuna l'istituzione di forme di coordinamento tra gli uffici giudiziari, che consentano a tutti gli operatori giudiziari di avvalersi di banche-dati aggiornate e comprensive di tutti gli elementi di conoscenza utili, assicurando sinergia di azione e, soprattutto, l'assenza di duplicazioni di interventi. Nell'attività di contrasto è poi indispensabile tenere conto del nuovo volto imprenditoriale assunto anche dai *clan* della criminalità organizzata: non è insomma più il « solo » smaltimento illecito, ma l'aggressione ad un settore economico il fenomeno da combattere. A forme di aggressione così rilevanti e sempre più sofisticate si deve infatti rispondere con strumenti avanzati, quali le indagini patrimoniali e le attività di *intelligence* in campo economico, e con previsioni di legge effettivamente dissuasive.

Si è più volte ribadito che la sola via repressiva non è la panacea per gli illeciti nel ciclo dei rifiuti, essendo naturalmente prioritario un adeguamento e rafforzamento del sistema amministrativo dei controlli e delle altre forme di intervento preventive. Da questo punto di vista va detto che la situazione è nel corso degli anni senz'altro migliorata, restando però ancora ad un livello insufficiente; del resto, la migliore garanzia contro l'incidenza degli illeciti è in realtà proprio il buon funzionamento di tutto il ciclo dei rifiuti, centrato su un sistema di

gestione integrata, con elevati *stantards* di qualità, sia rispetto alle tecnologie impiegate che ai servizi offerti. Dove si afferma l'esercizio corretto di un sistema integrato a servizio di tutta un'area, gli spazi per comportamenti illeciti se non si annullano si riducono drasticamente, come la Commissione ha potuto direttamente osservare. Né vanno sottaciute le positive ricadute in termini occupazionali derivanti da una gestione integrata e tecnologicamente avanzata del ciclo dei rifiuti (24). Non è questa però, purtroppo, la situazione generale del Paese. A maggior ragione, pertanto, la modifica del codice penale rappresenterebbe un rilevante segnale di volontà politica. L'auspicio è che l'unanimità di consensi registrata in Commissione, nonché la grande tensione nella direzione dell'introduzione del delitto ambientale rilevata tra gli operatori del settore, non venga ulteriormente delusa.

(24) V. doc. XXIII, n. 9.