

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**
n. **5**

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GERARDINI, LORENZETTI, DE CESARIS

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

Presentata il 15 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella XII legislatura, la Camera dei Deputati istituì, il 20 giugno 1995, una Commissione mono camerale di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse alla luce di gravi fenomeni di smaltimento illegale dei rifiuti e del ruolo della criminalità organizzata denunciati da comitati di cittadini, da associazioni ambientaliste (cfr. lo studio « Rifiuti S.p.a. » della Lega Ambiente) e come si sono evidenziati nei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed altre associazioni criminali similari nonché da molti uffici giudiziari. La Commissione, presieduta dall'On. Scalia, ha svolto i pro-

pri lavori in un arco di tempo limitato, poco più di sei mesi, ma sufficienti per evidenziare come la situazione di illegalità nelle attività connesse allo smaltimento dei rifiuti fosse ancor più complessa, diffusa e grave rispetto ad ipotesi iniziali.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non consentì il prosieguo dei lavori, finalizzati ad accertare l'estensione del fenomeno, ad evidenziare le ragioni e ad individuare i possibili rimedi anche da un punto di vista normativo.

La Commissione, nella seduta dell'11 marzo 1996, approvò, all'unanimità, una relazione conclusiva che fu presentata alla Camera dei Deputati ai sensi dell'articolo

2, comma 1, lettera *e*) della delibera istitutiva del 20 giugno 1995 nella quale, tra l'altro, si sollecitava la necessità di una rapida ricostituzione dell'organismo parlamentare.

Il Senato, consapevole della gravità del fenomeno, con delibera del 12 ottobre 1995, istituì una Commissione di inchiesta sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche che, però, non diventò effettivamente operativa.

È da sottolineare che il lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta, nella passata legislatura, ha una sua rilevanza anche per un'analisi della « congruità » degli attuali strumenti normativi e dell'azione dei pubblici poteri.

In modo particolare ci si riferisce al sistema dei controlli.

L'attuale normativa che riguarda l'intero ciclo dei rifiuti è troppo frammentaria e contempla troppi segmenti di competenze e troppi diversi soggetti che intervengono nei controlli.

Una normativa « diffidente », nel senso che prevede l'intervento, per ciascuna fase del ciclo, di una miriade di organi che controllano l'uno l'operato dell'altro. La diffusione di tali controlli non ha portato ad una più oculata gestione, ma ad una parcellizzazione delle responsabilità che ha prodotto, da una parte la politica del non decidere, del non fare e del rinviare, dall'altra, l'impossibilità di individuare i veri responsabili dei gravissimi fatti riscontrati nel corso delle indagini.

In sede della auspicabile revisione della normativa, occorrerà rivedere globalmente la tematica dei controlli e puntare anziché sulla moltiplicazione dei soggetti preposti a tale funzione, sull'individuazione di precise responsabilità e sull'inasprimento delle misure sanzionatorie, evitando un eccessivo affidamento alle sanzioni di carattere penale e affiancando ad esse quelle di carattere patrimoniale di natura risarcitoria.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi per condurre in modo adeguato le indagini è necessario che si definiscano bene le competenze delle varie forze dell'ordine. Occorrerà procedere ad un esame

del problema anche sotto tale profilo organizzativo al fine di poter massimizzare sia la capacità di penetrazione e di interpretazione del territorio da parte dell'Arma dei carabinieri, sia le capacità di lettura delle organizzazioni di impresa da parte della Guardia di finanza.

Si auspica un potenziamento dei presidi del NOE (l'attuale organico di 125 uomini è insufficiente) magari secondo una più diffusa articolazione sul territorio nazionale (un presidio per ogni Regione).

La relazione conclusiva, preceduta da una relazione trimestrale approvata il 21 dicembre 1995, rappresenta il compendio dell'attività della Commissione d'inchiesta, costituita da audizioni, missioni ed incontri. Essa può rappresentare un valido supporto per la migliore comprensione delle problematiche del settore nonché per la redazione di una più organica ed avanzata legislazione auspicata con forza ormai da alcune legislature.

Il livello di approfondimento raggiunto e le analisi maturate a seguito dei lavori offrono sufficienti elementi per formulare alcune considerazioni che crediamo rappresentino una buona base di riferimento per il lavoro della istituenda Commissione d'inchiesta.

Innanzitutto è necessario approfondire l'aspetto legato ai « poteri » della Commissione d'inchiesta che, come si ripropone, sono gli stessi poteri del giudice penale.

Si tratta di un'attribuzione di grande rilevanza che richiede, tuttavia, alcuni approfondimenti sull'ambito ed i limiti dei poteri conferiti altrimenti la funzione rischia di rimanere vuota ovvero di invadere campi propri di pertinenza di altri poteri.

La Commissione, nel corso dei propri lavori, nella XII legislatura, non ha potuto avviare un dibattito sui delicati problemi istituzionali che nascono con tali attribuzioni a Commissioni parlamentari. Non ci si può, tuttavia, esimere dal rappresentare il disagio incontrato davanti alle richieste di intervento (con misure di carattere penale) proveniente da enti pubblici, rappresentanze di comunità locali e da cittadini. L'attribuzione di poteri in materia penale ad un organismo parla-

mentare avente compiti di inchiesta, di indagine e di referto (ma non compiti di intervento e di repressione) può far sorgere equivocate aspettative negli interessati.

Occorrerà rimuovere ogni possibile ostacolo all'acquisizione (nei confronti di ogni altro soggetto) di tutti gli elementi di informazione e di giudizio funzionali alla propria attività di inchiesta, di indagine e di referto.

Inoltre è già stato ricordato che il Senato della Repubblica ha istituito (deliberazione del 12 ottobre 1995, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 241 del 14 ottobre 1995) analoga Commissione d'inchiesta avente lo specifico oggetto del problema dei rifiuti e delle attività ad esso connesse poste in essere dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche.

Lo specifico profilo dell'attività delle pubbliche amministrazioni che mosse il Senato a quella scelta è di grande interesse e credo debba essere recepito. Si tratta di un aspetto che non può essere trascurato in un esame generale della complessa tematica perché spesso l'attività della pubblica amministrazione si intreccia con gli interessi di una imprenditoria troppo disinvolta e, spesso, con illeciti di soggetti legati alla criminalità economica.

Il lavoro di ricognizione fin qui svolto dagli organismi preposti in merito ai traffici abusivi di rifiuti, ha delineato con maggiore precisione la diffusione degli stessi e le connessioni con le attività della criminalità organizzata. Le indagini relative a questi fenomeni interessano, ormai, ben tredici regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia). Dalle indagini in corso si evince come i sodalizi criminali abbiano esteso il loro raggio d'azione a tutto il territorio nazionale mentre, di contro l'attività giudiziaria risente ancora del ritardo con cui sono stati affrontati questi fenomeni. A fronte, infatti, di un'evidente cointeressenza dei sodalizi criminali nei traffici abusivi di rifiuti, si è registrata una insufficiente acquisizione di elementi probatori tali da determinare, nelle sedi op-

portune, precise responsabilità di carattere associativo-mafioso.

In particolare, è risultata evidente l'assenza fino al 1993 di significative attività di contrasto, in sede investigativa e giudiziaria, dei traffici illeciti di rifiuti nord-sud, attivati, come si evince dalle dichiarazioni rese da diversi collaboratori di giustizia, perlomeno a partire dal 1988.

La stragrande maggioranza delle discariche abusive in una delle aree più colpite da questi fenomeni, quella compresa tra le province di Caserta e Napoli, è stata sequestrata dopo il 1993.

C'è stata una diffusa tolleranza, che non può non suscitare perplessità, vista l'estensione e le caratteristiche dei fenomeni (intensa movimentazione di mezzi di trasporto, utilizzo massivo di discariche abusive) dovuto a vari fattori (fitta rete di collusione, soprattutto in sede amministrativa, inadeguatezza delle sanzioni... ecc.)

Vi è adesso una situazione diversa, un'attenzione crescente sia in sede investigativa che giudiziaria rivolta ai traffici ed agli smaltimenti illeciti di rifiuti, grazie soprattutto ad una nuova classe dirigente che governa gli enti locali, più attenta ai problemi ambientali e dell'assetto del territorio, ad una maggiore sensibilità delle popolazioni e ad un ruolo di impulso e coordinamento svolto dalla procura nazionale antimafia.

È necessario che vi sia un potenziamento ed un migliore coordinamento delle strutture tecniche, che possano affiancare il lavoro degli uffici giudiziari, a partire dal Servizio geologico nazionale, all'ANPA e all'ENEA, necessario per la complessità e delicatezza delle indagini.

Un'attenzione particolare deve essere rivolta allo smaltimento dei rifiuti e delle scorie radioattive sia per la loro rilevanza su un piano sanitario ed ambientale che per la precarietà riscontrata dell'attuale sistema di gestione.

La situazione richiede interventi urgenti per una diversa sistemazione dei rifiuti, anche attivando collaborazioni con altre nazioni che hanno un sistema adeguato ed

utilizzando i fondi già stanziati (25 miliardi all'anno per il triennio 1996/1998) al fine di garantire una corretta sistemazione dei rifiuti e riducendo i fattori di rischio connessi con gli attuali stoccaggi provvisori in impianti italiani (Trisaia, Saluggia).

Così come è necessario che si mettano a disposizione dei magistrati inquirenti le risorse economiche necessarie per l'impiego di tecnologie complesse da parte di società specializzate al fine di fare piena luce sulle vicende relative agli affondamenti in mare di presunti rifiuti radioattivi (navi dei veleni).

Riteniamo che le problematiche suddette costituiscono alcune « priorità » del lavoro che bisogna portare avanti per arrivare anche alla « moralizzazione » del settore, necessaria per tutelare adeguatamente quei soggetti pubblici e privati onesti che hanno investito in tecnologie complesse e costose per approntare sistemi adeguati di smaltimento dei rifiuti, rispettare le normative nazionali e che di fatto finiscono per essere « fuori mercato ».

La « moralizzazione » dell'intero sistema insieme ad una sua « modernizzazione » rappresentano a questo punto strumenti necessari e non più rinviabili per uscire dall'emergenza.

Si può con un'accorta politica dei Ministeri interessati e delle regioni, in sinergia con il comparto industriale, definire un piano di interventi che gradualmente porti l'Italia a livelli europei, incanalando risorse private ed utilizzando quelle pubbliche ancora disponibili.

Anche per sconfiggere le organizzazioni malavitose in questo settore, c'è la priorità assoluta di aumentare la percentuale di rifiuti prodotti da smaltire in impianti di termoutilizzazione, in cui sia obbligatorio il recupero energetico, al servizio di significativi bacini di produzione (ambiti ottimali), inseriti organicamente in un sistema di gestione integrata dei rifiuti in cui si realizzino le raccolte differenziate e le discariche siano concepite come « impianti residuali » nel ciclo di vita degli stessi. Un sistema di incentivi e disincentivi fiscali può aiutare questa politica, sia per ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti che

si producono, sia per costruire impianti a tecnologia complessa.

In riferimento a questi ultimi non si può non rimarcare il « gap tecnologico » del nostro Paese rispetto ai Paesi membri dell'Unione europea.

Peraltro, in alcune indagini realizzate dall'ENEA e da AUSITRA-ASSO-AMBIENTE sul sistema impiantistico oggi presente nel nostro Paese per il recupero ed il trattamento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti solidi assimilati agli urbani si evince che, benché venga trattato complessivamente solo il 10,8 per cento dei rifiuti solidi urbani prodotti, una percentuale ancora minore viene trattata ed ha un destino diverso dalla discarica, questo anche a causa di un numero elevato di impianti a tecnologia complessa esistenti ma non funzionanti o non completati.

Se l'Italia si portasse a livello delle principali nazioni dell'Unione europea, ove la percentuale di rifiuti solidi urbani e dei rifiuti solidi assimilati agli urbani termotrattata si attesta intorno al 30 per cento della produzione complessiva (Danimarca 54 per cento, Francia 40 per cento, Germania 26 per cento, Svezia 55 per cento), l'energia ricavabile da tali impianti sarebbe sufficiente a coprire circa il 10 per cento dei consumi di energia delle famiglie italiane.

Tutto ciò dovrebbe vedere impegnate le istituzioni pubbliche ed i soggetti privati in una grande opera di corretta informazione dei cittadini « chiave di volta » per raggiungere concreti risultati, soprattutto nella definizione dei siti dove allocare gli impianti che ha rappresentato un'altra « patologia » del sistema.

Riteniamo inoltre, che la realizzazione di normative, più semplici e chiare sia un altro passaggio cruciale per combattere le distorsioni sociali ed economiche presenti in questo delicato comparto delle politiche ambientali.

Infine non si può non rimarcare la necessità di recuperare un'efficienza burocratica degli enti pubblici, costituendo anche questo aspetto una « patologia » particolarmente condizionante l'opera di moralizzazione del settore.

Per fare un riferimento specifico risulta alla data attuale, che l'Italia e la Grecia rimangono gli unici Paesi che non hanno ancora notificato alla Commissione Unione europea i piani di gestione dei rifiuti elaborati dalle Regioni, ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro 91/156/CEE e non sono chiare le motivazioni che hanno indotto il Ministero dell'ambiente a non comunicare informazioni alla Commissione

sull'argomento visto che comunque risulta che tutte le Regioni ad eccezione della Campania hanno predisposto piani di smaltimento dei rifiuti.

Sulle questioni sollevate, che non esauriscono le problematiche esistenti, la Commissione d'inchiesta, che si auspica possa in breve tempo essere insediata, avrà modo di approfondire e proporre le iniziative più opportune o conseguenti.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

—

ART. 1.

(Composizione della Commissione).

1. È istituita, per la durata della XIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

2. La Commissione è composta da venticinque deputati nominati dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari.

3. La Commissione nella prima seduta elegge il presidente, un vicepresidente e due segretari.

ART. 2.

(Compiti della Commissione).

1. La Commissione, in riferimento ai diversi comparti di indagine, ha il compito di:

a) verificare l'attuazione delle normative vigente da parte delle autorità centrali, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, del loro consorzi, dei soggetti produttori, dei consorzi obbligatori di cui all'articolo 9-*quater* del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, delle imprese pubbliche e private esercenti servizi di smaltimento ed il traffico di rifiuti tra Nord e Sud del Paese ed altre nazioni;

b) accertare le eventuali inadempienze nei confronti delle suddette normative da parte dei soggetti destinatari delle norme;

c) svolgere indagini atte a far luce sul ciclo dei rifiuti, sugli eventuali cir-

cuiti, sugli aspetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con particolare riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-*bis* del codice penale;

d) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti ed altre attività economiche, quali la gestione delle cave e l'affidamento di lavori in appalto, le concessioni con casi di abusivismo edilizio nonché i legami tra le diverse regioni del Nord e del Sud del Paese ed altre nazioni;

e) riferire alla Camera dei deputati ogni volta che lo ritenga opportuno e almeno ogni tre mesi, nonché al termine dei propri lavori;

f) prospettare soluzioni legislative ed amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata ed incisiva l'iniziativa dello Stato e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate.

2. La Commissione precede alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 3.

(Audizioni e testimonianze).

1. Per le audizioni e le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

3. Gli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria non sono tenuti a rivelare alla Commissione i nomi di chi ha loro fornito informazioni.

ART. 4.

(Richiesta di atti e documenti).

1. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a proce-

dimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie od inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

ART. 5.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale

3. La diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto od informazione, di atti o documenti dei quali sia vietata la divulgazione è punita ai sensi delle leggi vigenti.

ART. 6.

(Organizzazione interna).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziari e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.