

---

**XIX LEGISLATURA**

---

Doc. **XXIII**  
n. **6**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO  
DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI  
E AGROALIMENTARI**

*(istituita con legge 10 maggio 2023, n. 53)*

(composta dai deputati: *Morrone, Presidente, Auriemma, Battistoni, Borrelli, Vicepresidente, Cangiano, Vicepresidente, Dara, Gadda, Giuliano, Iaia, Segretario, Lampis, Longi, Manes, Marino, Pisano, Rubano, Sarracino, Silvestri, Simiani, Segretario*, e dai senatori: *Bizzotto, Borghese, Cucchi, De Carlo, De Priamo, Dreosto, Farolfi, Fina, Fregolent, Guidolin, Irto, Lorefice, Mennuni, Paroli, Petrucci, Potenti, Rando, Spagnolli*)

**RELAZIONE ANNUALE**

(Relatore: **on. Morrone**)

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 dicembre 2024*

---

*Comunicata alle Presidenze il 18 dicembre 2024  
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53*

---

PAGINA BIANCA

**PARTE I - QUADRO GENERALE: ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE E PRINCIPALI ATTIVITÀ CONNESSE ALL' INCHIESTA..... 1**

<b>1. LEGGE ISTITUTIVA DELLA COMMISSIONE: COMPOSIZIONE, COMPITI E FINALITÀ DELL'ORGANO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE, AVVIO DELL'ATTIVITÀ DI INCHIESTA E PRINCIPALI DELIBERE ADOTTATE.....</b>	<b>4</b>
2.1 Elenco membri (deputati e senatori):.....	4
2.2 Primi adempimenti e avvio dell'attività d'inchiesta.....	5
2.3 Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e principali delibere adottate.....	7
<b>3. CONSULENZE E COLLABORAZIONI CON LA COMMISSIONE.....</b>	<b>11</b>
3.1. Scopo e modalità di svolgimento delle collaborazioni esterne.....	11
3.2 Consulenza di magistrati ordinari e leale collaborazione.....	11
3.3 Elenco collaboratori della Commissione.....	13
3.4 Protocolli di intesa e altre formule collaborative.....	15
<b>4. SINTESI DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE.....</b>	<b>16</b>
4.1 modalità di svolgimento dei lavori e regime di pubblicità.....	16
4.2 Audizioni.....	18
4.3 Missioni.....	25
4.4 Attività di acquisizione documentale.....	28
4.5 Attività convegnistica e seminari di studio.....	29

**PARTE II – FILONI DI APPROFONDIMENTO..... 31**

<b>1. QUADRO DEI FILONI DI APPROFONDIMENTO TEMATICI E TERRITORIALI AVVIATI DALLA COMMISSIONE. ...</b>	<b>31</b>
<b>2. SINTESI DELLO STATO DI SPECIFICI FILONI DI APPROFONDIMENTO.....</b>	<b>37</b>
2.1 Filone d'inchiesta riguardante il sistema di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché il monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di accadimenti di natura criminale nella medesima Regione, incluso il fenomeno dei roghi, con particolare riguardo alla cosiddetta Terra dei fuochi e al fenomeno dei traffici extraregionali di rifiuti.....	37
2.2 Filone d'inchiesta riguardante il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale.....	43
2.3 Filone di inchiesta relativo al progetto di realizzazione di una discarica in località Riceci, nel territorio del Comune di Petriano (PU).....	79

2.4 Filone di inchiesta relativo alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali, con specifico riferimento all'etichettatura e alla tracciabilità.....	84
2.5 Filone d'inchiesta relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti in Sicilia, nonché al monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di incendi e accadimenti di natura criminale nella medesima Regione.....	92
2.6 Filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).....	105
2.7 Filone di inchiesta relativo all'analisi dei traffici internazionali di rifiuti, con particolare riferimento a quelli in uscita verso altri Paesi.....	109
2.8 Filone d'inchiesta relativo alle attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro.....	115
<b>APPENDICE: .....</b>	<b>125</b>
<b>ELENCO CRONOLOGICO DELLE AUDIZIONI SVOLTE .....</b>	<b>125</b>
<b>LEGGE ISTITUTIVA DELLA COMMISSIONE E REGOLAMENTO INTERNO.....</b>	<b>131</b>

## **PARTE I - QUADRO GENERALE: ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE E PRINCIPALI ATTIVITÀ CONNESSE ALL' INCHIESTA**

### **1. Legge istitutiva della Commissione: composizione, compiti e finalità dell'organo.**

Con legge 10 maggio 2023, n. 53, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 115 del 18 maggio 2023, è stata istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, per la durata della XIX legislatura. La Commissione si compone di diciotto senatori e diciotto deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

La Commissione, secondo quanto previsto all'articolo 1 della legge predetta, ha il compito di:

*a)* svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e dei rifiuti di imballaggio, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416 *-bis* del codice penale;

*b)* individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali e tra le diverse regioni, anche tenendo conto del divario nella dotazione di impianti, ivi compreso il traffico dei rifiuti verso le isole;

*c)* individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico transfrontaliero dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi verso destinazioni estere, anche al fine di accertare l'esistenza e l'ubicazione degli impianti a cui i rifiuti sono destinati, e svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale;

*d)* verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo

dei rifiuti, anche in riferimento alla destinazione e all'utilizzo dei fondi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza in campo ambientale, alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento;

*e)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati, compresi quelli degli impianti minerari dismessi, e alle attività di bonifica, anche ai fini dell'individuazione del responsabile della contaminazione, nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi, anche in relazione alle condizioni di sicurezza dei siti in cui sono temporaneamente depositati i rifiuti radioattivi nelle more della localizzazione e della costruzione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, verificando altresì lo stato di attuazione delle operazioni di bonifica dei medesimi siti;

*f)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del servizio idrico integrato con riferimento alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché al trattamento dei gessi e allo smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti;

*g)* verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;

*h)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto nonché il rispetto della normativa vigente ed eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati;

*i)* indagare sulle attività illecite legate al fenomeno degli incendi e su altre condotte illecite riguardanti gli impianti di deposito, trattamento e smaltimento dei rifiuti ovvero i siti abusivi di discarica;

*l)* compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti innovativi in campo ambientale, comprese le attività di riparazione e di riciclo, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, anche approfondendo il tema della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), in attuazione dei principi della transizione ecologica e dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali;

*m)* indagare sull'esistenza di eventuali illeciti connessi allo smaltimento degli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, cosiddetti «rifiuti emergenti», come definiti dall'Agenzia europea dell'ambiente, con particolare riferimento allo smaltimento, al termine del loro ciclo di

utilizzo, dei pannelli solari fotovoltaici, delle pale eoliche, delle batterie nonché di ogni altro materiale o dispositivo utilizzato nelle infrastrutture per la produzione di energia da fonte rinnovabile;

*n)* indagare sull'esistenza di attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, compreso il loro traffico transfrontaliero, anche ai fini dell'aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente nonché del contrasto del traffico illecito di prodotti con marchio «*made in Italy*» contraffatti o alterati;

*o)* analizzare le cause dell'abbandono di prodotti monouso, anche in plastica, sul suolo e nell'ambiente, verificare l'attuazione data alle disposizioni che recano le misure sanzionatorie applicabili a tale condotta e proporre iniziative per la promozione dell'uso di prodotti riutilizzabili, compostabili o rinnovabili;

*p)* indagare sulle attività illecite legate al fenomeno delle cosiddette «zoomafie» e verificare la corretta applicazione del titolo IX *-bis* del libro secondo del codice penale.

Il perimetro di queste attività – nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione e dalla legge istitutiva, che specifica in particolare come la Commissione non possa adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale – ha dunque portato la Commissione ad acquisire ed esaminare provvedimenti giudiziari, a interloquire con autorità giudiziarie e altre istituzioni pubbliche, nonché con soggetti privati operanti nei settori di competenza della Commissione stessa, alcuni dei quali hanno assunto la veste di parti processuali. Ciò, nella prospettiva di ricostruire l'esistenza e la natura di un'ampia varietà di fenomeni illeciti, il rischio dell'ulteriore emergenza di tali fenomeni, le loro cause socio-economiche, nonché la loro strutturazione su alcuni territori o in alcuni settori tematici, e al fine ultimo di ottemperare all'obbligo previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva, di riferire alle Camere annualmente con singole relazioni (anche di carattere speciale su singole tematiche in materia di ciclo dei rifiuti o con riferimento alla situazione emergenziale di talune aree del territorio) o con relazioni generali e ogni qualvolta la Commissione ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei suoi lavori. In tal senso, la presente relazione ha lo scopo di dar conto al Parlamento dell'attività svolta dalla Commissione nell'arco di tempo corrispondente al primo anno di attività, fino al 1° dicembre 2024.

## **2. Costituzione della Commissione, avvio dell'attività di inchiesta e principali delibere adottate.**

Come già ricordato, ai sensi della legge istitutiva la Commissione è composta da diciotto senatori e da diciotto deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera e di almeno un senatore per ciascun gruppo esistente al Senato. I suddetti componenti, che sono stati nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione, sono stati chiamati a dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se, nei loro confronti, sussistesse alcuna delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 7 agosto 2018, n. 99, con la relazione approvata nella seduta del 27 marzo 2019. Qualora, infatti, una delle situazioni previste nel citato codice di autoregolamentazione sopravvenisse, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi avrebbe l'obbligo di informarne immediatamente il presidente della Commissione e i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

### ***2.1 Elenco membri (deputati e senatori):***

#### **Presidente**

On. MORRONE Jacopo (LEGA)

#### **Vicepresidenti**

On. BORRELLI Francesco Emilio (AVS)

On. CANGIANO Gerolamo (FDI)

#### **Capogruppo**

On. MANES Franco (MISTO-MIN.LING.)

On. PISANO Calogero (NM(N-C-U-I)-M)

On. RUBANO Francesco Maria (FI-PPE)

Sen. FINA Michele (PD-IDP)

Sen. FREGOLENT Silvia (A-IV-RE)

Sen. LOREFICE Pietro (M5S)

Sen. PETRUCCI Simona (FDI)

Sen. POTENTI Manfredi (LSP-PSD'AZ)

Sen. SPAGNOLLI Luigi (Aut (SVP-Patt, Cb, SCN))

**Segretari**

On. IAIA Dario (FDI)

On. SIMIANI Marco (PD-IDP)

**Componenti deputati**

On. AURIEMMA Carmela (M5S)

On. BATTISTONI Francesco (FI-PPE)

On. DARA Andrea (LEGA)

On. GADDA Maria Chiara (A-IV-RE)

On. GIULIANO Carla (M5S)

On. LAMPIS Gianni (FDI)

On. LONGI Eliana (FDI)

On. MARINO Maria Stefania (PD-IDP)

On. SARRACINO Marco (PD-IDP)

On. SILVESTRI Rachele (FDI)

**Componenti senatori**

Sen. BIZZOTTO Mara (LSP-PSD'AZ)

Sen. BORGHESE Mario Alejandro (Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE)

Sen. CUCCHI Ilaria (MISTO-AVS)

Sen. DE CARLO Luca (FDI)

Sen. DE PRIAMO Andrea (FDI)

Sen. DREOSTO Marco (LSP-PSD'AZ)

Sen. FAROLFI Marta (FDI)

Sen. GUIDOLIN Barbara (M5S)

Sen. IRTO Nicola (PD-IDP)

Sen. MENNUNI Lavinia (FDI)

Sen. PAROLI Adriano (FI-BP-PPE)

Sen. RANDO Vincenza (PD-IDP)

***2.2 Primi adempimenti e avvio dell'attività d'inchiesta.***

La Commissione si è formalmente costituita a seguito dell'elezione quale presidente del deputato Jacopo Morrone, avvenuta nella seduta del 12 settembre 2023, nonché degli altri membri dell'Ufficio di presidenza. Nel corso della successiva riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 27 settembre 2023 si è proceduto all'adozione di una serie di delibere, quali atti formali dovuti: delibera sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti; delibera in materia di acquisizione dell'intera documentazione raccolta dalla precedente Commissione e informatizzazione degli atti e della documentazione acquisita; delibera in tema di criteri per la corresponsione dei rimborsi spese ai collaboratori esterni. Infine, nella seduta del 4 ottobre 2023, la

Commissione ha approvato il proprio regolamento interno, in cui sono stati definiti ambiti di competenza, prassi procedurali, modalità operative, poteri e limiti, e che si riporta integralmente nel testo approvato in appendice al presente documento.

Nei mesi di ottobre e novembre 2023, la Commissione ha svolto una serie di sedute finalizzate all'organizzazione dei propri lavori, con la definizione, in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, di un programma di lavoro incentrato sull'avvio di un primo ciclo di audizioni istituzionali volte ad acquisire un quadro generale sullo stato dell'arte relativo ai principali ambiti di competenza. Sono quindi stati individuati soggetti e località in diverse zone del territorio nazionale (nonché all'estero) che, a vario titolo, potessero risultare particolarmente utili alla luce delle indagini avviate o in via di esecuzione. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi della Commissione ha quindi approvato, con relativa deliberazione, la nomina di alcuni collaboratori che, ai sensi di quanto previsto dalla legge istitutiva, sono stati incaricati di seguire l'attività istruttoria finalizzata all'acquisizione di informazioni ed elementi utili per le indagini, prendendo parte alle audizioni in sede, ma anche partecipando allo svolgimento di missioni, nell'ottica di fornire un supporto tecnico-conoscitivo a tutti i commissari, anche nella fase di elaborazione delle relazioni.

L'attività di inchiesta propriamente detta, secondo una prassi ormai consolidata e invalsa anche nelle precedenti legislature, si è sviluppata differenziando ambiti di indagine e/o approfondimenti di carattere tematico, ovvero di natura territoriale, con specifico *focus* su determinate regioni, secondo le linee di indirizzo approvate di volta in volta dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. In tal senso, la Commissione ha sviluppato tale attività di inchiesta aprendo anche più fronti di indagine che hanno interessato la medesima regione. Più specificamente, una volta individuate e definite le fattispecie oggetto di possibile inchiesta, la Commissione ha articolato i propri lavori di conseguenza, avviando gli approfondimenti del caso mediante lo svolgimento di audizioni in sede e di missioni sul territorio, nonché richiedendo e acquisendo dagli interessati tutta la documentazione ritenuta utile. Per ciascun approfondimento deliberato sono stati quindi individuati, di norma, due parlamentari relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione, che, in coordinamento con i magistrati consulenti della Commissione e con gli uffici, sono stati incaricati di elaborare il materiale raccolto durante l'attività istruttoria per trasferirlo in relazioni da presentare alle Camere, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva. La Commissione ha quindi operato in virtù dei medesimi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, ai sensi della predetta legge istitutiva, avvalendosi altresì del prezioso supporto fornito dal personale della Guardia di finanza in servizio presso l'archivio della Commissione, dove sono stati depositati i documenti e gli atti acquisiti, in forma scritta o su altro supporto, ai fini dell'inchiesta.

Al termine del primo anno di tale attività istruttoria – e ferma restando l’attuale prosecuzione, a pieno regime, dei lavori d’inchiesta – è stata quindi redatta la attuale relazione, compendiante gli esiti della complessiva attività sinora svolta e che, dopo essere stata sottoposta all’esame, alla discussione ed approvazione da parte del *plenum* dell’organo, è stata trasmessa, ai sensi dell’articolo 1, comma 2 della legge istitutiva, a ciascuno dei Presidenti dei due rami del Parlamento.

### ***2.3 Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e principali delibere adottate.***

A seguito dell’elezione del deputato Jacopo Morrone in qualità di presidente della Commissione, nella seduta svolta il 12 settembre 2023, sono stati eletti quali vicepresidenti della medesima i deputati Emilio Francesco Borrelli e Gerolamo Cangiano, nonché i deputati Dario Iaia e Marco Simiani in qualità di segretari. L’Ufficio di presidenza, successivamente integrato dai rappresentanti dei gruppi – al quale il Regolamento della Commissione attribuisce il compito di predisporre il programma e il calendario dei lavori, di esaminare le altre questioni che dovessero sorgere nel corso dell’attività della Commissione, nonché di deliberare sulle spese inerenti all’attività della Commissione stessa (ad eccezione di quelle di ordinaria amministrazione, rimesse alle determinazioni del presidente) – risulta quindi così composto:

**Presidente:** on. Jacopo MORRONE (Lega)

**Vicepresidenti:** on. Francesco Emilio BORRELLI (AVS), on. Gerolamo CANGIANO (FdI)

**Segretari:** on. Dario IAIA (FdI), on. Marco SIMIANI (PD)

**Rappresentanti dei gruppi:** sen. Simona PETRUCCI (FdI), sen. Michele FINA (PD), sen. Manfredi POTENTI (LSP-PSD’AZ), sen. Pietro LOREFICE (M5S), on. Francesco Maria RUBANO (FI-BP-PPE), sen. Silvia FREGOLENT (A-IV-RE), on. Francesco Emilio BORRELLI (AVS), on. Calogero PISANO (NM-M), on. Franco MANES (MISTO), sen. Luigi SPAGNOLLI (AUT)

Dal 27 settembre 2023 fino al 1° dicembre 2024, l’Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito **33 volte**.

Di seguito, si fornisce un quadro di sintesi delle principali delibere adottate dall’Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi:

#### **a) Delibera sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti:**

Ai sensi dell’articolo 19 del Regolamento interno, concernente il regime dell’Archivio della Commissione, l’Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha definito con propria

delibera, pubblicata nei resoconti di seduta (seduta del 3 ottobre 2023), i criteri generali per la classificazione degli atti e dei documenti, anche al fine di stabilirne la consultazione e la riproducibilità nell'ambito della Commissione, nonché la trasmissione alle autorità richiedenti. Qualunque atto o documento che pervenga alla Commissione è infatti immediatamente protocollato a cura dell'ufficio di segreteria e, al momento di tale acquisizione da parte del predetto ufficio, il presidente ne determina il regime di classificazione, dandone comunicazione all'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Gli atti, le delibere e la documentazione completa raccolta dalla Commissione sono quindi depositati presso l'apposito Archivio, a cui il presidente sovrintende e di cui cura la funzionalità, adottando le misure di sicurezza che ritenga opportune, d'intesa con i Presidenti delle due Camere. Gli atti depositati in Archivio possono essere consultati dai componenti della Commissione, dal personale amministrativo di segreteria addetto specificamente alla Commissione e, su autorizzazione del presidente, dai collaboratori esterni. Nel caso di atti, delibere e documenti classificati come segreti, non è consentita in nessun caso la possibilità di estrarne copia, fermo restando quanto previsto dalla legge istitutiva per l'informatizzazione dei documenti propri della Commissione, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, della legge istitutiva medesima.

In particolare, la delibera sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti, adottata dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 27 settembre 2023, stabilisce, all'articolo 1 (Atti e documenti liberi), che sono consentite la consultazione e l'estrazione di copie dei documenti liberi dietro richiesta scritta della documentazione, per i soli componenti e collaboratori della Commissione, oltre che per il personale amministrativo addetto alla segreteria della Commissione.

Secondo l'articolo 2 (Atti e documenti riservati), inoltre, è consentita la consultazione dei documenti riservati per i soli componenti della Commissione, oltre che per il personale amministrativo di segreteria e, su autorizzazione del presidente, per i collaboratori esterni, esclusivamente nei locali d'archivio della Commissione stessa. La consultazione dei documenti riservati avviene previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento della natura dell'atto e dei limiti di utilizzabilità che ne derivano. È consentito, su disposizione del presidente, il rilascio di copie dei documenti riservati ai soli componenti e collaboratori esterni della Commissione, nonché alle autorità richiedenti, previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento della natura dell'atto e dei limiti di utilizzabilità che ne derivano. Sono compresi nella categoria dei documenti riservati:

a) atti giudiziari compresi nelle ipotesi considerate ai commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 114 del codice di procedura penale;

b) documenti provenienti da autorità amministrative e di Governo, non formalmente classificati, ma per i quali sia raccomandato l'uso riservato;

c) documenti provenienti da soggetti privati (quali persone fisiche, persone giuridiche e associazioni) che facciano espressa richiesta di uso riservato.

Infine, secondo l'articolo 3 (Atti e documenti segreti), è prevista la possibilità di consultazione dei documenti segreti per i soli componenti della Commissione, oltre che per il personale amministrativo di segreteria e, su autorizzazione del presidente, per i collaboratori esterni, esclusivamente nei locali d'archivio della Commissione stessa. Non è consentita l'estrazione di copie (articolo 19, comma 6, del Regolamento interno). È, tuttavia, consentita, su disposizione del presidente, la predisposizione di alcuni duplicati numerati, al solo fine di rendere possibili consultazioni contemporanee. I duplicati risultano assoggettati allo stesso regime degli originali. La consultazione dei documenti segreti avviene previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento in ordine alla natura dell'atto ed ai limiti di utilizzabilità che ne derivano. Sono compresi nella categoria dei documenti segreti:

a) atti giudiziari segreti ai sensi dell'articolo 329 del codice di procedura penale;

b) resoconti stenografici delle sedute segrete o delle parti dichiarate segrete delle sedute pubbliche della Commissione (articolo 12, comma 1 del Regolamento interno);

c) documenti su cui la Commissione ha posto il segreto funzionale (articolo 12, comma 3, del Regolamento interno);

d) scritti anonimi (articolo 19, comma 6, del Regolamento interno);

e) documenti formalmente classificati segreti dalle autorità amministrative e di Governo da cui provengono;

f) documenti provenienti da soggetti privati (quali persone fisiche, persone giuridiche e associazioni) che facciano espressa richiesta di uso segreto;

**b) Delibera in tema di criteri per la corresponsione dei rimborsi spese ai collaboratori esterni:**

Nella riunione del 27 settembre 2023, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto che le collaborazioni con la Commissione, di cui all'articolo 6, comma 4, della

legge istitutiva e all'articolo 23 del Regolamento interno, siano svolte a titolo gratuito, salvo che non sia diversamente stabilito; che le spese di trasporto e alloggio possano essere rimborsate ai soli collaboratori esterni non residenti a Roma, ad eccezione delle spese relative alle missioni, quando il collaboratore esterno si trovi a Roma per lo svolgimento di attività riconducibili alle competenze della Commissione, a seguito di una espressa richiesta del presidente, per lettera o per messaggio elettronico, che deve essere allegata alla richiesta di rimborso; che le spese di trasporto siano rimborsate limitatamente ai viaggi di andata e ritorno per Roma in treno oppure in aereo, nella classe economica più conveniente disponibile; che le spese di soggiorno a Roma, entro il limite massimo di euro 150,00 per notte, siano rimborsate per la notte precedente qualora la seduta o l'attività richiesta abbiano luogo al mattino, e per la notte successiva qualora abbiano luogo la sera; che eventuali modalità di rimborso diverse debbano essere autorizzate dalla presidenza; che le spese di vitto a Roma per i pasti siano rimborsate entro il limite massimo di euro 100,00 al giorno; che il limite complessivo di rimborso per le spese di trasporto, vitto e alloggio sia stabilito in euro 3.000 per l'anno 2023 e in euro 12.000 per ciascuno degli anni successivi. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, potrà disporre, con autonoma determinazione, caso per caso, variazioni degli importi previsti dalla citata deliberazione;

**c) Ulteriori delibere adottate dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi: acquisizione dell'intera documentazione raccolta dalla precedente commissione (estratto); informatizzazione degli atti e della documentazione acquisita (estratto):**

Nella riunione svolta il 27 settembre 2023, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, ha convenuto sulla necessità di acquisire copia dell'intera documentazione raccolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella XVIII Legislatura, nonché dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo nella XVII Legislatura, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge istitutiva, con gli stessi vincoli di segretezza e riservatezza dei rispettivi regimi precedenti, in modo da poterne disporre anche nell'attuale Legislatura per i fini dell'inchiesta; di dare mandato al personale del nucleo della Guardia di finanza che collabora con la Commissione di procedere all'informatizzazione degli atti prodotti e della documentazione acquisita nella XIX Legislatura, secondo le indicazioni fornite dal presidente, procedendo alla relativa indicizzazione degli stessi.

### **3. Consulenze e collaborazioni con la Commissione.**

#### ***3.1. Scopo e modalità di svolgimento delle collaborazioni esterne.***

Per lo svolgimento delle attività e il miglior espletamento dei suoi compiti, la Commissione si avvale della collaborazione di consulenti esperti in relazione alle diverse e specifiche materie trattate in ogni singola inchiesta. Più in particolare, ai sensi dell'articolo 23 del proprio Regolamento interno, la Commissione, in linea con quanto già previsto all'articolo 6, comma 4 della legge istitutiva, può avvalersi di collaborazioni a tempo pieno nel numero massimo di 12 unità, oltre ad avvalersi di collaboratori a tempo parziale. In entrambe le fattispecie, l'incarico è affidato a persone di qualificata e riconosciuta competenza nelle materie di interesse della Commissione medesima. La Commissione si è avvalsa, inoltre, per l'espletamento degli atti e delle indagini di sua competenza, dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge istitutiva, nonché di magistrati ordinari. Tali collaboratori esterni, anche a tempo parziale, hanno prestato la propria attività, di norma, a titolo gratuito, fatto salvo il rimborso delle spese loro riconosciuto esclusivamente in relazione allo svolgimento di compiti specificamente assegnati (e secondo i criteri definiti con la sopracitata delibera in materia di corresponsione dei rimborsi spese). In sede di affidamento dell'incarico, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, definisce l'oggetto e la durata della collaborazione. I collaboratori esterni assumono quindi l'incarico prestando giuramento circa l'osservanza del vincolo del segreto in relazione ad atti e documenti, di cui all'articolo 4 della legge istitutiva, nonché in ordine alle notizie di cui siano venuti a conoscenza a causa o nell'esercizio della loro attività. Essi svolgono gli incarichi loro affidati conformandosi alle istruzioni del Presidente e, salvo diversa previsione disposta dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, possono assistere alle sedute della Commissione. La Commissione ha ritenuto di avvalersi in concreto di collaborazioni distribuite in maniera equilibrata nelle aree determinanti per il buon andamento dell'inchiesta, tenendo conto della coincidenza nella legge istitutiva di compiti istituzionali richiedenti competenze tecnico-scientifiche, giuridiche, amministrative e di polizia giudiziaria. Sono quindi stati affidati incarichi sia a soggetti privati che a soggetti dipendenti da pubbliche amministrazioni, in questo caso previa formale autorizzazione degli Enti di appartenenza e con le modalità per ciascuno previste.

#### ***3.2 Consulenza di magistrati ordinari e leale collaborazione.***

Con particolare riguardo all'inquadramento di soggetti provenienti dalla magistratura ordinaria, la Commissione ha la facoltà di avvalersi, come già nelle passate legislature, della collaborazione di magistrati sia a tempo pieno, collocati fuori dal ruolo organico della magistratura,

sia a tempo parziale. La Commissione ha tradizionalmente ritenuto di esercitare tale sua facoltà, normativamente prevista, secondo un principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, nella consapevolezza del fatto che la destinazione di magistrati a collaborazione istituzionale con organi costituzionali è stata oggetto di interventi di normazione secondaria da parte del Consiglio superiore della magistratura, intesi a razionalizzarla, ridurla e renderla strettamente funzionale alle effettive esigenze degli organi stessi. In tal senso, si ricorda che il 23 luglio 2015 è stata introdotta per la prima volta una norma specifica che limitava la destinazione fuori ruolo a un solo magistrato per Commissione parlamentare d'inchiesta, essendo l'incarico di collaborazione del magistrato presso Commissioni d'inchiesta parificato a quello svolto presso altri organi costituzionali dal capo di gabinetto o dal capo ufficio legislativo, nonché incarichi apicali assimilabili. Una deroga a tale previsione è stata in seguito prevista, in via generale, per la Commissione antimafia e, in concreto, per un magistrato - e solo a tempo determinato - per la Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, al termine della XVII Legislatura.

Nella legislatura attuale, l'articolo 6, comma 4, della legge istitutiva della Commissione prevede che la stessa possa avvalersi della collaborazione di "magistrati ordinari collocati fuori ruolo", ipotizzandone dunque la pluralità. La Commissione ha tuttavia operato, in aderenza al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, un bilanciamento tra la considerazione delle esigenze funzionali all'amministrazione della giustizia, anche in virtù della limitata dotazione organica di molti uffici giudiziari, e la necessità di garantire un sufficiente supporto tecnico-giuridico per l'attività parlamentare d'inchiesta, dotata di fondamento costituzionale. Pertanto, la stessa ha deciso di avvalersi, nella prima fase dell'attività d'inchiesta - e ferme restando le successive valutazioni da effettuare in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi - della collaborazione a tempo pieno e a titolo gratuito di un magistrato in quiescenza, e ha formulato al Consiglio superiore della magistratura richiesta di avvalersi di diversi altri magistrati, sempre a titolo gratuito, ma a tempo parziale, così da non comportare il collocamento fuori ruolo degli stessi. Tale orientamento della Commissione si pone peraltro in coerenza con le novità introdotte dal legislatore nazionale, che è recentemente intervenuto in materia di collocamento fuori ruolo dei magistrati, con l'adozione del decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 45, recante: "Disposizioni per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71", introducendo limitazioni al collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari sotto i profili della percentuale di scopertura dell'organico dell'ufficio di provenienza e delle relative esigenze d'ufficio e, a decorrere dal 2026, dei numeri massimi di magistrati collocabili fuori ruolo.

Si ritiene infine opportuno aggiungere che la Commissione ha intrattenuto costante interlocuzione con l'autorità giudiziaria, in particolare con gli uffici inquirenti sull'intero territorio nazionale, all'insegna di rapporti che sono stati improntati da spirito di piena collaborazione e hanno denotato elevato senso istituzionale da parte dei magistrati coinvolti. La richiesta di informazioni su procedimenti penali, conclusi o ancora in corso, riguardanti i temi oggetto di inchiesta si è rivelata di grande ausilio ed è stata associata a un esercizio contenuto della secretazione degli atti, conformemente alle esigenze delle indagini in corso. In tal senso, non è stato dato adito ad alcun conflitto formale o di fatto con le varie autorità giudiziarie di volta in volta interessate dai processi di indagine svolti dalla Commissione o interpellate da quest'ultima.

### ***3.3 Elenco collaboratori della Commissione.***

Su proposta del presidente, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha approvato, con successive relative deliberazioni, la nomina dei collaboratori esterni, i cui nominativi sono stati comunicati alla Commissione. In particolare, al 1° dicembre 2024, risultano attive le seguenti 36 collaborazioni con la Commissione da parte di soggetti di riconosciuta esperienza e secondo i criteri di nomina previsti a norma del Regolamento interno:

#### ***a) Magistrati.***

- **Fulvio Baldi:** nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito;
- **Francesco Castellano:** magistrato a riposo, nominato collaboratore a tempo pieno e a titolo gratuito;
- **Antonio Clemente:** nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito;
- **Maria Di Mauro:** nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito;
- **Annalisa Imperato:** nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito;
- **Anna Rita Mantini:** nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito;
- **Luigia Spinelli:** nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.

#### ***b) Forze dell'Ordine.***

- **Giuseppe Andronico:** sostituto commissario della polizia di Stato in quiescenza, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Leonardo Bernardi:** ufficiale della Guardia di Finanza, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Danilo Bucini:** tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri, nominato ufficiale di collegamento della Commissione a tempo pieno e a titolo gratuito.

- **Roberto Cubeddu:** capitano di fregata del corpo delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera, nominato ufficiale di collegamento della Commissione a tempo pieno e a titolo gratuito.
- **Michele Galluccio:** luogotenente dell'Esercito italiano, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Annalisa Magliuolo:** primo dirigente della polizia di Stato, nominata ufficiale di collegamento della Commissione a tempo pieno e a titolo gratuito.
- **Daniela Parisi:** tenente colonnello della Guardia di Finanza, nominata ufficiale di collegamento della Commissione a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Mario Pellegrino:** tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri, nominato collaboratore della Commissione a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Giuseppe Vadala:** generale di brigata dell'Arma dei Carabinieri, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.

*c) Altri esperti e professionisti.*

- **Francesca Allocco:** avvocato, nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Enrico Al Mureden:** professore universitario, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Lucrezia Baccarini:** nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito, per la cura dei profili organizzativi.
- **Santo Cozzupoli:** esperto, ex dirigente ARPA Lombardia, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Laura D'Aprile:** ingegnere, capo dipartimento presso il ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Stefano D'Aprile:** esperto giuridico, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Alfredo De Girolamo:** esperto economico e ambientale, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Gennaro Esposito:** funzionario del Corpo di polizia locale della Città metropolitana di Napoli, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Flavia Fioravanti:** dipendente ARPA Lazio, nominata collaboratrice a tempo pieno e a titolo gratuito.
- **Carlo Foglieni:** avvocato, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.

- **Valeria Frittelloni:** ingegnere, direttore del dipartimento per la valutazione, i controlli e la sostenibilità ambientale dell'ISPRA, nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Giampaolo Galeazzi:** funzionario della Provincia di Mantova, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Stefano Masini:** professore universitario, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Marta Obinu:** ricercatrice universitaria, nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Stefania Pellegrini:** professore universitario, nominata come collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Antonio Pergolizzi:** esperto di Legambiente, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Elena Raffaelli:** imprenditrice, nominata collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Leonardo Salvemini:** avvocato e professore universitario, nominato collaboratore a tempo parziale e a titolo gratuito.
- **Paola Vilardi:** avvocato, nominata come collaboratrice a tempo parziale e a titolo gratuito.

Sotto il profilo delle aree di *expertise*, l'attuale composizione delle collaborazioni esterne deliberate può riassumersi secondo la seguente ripartizione: area tecnico-scientifica: 6 unità; area giuridica: 9 unità; area amministrativa: 10 unità; forze di polizia: 10 unità. La Commissione si è inoltre avvalsa di un addetto stampa a tempo pieno, previa corresponsione di una indennità, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 23, comma 4, del proprio Regolamento interno, nella persona di Antonella Celletti, giornalista professionista.

### ***3.4 Protocolli di intesa e altre formule collaborative.***

Nell'esercizio dei propri poteri, la Commissione ha ritenuto utile rinnovare la sottoscrizione di alcuni protocolli d'intesa già attivati nel corso delle precedenti legislature (in particolare, quello con l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura), ovvero sottoscriverne di nuovi, al fine di consentire una ancora più efficace interazione con soggetti particolarmente qualificati nei diversi ambiti di propria competenza. Sotto questo secondo profilo, la presidenza ha sottoscritto, in data 28 novembre 2024, il nuovo protocollo d'intesa istituito con la Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare", con l'obiettivo di contribuire all'esame e al contrasto dei fenomeni illeciti connessi al ciclo dei rifiuti

ovvero legati al settore agricolo e agroalimentare – compresi quelli connessi a forme di criminalità organizzata, che siano perpetrati anche mediante sofisticazione e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, ivi incluso il loro traffico transfrontaliero – attraverso attività di monitoraggio e ricerca sui suddetti fenomeni, la promozione di campagne di sensibilizzazione e divulgazione delle problematiche legate ai medesimi, nonché la partecipazione a eventi e conferenze e la pubblicazione di studi e rapporti per informare il pubblico e le istituzioni sulla portata del problema.

La Commissione si è inoltre avvalsa, nella gestione dei rapporti con le forze di polizia esterne, dei propri ufficiali di collegamento appartenenti all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza, al Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera e alla Polizia di Stato, coordinati da magistrati in qualità di consulenti nominati dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Infine, relativamente ai rapporti con le polizie giudiziarie e gli enti coinvolti nella tutela dell'ambiente e nel contrasto alla criminalità, la Commissione ha avuto occasione di interloquire con tali soggetti sia in occasione delle audizioni svolte, mediante previa o successiva richiesta di acquisizione documentale di interesse, sia in occasione delle missioni e dei sopralluoghi effettuati sul territorio, dando seguito ad una fattiva collaborazione con soggetti e/o enti che hanno messo a disposizione dell'attività di inchiesta il supporto di reparti specializzati, attraverso il coordinamento delle locali prefetture. La Commissione si è inoltre avvalsa del prezioso contributo dell'ISPRA, mediante il supporto tecnico offerto dalle singole agenzie per la protezione dell'ambiente, nonché dei Ministeri competenti per materia e degli altri enti pubblici di volta in volta coinvolti, in base alle esigenze istruttorie emerse nel corso dei lavori.

#### **4. Sintesi dell'attività della Commissione.**

##### ***4.1 modalità di svolgimento dei lavori e regime di pubblicità.***

La funzione istituzionale d'inchiesta della Commissione si è espressa principalmente nelle attività istruttorie e di ascolto delle testimonianze richieste ai soggetti convocati mediante lo svolgimento di audizioni presso la propria sede, nel Palazzo di San Macuto, a Roma, ma anche tramite lo svolgimento di plurime missioni e sopralluoghi sui territori interessati, nonché attraverso l'acquisizione di documentazione richiesta ad organismi terzi.

L'attività della Commissione è stata puntualmente programmata e successivamente deliberata durante le riunioni dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, all'esito delle quali sono stati calendarizzati i successivi lavori e le singole missioni (di cui si è data

pubblicità formale in sede di Comunicazioni del presidente). In alcune occasioni, ciò costituendo l'eccezione rispetto alla modalità ordinaria di pubblicità dei lavori, la Commissione ha proceduto, secondo quanto previsto dal proprio Regolamento interno, su richiesta del soggetto audito e ritenute valide le relative motivazioni di riservatezza adottate, a svolgere i propri lavori in forma secretata, restando traccia di tale passaggio all'interno del resoconto sommario della seduta, senza ulteriori specifiche. La Commissione si è inoltre riunita in seduta plenaria non solo per lo svolgimento di audizioni, ma anche per l'esame e la votazione di proposte di relazione, ovvero per le Comunicazioni del presidente ai parlamentari componenti. Si riportano di seguito i dati sintetici relativi alle attività istruttorie sopra citate, aggiornati al 1° dicembre 2024.

In particolare, la Commissione ha svolto presso la sua sede 11 sedute plenarie nel 2023 (riunendosi per 9 ore e 30 minuti) e 46 nel 2024 (riunendosi per 62 ore circa); si sono inoltre tenute 6 riunioni dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nel 2023 e 28 nel 2024. Con riferimento specifico alle audizioni, invece, il totale delle medesime non coincide necessariamente con quello delle sedute svolte, in quanto nell'ambito di una seduta possono svolgersi una o più audizioni. Inoltre, per ogni audizione possono intervenire più persone in rappresentanza di un unico soggetto. Complessivamente, quindi, nel corso della intera legislatura, si sono svolte presso la sede della Commissione 6 audizioni nel 2023 e 65 nel 2024, cui si devono aggiungere le 14 audizioni effettuate nel corso di missioni fuori sede in Italia. Complessivamente la Commissione ha svolto in totale 57 sedute plenarie, riunendosi per 70 ore circa.

La pubblicità dei lavori delle sedute svolte è stata assicurata, salvo eccezioni, mediante la pubblicazione sul sito della Camera dei deputati del relativo resoconto stenografico di seduta, nonché attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e, limitatamente alle audizioni e previa deliberazione in tal senso, la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Per le audizioni svolte fuori sede sono stati utilizzati, invece, esclusivamente contenuti audio, non essendo previsto l'utilizzo di sistemi di videoregistrazione. I contenuti delle audizioni svolte presso la sede della Commissione sono riportati, secondo una disposizione che vale per tutte le Commissioni, all'interno di due distinti atti parlamentari: il bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, contenente il resoconto sommario della seduta, di immediata pubblicazione, in cui sono rispettivamente indicati i soggetti auditi, l'ordine degli interventi, la sede e gli orari; il resoconto stenografico, di successiva pubblicazione, nel quale sono riportati integralmente i contenuti degli interventi. Sia i resoconti sommari, sia quelli stenografici sono pubblicati sul sito *web* della Camera dei deputati e/o consultabili sul sito del Parlamento. Dei resoconti stenografici delle audizioni svolte durante le missioni, invece,

non viene prodotta una versione stampata, ma la pubblicità dei lavori svolti è comunque assicurata mediante pubblicazione *online* del resoconto di seduta, consultabile sul sito del Parlamento.

#### **4.2 Audizioni.**

Una cospicua parte del lavoro istruttorio funzionale all'inchiesta è stato rappresentato dalle numerose audizioni svolte, sia in sede, sia nel corso delle missioni effettuate sul territorio. Secondo quanto previsto dall'articolo 16 del Regolamento interno della Commissione, quest'ultima può procedere nell'inchiesta svolgendo audizioni in forma libera, audizioni a testimonianza e confronti. In particolare, la formula maggiormente invalsa per prassi è quella di persone o soggetti che vengono ascoltati nella forma della libera audizione, essendo convocati presso la sede stessa della Commissione, a Roma. La Commissione, infatti, a norma del Regolamento, può ascoltare qualunque persona ritenuta utile ai fini dell'inchiesta. In tal senso, sono stati auditi magistrati, rappresentanti delle forze dell'ordine, rappresentanti del Governo e delle istituzioni locali, commissari straordinari, esponenti del mondo imprenditoriale, rappresentanti di associazioni di categoria e ambientaliste, professori universitari e, in generale, soggetti in grado di riferire notizie utili in relazione ai singoli argomenti oggetto di approfondimento da parte della Commissione. Va altresì considerato che i soggetti convocati ufficialmente dalla Commissione sono spesso stati accompagnati da collaboratori o altri soggetti, i quali, appartenendo al medesimo ente e potendo offrire un supporto tecnico, in alcuni casi sono intervenuti nel corso dell'audizione, essendone data menzione sia nel resoconto stenografico della seduta, sia nel resoconto sommario.

Come già accennato, secondo la previsione dell'articolo 6, comma 3, della legge istitutiva della Commissione e come specificato all'articolo 12 del Regolamento interno della medesima, in alcuni casi la seduta di audizione si è svolta in regime di segretezza. Ciò è avvenuto, in particolare, allorquando sono stati auditi magistrati o rappresentanti delle forze dell'ordine in merito ad indagini ancora coperte da segreto istruttorio, ovvero ogni qual volta l'auditore abbia rappresentato e sottoposto alla valutazione della Commissione l'esistenza di ragioni di riservatezza su determinati argomenti oggetto dell'audizione. Spesso, inoltre, anche in concomitanza con lo svolgimento di tali audizioni, sono stati acquisiti documenti e memorie, puntualmente protocollati e depositati nella sede dell'archivio della Commissione secondo l'ordine di acquisizione. Tali documenti depositati sono stati classificati secondo il regime di consultazione disposto di volta in volta dal presidente, ovvero, a seconda del contenuto e/o delle specifiche avanzate in un senso o nell'altro da parte delle autorità o degli organi trasmittenti, come liberi, riservati o segreti.

Nonostante lo strumento maggiormente utilizzato sia stato, come di consueto, quello dell'audizione in forma libera, secondo quanto previsto dall'articolo 16, comma 2, del Regolamento interno della Commissione, quest'ultima può altresì procedere ad audizioni a testimonianza, esaminando persone o soggetti informati dei fatti in qualità di testimoni, laddove tale testimonianza sia ritenuta utile per lo svolgimento e la conclusione delle attività di inchiesta. Se i testimoni, convocati con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, con posta elettronica certificata, servizio di recapito qualificato certificato, o per mezzo della polizia giudiziaria, si rifiutano od omettono di comparire senza che sussista un legittimo impedimento, la Commissione può disporre l'accompagnamento coattivo ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale. Il presidente, introducendo l'audizione, avverte in premessa i testimoni dell'obbligo di dire tutta la verità e li avverte altresì delle responsabilità previste dalla legge penale in caso di falsa testimonianza o reticenza. Infine, allo scopo di chiarire fatti e circostanze, la Commissione può procedere a confronti fra persone già ascoltate. Le domande ai testimoni e alle persone ascoltate nella forma della libera audizione sono rivolte dal presidente ovvero dai singoli componenti della Commissione nell'ordine e nei modi fissati dal presidente, che ne valuta l'ammissibilità. I testimoni devono sottoscrivere il resoconto stenografico della seduta in cui sono stati escussi ovvero auditi, con la possibilità di avanzare eventuali richieste di rettifica facendone menzione in calce al resoconto ed il presidente informandone la Commissione per gli opportuni provvedimenti. Si sottolinea che, nel corso dell'attività d'inchiesta fin qui svolta, la Commissione ha ritenuto di procedere anche a 4 esami testimoniali.

Da ultimo, va sottolineato come nella generalità dei casi la Commissione abbia incontrato la massima disponibilità dei soggetti pubblici o privati da audire, con una dimostrazione per tale via del prestigio dell'istituzione parlamentare e dell'effettivo interesse suscitato dall'inchiesta e dagli approfondimenti individuati dalla Commissione.

Oltre alle audizioni specifiche rientranti nell'ambito di ciascun filone di approfondimento deliberato dalla Commissione, individuate quindi in base all'andamento dell'inchiesta e all'avanzare dei lavori, la Commissione ha altresì convenuto di procedere allo svolgimento di un ciclo di audizioni istituzionali, che hanno interessato Ministri, vertici militari e delle forze dell'ordine, nonché alti dirigenti della pubblica amministrazione, in modo da acquisire, in premessa alla deliberazione dei successivi filoni di approfondimento specifici, un quadro generale sullo stato dell'arte nei vari settori e ambiti di competenza ad essa attribuiti dalla legge istitutiva. Tale ciclo di audizioni istituzionali è stato quindi orientato ad analizzare questioni di carattere generale legate al ciclo dei rifiuti e agli illeciti ambientali e agroalimentari, con particolare enfasi sulla possibilità di elaborare proposte di intervento normativo volte a migliorare la capacità di prevenzione delle attività illecite e l'efficacia

dei controlli da parte delle autorità preposte, anche mediante la implementazione di un sistema sanzionatorio adeguato.

Negli elenchi che seguono sono riportati i nominativi dei soggetti auditi in sede dalla Commissione, distinguendo tra le audizioni di carattere generale e istituzionale e quelle che hanno invece avuto luogo nell'ambito di specifici approfondimenti, i quali, come già evidenziato, hanno avuto carattere territoriale ovvero tematico. In allegato alla presente relazione è comunque disponibile l'elenco completo delle audizioni in ordine cronologico. Da tale elenco emerge la varietà e ampiezza delle interlocuzioni già attivate dalla Commissione, in sé stesse costituenti un patrimonio conoscitivo che la Commissione mette a disposizione del Parlamento, degli interlocutori istituzionali e dei cittadini. Per il prosieguo dell'attività d'inchiesta la Commissione sta inoltre pianificando ulteriori audizioni, non solo per affrontare tematiche e acquisire informazioni nell'ambito dei filoni di approfondimento già avviati, ma anche per valutare l'apertura di nuovi ambiti d'indagine.

**a) Audizioni istituzionali**

• **Novembre 2023:**

- Gilberto Pichetto Fratin, Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

• **Dicembre 2023:**

- Stefano Laporta, presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); Andrea Lanz, responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare dell'Istituto, e di Fabio Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie, delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive dell'ISPRA;
- Adolfo Urso, Ministro delle Imprese e del *made in Italy*;

• **Gennaio 2024:**

- Marina Calderone, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- Nello Musumeci, Ministro per la protezione civile e le politiche del mare;
- Francesco Lollobrigida, Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste;

• **Febbraio 2024:**

- Orazio Schillaci, Ministro della Salute;

• **Marzo 2024:**

- Luigi Vinciguerra, capo del III reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza;
- Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza;

- Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno;
- **Aprile 2024:**
  - Nicola Carlone, Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera.
  - Fernando Nazzaro, Comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica;
- **Maggio 2024:**
  - Carlo Nordio, Ministro della Giustizia.

#### **b) Audizioni rientranti in singoli filoni di approfondimento**

##### ***1. Il sistema di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, con particolare riguardo alla cosiddetta Terra dei fuochi e al fenomeno dei traffici extraregionali di rifiuti:***

- **Novembre 2023:**
  - Andrea Rispoli, Comandante delle Unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri.
  - Ciro Silvestro, Incaricato di Governo per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.
- **Febbraio 2024:**
  - Ludovico Vaccaro, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia.
  - Renato Nitti, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani.
  - Roberto Rossi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari.
- **Marzo 2024:**
  - Michele Del Prete, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Napoli.
  - Lazzaro D'Auria, rappresentante di FAI antiracket Foggia «Luigi e Aurelio Luciani».
- **Settembre 2024:**
  - Maria Antonietta Troncone, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord.

##### ***2. Il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale:***

- **Gennaio 2024:**
  - Fabrizio Ghera, assessore regionale alla Mobilità, ai Trasporti, alla Tutela del territorio, al Ciclo dei rifiuti, al Demanio e al Patrimonio della Regione Lazio;

- Tommaso Aureli, direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della Regione Lazio;
- Maila Strappini, direttore del servizio sezione provinciale di Roma di ARPA Lazio;
- Marco Rizzuto, dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio;
- Emanuela D'Antoni, Monica Polidori e Claudio Fetoni, rappresentanti del Comitato «Valle Galeria Libera»;
- Romano Vaccarella e Alessandro Diddi, legali rappresentanti di Manlio Cerroni, ex presidente del consorzio Colari;
- Lamberto Giannini, prefetto di Roma;
- Luigi Palumbo, amministratore giudiziario della E. Giovi S.r.l., responsabile della gestione degli impianti TMB1 e TMB2 nell'area di Malagrotta, Pasquale Iovino, Alberto Ansiati, Massimo Corradetti e Massimo Iannuzzi, consulenti dell'amministratore giudiziario;
- Roberto Gualtieri, sindaco di Roma Capitale;
- Teresa Maria Di Salvo, presidente del IX Municipio di Roma Capitale;
- **Febbraio 2024:**
  - Sandro Puleio, funzionario della polizia locale di Roma Capitale, reparto operativo esterno di edilizia urbanistica e tutela ambiente;
  - Sabrina Alfonsi, assessore all'agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di Roma Capitale;
- **Marzo 2024:**
  - Audizione di Graziella Brancaccio, rappresentante del Comitato «Casal Selce Libera»;
  - Daniele Pace, presidente del consiglio di amministrazione, e Alessandro Filippi, direttore generale di «AMA S.p.A.»;
  - Francesca Milito, direttore generale dell'Azienda ASL Roma 3, Aldo Benivelli, direttore del dipartimento di prevenzione dell'Azienda ASL Roma 3, e Saul Torchia, direttore del servizio igiene e sanità pubblica dell'Azienda ASL Roma 3;
- **Maggio 2024:**
  - Chicco Testa, presidente di Assoambiente;
- **Settembre 2024:**
  - Adriano De Acutis, Comandante dei Vigili del fuoco di Roma.

### **3. I fatti concernenti la discarica di Riceci, situata nel territorio di Pesaro-Urbino:**

- **Gennaio 2024:**

- Stefano Aguzzi, assessore al lavoro, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare e integrativa, formazione professionale, urbanistica, valorizzazione dei beni ambientali, tutela del paesaggio, parchi e riserve naturali, cave, rifiuti, risorse idriche, difesa del suolo e della costa, edilizia pubblica, edilizia residenziale pubblica, protezione civile, acque minerali, termali e di sorgente della regione Marche;

- **Febbraio 2024:**

- Giuseppe Paolini, Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino;
- Maurizio Gambini, sindaco di Urbino;
- Mauro Tiviroli, amministratore delegato «Marche multiservizi S.p.A.»;
- Davide Fabbrizioli, sindaco di Petriano;

- **Marzo 2024:**

- Mauro Della Betta, Gruppo Immobiliare s.n.c.;
- Maurizio Mazzoli, ex sindaco di Petriano;

- **Aprile 2024:**

- Matteo Ricci, sindaco di Pesaro;

- **Maggio 2024:**

- Andrea Torcoletti, presidente di «DiversaMente Associazione per la tutela e valorizzazione della vallata del Foglia»;

- **Giugno 2024:**

- Flavio Angelini, presidente dell'associazione «La Lupus in Fabula»;
- Gianluca Carrabs, rappresentante dell'associazione «Iniziativa Democratica A.P.S.»;

- **Luglio 2024:**

- **Audizioni a testimonianza:** Maurizio Gambini, sindaco di Urbino, Davide Fabbrizioli, ex sindaco di Petriano, Maurizio Mazzoli, ex sindaco di Petriano, Mauro Della Betta, Gruppo Immobiliare s.n.c.

#### ***4. La produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali:***

- **Aprile 2024:**

- Massimo Ferraro, direttore della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare» e Stefano Masini, membro del Comitato scientifico della Fondazione.
- Maria Chiara Zaganelli, direttore generale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).
- Roberto Alesse, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e di Sergio Gallo, direttore della direzione antifrode dell'Agenzia.

- **Maggio 2024:**

- Daniel Melis, Comandante del Comando carabinieri per la tutela agroalimentare.

- **Luglio 2024:**

- Gian Maria Fara, presidente, e Marco Omizzolo, ricercatore di EURISPES.

#### ***5. Il sistema di smaltimento dei rifiuti in Sicilia:***

- **Marzo 2024:**

- Audizione di Vincenzo Infantino, direttore generale di ARPA Sicilia.

#### ***6. La diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS):***

- **Luglio 2024:**

- Secondo Barbero, direttore generale dell'Agenzia regionale protezione ambientale (ARPA) della regione Piemonte.
- Enrico Cieri, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria, e Eleonora Guerra, sostituto procuratore.

- **Settembre 2024:**

- Lino Giorgio Bruno, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza.
- Loris Tomiato, direttore generale dell'ARPA Veneto.

#### ***7. I traffici internazionali di rifiuti:***

- **Gennaio 2024:**

- Ignazio Capuano, presidente del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI);
- Giovanni Bellomi, direttore generale del Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA);

- Claudia Salvestrini, direttore generale del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO);
- **Aprile 2024:**
  - Giuseppina Carnimeo, direttore generale di Ecopneus S.c.p.A., e Andrea Caruana, gestore area di Ecopneus S.c.p.A;
  - Corrado Dentis, presidente del Consorzio volontario per riciclo del PET (CORIPET);
  - Roberto Alesse, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e di Sergio Gallo, direttore della direzione antifrode dell'Agenzia;
- **Maggio 2024:**
  - Claudia Salvestrini, direttore generale del consorzio PolieCo, e Franco Silvano Toni di Cigoli, giurista del consorzio;
- **Settembre 2024:**
  - Giuseppe Borrelli, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno;
- **Novembre 2024:**
  - Sandro Raimondi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento, e di Federica Iovene, sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Bolzano.

**8. Le attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro:**

- **Luglio 2024:**
  - Antonio Bandiera, Comandante del Comando carabinieri per la tutela del lavoro.
  - Massimo Ferraro, direttore della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare».
  - Gian Maria Fara, presidente, e Marco Omizzolo, ricercatore di EURISPES.

**4.3 Missioni.**

Come anticipato, la Commissione ha affiancato all'attività istruttoria svolta presso la propria sede una cospicua attività esterna, sotto forma di specifiche missioni e visite conoscitive in diverse zone del territorio nazionale, in base al disposto della legge istitutiva e secondo gli indirizzi di volta in volta adottati in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Tali missioni hanno avuto lo scopo di approfondire e acquisire elementi utili legati agli approfondimenti deliberati, alle fattispecie di reato indagate e in generale ai fenomeni oggetto di inchiesta, tramite l'organizzazione di sopralluoghi mirati, incontri istituzionali o informali, visite ispettive – organizzate

in collaborazione con le forze dell'ordine presenti sul territorio –, nonché una serie di audizioni che hanno avuto luogo presso le locali Prefetture.

A tali missioni hanno di norma partecipato delegazioni di parlamentari designati dai rappresentanti dei gruppi in Commissione in modo da consentire una partecipazione paritaria di maggioranza e opposizione, con il supporto di personale della segreteria della Commissione, nonché degli Ufficiali di collegamenti, dei magistrati e degli altri consulenti necessari in relazione agli approfondimenti effettuati e alle attività programmate nell'ambito di ciascuna missione.

Di seguito, si riporta un prospetto di sintesi, in ordine cronologico, delle principali missioni svolte. Sono altresì, indicate, qualora previste, le audizioni svolte in occasione di tali missioni:

- **9-10 novembre 2023:** missione a Rimini, in occasione dello svolgimento della fiera Ecomondo;
- **5-6 dicembre 2023:** missione in Campania, nell'area della cosiddetta Terra dei fuochi. Sono state svolte le seguenti audizioni: il prefetto di Napoli, dottor Claudio Palomba; il prefetto di Caserta, dottor Giuseppe Castaldo; il direttore generale di ARPA Campania, dottor Stefano Sorvino;
- **28 Dicembre 2023 e 9 Gennaio 2024:** missione a Roma, presso l'area di trattamento dei rifiuti del sito di Malagrotta, a seguito di un grave incendio ivi occorso;
- **25 gennaio 2024,** missione a Roma, presso il quartiere Mezzocammino, interessato da un vasto incendio di rifiuti stipati illegalmente in una autorimessa privata all'interno di una piazza a uso pubblico;
- **31 Gennaio - 2 Febbraio 2024:** missione a Bolzano, in occasione dello svolgimento della fiera “Klimahouse 2024”;
- **6-8 Febbraio 2024:** missione in Puglia, nelle province di Bari, Barletta-Andria-Trani e Foggia.
- **13 marzo 2024:** missione a Roma, presso lo stabilimento di Ponte Malnome, nell'area di Malagrotta.
- **18-19 Marzo 2024:** missione nella provincia di Pesaro-Urbino, nell'ambito del filone d'inchiesta sulla discarica di Riceci;
- **25 Marzo 2024:** missione in Campania, nelle province di Caserta e Benevento;

- **26-28 Marzo 2024:** missione in Sicilia, nelle province di Catania, Messina e Caltanissetta. Sono state svolte le seguenti audizioni: il prefetto di Catania, Maria Carmela Librizzi; il procuratore della Repubblica f.f. di Gela, Lucia Musti; il procuratore della Repubblica f.f. di Catania, Agata Santonocito; il responsabile dell'Osservatorio Zoomafie della LAV, Ciro Troiano;
- **27-28 aprile 2024:** missione in Piemonte, nelle province di Alessandria e Torino. In particolare, la delegazione ha svolto sopralluoghi presso i siti del comune di Casale Monferrato, interessati dalla contaminazione da amianto (ex Eternit), e ha preso parte a un convegno sul tema della “*Sostenibilità e reati ambientali: criticità e proposte di riforma*”, organizzato dalla Commissione come evento preparatorio della riunione governativa dei Paesi del G7 su clima, energia e ambiente;
- **13-15 giugno 2024:** missione in Emilia-Romagna, con svolgimento di sopralluoghi presso discariche e impianti di trattamento di rifiuti nelle province di Forlì-Cesena e Rimini e organizzazione di un evento in collaborazione con AIGA, su tematiche riguardanti i reati ambientali e le prospettive di riforma del D.Lgs. 231/2001;
- **3-4 Luglio 2024:** missione in Emilia-Romagna, in provincia di Ravenna, in occasione del Convegno, organizzato dalla Commissione in collaborazione con l’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico centro settentrionale, sul tema: *Scienza, progresso tecnologico e sostenibilità ambientale nel settore marittimo e portuale*”, con effettuazione altresì di un sopralluogo presso il Porto di Ravenna;
- **21-23 Luglio 2024:** missione in Sicilia, in provincia di Palermo e di Messina. Sono state svolte le seguenti audizioni: il prefetto di Palermo, Massimo Mariani; il procuratore della Repubblica di Barcellona Pozzo Di Gotto, Giuseppe Verzera; il procuratore della Repubblica di Palermo, Maurizio De Lucia; il presidente di ANCI Sicilia, Paolo Amenta, nonché il presidente di Legambiente Sicilia, Tommaso Castronovo;
- **25 luglio 2024:** missione a Latina. Sono state svolte le seguenti audizioni: il prefetto di Latina, Vittoria Ciaramella; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Latina, Giuseppe De Falco;
- **7-8 agosto 2024:** missione a Rimini, per prendere parte alla tappa di Goletta Verde, la campagna organizzata da Legambiente per monitorare, informare e sensibilizzare la popolazione sui temi dell’inquinamento dei mari e della vivibilità del territorio e dei suoi prodotti;

- **18-20 Settembre 2024:** missione a Ferrara, per partecipare alla manifestazione RemTech EXPO;
- **23-25 settembre 2024:** missione in Sicilia, con svolgimento di sopralluoghi presso i comuni di Lentini, Pachino, Modica, Vittoria, Catania e Siracusa, dove si è inoltre preso parte ai lavori del G7 Agricoltura;
- **28 settembre 2024:** missione a Napoli, per prendere parte alla XVI edizione del Forum internazionale PolieCo sull'economia dei rifiuti;
- **7-9 novembre 2024:** missione a Rimini, in occasione dello svolgimento della fiera Ecomondo, con svolgimento di ulteriori sopralluoghi presso il rigassificatore di Ravenna e presso impianti di trattamento e smaltimento rifiuti;
- **28 novembre 2024:** missione a Roma, presso Villa Miani, in occasione dello svolgimento del 22° Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione promosso da Coldiretti, nell'ambito del quale è altresì avvenuta la firma del Protocollo d'intesa tra la Commissione e la Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare".

A queste si è aggiunta la missione che una delegazione della Commissione ha svolto all'estero, nei Paesi Bassi, dal 19 al 22 novembre 2024, in particolare nell'ottica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l), della legge istitutiva, con lo svolgimento di incontri istituzionali organizzati dalle autorità diplomatiche italiane, anche con esponenti imprenditoriali ed accademici locali, e visite a impianti e realtà aziendali che adottano tecnologie e procedimenti particolarmente innovativi nei settori d'interesse della Commissione.

In totale, si tratta di 21 missioni sul territorio di 8 regioni, nonché una all'estero (Paesi Bassi), per una durata complessiva di 47 giornate.

#### ***4.4 Attività di acquisizione documentale.***

Per lo svolgimento dell'inchiesta e degli approfondimenti di volta in volta individuati, la Commissione ha acquisito al proprio archivio – curandone altresì l'informatizzazione – una ingente mole di documenti, utilizzati come fonti essenziali per il reperimento di informazioni funzionali alle indagini svolte e in corso, secondo il regime di classificazione ad essi assegnato: libero, riservato ovvero segreto (su cui si veda la relativa delibera, sopra brevemente descritta).

Secondo i dati statistici raccolti, al 1° dicembre 2024 risulta acquisito presso l'Archivio della Commissione un totale di 232 fascicoli, di cui 679 unità documentali, per un numero complessivo di pagine di 55556. Tale documentazione è stata suddivisa nell'ordine che segue:

*Documenti:*

- n. 561 unità documentali libere per un totale di 46.345 pagine;
- n. 91 unità documentali segrete per un totale di 8.302 pagine;
- n. 21 unità documentali riservate per un totale di 845 pagine;

*Esposti:*

- n. 3 unità documentali libere per un totale di 50 pagine;
- n. 2 unità documentali riservate per un totale di 5 pagine;

*Anonimi:*

- n. 1 unità documentale per un totale di 9 pagine.

#### ***4.5 Attività convegnistica e seminari di studio.***

La Commissione, secondo quanto deliberato in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha inoltre preso parte ad una serie di iniziative di carattere scientifico e convegnistico, a volte curandone l'organizzazione, altre volte accogliendo l'invito a partecipare con propri relatori a manifestazioni ed eventi organizzati da altri enti e istituzioni. Il fine è stato quello di condividere il lavoro svolto e instaurare un dialogo collaborativo con gli attori, pubblici e privati, attivi nei settori oggetto d'approfondimento, tra cui esponenti del mondo giudiziario, accademico e imprenditoriale, anche al fine dell'elaborazione di proposte e iniziative condivise. Si riporta di seguito un prospetto sintetico di tale attività convegnistica e di studio:

- **7 - 10 novembre 2023:** partecipazione di una delegazione della Commissione alla Fiera Ecomondo - *the green technology expo*, presso il Rimini Expo Centre;
- **28 aprile 2024:** organizzazione, da parte della Commissione, di un convegno sul tema “*Sostenibilità e reati ambientali: criticità e proposte di riforma*”, nell'ambito dei lavori preparatori al G7 Ambiente, presso la Reggia di Venaria (TO);

- **14 giugno 2024:** organizzazione, da parte della Commissione, di un convegno sul tema “*Reati ambientali e prospettive di riforma del D.Lgs. 231/2001: Giuristi, legislatori e imprese a confronto*”, presso il Mare Pineta Resort di Milano Marittima;
- **3 luglio 2024:** organizzazione, da parte della Commissione, di un convegno sul tema “*Scienza, progresso tecnologico e sostenibilità ambientale nel settore marittimo e portuale*”, nell'ambito dei lavori preparatori al G7 Università e Ricerca, presso l’Autorità di sistema portuale del mare adriatico centro settentrionale, a Ravenna;
- **18 settembre 2024:** partecipazione di una delegazione della Commissione agli Stati generali del risanamento, rigenerazione e sviluppo sostenibile dei territori per la transizione giusta, presso *Remtech Expo*, a Ferrara;
- **23 settembre:** partecipazione della Commissione all’incontro pubblico sul tema del contrasto alle agromafie svoltosi nell'ambito del G7 Agricoltura, presso il *Siracusa International Institute*;
- **27 e 28 settembre 2024:** partecipazione della Commissione al convegno su “*PLASTICA, POCHE CHIACCHIERE! Traffici, bio, ecodesign e nuove regole*”, nell’ambito del XVI Forum Internazionale PolieCo sull'Economia dei Rifiuti, presso Napoli;
- **7 novembre 2024:** organizzazione, da parte della Commissione, di un panel tematico presso la fiera Ecomondo, sul tema “*Reati ambientali, aspetti criminologici e pratici: l’impresa criminale e l’imprenditore onesto*”;
- **28 novembre 2024:** partecipazione della Commissione al 22° Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, promosso da Coldiretti.

## PARTE II – FILONI DI APPROFONDIMENTO.

### 1. Quadro dei filoni di approfondimento tematici e territoriali avviati dalla Commissione.

Come accennato, la Commissione, in base agli indirizzi adottati in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha deliberato, nell'ambito dell'attività d'inchiesta, lo svolgimento di una serie di approfondimenti tematici o territoriali specifici, in modo da organizzare con puntualità e precisione le attività di volta in volta ritenute necessarie. In relazione a ciascun filone di approfondimento, sono state quindi svolte diverse attività istruttorie, secondo le modalità già descritte (audizioni, missioni, acquisizioni documentali), con lo scopo di rendere disponibili, per le valutazioni della Commissione e del Parlamento, gli elementi conoscitivi strettamente correlati a fenomeni e problematiche ritenute di particolare interesse e gravità. Al riguardo, l'attività d'inchiesta della Commissione, al termine del primo anno di attività, è ancora in pieno corso. Tuttavia, è già possibile fornire un quadro generale degli approfondimenti avviati, che possono ricondursi, sulla base degli ambiti tematici trattati, a due aree principali:

- a) **la gestione dei rifiuti e i fenomeni illeciti ad essa connessi (compresi quelli legati a forme di criminalità organizzata e di criminalità economica)**, ambito di indagine di tradizionale interesse per la Commissione, ripreso nel tempo dalle varie leggi istitutive. In tale settore, i principali approfondimenti avviati – rispetto ai quali vengono altresì indicati, ove già nominati, i due commissari relatori – riguardano:
  - o Il sistema di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché il monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di accadimenti di natura criminale nella medesima Regione, incluso il fenomeno dei roghi, con particolare riguardo alla cosiddetta Terra dei fuochi e al fenomeno dei traffici extraregionali di rifiuti (con relatori l'on. Cangiano per la maggioranza e l'on. Auriemma per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 21 novembre 2023 e l'11 settembre 2024. In tale ambito, la Commissione ha preso le mosse dall'attività già svolta con riferimento alla nota situazione emergenziale della cosiddetta "Terra dei fuochi", e si è posta come obiettivo quello di fornire un quadro aggiornato degli elementi di criticità tuttora esistenti, analizzando in particolare le modalità di evoluzione dei fenomeni illeciti, già ampliamenti riscontrati, in relazione alla maggiore presenza delle istituzioni sui territori. Tale analisi, svolta anche in tal caso con un ricorso equilibrato ad audizioni, missioni sui luoghi e

acquisizioni documentali, pur tuttora in corso, ha già portato a constatare, da un lato, l'esistenza di significativi flussi di rifiuti illecitamente diretti verso altre regioni (in particolare la Puglia), e, dall'altro, il grave rischio di inquinamento delle falde acquifere insistenti sui territori interessati dagli sversamenti illeciti, rischio in relazione al quale sono in corso approfondimenti di carattere giuridico e tecnico-scientifico;

- Il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale (con relatori il sen. De Priamo per la maggioranza e l'on. Simiani per l'opposizione), con particolare riferimento alla discarica di Malagrotta, nonché allo sviluppo di roghi di materiale di scarto stoccato illegalmente in altre zone della città, ad esempio in località Mezzocammino, secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 28 novembre 2023 e il 19 gennaio 2024. La Commissione ha svolto indagini, anche mediante lo svolgimento di alcuni sopralluoghi *in situ*, cercando, in concreto, di ottenere riscontro in merito alle cause e alle modalità di sviluppo degli incendi occorsi presso gli impianti, nonché a verificare i costi di gestione dei rifiuti, il loro percorso, compresi i flussi extraregionali, e le prospettive relative alla futura impiantistica (con particolare riguardo al termovalorizzatore). La Commissione si è al riguardo interfacciata con interlocutori istituzionali quali la Procura di Roma (con particolare riguardo alla documentazione relativa alle indagini concluse o ancora in corso), la Regione Lazio, il Comune di Roma Capitale, AMA S.p.A., l'amministrazione giudiziaria della società E. Giovi S.r.l., e i soggetti chiamati a ricoprire incarichi commissariali;
- La realizzazione di una discarica in località Riceci, presso Pesaro-Urbino (con relatori l'on. Silvestri per la maggioranza e l'on. Borrelli per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 25 gennaio 2024. La Commissione ha avviato tale indagine a partire da una corposa acquisizione di atti e documenti, anche di natura contabile e amministrativa, dalle società partecipate e private coinvolte nel progetto in esame, al fine di chiarire quale siano state le ragioni e quale iter amministrativo sia stato seguito per l'ipotesi di realizzazione della citata discarica. Anche in tale ambito, il raccordo con la competente Procura è stato affiancato dallo svolgimento di una specifica missione nella provincia di Pesaro-Urbino, così da raccogliere ulteriori informazioni sul posto, incontrando rappresentanti dei comitati cittadini e titolari della società Marche Multiservizi Spa, parte del gruppo Hera, quale principale *multiutility* della regione nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti. La

corposa acquisizione documentale si è poi coniugata con un ciclo specifico di audizioni (tra gli altri, dei sindaci di Urbino e Petriano e dei rappresentanti del Gruppo Immobiliare S.n.c.);

- Il sistema di smaltimento dei rifiuti in Sicilia, nonché il monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di incendi e accadimenti di natura criminale nella medesima Regione (con relatori l'on. Pisano per la maggioranza e il sen. Lorefice per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 7 marzo 2024. In tal ambito la Commissione, con svolgimento di diverse missioni sul territorio e il supporto delle forze dell'ordine e degli organismi tecnici di controllo, ha anzitutto acquisito cognizione diretta dello stato delle principali discariche presenti sul territorio regionale, spesso riscontrando situazioni di grave criticità, connesse anche al fenomeno degli incendi, e ha quindi avviato una riflessione che coinvolge, da un lato, la prevenzione degli illeciti legati al ciclo dei rifiuti e il contrasto a forme di criminalità organizzata, e, dall'altro, il profilo impiantistico, finanziario e gestorio del ciclo dei rifiuti prodotti sull'isola, affidato alla responsabilità del relativo Commissario straordinario nella persona del Presidente della Regione Siciliana;
- Il ciclo dei rifiuti in Emilia-Romagna, anche con riferimento alla presenza di attività illecite connesse a tale ciclo, secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 10 aprile 2024. Si è avuto particolare riguardo a una serie di criticità riscontrate in alcune province e si è posta particolare attenzione alla situazione dei porti, nonché allo smaltimento di rifiuti ospedalieri e pericolosi e all'effettuazione delle necessarie bonifiche a seguito di fenomeni di lungo corso di abbandono di rifiuti (ad esempio, a Santarcangelo di Romagna). La Commissione ha quindi svolto una serie di missioni nei luoghi oggetto di inchiesta e programmato ulteriori attività di indagine, prendendo inoltre parte in questa regione anche ad iniziative di carattere convegnistico e partecipando ai lavori di due importanti appuntamenti annuali: Remtech Expo, a Ferrara, ed Ecomondo, a Rimini;
- I traffici internazionali di rifiuti, in particolare quelli in uscita dall'Italia (con relatori la sen. Petrucci per la maggioranza e il sen. Lorefice per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 15 maggio 2024. La Commissione si è in particolare posta l'obiettivo di analizzare il sistema di controlli operato dai consorzi, nonché il corretto funzionamento del meccanismo di contribuzione (CAC) ambientale, ma anche e soprattutto le modalità di verifica previste

sulle spedizioni transnazionali e gli strumenti a disposizione delle istituzioni preposte al contrasto ai traffici illeciti di rifiuti. A tal fine, la Commissione ha avviato interlocuzioni con diversi soggetti, tra cui il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché le agenzie Eurojust ed Europol (recandosi, tra l'altro, presso le sedi di tali agenzie per un incontro istituzionale volte allo scambio di informazioni e all'instaurazione di un rapporto di collaborazione);

- b) **Gli altri illeciti ambientali e agroalimentari**, ambito di indagine di più recente attribuzione e che, con particolare riferimento agli illeciti di carattere agroalimentare, costituisce una novità contenuta nella legge istitutiva della presente legislatura. In tale settore, i principali approfondimenti avviati – rispetto ai quali vengono anche in questo caso indicati, ove già nominati, i due commissari relatori – riguardano:
- o la produzione e la contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali (con relatori l'on. Morrone, presidente, per la maggioranza, e il sen. Spagnoli per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 28 febbraio 2024. In tale ambito la Commissione, secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, mira a concentrare la sua azione sui temi del contrasto all'illegalità nel settore agroalimentare – che si manifesta tra l'altro tramite la sofisticazione e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettatura e di marchi di tutela – analizzando, tra i vari profili del fenomeno, quelli relativi all'importanza di una corretta e trasparente etichettatura dei prodotti, alla tracciabilità degli stessi e alla tutela del *Made in Italy* – sia per l'impatto economico di fenomeni quali l'*italian sounding*, sia per le implicazioni sulla salute dei cittadini e in termini di sicurezza alimentare a causa della sofisticazione degli ingredienti utilizzati –. Dando seguito a tale orientamento, sono state svolte diverse audizioni e la Commissione ha avviato alcune attività conoscitive (tra cui un confronto tra la realtà giuridica e produttiva italiana e quella olandese), instaurando un proficuo dialogo sia con gli esperti del settore (In particolare, la Fondazione “Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare”), sia con le associazioni dei produttori, tra cui Consorzi di tutela e aziende di prodotti di indicazione geografica protetta (IGP). Altre audizioni sono in programma per i prossimi mesi;
  - o le attività illecite legate al fenomeno delle cosiddette “zoomafie” e la verifica della corretta applicazione del titolo IX-*bis* del libro secondo del codice penale, relativo ai delitti contro il sentimento per gli animali (con relatori l'on. Longi per la maggioranza e la sen. Rando per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza,

integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 10 aprile 2024. L'obiettivo che fin dall'inizio ha caratterizzato tale approfondimento è stato quello di pervenire a proposte condivise che consentano un più efficace contrasto delle attività illecite legate al fenomeno delle "zoomafie", in linea con quanto disposto dalla legge istitutiva della Commissione. La Commissione sta rivolgendo attenzione particolare a reati che spaziano dal traffico illeciti di animali, alle corse clandestine di cavalli, ai combattimenti tra cani e allo sfruttamento e maltrattamento di animali da parte di organizzazioni criminali, esaminando altresì, sotto il profilo riparatorio, le attività che consentono una cura e recupero degli animali coinvolti in tali pratiche, nonché, sotto il profilo preventivo, gli strumenti utilizzati dalle forze dell'ordine per contrastare il propagarsi delle stesse. La Commissione ha effettuato in tal senso, tra l'altro, durante una missione in Sicilia, un sopralluogo presso uno stabilimento sottoposto a sequestro, ove vivevano animali destinati alle corse illegali e ad altre pratiche criminose e ha proceduto all'audizione di un rappresentante della Lega Anti Vivisezione (LAV);

- o la diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) e il relativo fenomeno di inquinamento (con relatori l'on. Iaia per la maggioranza e la sen. Fregolent per l'opposizione), secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 15 maggio 2024. Al riguardo la Commissione, consapevole dell'opportunità di intervenire anche dal punto di vista normativo e non solo tecnico, per arginare il fenomeno della proliferazione e diffusione di sostanze inquinanti perfluoroalchiliche (PFAS), sia nell'ambiente sia nella catena alimentare, ha avviato un'indagine, facendo seguito agli approfondimenti già condotti nel corso della passata legislatura, per verificare lo stato dell'arte e la tecnologia attualmente disponibile per una più puntuale individuazione e un corretto smaltimento di tali sostanze, soprattutto nelle acque di falda, al fine di prevenire gravi rischi per la salute di uomini e animali. Sono state svolte analisi relative alle situazioni territoriali ove sono situati impianti che producono (o producevano) le sostanze in esame (precisamente, l'ex stabilimento di Trissino e lo stabilimento di Spinetta Marengo), e audizioni con i principali attori istituzionali coinvolti (tra i quali le Procure territorialmente competenti, ARPA Veneto e ARPA Piemonte), acquisendo inoltre una corposa documentazione dagli organismi deputati alle relative valutazioni tecnico-scientifiche, ed è allo studio della Commissione l'impatto di tale tipologia di inquinamento a livello nazionale;

- le attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro, in attuazione della previsione di cui al comma 1, lettera *n*), dell'articolo 1, della legge istitutiva, e secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 27 giugno 2024. L'intenzione della Commissione, anche alla luce delle recenti e tragiche notizie di cronaca relative al fenomeno noto come "caporalato", è stata quella di concentrare la propria attenzione sull'impatto del caporalato stesso nel settore agricolo e agroalimentare, indagando l'incidenza e l'ampiezza del fenomeno sul territorio nazionale, le relative ricadute distorsive sul corretto funzionamento del sistema economico-produttivo, nonché gli eventuali collegamenti con forme di criminalità organizzata. Al riguardo, l'attività della Commissione si è sinora articolata nell'analisi, tramite sopralluoghi e audizioni, di alcune specifiche situazioni territoriali gravemente interessate dal fenomeno (in particolare, la zona di Latina), e nell'acquisizione di un generale quadro conoscitivo che possa indirizzare il prosieguo dell'inchiesta, anche al fine della presentazione di ipotesi di intervento normativo;
- lo stato di attuazione delle bonifiche in alcuni SIN situati in diverse zone del Paese, individuati, in particolare, in considerazione della loro ampiezza, delle loro eventuali criticità e caratteristiche, anche al fine di offrire uno spaccato complessivo di diverse situazioni territoriali presso il Nord, il Centro e il Sud d'Italia, secondo quanto deliberato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 31 ottobre 2024. Al riguardo, la Commissione ha preso le mosse dalle conclusioni cui si era pervenuti nelle passate legislature, e in particolare dalla consapevolezza che il superamento definitivo delle situazioni critiche derivanti da un'epoca di industrializzazione – realizzata, peraltro, in un contesto di bilanciamento tra attività economica e ambiente profondamente diverso dall'attuale – risulta decisivo per l'affermazione di un contesto di legalità economica, amministrativa e ambientale. L'attenzione è stata quindi focalizzata sui siti che appaiono richiedere un'ulteriore attività di approfondimento da parte della Commissione stessa, al fine di aggiornare il quadro della situazione, verificando lo stato di avanzamento dei lavori, i risultati finora raggiunti, nonché l'esigenza di eventuali ulteriori interventi. A tal fine, una delegazione della Commissione ha svolto un sopralluogo presso il SIN di Gela, iniziando ad acquisire una ampia documentazione e a valutare lo stato di avanzamento delle bonifiche avviate, ed è in programma un ulteriore sopralluogo presso il SIN di Crotone, i cui risultati saranno poi utilizzati per il prosieguo dell'attività d'inchiesta.

A partire da tale quadro generale, si procederà adesso a fornire una descrizione più precisa, fondata sull'attività istruttoria sinora svolta, dei filoni di approfondimento in stato di maggiore avanzamento, fermo restando che l'attività d'inchiesta della Commissione è ancora in corso.

## **2. Sintesi dello stato di specifici filoni di approfondimento.**

***2.1 Filone d'inchiesta riguardante il sistema di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché il monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di accadimenti di natura criminale nella medesima Regione, incluso il fenomeno dei roghi, con particolare riguardo alla cosiddetta Terra dei fuochi e al fenomeno dei traffici extraregionali di rifiuti.***

Nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 21 novembre 2023, è stato individuato quale filone di approfondimento per l'attività d'inchiesta della Commissione quello relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché al monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di accadimenti di natura criminale nella medesima Regione. In particolare, la situazione della cosiddetta "Terra dei fuochi", già oggetto d'inchiesta parlamentare nelle precedenti legislature, ha immediatamente destato l'attenzione della Commissione, una delegazione della quale si è recata, nelle giornate del 5 e 6 dicembre 2023, in missione sui territori interessati, procedendo a dei sopralluoghi e all'audizione dei rappresentanti delle istituzioni locali (tra i quali i prefetti di Napoli e Salerno e rappresentanti dell'ARPAC), nonché a un utile confronto con le forze dell'ordine impegnate nelle operazioni di contrasto al fenomeno degli sversamenti illegali e dei roghi di rifiuti, in particolare nella cornice del centro addestramento Carabinieri forestali di Castel Volturno.

L'interesse della Commissione ha preso le mosse dalla diffusa consapevolezza che il fenomeno oggetto di approfondimento, nonostante la forte attenzione istituzionale portata avanti attraverso un articolato sistema di prevenzione, messo in campo dalle forze di polizia e dagli Enti locali, e di repressione, incentrato sul doveroso attivismo delle Procure della Repubblica, resta vivo, come dimostrano il non sopirsi di fatti di cronaca nei territori di maggiore interesse e la risonanza mediatica degli stessi.

Trattasi infatti di un fenomeno ancora estremamente variegato e, proprio per questo, difficile da interpretare in tutte le sue sfaccettature ed arduo da contrastare in modo efficacemente unitario. A partire da tale dato, l'attività della Commissione è stata quindi volta ad aggiornare e approfondire, tramite le audizioni svolte, i sopralluoghi effettuati sui luoghi interessati e la documentazione

acquisita, in particolare dall'autorità giudiziaria – incontrando, al riguardo, la costante collaborazione delle istituzioni coinvolte – il quadro conoscitivo già esistente e a evidenziare l'evoluzione del fenomeno nel corso del tempo. È così emerso come tale fenomeno si snodi tuttora attraverso impianti di trattamento censiti e autorizzati, siti abusivi di stoccaggio o trattamento, depositi occasionali, cumuli non autorizzati, contenitori di rifiuti stradali, roghi di rifiuti abbandonati. A ciò si aggiungono frequenti casi di incendi, spesso finalizzati a rispondere all'esigenza di creare artificiosamente terreni non coltivabili per destinarli ad altri scopi, probabilmente legati alla realizzazione di impianti per energie rinnovabili. Queste tipologie si sono arricchite con l'accumulo e l'illecita attività di trattamento che avviene presso alcuni campi nomadi (si pensi all'area tra Napoli- Giugliano in Campania - Caivano- Afragola), con abbruciamento di rifiuti plastici e di rifiuti ingombranti, al fine di recuperare materie prime utili, come i metalli, con conseguenti alte e persistenti colonne di denso fumo nero che destano allarme sociale nelle popolazioni limitrofe e ampia eco nei media (doc. 13/2).

Certamente, il fenomeno è oggi meglio noto, nelle sue cause e modalità di manifestazione, che agli inizi – il che veniva già segnalato con la Relazione conclusiva sull'attività svolta nella XVIII Legislatura approvata dalla presente Commissione nella seduta del 15 settembre 2022 – visto che passi avanti sono stati fatti in tutte le direzioni, preventive e repressive, a far data dal decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, coordinato con la legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6, recante "Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate", il cui articolo 1 aveva disposto che il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CRA, ora CREA), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale in Campania (ARPAC) svolgessero indagini tecniche per la mappatura, anche mediante telerilevamento, dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura, al fine di accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti causati da sversamenti e smaltimenti abusivi di rifiuti anche mediante combustione. Secondo quanto risulta dagli accertamenti fin qui condotti dalla Commissione, il miglioramento della situazione è evidente, come emerge dal calo progressivo del numero dei roghi (doc. 9/2): da 2220 nell'anno 2019, a 2.041 nel 2020, a 1.406 nel 2021, a 1.044 nel 2022. Tale miglioramento non impedisce, tuttavia, di registrare una sua estensione su base territoriale sia verso altre Regioni italiane, come la Puglia (doc. 46/2, in relazione ai territori di Bari, Barletta, Andria, Trani e Foggia) che verso l'estero, il che si deve probabilmente tanto alle accresciute esigenze della criminalità quanto all'avvenuto scoraggiamento delle condotte criminali nell'area geografica che ne vide l'origine, proprio in ragione dell'enorme sforzo istituzionale svolto soprattutto in Campania. Al riguardo, rivelazioni preziose sono emerse da diverse audizioni, tra cui quella del Procuratore Aggiunto della Procura della Repubblica di Napoli, che si è innanzitutto concentrata sul

fenomeno del trasferimento dei rifiuti all'estero, e quella del Procuratore della Repubblica di Bari. In dette audizioni è stata illustrata, tra l'altro, l'esistenza di un traffico di rifiuti verso la Tunisia e la Puglia, per prendere poi la direzione dell'Albania, della Macedonia del Nord, del Montenegro, della Bulgaria e della Slovacchia. In particolare, il porto di Bari è stato identificato come snodo importante dal punto di vista del rapporto con l'area dei Balcani, con la Grecia e con l'Albania, e la nuova rotta del traffico è favorita dalla considerazione per cui in questi Paesi l'attenzione delle forze dell'ordine e della legislazione non sono così stringenti, sotto il profilo del contrasto, come quella italiana e quella europea. Con riguardo, invece, alla Regione Puglia, la Commissione ha acquisito diretta cognizione del fenomeno relativo agli sversamenti illegali e ai roghi di rifiuti anche recandosi sui luoghi, in particolare nelle province di Bari, Barletta-Andria-Trani e Foggia, dal 6 all'8 febbraio 2024, e procedendo a una serie di incontri istituzionali con le autorità locali. La presa d'atto dell'esistenza di "nuove rotte" transregionali del traffico di rifiuti ha quindi condotto la Commissione, secondo quanto convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, dell'11 settembre 2024, a includere nel filone di approfondimento in oggetto gli aspetti relativi, appunto, al fenomeno degli sversamenti illegali e del traffico illecito di rifiuti nella Regione Puglia, con particolare riguardo ai reati economici, alle infiltrazioni mafiose e al ruolo della cosiddetta "area grigia", fermo restando che tali fenomeni saranno oggetto di successivi approfondimenti.

Intanto, in Campania restano sotto stretto monitoraggio le cd. Aree vaste "Bortolotto-Sogeri", nel Comune di Castel Volturno, avente una superficie pari a 26 ha, "Lo Uttaro" nel Comune di Caserta, Maddaloni (CE), San Nicola La Strada (CE), San Marco Evangelista (CE), con superficie pari 196 ha, "Maruzzella", nei Comuni di San Tammaro (CE) e Santa Maria La Fossa (CE), con superficie di 228 ha, "Masseria del Pozzo", nel Comune di Giugliano in Campania (NA), con superficie pari a 207 ha e "Pianura", nei Comuni di Napoli e Pozzuoli, sulla quale le indagini devono ancora essere compiute (doc. 8/2, doc. 11/1, doc. 15/2, doc. 17/5).

Le cause della persistenza del fenomeno continuano ad essere individuate in una gestione dei rifiuti (urbani e speciali) troppo complessa e lunga, nella carenza di impianti di smaltimento e trattamento adeguati e distribuiti in modo omogeneo sul territorio e nella relativa prevalenza del conferimento in discarica. Peggiorano la situazione la persistente presenza di attività imprenditoriali che lavorano "al nero" o che comunque trovano preferibile conferire i propri rifiuti di lavorazione attraverso i più economici circuiti illegali, la pressione della criminalità organizzata per sfruttare il mercato dei rifiuti, gli ostacoli al buon andamento del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti da parte degli enti locali (rappresentati dall'elevato tasso di evasione della TARI e dalla scarsità di

risorse), nonché le attività illegali svolte sistematicamente nei pressi di diversi insediamenti nomadi del territorio, attivi nel trattare i rifiuti per ricavare materiali (doc. 9/1).

Il complesso tentativo di contrasto, a tutti i livelli, del fenomeno sconta, inoltre, la difficoltà di gestire i dati in modo unitario, visto che essi vengono raccolti da autorità, ora amministrative ora di polizia, con criteri diversi ed avendo di mira aspetti ovviamente differenti. Al riguardo, ci si aspetta un notevole miglioramento dalla piena attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132, recante “Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”, che ha sostituito il precedente Sistema delle Agenzie Ambientali, coinvolgente le Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) con un Sistema più centralizzato ed unitario, avente quali compiti fondamentali le attività ispettive nell’ambito delle funzioni di controllo ambientale, il monitoraggio dello stato dell’ambiente attraverso il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento, il supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali con compiti di amministrazione attiva in campo ambientale e, per quel che interessa, la raccolta, l’organizzazione e la diffusione dei dati ambientali, anche sotto il profilo statistico, in modo che essi costituiscano il riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

In ogni caso, la tipologia delle azioni programmate, sotto il profilo della presenza delle forze dell’ordine nei territori interessati, si articola in tre livelli, i primi due oggetto di quotidiano raccordo da parte dell’incaricato, in funzione di interfaccia tra il contingente di Strade Sicure - Terra dei fuochi e le altre componenti: 1) il "primo livello" vede attività h. 24 di presidio dinamico e di controllo del territorio da parte del contingente militare fornito dall'Esercito Italiano, Raggruppamento Campania, nell'ambito della operazione "Strade sicure"; 2) il "secondo livello" vede lo svolgimento di operazioni dell'Esercito con la compresenza delle forze di Polizia (generalmente, dei Carabinieri) o con pattuglie miste con le Polizie locali (metropolitana, provinciale e municipali), che possano assicurare supporto informativo ed eventuali interventi di polizia giudiziaria; 3) il "terzo livello" realizza, con cadenza settimanale, un *action day* interforze in ciascuna provincia, previa individuazione degli obiettivi di maggior interesse in tavoli tecnico-operativi locali. Il contestuale impiego dell'Esercito, delle Forze di polizia e delle polizie locali (cui possono aggiungersi le componenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e il supporto specialistico di AsI, Arpac e Ispettorato del lavoro) è definito da specifiche ordinanze questorili (doc. 9/1). Complementare è poi l’attività dell’Incaricato del Governo per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, ai fini del contrasto dei fenomeni di incendi dolosi di rifiuti, la quale si articola sui pilastri della vigilanza del territorio, dell’accompagnamento delle *best practices* e di altre attività in collaborazione con gli enti locali, dei

rapporti con i consorzi di filiera e dei rapporti con il mondo dei movimenti e delle associazioni civiche attive su questo tema (si veda, al riguardo, l'audizione dell'Incaricato innanzi alla Commissione, avvenuta in data 23 novembre 2023).

Un'ulteriore causa di difficoltà nasce, inoltre, a monte ed è rappresentata dall'insufficienza di filiere imprenditoriali virtuose, volte ad impedire produzioni di rifiuti che eccedano la capacità di gestione delle fasi del ciclo dei rifiuti stessi, nonché dalla difficoltà di riciclare correttamente materiali quali carte e cartoni. In tale contesto segnali di miglioramento potrebbero, tuttavia, cogliersi nell'avvenuto recepimento, attraverso il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, della direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, per cui valgono i criteri di delega specificatamente indicati all'articolo 22 della legge 22 aprile 2021, n. 53, che definisce i "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/904, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente". Quest'ultima normativa, che ha abrogato l'articolo 226-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è volta a garantire una riduzione duratura del consumo dei prodotti monouso ed a promuovere la transizione verso un'economia con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi sostenibili e riutilizzabili, alternativi a quelli monouso comunque realizzati, soprattutto nell'ambito alimentare. A tal riguardo, la strategia è quella di agevolare in tema rifiuti l'introduzione di sistemi di premialità che favoriscano i soggetti che adottano comportamenti virtuosi, come gli enti locali, ma anche le aziende, e non solo l'introduzione di sistemi che prevedono penalità o sanzioni dirette ai soggetti che adottano comportamenti illeciti. Si rammenta, ad esempio, il Programma Mangiaplastica, che contribuisce con un incentivo ai Comuni beneficiari all'acquisto delle attrezzature per il conferimento delle bottiglie in PET da parte dei consumatori, finalizzato alla raccolta selettiva di tali rifiuti necessaria per il raggiungimento del target europeo (doc. 4/1).

Sotto il profilo più squisitamente repressivo, occorrerà altresì valutare l'impatto giurisprudenziale della legge 22 maggio 2015, n. 68, decorso un significativo lasso di tempo dalla sua entrata in vigore, avendo la stessa introdotto nuovi delitti a salvaguardia dell'ambiente nel codice penale (artt. 452-*bis* c.p. e ss.), modificando così il quadro normativo previgente, che affidava in modo pressoché esclusivo la tutela dell'ambiente a contravvenzioni e sanzioni amministrative, previste dal Codice dell'ambiente, e strutturando nel codice penale un nuovo, autonomo capo, nonché modificando il Codice dell'ambiente attraverso l'introduzione di una specifica disciplina per l'estinzione degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale e la previsione della responsabilità amministrativa dell'ente anche in relazione alla commissione da parte dei suoi dipendenti dei nuovi delitti contro l'ambiente. Al momento, in sede di legittimità, non sembra essere

ancora nettamente visibile un quadro definito sui nuovi reati di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo ed omessa bonifica. Non sfugge, nel contempo, che, in primo grado di giudizio, risulta l'esecuzione di ordinanze applicative di misure cautelari personali, come ad esempio nei confronti di un soggetto che, nell'ambito di attività agricola di fatto esercitata, aveva appiccato il fuoco ad un cumulo di rifiuti, anche pericolosi, sversati illecitamente nel comune di Casaluce (doc. 19/1). Essendo, tuttavia, la quasi totalità delle violazioni in materia ambientale di tipo contravvenzionale, non è consentita la misura degli arresti in flagranza, sicché va valutata da parte della magistratura la richiesta di applicazione di misure cautelari personali. La situazione non cambia per i suddetti nuovi reati in materia ambientale, per cui, alla luce della loro complessità strutturale, risulta improbabile che si possa procedere alla misura degli arresti in flagranza di reato.

La sfida più significativa resta, ovviamente, quella di carattere preventivo, attraverso una pluralità di iniziative: il rinnovo della mappa degli hotspot del fenomeno; gli investimenti nelle attività volte a risalire, dai siti di sversamento, la filiera della produzione e trasporto di rifiuti, al fine di scoraggiare la scelta imprenditoriale di ricorrere all'illecito ambientale; l'implementazione tecnologica, allo scopo di disporre di sempre nuovi ed aggiornati strumenti di identificazione delle minacce di roghi (come radar a larga gittata, telecamere, sensori e droni). A ciò si aggiunga la necessità di monitorare i numerosi campi nomadi (per la cui mappatura sub doc. 16/1), consolidando programmi ed iniziative volte al superamento o alla riduzione degli insediamenti irregolari ed innalzando il livello di efficacia della vigilanza attorno agli insediamenti anche mediante misure di limitazione della viabilità o dell'accesso.

Importante al riguardo è anche l'attività dell'ISPRA, ente pubblico di ricerca dotato di autonomia tecnico-scientifica, di ricerca, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che, attraverso il Gruppo di lavoro (Gdl) Terra dei Fuochi – istituito dal decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito con legge 6 febbraio 2014, n. 6 – persegue lo scopo di "*svolgere indagini tecniche per la mappatura, anche mediante telerilevamento, dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura al fine di accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti causati da sversamenti e smaltimenti abusivi di rifiuti anche mediante combustione*" (doc. 23/8).

Dall'audizione del Procuratore della Repubblica di Napoli Nord sono, infine, emersi dati attuali dell'estensione del fenomeno oggetto d'inchiesta in Campania, ma anche la preoccupazione di un possibile grave e ulteriore danno per l'ambiente e la cittadinanza, nella misura in cui anche le falde

acquifere dei territori soggetti a sversamenti abusivi di rifiuti e materiali nocivi potrebbero essere interessate dall'inquinamento derivante da tali condotte. Dalla consapevolezza di tale rischio è derivata la decisione della Commissione, in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 17 ottobre 2024, di dedicare, nel prosieguo dell'attività d'inchiesta e con il supporto degli organismi pubblici dotati di competenza tecnica sul tema, specifica attenzione al fenomeno dell'inquinamento di falda, indagandone modalità di manifestazione e più efficaci strategie di limitazione e contrasto.

## ***2.2 Filone d'inchiesta riguardante il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale.***

Secondo quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, già nella riunione del 20 dicembre 2023, la Commissione ha individuato tra i filoni di approfondimento per la propria attività d'inchiesta quello relativo alla situazione del ciclo dei rifiuti a Roma e nel Lazio, con particolare riguardo alla situazione dell'*ex* discarica di Malagrotta. L'attività d'inchiesta al riguardo si è quindi svolta, nei mesi successivi, combinando audizioni dei principali attori coinvolti, sopralluoghi presso molteplici siti di interesse (*in primis*, ovviamente, quello di Malagrotta) e corpose acquisizioni documentali, giungendo infine alla redazione di una relazione tematica su "I rifiuti di Roma Capitale e il sito di Malagrotta", approvata dalla Commissione nella seduta del 17 dicembre 2024 e di cui si riportano, di seguito, le conclusioni.

### ***Conclusioni.***

L'attività di inchiesta della Commissione ha preso le mosse dalla situazione emergenziale che, anche a causa degli ultimi incendi, ha caratterizzato il sito di Malagrotta, determinando nell'ultimo decennio delle gravissime ripercussioni in ordine alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale.

Come è noto, la discarica di Malagrotta è stato il principale sito di stoccaggio a lungo termine dei rifiuti solidi urbani indifferenziati della città di Roma e di parte della sua provincia. Il sito dagli anni 70 è stato utilizzato come area di recapito di ingentissime quantità di rifiuti urbani indifferenziati: in esso infatti vennero riversati tra le 4500 e le 5000 tonnellate al giorno fino al 2013, nonché svariate quantità di categorie di rifiuti speciali, anche prodotti negli aeroporti di Ciampino e Fiumicino. Da tali attività di smaltimento, attuate perlopiù con modalità disfunzionali, nel corso di un amplissimo arco temporale di circa 43 anni, è derivata conseguentemente (e perdura ad oggi) una produzione di fanghi e scarti di discarica che può essere prudenzialmente quantificata in circa 330 tonnellate per ogni anno. Nell'area di Malagrotta insistono altresì due impianti per il "trattamento

*meccanico e biologico*” della frazione residuale del rifiuto urbano, di cui uno fermo dal 2022 e l’altro dal 2023, a causa di incendi che li hanno gravemente danneggiati, oltre ad un gassificatore, originariamente concepito per la generazione di energia dalla frazione combustibile dei rifiuti, anch’esso non operativo a causa di problemi tecnici.

A fronte del permanere del gravissimo tema ambientale, noto alle cronache da decenni nel sito di Malagrotta, stupisce l’assenza di qualsiasi recente serio monitoraggio dell’impatto ambientale e delle conseguenze sanitarie che la gestione sopradescritta ha prodotto sugli abitanti dell’area. L’ultimo studio connesso all’impatto ambientale redatto dall’Ispra in cui venivano messe in risalto le diverse criticità riscontrate nell’area di Malagrotta è infatti risalente al 2010.

Come riferito dai vertici dell’ASL, studi epidemiologici di settore condotti con specifico riferimento al sito di Malagrotta hanno attestato effetti sanitari associabili e potenzialmente attribuibili all’inquinamento prodotto nei passati decenni dagli impianti industriali presenti nell’area. Nello specifico infatti i dati rilevano testualmente *“le patologie del sistema circolatorio (donne) e dell’apparato respiratorio (uomini) [che] sono aumentate tra i residenti nell’area più prossima agli impianti. Per le patologie tumorali, si osserva tra le donne un eccesso di tumore della laringe e della mammella nelle zone più prossime. Rispetto a coloro che abitano lontano dagli impianti dell’area, i residenti più prossimi ricorrono più frequentemente alle cure ospedaliere, in particolare per malattie circolatorie, urinarie e dell’apparato digerente [...]”*.

La legge regionale del Lazio emanata il 19 luglio 2019, n. 13 recante la *Disciplina delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale*, imponeva quali misure preventive del *risk assessment* l’individuazione di *“aree ad elevato rischio di crisi ambientale”*, ovvero luoghi, del tipo di quelli dedotti nella presente inchiesta, in cui la Regione è chiamata ad eseguire un’indagine epidemiologica periodica per la popolazione esposta, i cui risultati dovevano essere comunicati e diffusi nel più breve tempo tecnico possibile, tenuto conto dei fattori di pressione presenti e dei rischi connessi.

In essi dunque dovrebbe essere doverosamente avviato un procedimento di risanamento.

Attualmente della tematica specifica dei rifiuti non è investita specificatamente la Regione, bensì il Sindaco di Roma, in qualità di Commissario di Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica dell’anno 2025. Tuttavia, considerato che le tematiche inerenti la salute collettiva e la prevenzione, costituiscono prerogativa ancora riservata alle competenze della Regione, si auspica che vengano adempiuti gli obblighi della Legge n. 13 del 19 luglio 2019, in particolare che vengano attivate le doverose sinergie tra gli enti volte a preservare la salubrità collettiva.

Tale impegno al momento attuale appare ancor più stringente anche in ordine alla definitiva destinazione del sito di Malagrotta ed avuto riguardo sia ai danni diretti (salute, territorio) sia ai possibili danni così detti indiretti, che potrebbero trarsi dallo stallo o dalle inadempienze istituzionali o private. Il tema deve essere affrontato avuto riguardo anche agli effetti di rimutabilità mondiale della Capitale, stante l'approssimarsi degli imminenti appuntamenti giubilari.

A partire da tale caso esemplificativo e dall'analisi degli esiti dei lavori di inchiesta già svolta dalla presente Commissione bicamerale nella precedente legislatura, effettuando la doverosa analisi dello stato di emergenza venutosi a creare nella provincia di Roma nel corso degli ultimi anni, è possibile affermare con evidenza che le diverse amministrazioni succedutesi negli anni sul territorio non sono state in grado di affrontare in modo efficace la politica sul ciclo dei rifiuti. Esso, infatti, rimane ancor oggi un tema emergenziale per le istituzioni chiamate a trovare le doverose soluzioni di servizio.

In sintesi, è lecito poter concludere, riguardando in modo diacronico gli *itinerari* normativi ed amministrativi che hanno avuto ad oggetto le problematiche di interesse, che l'attuale situazione di crisi è la naturale conseguenza di una carente programmazione e attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti, non conforme agli obiettivi di efficacia ed ai criteri precauzionali della vigente normativa ambientale. Né il *totem* dell'emergenza può essere ritenuto ad oggi un elemento scriminante dell'azione dei soggetti posti a presidio delle scelte incidenti sui territori di Roma Capitale e dei siti di rilevanza ambientale ad essa pertinenti.

Il termine «emergenza», com'è noto, evoca l'idea di circostanze e difficoltà impreviste. Ebbene, mai tale nozione è stata utilizzata in modo eccentrico rispetto al suo significato ed alle caratteristiche tipiche che ne implicano la sua adozione, anche per fini derogatori rispetto al doveroso rispetto delle discipline di settore. La Commissione d'inchiesta, infatti, nella relazione territoriale sul Lazio approvata il 2 marzo 2011, in sede di conclusioni, affermò testualmente: *“Va comunque rilevato che sul territorio della Regione molte discariche sono ormai in via di esaurimento, vi sono impianti obsoleti che richiedono forti investimenti per tornare ad essere produttivi e che in molti comuni, compreso quello di Roma, la situazione si avvicina pericolosamente all'emergenza”*.

Il dato era dunque più che evidente da quel tempo, né poteva essere diversamente, tenuto conto dei quantitativi di rifiuti prodotti da Roma e provincia, dei livelli bassi di raccolta differenziata, dello smaltimento dei rifiuti prevalentemente attraverso il conferimento nella discarica di Malagrotta, prossima alla saturazione. Si è trattato, quindi, di un'emergenza per così dire «annunciata» da più parti e attesa con evidente immobilismo, nelle more della dichiarazione ufficiale, proprio dagli stessi

enti o figure istituzionali che avrebbero avuto il dovere di neutralizzarla ovvero avrebbero dovuto porre in mora i soggetti privati inadempienti agli obblighi loro gravanti *ex lege*. La situazione attuale, dunque, testimonia gli scarsi risultati raggiunti non solo dagli enti preposti alla gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, ma anche delle strutture commissariali che non sono state in grado di individuare per tempo una soluzione alternativa al sito di Malagrotta.

Non si può inoltre sottacere che la Commissione, già in pregresse legislature, rilevava che la formale cessazione dell'emergenza rifiuti nel Lazio *“sembra rispondere più a motivazioni politiche che al superamento delle criticità nella gestione del ciclo che sono essenzialmente rappresentate dallo scarso sviluppo della raccolta differenziata, dalla lavorazione di bassa qualità dei rifiuti, dalla commistione tra parte politica e parte gestionale”*.

Nel territorio laziale infatti, sin dal 1999, è stata decretata l'urgenza ed impiegata la gestione commissariale in ambito rifiuti. La più che decennale durata dell'emergenza ha dimostrato sia il fallimento dei poteri d'urgenza, sia la difficoltà di riportare a una gestione ordinaria la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti.

Le considerazioni delle inchieste pregresse, che ebbero a concentrarsi sulle problematiche in disamina ovvero sui problemi strutturali e organizzativi del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, segnarono ampiamente che le occasioni di infiltrazione della criminalità si creano e aumentano specie quando gli impianti e i servizi sono carenti, le istituzioni e gli organi preposti ai controlli non funzionano, ovvero quando le strutture e l'organizzazione sul territorio soffrono di difficoltà finanziarie.

Nel 2017 la Commissione ribadiva ancora che *“La questione di una corretta chiusura del ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio, con particolare riguardo all'impatto della produzione di rifiuti a Roma Capitale rimane tuttora centrale, ponendosi la carenza progettuale e la mancata realizzazione di impianti – nuovi e diversi rispetto alle discariche, in primo luogo Malagrotta – come preconditione per vicende illecite ma anche per condizionamenti delle politiche pubbliche da parte di soggetti privati. L'assetto attuale rimane arretrato in quanto orientato a generare, attraverso i TMB, rifiuti da rifiuti che vanno ad alimentare impianti all'esterno di Roma Capitale; manca un'impiantistica per il compostaggio e anche in questo caso Roma Capitale avvia tuttora rilevanti quantità di materia fuori Regione, con aumento esponenziale di costi e impatto ambientale. In questa situazione non è pensabile una divergenza degli obiettivi di massima tra Roma Capitale e Regione Lazio: il problema infatti si incentra su Roma Capitale ma anche sulla Regione”*.

Successivamente la Commissione d'inchiesta, nella seduta del 4 agosto 2021 addiveniva ad approvare le conclusioni dell'inchiesta e la relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione rifiuti. La Commissione giungeva anche in tal caso alla conclusione che *“la valutazione del fenomeno non può prescindere dalla disomogenea distribuzione degli impianti sul territorio nazionale, con carenze strutturali in alcune regioni, come da tempo evidenziato dalle attività della Commissione e da numerosi studi di autorevoli istituzioni. Questo potrebbe portare, basandosi non esclusivamente su una mera valutazione numerica in valore assoluto, ma a una verifica di incidenza statistica dell'evento, ad una diversa valutazione del fenomeno in determinate situazioni locali”*.

Non vi è chi non colga che si constatava in diversi ambiti di studio ed indagine l'esistenza di cause strutturali endemiche e pressoché coincidenti che determinavano fenomeni anche differenti (ciclo disfunzionale dei rifiuti/incendi), producendo gravissime criticità per il territorio e la popolazione ivi insediata.

Partendo dunque dalle risultanze delle pregresse inchieste, la Commissione ha attenzionato, nel corso della presente legislatura, anche profili europei in riferimento all'attività del Commissario unico all'uopo nominato per la ex discarica di Malagrotta.

L'attività di chiusura ed adeguamento della discarica alla normativa di riferimento, che già da un punto di vista ingegneristico, costituisce un'opera di grande complessità, rappresenta una indifferibile priorità per lo Stato in ragione dei primari obiettivi di protezione ambientale e di tutela della salute pubblica. L'impianto di discarica (*si ricorda che sul sito sono presenti anche altri impianti tecnologici per la gestione dei rifiuti*) è di proprietà della Società privata E. Giovi S.r.l. che, nel 2018, dopo il sequestro dell'impianto intervenuto su disposizione della Procura della Repubblica di Roma, è stata posta in amministrazione giudiziaria (attuale amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo). Nell'anno 2010, con Ordinanza del Sindaco del Comune di Roma, fu imposto alla società di adottare una serie di azioni di tutela e salvaguardia ambientale, volte a garantire l'efficacia dell'isolamento perimetrale e laterale della discarica. Nel 2016, la Commissione Europea avviò la procedura di pre-contenzioso (EU Pilot n. 9068/16 ENVI) per inosservanza della Direttiva 1999/31/CE. Tali premesse evidenziano, senza dubbio alcuno, la complessità delle azioni intraprese e da intraprendere per il sito in oggetto a cura dell'Ufficio del Commissario Unico per le Bonifiche. Difatti, il Commissario Unico per le Bonifiche Gen. B. CC Giuseppe Vadalà ha reso informazioni scritte alla Commissioni in merito allo stato delle gare per i lavori di adeguamento della chiusura della discarica del sito di Roma Malagrotta (copertura impermeabile-*capping*, impiantistica per la captazione del biogas e il trattamento del percolato, cinturazione contenitiva esterna).

Nel 2016, l'Unione Europea ha avviato una pre-procedura di infrazione (EU Pilot 2016-9068) al fine di risolvere rapidamente il problema della “*chiusura*” della discarica ed evitare i procedimenti formali di infrazione. La Regione Lazio, in riscontro a quanto programmato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mite) ha presentato nel gennaio scorso una proposta di finanziamento pari ad euro 249.976.321,28. Nel febbraio 2022, il Consiglio dei Ministri ha attribuito al Commissario Unico il compito di realizzare le operazioni necessarie all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta entro la fine del 2027, anche al fine di chiudere il pre-contenzioso Europeo e scongiurare una pesante sanzione in capo all'Italia.

Ad oggi, sono state completate due procedure, ovvero: la gara per *capping (140 ettari), captazione biogas e trattamento percolato* al raggruppamento NICO srl (capogruppo) per un importo complessivo di euro 116.146.300,24; e la gara per *cinturazione contenitiva* al raggruppamento TREVI spa (capogruppo) per un importo complessivo di euro 58.609.958,43. Si rappresenta che la realizzazione della cinturazione diaframmatica aggiuntiva di confinamento perimetrale ha lo scopo di integrare e migliorare la tenuta di quanto già realizzato dalla E. Giovi con la prima cinturazione.

Si rammenta che, nel passato non troppo remoto, la stessa Corte di Giustizia definiva lo svolgimento della fase contenziosa sulle problematiche del sito romano, considerando fondata la violazione degli obblighi imposti dalle Direttive 99/31/CE e 08/98/CE come accertato dalla Commissione Europea. All'epoca la Corte condannava lo Stato italiano con pronuncia del 15 ottobre 2014 (causa C-323/13).

In riferimento agli stanziamenti finanziari destinati agli incarichi commissariali per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, questa Commissione ha ritenuto importante condurre delle profonde analisi valutative arrivando alla considerazione che le misure previste per il contenimento del danno ambientale, in siti immediatamente limitrofi a Roma Capitale, devono essere necessariamente coniugate alla corretta gestione delle risorse finanziarie, la cui rilevanza, certamente proporzionata alla peculiare significatività del problema, non può esimere gli Amministratori pubblici dalla puntuale e sistematica verifica dei costi.

Per il sito di Malagrotta, la Struttura commissariale ha conseguito, come sopra menzionato, una dotazione finanziaria di € 250.000.000,00 prevista dal Governo, con Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, avente ad oggetto disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, il quale prevede che “*al*

*fine di consentire la realizzazione degli interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale, è autorizzata la spesa, in favore del Commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2022, di euro 5.000.000 nell'anno 2023, di euro 55.000.000 nell'anno 2024, di euro 100.000.000 nell'anno 2025, di euro 65.000.000 nell'anno 2026 e di euro 25.000.000 nell'anno 2027. Agli oneri derivanti dai commi 1 e 2, quantificati in euro 10.880.000 nell'anno 2023, in euro 62.642.000,00 nell'anno 2024, in euro 110.261.000 nell'anno 2025, in euro 72.380.000 nell'anno 2026 e in euro 28.837.000 nell'anno 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178”.*

L'impegno economico di cui sopra risponde alla previsione macroeconomica di una spesa e ad un cronoprogramma degli interventi particolarmente serrato anche a causa delle scadenze commesse al Giubileo della Chiesa Cattolica.

In data 1 giugno 2022, la struttura Commissariale affidata al Generale Vadalà ha così predisposto le relative procedure di selezione per l'affidamento dei servizi di redazione dei due citati Progetti di Fattibilità Tecnico Economica (PFTE); la richiesta di redazione dei n. 2 PFTE è stata formulata con la specifica previsione di essere allineata agli standard migliorativi proposti dal documento “*Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC*” adottato dal Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili di concerto con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Oltre quanto sopra, si evidenziava che ai fini della redazione dei due progetti di fattibilità tecnico economica sono stati altresì impiegati € 1.593.026,69. Oltre ad € 93.001,00 relativi alle attività di verifica ai fini della validazione dei due progetti.

Nell'anno 2022, ARPA Lazio, in riscontro alle nuove approfondite analisi condotte dalla Società Technital S.p.A. per conto della società E. Giovi in amministrazione giudiziaria, e condivise nell'ambito del Tavolo Tecnico convocato dalla Regione Lazio in 03 ottobre 2022, ha portato all'attenzione di tutti gli enti e i soggetti alcune questioni tecniche rilevanti. Tra le altre l'Agenzia, prendendo atto di quanto emerso dai nuovi accertamenti, poneva in rilievo che “*Le indagini geoelettriche condotte lungo il diaframma perimetrale e a cavallo dello stesso hanno evidenziato la rilevante presenza di acqua contaminata da percolato a ridosso del diaframma con quote talora superiori alla testa del diaframma. Ciò conferma ed evidenzia il fenomeno di tracimazione del percolato sopra il diaframma. Le prove penetrometriche condotte all'interno del diaframma indicano*

*una evidente disomogeneità meccanica e di resistenza, oltre a valori di permeabilità decisamente poco omogenei” ed anche di come alcuni “settori possono essere critici in quanto potrebbero non garantire la tenuta totale del flusso al piede del diaframma”. Alla luce di questo stato conoscitivo inedito sino a quel momento, l’Agenzia nel proprio parere ha sottolineato “la necessità e priorità, ai fini della tutela ambientale e sanitaria, che la Società ponga in essere tutte le azioni necessarie per contrastare in modo efficace la migrazione della contaminazione verso l’esterno del polder, potenziando i presidi di messa in sicurezza già realizzati o realizzandoli ex novo nelle zone che ne risultino ancora non dotate”.*

Successivamente all’incendio e fermata del TMB 2, avvenuto nell’anno 2022, in data 24 dicembre 2023 si è verificato un ulteriore incendio all’interno del sito di Malagrotta, che ha parzialmente interessato l’impianto di trattamento meccanico biologico “Malagrotta 1”, TMB1 comportandone di fatto la cessazione dell’attività.

A parere della Commissione, i rilievi riscontrati presso gli impianti TMB M1 e TMB M2 sono emblematici delle croniche criticità sia nella gestione dei rifiuti che sul loro trattamento. In estrema sintesi, si può affermare con convinzione che nell’arco temporale attenzionato, ovvero quello intercorrente dal 2013 al 2023, le numerose violazioni di prescrizioni e le denunciate criticità anche extra-penali, alcune delle quali segnalate dall’ARPA Lazio all’Autorità Competente, non sono mai state effettivamente affrontate e ottimizzate.

Basti pensare che anche la necessità di utilizzare un sito atipico, ovvero la fossa dell’ex gassificatore come area di stoccaggio, seppur regolarmente autorizzata dalla Regione Lazio, integra un ulteriore indice della necessità contingente collegata alla criticità della gestione dei rifiuti prodotti nella Città Metropolitana. Tale dato infatti rende icasticamente evidente la malcelata difficoltà di dover gestir molti più rifiuti di quanto il polo impiantistico era realmente in grado di trattare in conformità ai propri atti autorizzativi. In sintesi, si può affermare che la Capitale ha sempre condotto il proprio ciclo integrato dei rifiuti con strumenti inadeguati e legati indissolubilmente al tema dell’emergenza per la temporanea soluzione di problemi endemici del territorio.

Va ancora sottolineato che recentemente l’ARPA Lazio effettuando le verifiche di competenza ai sensi dell’art.29-*decies*, comma 3, del D. Lgs.152/06 e s.m.i., ha rilevato ancora non conformità e criticità presso l’impianto di trattamento del percolato della Società E .Giovi S.r.l..

Al riguardo, vi è stata, inoltre, l’esecuzione da parte di ISPRA di una specifica indagine atta a individuare il contributo dovuto alla possibile intrusione di percolato proveniente dalla discarica di rifiuti. I dati ottenuti da questa indagine preliminare, oltre a confermare i risultati dei monitoraggi di

ARPA Lazio di una diffusa contaminazione da metalli e composti organici delle acque sotterranee, sia interne che esterne al *polder*, sembrano delineare, con un discreto livello di confidenza, effetti di miscelamento tra le acque sotterranee oggetto di indagine e il percolato di discarica come fonte inquinante.

Dal controllo dello scarico delle acque reflue presso l'impianto di percolato sono state riscontrate diverse non conformità e criticità dal superamento dei parametri chimici, microbiologici ed ecotossicologici. Valori imposti nell'atto autorizzativo con il rispetto della Tabella 3, Allegato 5, parte III, del D. Lgs. 152/06 s.m.i.. Analogamente, recenti risultati del monitoraggio chimico del Rio Galeria rilevano la presenza di fitofarmaci e PFOS acido perfluorooottansulfonico che determinano una classificazione "non buono". Dato questo che, insieme ad altri monitoraggi definiscono lo stato ecologico, lascia prevedere un risultato fiale compreso tra la classe di qualità "scarsa" e "cattiva".

Pertanto, l'evidenza del ripetuto superamento dei limiti allo scarico dell'impianto assieme ai risultati dello stato ecologico (che presumibilmente porteranno a classificare il Rio Galeria in una classe di qualità tra scarsa e cattiva), induce la conseguenziale conclusione per cui l'impianto di trattamento di percolato contribuisca all'inquinamento di tale corpo idrico, scaricando acque reflue non conformi alla normativa.

In merito alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale vanno esposti i dati più significativi. Nell'anno 2022, la produzione di raccolta differenziata nel Comune di Roma è stata di 730.373 tonnellate, corrispondente al 45,9 per cento del totale dei rifiuti urbani, ovvero 1.592.308 tonnellate.

Nel medesimo periodo, la frazione maggiore di raccolta differenziata è risultata essere quella della carta e cartone e della plastica con un valore rispettivamente del 33,3% e 33,2%, seguita dal vetro con il 10,6%, la plastica con il 6,6 %, gli ingombranti misti al 3,3% e a seguire le altre frazioni merceologiche.

Per comprendere meglio la questione della gestione dei rifiuti della capitale e contestualizzare quanto fin qui fotografato, la Commissione d'inchiesta ha voluto porre l'attenzione al confronto della realtà di Roma con quella di altre grandi città italiane, seppur consapevole che in termini di abitanti (2.748.109 popolazione nell'anno 2022) ed estensione non vi siano città italiane da poter comparare con Roma.

La Commissione d'inchiesta ha richiesto ed acquisito, in data 6 agosto 2024, il documento n. 177 trasmesso dal Presidente di ISPRA, Prefetto Stefano Laporta, contenente dati sulla gestione dei rifiuti capitolini dall'anno 2010 all'anno 2022. Tuttavia, volendo conoscere i dati di proiezioni, in data 23 settembre 2024, si è acquisito il documento n. 194 inviato dal Presidente dell'Agenzia per il

Controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale (Acos), Santo Emanuele Mugnari, nota che restituisce lo stato dell'arte e trend della produzione e gestione dei rifiuti di Roma.

A tali evidenze statistiche si è associata un esame puntuale della situazione impiantistica funzionale al ciclo dei rifiuti, sia allo stato che nelle prospettive future. Dalla lettura di tale documentazione emerge che *“dal punto di vista dell'impiantistica di chiusura del ciclo dei rifiuti, il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale, PGR-RC le strutture regionali, gli impianti disponibili per la chiusura del ciclo a Roma sono stati a lungo insufficienti e inadeguati, creando difficoltà che ancora riverberano negativamente sulla gestione del servizio in città e che i cittadini pagano in termini di degrado e di maggiori costi economici ed ambientali”*. La nuova impiantistica a servizio della Capitale, in gran parte in fase di realizzazione, prevede: due impianti AMA di selezione e valorizzazione delle frazioni secche (carta/cartone, plastica, lattine) da 100mila tonnellate/anno l'uno, a Rocca Cencia e a Ponte Malnome; la sostituzione dei precedenti progetti per due impianti AMA di compostaggio aerobico (del 2018), con altrettanti biodigestori (da 100 mila tonnellate/anno l'uno), a Casal Selce e a Cesano, che, a prescindere dall'ubicazione che deve tenere conto della peculiarità in cui andrebbero ad insistere, rappresentano allo stato attuale la migliore opzione tecnologica per il trattamento della frazione organica da rifiuti solidi urbani (FORSU); la realizzazione di un termovalorizzatore da 600 mila tonnellate/anno per l'indifferenziato.

Il quadro attuale di partenza da cui muove il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale (PGR-RC) evidenzia poi una situazione dell'autonomia di trattamento AMA in declino: in mancanza di nuovi investimenti, l'obsolescenza e i danneggiamenti degli impianti esistenti hanno determinato negli ultimi anni una diminuzione di oltre il 20% della capacità di trattamento rispetto al 2015, con una lieve ripresa solo nel primo trimestre del 2024, imputabile a soluzioni provvisorie messe in campo nelle more della realizzazione della più ampia impiantistica di supporto prevista dal PGR-RC.

Nei sopraesposti capitoli (6 e 9) i dati osservati rappresentano l'andamento della capacità di trattamento AMA dall'anno 2015 all'anno 2023; si prende atto del fatto che il trattamento dei rifiuti indifferenziati (TM) nel menzionato arco temporale è passato dal 41% al 16 %, pertanto con un decremento percentuale di 25 punti percentuali.

Una contrazione della capacità di trattamento attuato da AMA, che può ritenersi importante, riguarda anche la capacità di trattamento della frazione organica in impianti di compostaggio aerobico. Questa passa dal 8% dell'anno 2015 allo 0% dell'anno 2022, per poi rimanere invariata fino al primo trimestre 2024, dato ultimo in possesso della Commissione. Tale valore, in termine assoluto,

a confronto con l'andamento dei rifiuti indifferenziati, risulta minore ma comunque rilevante nell'ottica della gestione dei rifiuti urbani.

Non diversa è la capacità di AMA di effettuare la selezione del multimateriale, che passa dal 5% nell'anno 2025 allo 0% nell'anno 2023, rimanendo tale anche al primo trimestre 2024.

Tutto quanto sopra va evidenziato, per trarre la conclusione pressoché univoca per cui l'impiantistica del territorio si presenta del tutto inadeguata a chiudere il ciclo dei rifiuti.

Un'insufficiente disponibilità impiantistica implica, da un lato, un utilizzo massiccio degli impianti di proprietà, con ricadute negative sulla qualità dei processi di trattamento; dall'altro pone vincoli alla realizzazione delle manutenzioni straordinarie, non sempre programmate secondo un piano efficiente, ma attuate secondo una logica "emergenziale". Impone inoltre la necessità di trovare sbocchi esterni e quindi di inviare parte dei rifiuti romani fuori Regione per distanze anche importanti, con un sovraccarico dei costi economici ed ambientali del servizio.

In particolare, nell'anno 2023, il trasbordo e la trasferimento della frazione indifferenziata avvengono prevalentemente nel sito di Rocca Cencia, per un quantitativo pari a 202,1 mila tonnellate, rispetto alle aree di Ponte Malnome e Saxa Rubra che gestiscono quantitativi molto inferiori, rispettivamente 101,6 mila tonnellate e 22,7 mila tonnellate. Mentre la frazione organica è gestita nelle aree di trasferimento e trasbordo di AMA, nell'area di Maccarese per un quantitativo pari a 105,3 mila tonnellate e in via Laurentina per un peso di 63,5 mila tonnellate.

A fronte di tale attività di trasferimento, la realizzazione della nuova impiantistica di servizio, a chiusura del ciclo dei rifiuti, dovrebbe garantire, nel medio periodo, nuova capacità di gestione delle differenziate. In particolare si prevede una potenzialità di trattamento della FORSU per 200 mila tonnellate/anno e di selezione e valorizzazione delle differenziate secche per 200 mila tonnellate/anno, oltre alla potenzialità di termovalorizzazione per 600 mila tonnellate/anno di indifferenziati e scarti delle differenziate.

I dati raccolti mostrano le prime destinazioni di tutte le frazioni raccolte a Roma e la destinazione finale degli indifferenziati trattati da AMA rispettivamente nel 2023 e nel I trimestre 2024.

Le prime destinazioni per le diverse frazioni raccolte, quali organico, multimateriale, vetro, carta e cartone, indifferenziato e FOS nonché i residui di lavorazione del TMB/TM AMA, quali scarti da trattamento e CSS da trattamento, presentano valori percentuali sul totale trattamento molto differenti tra loro. In particolare, ponendo tali frazioni e residui in ordine crescente, espressi come

percentuale sul totale del trattamento abbiamo: il 43 % nella Regione Lazio, il 22% nella Provincia di Roma, il 21% Fuori Regione, il 12% presso AMA e all'estero il 3%.

Emerge così chiaramente quanto già evidenziato ovvero che la maggiore quantità di rifiuti prodotti sono quelli indifferenziati e che la percentuale maggiore di tali rifiuti è trattato nella Regione Lazio (43%) e fuori Regione (21%).

Dai dati riferiti all'anno 2023 e al primo trimestre dell'anno 2024 emerge che la quota di rifiuti prodotti da Roma e destinati alla Provincia di Roma passa dal 22% al 10%, con un decremento di dodici unità percentuali. Al contempo, la destinazione dei rifiuti e residui prodotti a Roma e spediti fuori Regione passa dal 21% al 25% con un delta pari a quattro punti percentuali. Mentre i rifiuti spediti nella Regione Lazio passano dal 43% al 45% con una variazione percentuale di due punti. Dunque, stando al trend del primo trimestre 2024, ovvero di aumento della percentuale di rifiuti inviati fuori l'ambito territoriale ottimale (ATO), si può legittimamente ipotizzare che per tutto l'anno 2024 sarà disattesa l'attuazione del principio della prossimità territoriale con percentuali maggiori rispetto all'anno precedente. Questi dati ci dicono inoltre anche la rete di impianti TMB/TM del Comune di Roma nel 2022 non ha garantito tale principio, in particolare quanto al trattamento dei rifiuti urbani non differenziati in ambiti territoriali ottimali, coprendo infatti solo il 58,9% del fabbisogno di trattamento. Si sottolinea che tale dato si impone come maggiormente allarmante se riguardato in un'ottica comparativa ossia in diminuzione rispetto al 76,8% relativo al 2018. Infatti, anche considerando il contributo degli altri impianti TMB/TM regionali, la capacità di trattamento ha riguardato nel complesso il 94% del totale.

In estrema sintesi, l'analisi impiantistica condotta dalla Commissione evidenzia che già nel 2018 la rete di impianti TMB del Comune di Roma ha disatteso totalmente l'attuazione del principio della prossimità territoriale, secondo cui lo smaltimento dei rifiuti urbani deve avvenire in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi (D. Lgs 152/06, art. 182-bis "*Principi di autosufficienza e prossimità*"), coprendo il 76,8% del fabbisogno di trattamento, percentuale ridotta negli anni.

Dunque, nel raffrontare la situazione sul trattamento e destino dei rifiuti della capitale, dell'anno 2018 e quella dell'anno 2022, i dati ci dicono che la capacità di autosufficienza dell'impiantistica del comune di Roma è ulteriormente diminuita. Il contributo al trattamento dei rifiuti dell'ATO di Roma dato dagli altri impianti regionali è più che raddoppiato e ha garantito che quasi la totalità del rifiuto di Roma fosse mantenuto all'interno dei confini regionali, ma non per il cento per cento. Quindi il deficit impiantistico di Roma è aumentato.

Circa le previsioni per il 2024, va evidenziato da un lato il funzionamento del TMB2 in modalità ridotta a far data dal 31 ottobre 2024, in conseguenza del recente incendio, fatto che accentuerà il deficit di capacità di trattamento della rete di impianti del Comune di Roma, dall'altro occorre anche considerare, in positivo, che risulta nelle fasi finali di collaudo, in vista dell'entrata in regolare esercizio, l'impianto TMB sito nel Comune di Guidonia Montecelio (RM), di cui alla società Ambiente Guidonia s.r.l., autorizzato per una capacità di trattamento di 190.000 tonnellate/anno.

Quanto finora osservato afferisce al tema specifico della capacità di trattamento degli impianti chiamati alla gestione del rifiuto indifferenziato prodotto dal Comune di Roma. Tuttavia, tale analisi è stata estesa anche alla successiva gestione dei rifiuti prodotti dai citati impianti. Infatti, come è stato evidenziato, la rete degli impianti TMB/TM considerata, per sua natura, non può essere esaustiva ai fini della chiusura del ciclo integrato della gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, poiché tale ciclo può essere chiuso solo con le ulteriori attività finali, ad esempio quelle di termovalorizzazione e/o smaltimento in discarica.

I dati raccolti dalla Commissione evidenziano come la Regione Lazio sconti un significativo deficit impiantistico, rispetto alle necessità di gestione derivanti dai quantitativi di rifiuti prodotti. Ciò particolarmente apprezzato proprio ricordando che la rete di impianti TMB/TM della Regione Lazio nel 2022 ha avuto la capacità di trattare circa 809.210 tonnellate di rifiuto urbano indifferenziato prodotto presso il Comune di Roma. Inoltre, come è ovvio, gli impianti esterni a Roma hanno trattato anche i rifiuti originati presso gli altri ATO regionali. Infine, la rete di impianti nel suo insieme ha dovuto garantire il trattamento anche di una ulteriore quota parte di rifiuti, quella di origine urbana ma di utenza non domestica.

Tenuto conto di quanto sopra, e per una visione sistemica del problema in disamina, nel suo complesso, va detto che la citata rete di impianti della Regione Lazio nell'anno 2022 ha prodotto 1.236.603 tonnellate di rifiuti. Rispetto al dato di produzione complessivo, possiamo notare che il 54,8% del totale dei rifiuti prodotti, pari a 677.679 tonnellate, è stato conferito presso impianti della Regione Lazio, e un significativo 45,2%, pari a 558.924 tonnellate, è stato trasferito fuori Regione. Percentuale quest'ultima (45,2% fuori Regione) che ci fornisce una evidenza plastica della carenza impiantistica regionale per la chiusura del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

Considerando i dati di conferimento a recupero energetico, si può notare che poco meno della metà, ovvero il 48,4% del rifiuto prodotto, è stato destinato a termovalorizzazione nel Lazio, per un quantitativo totale pari a 295.190 tonnellate, mentre il 51,6% è stato conferito presso impianti fuori Regione, per 314.304 tonnellate.

Allo stato attuale, il termovalorizzatore di San Vittore (FR) costituisce l'unico termovalorizzatore operante a livello regionale. L'impianto si compone di tre linee di incenerimento, per una capacità totale di trattamento di poco inferiore alle 400.000 tonnellate annue. La suddetta capacità di incenerimento rappresenta quindi, al momento, un limite invalicabile rispetto alla possibilità di valorizzare energeticamente il rifiuto combustibile prodotto dalla rete degli impianti TMB/TM laziali, all'interno del territorio regionale.

Analizzando invece i dati di conferimento presso le discariche dello scarto stabilizzato, si nota che, nell'anno 2022, il 76% del rifiuto prodotto è stato destinato a discariche regionali, per un quantitativo totale pari a 353.283 tonnellate, mentre il 24% è stato conferito presso discariche fuori Regione, per 111.830 tonnellate.

Se da un lato, nel 2022, come sopra evidenziato, il 76% del rifiuto urbano prodotto dalla rete di impianti TMB/TM è stato destinato a discariche regionali, dall'altro occorre notare che tale segmento della gestione del ciclo è ormai alla fine, avendo quasi completamente esaurito le capacità di smaltimento disponibili. Infatti, sulla base dei dati parziali riguardanti il 2023 in nostro possesso, emerge che la discarica di Albano ha già cessato di funzionare ai primi mesi del 2023, mentre la discarica Ecologia Viterbo ha un orizzonte di funzionamento limitato ai primi mesi del 2024. Salvo la prospettiva del nuovo invaso, in corso l'autorizzazione, per una volumetria utile pari a circa 1.137.150 tonnellate.

L'analisi degli aspetti impiantistici e quantitativi del ciclo dei rifiuti della capitale si è poi coniugata con una particolare attenzione ai risvolti penalistici del fenomeno incendi. Dagli esiti della precedente Commissione di inchiesta sull'argomento *de quo* (relazione approvata nella seduta 17 gennaio 2018) si apprendeva che: *“A seguito degli approfondimenti della Commissione, i Carabinieri hanno intensificato le attività di controllo degli impianti di gestione dei rifiuti. Le attività condotte hanno permesso di capire che i fenomeni incendiari sono da intendersi «più che nell'ambito di dinamiche riconducibili alla criminalità organizzata di stampo mafioso, quali spia della sussistenza, a monte, di importanti traffici illeciti di rifiuti». La gestione del traffico di rifiuti non è infatti appannaggio esclusivo della criminalità organizzata di tipo mafioso, ma anche interesse di vari gruppi imprenditoriali, che acquisiscono ingenti quantitativi di rifiuti – ignorando scientemente le previsioni normative –, omettono di sottoporli ai necessari trattamenti e li spediscono allo smaltimento e/o al riciclo assegnando codici CER (Catalogo Europeo dei Rifiuti) fasulli, con la nota tecnica del girobolla. I materiali giacenti vengono poi eliminati tramite il fuoco per tagliare gli oneri di bonifica ed evitare i controlli delle autorità”*.

Tra le cause degli eventi suddetti è ad oggi ancora condivisibile la conclusione argomentativa addotta, tesa ad inquadrare *“la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali, di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi ‘liberatori’”* richiamando la circostanza che dal 2017 la Cina ha imposto un drastico giro di vite alle importazioni di rifiuti, specie italiani, chiudendo oltre seicento aziende per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e vietando la importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese; soprattutto con riferimento ai rifiuti di imballaggio in plastica ed ai rifiuti cd. *“plastica e gomma”*, che prima trovavano collocazione, spesso *“bonaria”*, nei Paesi asiatici.

Ed è ancora più significativo, a questo punto, evidenziare che molti degli impianti andati a fuoco erano di supporto alla raccolta differenziata ed erano gestiti o, comunque, in rapporti commerciali da e con soggetti già indagati o condannati per reati relativi alla violazione della normativa sui rifiuti: in particolare per il delitto di traffico illecito.

Tra le motivazioni degli incendi, dunque, non si possono trascurare quelle collegate alla necessità di elusione dei costi connessi con una corretta gestione dei rifiuti che sono stati accolti negli impianti, e ciò anche nelle ipotesi in cui chi agisce operi in un apparente quadro di legalità ma tema per i controlli sulla quantità/qualità dei rifiuti incamerati, quindi sulla conformità normativa della gestione del sito.

Più in particolare, appare certamente rilevante e meritevole di approfondimento la circostanza che molti degli impianti andati a fuoco rientravano nell’ambito dell’accordo Anci-Conai per il riciclo ed il recupero, dietro corrispettivo pubblico, dei rifiuti urbani raccolti dai comuni. Riciclo che, ovviamente, richiede come presupposto una buona qualità della raccolta differenziata.

Sotto questo profilo, va ancora chiarito che non sempre i Comuni che si presentano come *“raccoglitori”* sono anche di poi in concreto *“ricicloni”*. Se, infatti, come spesso avviene nel nostro Paese, la raccolta differenziata è di qualità scarsa, difficilmente i rifiuti potranno essere correttamente riciclati; tanto è vero che, in questi casi, vengono mandati in discarica o bruciati come indifferenziato, in evidente contraddizione con le finalità della raccolta differenziata. Quindi, molto banalmente, va ipotizzato che gli incendi spesso integrano una modalità, certamente illecita, di smaltimento di una mole anche di raccolta, quantitativamente significativa, per la quale la fase del riciclo appare complessa e costosa.

Va quindi ribadito che le indagini dell’Autorità giudiziaria ordinaria dovrebbero sempre più essere indirizzate non solo alla mera ricostruzione degli elementi salienti della condotta tipica di reato, quindi alle cause e al riscontro della dinamica dell’incendio, ma anche afferire all’approfondimento

istruttorio della gestione in concreto dell'impianto, con specifico riferimento anche al rispetto della normativa antincendio, a quella amministrativa e/o ambientale nonché quella in materia di sicurezza sul lavoro, allo svolgimento dei controlli di sicurezza. In tal senso, si apprezza il pregevole lavoro della Procura di Roma nell'ambito dell'indagine avente ad oggetto uno dei TMB romani. In essa vennero per l'appunto censurati gli omessi adempimenti degli obblighi di vigilanza ambientale e quindi criticata la filiera della prevenzione.

L'incendio dei due impianti TMB di Malagrotta di proprietà E. Giovi, a distanza di diciotto mesi uno dall'altro, ha rappresentato certamente un *vulnus* estremamente grave, trattandosi di un polo impiantistico strategico per tutto il sistema della raccolta dei rifiuti romani, presso il quale confluivano, per le operazioni di pretrattamento, circa il 50% dei rifiuti indifferenziati raccolti quotidianamente dall'Azienda di servizio AMA, fino a 1500 tonnellate al giorno. Due eventi che hanno rischiato di innescare una gravissima crisi, con evidenti conseguenze negative per il decoro della città e rischi potenziali per la salute stessa dei cittadini.

Il susseguirsi di tali avvenimenti di valenza anche illecita ha infatti determinato una drastica riduzione della capacità impiantistica nel territorio di Roma Capitale, passata da oltre 900.000 tonnellate/anno a circa 140.000 tonnellate/anno.

Questa evoluzione negativa ha costretto AMA a stringere accordi, per il trattamento primario, con soggetti pubblici e privati anche extraregionali, non potendo più garantire il principio di prossimità, anche attivando trasferenze locali sia presso siti di proprietà AMA, attività quest'ultima resa possibile grazie ai poteri commissariali sulla gestione dei rifiuti conferiti dal Governo.

È del tutto chiaro che si tratta di soluzioni tampone, che prolungano nel tempo una modalità che — con costi economici ed ambientali enormi — è volta a garantire la gestione quotidiana del problema ma che appare ben lontana dall'integrare soluzioni strutturali di cui la Capitale necessita ormai da troppo tempo.

Accanto all'aspetto impiantistico e a quello di contratto alle condotte illecite, il focus sui costi della gestione dei rifiuti di Roma Capitale è stato un obiettivo principale della presente inchiesta parlamentare. Ciò, in un'ottica di verifica delle dinamiche di funzionalità del ciclo e di tendere alla elaborazione di proposte volte a ricondurre le criticità nell'alveo della conformità al diritto, interno e comunitario. Ciò anche alla luce delle evidenze di ricaduta sui mancati obiettivi di sostenibilità, sociale, economica ed ambientale, del servizio.

Osservando i grafici sul costo dei singoli servizi, che determinano il costo medio per chilogrammo di rifiuti, possiamo riscontrare che il costo dell'attività di raccolta e trasporto delle

frazioni differenziate (CRD) per abitante è il servizio che incide più di tutti gli altri quali: raccolta e trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati (CRT), trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani (CTS), trattamento e recupero dei rifiuti urbani (CTR), spazzamento e di lavaggio (CSL) e altri costi.

Nell'anno 2022, per la città di Roma il costo per l'attività di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate (CRD) per abitante, è risultata essere pari a 66,1 euro/abitante anno, maggiore del trattamento e smaltimento (CTS) con 50,5 euro/abitante anno e del trattamento e recupero (CTR) pari a 11,6 euro/abitante anno.

In merito alle spese sostenute negli ultimi anni relativamente al trattamento e conferimento finale dei rifiuti indifferenziati raccolti da AMA S.p.a., dall'anno 2018 all'anno 2024, si osserva che la spesa per il trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati, come dai piani economici finanziari, è via via divenuta crescente. Nell'anno 2018 la spesa ammonta a 126.527.412 euro, con un'incidenza sul PEF del 17,7%. Incrementa fino al 2023, raggiungendo il valore di 153.278.588 euro, che corrisponde all'incidenza sul PEF del 21,9%. Il dato previsionale per il 2024 è ancora in aumento, attestandosi a 197.928.957 euro, ovvero al valore percentuale correlato al 26,3% del PEF. Per quanto attiene il trattamento dei rifiuti differenziati, si osserva un'incidenza sul piano economico finanziario che per il biennio 2020-2021 è del 4% per poi passare al 5% nel successivo biennio 2022-2023, e mantenersi tale anche per l'anno 2024 di previsione.

Dal 2018 al 2023, la percentuale di incidenza dei costi sul piano economico finanziario della raccolta e trattamento dei rifiuti differenziati oscilla tra il 28% e il 35,2%. Ciò evidenzia come la spesa della raccolta incida in modo importante sul totale.

In sintesi, l'incidenza del costo del trattamento dei rifiuti differenziati sul piano economico finanziario è nettamente inferiore a quello della loro raccolta e trattamento, di circa 25 punti percentuali. Dunque, paragonando l'incidenza sul PEF, dall'anno 2020 all'anno 2023, del costo di trattamento dei rifiuti indifferenziati, pari ad un valore medio percentuale di 21%, con il trattamento dei rifiuti differenziati, pari al 4%, si osserva un peso (rilevanza) nettamente maggiore.

Se consideriamo che il costo medio nazionale annuo *pro capite* di gestione dei rifiuti urbani è pari a 194,5 euro/abitante (dato del 2021, nel 2020 era 185,6) in aumento di 8,9 euro ad abitante, e che nella città di Roma tale valore è pari a 296,2 euro/abitante (dato 2021, +8 euro/abitante rispetto al 2020), abbiamo evidenza di una spesa di circa cento euro in più per abitante anno.

Sempre facendo riferimento al costo *pro capite* (costo totale per abitante) del servizio rifiuti di Roma, come parametrato anche a quello delle altre città, si è verificato che nell'anno 2022 la città con maggior costi di spesa/rifiuti per i residenti è Genova (284 euro/ab), seguita da Firenze (267

euro/ab), Napoli (264 euro/ab) e Roma (259 euro/ab). Roma segue alla terza posizione con poco meno di 260 euro/ab/anno. Fra le città meno costose troviamo Bari, Palermo e Milano

A questa valutazione sul costo *pro capite* del servizio di igiene urbana a Roma, dobbiamo aggiungere un ulteriore dato non privo di rilevanza, ovvero che la spesa per i rifiuti indifferenziati è quadrupla rispetto a quella dei rifiuti differenziati, ovvero che il suo costo incide sul piano economico finanziario di Roma Capitale in tale quota proporzionale.

Da tali valori si impone una semplice implicazione deduttiva: la necessità di aumentare la differenziata e ridurre l'indifferenziata non è solo un obiettivo di sostenibilità, o di prassi virtuosa ambientale, ma essa si impone anche ai soli fini di ridurre i costi del trattamento.

L'indagine condotta sul ciclo dei rifiuti di Roma non poteva poi prescindere dall'esaminare le modalità di funzionamento dei costi di gestione di AMA, società interamente controllata da Roma Capitale. La partecipata ha per scopo sociale lo svolgimento di tutte le attività riconducibili ai servizi pubblici locali. Dal 1° gennaio 2020 non si occupa più della gestione degli incassi Ta.Ri., che è stata internalizzata su conti correnti intestati a Roma Capitale.

Quale società per azioni unipersonale, risulta soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte dell'ente pubblico Roma Capitale. I suoi servizi sono infatti gestiti sulla base di appositi contratti di servizio stipulati con l'ente, e l'importo pagato da Roma Capitale ad AMA veniva ricavato principalmente dalla tassa sui rifiuti (Ta.Ri.)

Il modello di governo d'impresa di AMA S.pa è fondamentalmente di tipo dualistico e si compone di un consiglio di amministrazione o amministratore unico, in entrambi i casi nominati dal socio unico nella persona del Sindaco, previa approvazione dell'assemblea dei soci, e di un collegio sindacale, nominato dall'assemblea dei soci e composto da cinque sindaci di cui uno presidente, due effettivi e due supplenti.

Da Statuto, la società si occupa primariamente di: acquisizione, progettazione, realizzazione e gestione di impianti industriali di trattamento e smaltimento rifiuti; gestione del ciclo integrato dei rifiuti, spazzamento e pulizia di strade.

Tale affidamento del servizio si fonda sulla peculiarità dello stesso che deve tendere ai criteri dell'efficienza, economicità e qualità degli stessi ex art. 3 bis del Decreto Legge 138/2011, nel quadro di un Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato. Esso contiene tra gli obiettivi anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei

relativi finanziamenti, con la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

Il rapporto giuridico fra Roma Capitale e AMA si colloca, pertanto, nel quadro di coerenza sistemica con le condizioni essenziali richieste dalla normativa di riferimento e dal quadro regolatorio in continua evoluzione in materia di *in house providing*.

I rapporti tra Roma Capitale ed AMA in merito alla gestione dei rifiuti urbani e di igiene urbana sono disciplinati da specifici contratti di servizio, l'ultimo dei quali è stato approvato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 82 del 21 marzo 2024.

Il contratto di servizio vigente tra Roma Capitale ed AMA S.p.A., approvato dalla Giunta Capitolina per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana, per il biennio 2024-2025, ha l'obiettivo fondamentale di migliorare gli standard qualitativi di pulizia e decoro all'interno del territorio cittadino anche in vista degli importanti appuntamenti alle porte come il Giubileo.

Nei capitoli che precedono sono state analizzate per macro-voci le risorse necessarie previste nei Piani Economici Finanziari (con una discontinuità dal 2020, primo anno di applicazione dei nuovi criteri del MTR di Arera), i costi totali da coprire con la TaRi e l'andamento di una tariffa domestica, nonché le voci di bilancio direttamente riferite al servizio di igiene urbana e alla gestione dei rifiuti.

Nello specifico, i ricavi sono costituiti dalle voci: ricavi da contratti di servizio di igiene urbana, recupero materiali da raccolta differenziata, trattamento rifiuti, contributi. Mentre i costi afferiscono ad altre voci e segnatamente: costi per il personale, costi per i servizi di cui: pulizia e bonifica aree pubbliche e private, smaltimento rifiuti indifferenziati, raccolta differenziata, trattamento rifiuti e gestione impianti.

Nel biennio 2017 e 2018, il risultato di esercizio è negativo, per un importo complessivo che si può così sintetizzare: per l'annualità 2017, meno 227 mln di euro, e per il 2018, meno 12 mln di euro.

Successivamente, dall'anno 2019 all'anno 2022 tale bilancio diviene positivo, con un picco nell'anno 2020 per un importo pari a più 27,8 mln di euro.

Infine, dal 2022 al 2023, il trend torna ad essere in flessione poiché si passa da un bilancio di 0,6 mln di euro a meno 46,5 mln di euro, per poi approdare ad una proiezione per confronto tra l'anno 2023 e il 2024 di un valore percentuale pari a meno 7807% (settemilaottocosette punti percentuali).

In tale bilancio di esercizio si osserva che tra ricavi e costi il risultato di esercizio per l'anno 2023 è di meno 46,5 mln di euro, pertanto è apprezzabile un deficit che si ritiene particolarmente critico per le prospettive del servizio di igiene urbana della capitale, sia in vista dell'ormai prossimo anno giubilare sia per la percezione di qualità da parte della cittadinanza del servizio erogato medesimo, quindi in vista dei prossimi investimenti impiantistici. Infatti, per la realizzazione degli impianti di proprietà di Roma Capitale, stabiliti nel PGR-RC, sono previsti finanziamenti derivanti in parte dal PNRR, per un importo di 187.387.872 euro (187 milioni di €), e in parte dal Bilancio di Previsione Finanziario 2024-2026 di Roma Capitale, per la somma di 141.480.277 euro (141 milioni di €). Per un totale di spesa prevista di 328.868.150 euro (329 milioni di €).

A questo importo va aggiunto il costo destinato alla realizzazione del termovalorizzatore, che verrà insediato in località Santa Palomba ed affidato alla *multiutility* controllata da Comune di Roma. Ciò tramite la società controllata Acea Ambiente, soggetto giuridico che ha presentato l'offerta (unica) in associazione di ulteriori partner nazionali e internazionali come Hitachi Zosen Inova Ag, Vianini Lavori, Suez Italy e Rmb. Il valore dell'investimento è stimato pari a 946,1 milioni di euro.

In particolare, circa 820 milioni di euro sono destinati ai lavori, 26,4 milioni saranno investiti per la sicurezza e oltre 153 milioni saranno investiti per la manodopera. La durata della concessione è di 33 anni e 5 mesi, sulla base del piano economico-finanziario presentato dal Comune di Roma. L'operazione, nel corso di tutta la durata della concessione, ammonterà quindi a 7,4 miliardi di euro, considerando entrate e uscite in cui vanno inclusi costi di investimento, costi e guadagni per il conferimento dei rifiuti, costi e guadagni per l'uso dei terreni e altre variabili.

Pertanto, per la chiusura del ciclo dei rifiuti di Roma prevista per il 2027, sarebbe necessario un importo totale almeno pari a circa 1,3 miliardi di euro.

Con riguardo al Piano rifiuti di Roma Capitale, sono stati analizzati gli obiettivi che il piano elaborato intende raggiungere nei prossimi anni. Al riguardo, si rinvia alle informazioni acquisite nel corso dell'audizione del Sindaco Gualtieri tenutasi in data 19 gennaio 2024, e alle precisazioni documentali che la Commissione d'inchiesta disponeva in autonomia al riguardo (Capitolo 9).

Le diverse acquisizioni documentali, tra le quali quelle trasmesse dal Presidente di AMA SpA, hanno consentito alla Commissione di inchiesta di ricostruire i dati di sintesi relativi ai costi complessivi di trasferimento e relativa gestione dei rifiuti indifferenziati e speciali.

Come accennato, il bilancio di esercizio di AMA nel 2023 ha quindi registrato una perdita di 46,5 milioni di euro, ascrivibile alle dinamiche inflattive, all'applicazione del contratto di Espansione e ai maggiori costi derivanti dalle criticità dovute agli insufficienti sbocchi impiantistici per il

trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, di cui si è trattato sopra. Si tratta del primo risultato di esercizio negativo dopo il biennio 2017-2018.

L'esercizio 2022 di AMA è stato fortemente condizionato dal persistere di una situazione di crisi della raccolta dei rifiuti nel territorio di Roma Capitale, incardinata in un quadro regionale caratterizzato da equilibri instabili. Più in particolare, la situazione di emergenza del sistema di raccolta dei rifiuti è riconducibile ai due rilevanti eventi: quello avvenuto in data 11 marzo 2022, ovvero la chiusura della discarica di Albano Laziale, e l'incendio avvenuto il 15 giugno 2022 presso l'impianto di trattamento meccanico-biologico (TMB) di proprietà della E. Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria, denominato "Malagrotta 2".

A seguito della chiusura della discarica sita nel Comune di Albano Laziale si è dovuto procedere, di concerto con la Regione Lazio, alla determinazione di nuove tariffe, che hanno fissato extra costi per l'avvio a smaltimento, al di fuori della Regione Lazio, dei rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati per una serie di impianti.

Va quindi concluso che, nell'anno 2024 e nel 2025, i costi finanziati in tariffa raggiungono rispettivamente i tetti di 845 milioni di euro e 863 milioni di euro. I dati relativi alle variazioni annuali mostrano una crescita importante dei costi della gestione indifferenziata, che ha, all'evidenza, pesato soprattutto nel 2024, determinando un incremento del 13% della parte variabile della tariffa. I costi dedicati alla pulizia delle strade diminuiscono nel 2024, ma sono previsti in sensibile aumento per il 2025, anno del Giubileo della Chiesa Cattolica.

La Commissione ha analizzato l'andamento dell'efficacia della gestione differenziata, correlando i costi (espressi in milioni di euro) indicati nel Piano Finanziario con la percentuale di raccolta differenziata. Ponendo in relazione i costi con la percentuale di raccolta differenziata, nell'arco temporale che va dall'anno 2003 all'anno 2024, rileviamo un incremento medio di +0,98%. Analogo risultato, con più 0,96% lo si rintraccia nel periodo che va dall'anno 2003 all'anno 2013. Tale correlazione diminuisce al valore più 0,83% se osserviamo un periodo più recente, quale 2013-2024.

Stando ai dati sopra citati, a parere di questa Commissione è palese che non è sufficiente solo un importante investimento economico per ottenere una elevata efficacia della raccolta della differenziata. È valutata invece fondamentale una sinergia di azioni, economiche, gestionali e politiche, per aumentare l'efficacia della raccolta differenziata al fine di raggiungere traguardi prefissati in ambito unionale, che ci impongono al 2030 un obiettivo di raccolta differenziata pari al

75%. In verità tale percentuale attualmente appare ben lontana dall'esser raggiunta in concreto, tenuto conto dei valori conseguiti ad oggi.

Attualmente, non essendo AMA in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti in via autonoma, essa si avvale di affidamenti esterni per le attività di gestione dei rifiuti urbani, elemento questo che come sopra riportato fa lievitare i costi di gestione, che inevitabilmente si riverberano sui cittadini.

Gli importi complessivi previsti per tale attività sono riportati nell'avviso pubblico di aggiudicazione dell'affidamento *per servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti*.

In tale disposizione, il Consiglio di Amministrazione di AMA S.p.A., nella seduta del 13 maggio 2024, adotta la Deliberazione ad oggetto *“Aggiudicazione della procedura di gara aperta ai sensi degli articoli 59 e 71, del D.Lgs. n. 36/2023, da realizzarsi mediante piattaforma telematica, per la conclusione di accordi quadro con uno o più operatori economici per l'affidamento del “servizio di trasporto, scarico e trattamento/recupero dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA e dei rifiuti urbani residui prodotti nel territorio di Roma Capitale – eccedenti le quantità trattate presso gli impianti AMA e gli altri impianti regionali - su territorio nazionale ed estero”*.

Poiché, la Commissione di inchiesta si è interessata in modo particolare alla gestione dei rifiuti di Roma Capitale, sono stati altresì attenzionati gli aspetti del contratto di servizio in relazione al Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, con particolare riferimento alla raccolta differenziata, avvio al riciclaggio delle frazioni di rifiuto e relativi ricavi dalla vendita.

Al fine della presente inchiesta e con l'obiettivo di comprendere meglio la questione dell'applicazione della tariffa, è stato indagato il contesto istituzionale, gestionale e tariffario del territorio di competenza di Roma Capitale, così come si dà atto nella relazione di accompagnamento del PEF 2024-2025.

Con Deliberazione n. 23 del 26 aprile 2022, l'Assemblea Capitolina ha adottato il Piano Economico Finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, redatto secondo il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) di cui alla Deliberazione di ARERA n. 363/2021, quantificando i costi per le seguenti annualità e segnatamente: per l'anno 2022 pari a € 799.304.613 compresa IVA; per l'anno 2023 pari a € 804.367.527 compresa IVA e per l'anno 2024 pari a € 805.728.406 compresa IVA.

Tali costi costituiscono, a loro volta, la base finanziaria su cui articolare le tariffe TARI per il biennio 2022-2023, come previsto dall'articolo 8 della Deliberazione n. 363/2021; per l'anno 2023

ai fini del calcolo delle tariffe, ai sensi dell'articolo 1, comma 1.4., della Determinazione ARERA n. 2 del 4 novembre 2021, dal totale dei costi del Piano Economico Finanziario.

Allo stato attuale, peraltro, in materia di definizione delle tariffe di accesso ai soli impianti di Trattamento Meccanico, di Trattamento Meccanico Biologico e di Discarica nella Regione Lazio, rimane vigente il Decreto Commissariale n. 15/2005 avente ad oggetto “*Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio*”.

Oltre al tema della determinazione della tariffa per gli operatori del settore, in generale, si è attenzionata la specifica questione sulla tariffa che riguarda la società E. Giovi S.r.l. Essa, al pari degli altri operatori del settore, non è libera di determinare e contrattare con i soggetti conferitori la remunerazione per i servizi prestati, secondo le comuni regole di autonomia negoziale e di libero mercato.

Al riguardo, si fa rilevare che la Regione, nell'anno 2023, adottando i criteri deliberati da ARERA, ha determinato la nuova tariffa base, quantificata in 176,25 €/tonnellate, in luogo di quella precedente, pari a 142,64 €/tonnellate, sulla base della quale la Società E. Giovi S.r.l. aveva calcolato l'extra costo, quantificato in 57,10 €/tonnellate. Per tale motivo, essendo stata innalzata la tariffa base, la Regione ha ridotto proporzionalmente l'extra costo, portandolo a 23,49€/tonnellate.

Tale ultimo provvedimento regionale incide sulla quantificazione del presunto debito che AMA S.p.A. ha nei confronti della E. Giovi S.r.l., che pertanto si riduce notevolmente. Dunque, per fare chiarezza in merito alla vicenda della tariffa sopra esposta, la Commissione d'inchiesta ha richiesto diversi documenti, acquisiti in data 19 luglio 2024 con il n. 150/2 di cui al protocollo n. 520, trasmessi dall'Amministratore Giudiziario, Luigi Palumbo della E. Giovi S.r.l. in Amministrazione Giudiziaria. Dalla documentazione si cui sopra emerge lo stato dell'arte in merito ai pagamenti degli arretrati tariffari da parte di AMA a favore di E Giovi, nonché gli effetti a breve e lungo termine derivanti dal preteso mancato pagamento di AMA sulla società E. Giovi S.r.l..

Dai dati raccolti risulta che, dall'anno 2017 all'anno 2023, vi è stato un aumento progressivo dei costi di smaltimento dei residui di lavorazione dei rifiuti urbani: EER 191210 CSS, EER 100503 FOS, EER 191212 scarti pesanti, EER 191212 scarti da raffinazione FOS. In generale, dall'anno 2017 al 2022, la tariffa di smaltimento più alta è stata dei rifiuti con codice EER 191210 cioè CSS ma nell'ultimo anno, ovvero il 2023, il costo di smaltimento maggiore è attribuibile al codice EER 191212 ovvero ai scarti da raffinazione FOS.

Dall'anno 2017 all'anno 2013, si rileva che i rifiuti con codice EER 191210 (CSS) hanno subito la minore variazione sulla tariffa media con il 65,43%, rispetto a rifiuti: EER 100503 FOS che hanno registrato il 107,62% e ai scarti pesanti EER 191212 per i quali si è rilevato il 100,12%. Mentre gli scarti da raffinazione FOS, EER 191212 hanno avuto la più rilevante variazione sulla tariffa media, cioè il 113,69%. Questo è l'effetto dovuto agli extra-costi sostenuti per smaltire gli scarti del processo fuori Regione Lazio, tenuto conto dell'insufficienza di impianti all'interno della Regione.

A seguito della nomina del Sindaco di Roma Capitale, quale Commissario Straordinario per il Giubileo e dei poteri a lui conferiti dall'art. 13 del D.L. 50/2022, anche l'AIA sui progetti di cui sopra sarà incombenza provvedimentale rimessa alla specifica responsabilità del Commissario Straordinario per il Giubileo Sindaco di Roma Capitale, e non più prerogativa della Regione Lazio.

Le evidenze delle indagini penali tratte dalle precedenti relazioni hanno ampiamente attestato che, almeno fino al 2017, gli illeciti ambientali e in particolare quelli connessi al ciclo dei rifiuti nel territorio capitolino, non avevano consentito di accertare insediamenti di grandi strutture produttive ad alto impatto inquinante e, pertanto, gli illeciti di natura ambientale, risultavano in gran parte collegati alla gestione dei rifiuti.

Tuttavia, si mostrava peculiare attenzione per la crescita dei fenomeni criminali connesse a questo ambito, compresi quelli più gravi di vero e proprio traffico illecito di rifiuti che incidevano *“in un contesto già segnato da una situazione di illegalità diffusa connotata dalla reiterazione di condotte penalmente rilevanti: discariche non autorizzate, discariche da abbandono di rifiuti, gravi situazioni di degrado ambientale in aree ove sono presenti immobili abbandonati/pericolanti e correlate, sistematiche attività di trasporto illecito di rifiuti”*. Fenomeni che, come già osservava il Prefetto di Roma dell'epoca in un passaggio della sua audizione del luglio 2015, si inseriscono nel tema del degrado urbano, peggiorando la qualità della vita dei cittadini, che dovrebbe essere oggetto di cura prioritaria da parte dell'amministrazione pubblica locale.

Di interesse, al fine della individuazione delle condotte ascrivibili alla proprietà storica del sito di Malagrotta, va invece segnalato il procedimento di cui all'RGNR 2017/010455 R.G.. Nel corso delle indagini, veniva richiesto ed eseguito il sequestro preventivo degli asset della società E. Giovi, riconducibile al gruppo Cerroni, provvedimento cautelare emesso anche in seguito ad accertamenti tecnico scientifici, svolti anche nelle forme di cui all'art. 360 c.p.p. (incidente probatorio). Di tale delicato ambito procedimentale veniva emesso il decreto che dispone il giudizio.

La misura cautelare reale impeditiva aveva ad oggetto sia l'azienda E.Giovi S.r.l., sia le partecipazioni sociali della stessa; ciò si argomentava nel detto provvedimento giudiziale, in quanto

la società era stata individuata quale ente stabilmente utilizzato per commettere il reato di traffico illecito di rifiuti. Inoltre, si disponeva il sequestro del profitto del reato, ai sensi dell'art. 452 *quaterdecies*, 4° comma, c.p., costituito dalla somma quantificata in 190.652.264,09 euro, nei confronti degli imputati (comprensiva di successivi investimenti o trasformazione e vantaggio) e la nomina, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 104 *bis* disp. Att c.p.p. e 35 ss., d.lgs. n. 159/2011, del dott. Luigi Palumbo quale amministratore giudiziario della Società.

Veniva altresì disposto il sequestro per equivalente del profitto del reato, ai sensi dell'art. 19, 1° comma, D. Lgs; n. 231/2001.

Con specifico riferimento alla gestione interinale di quanto dedotto nella predetta misura cautelare reale, va detto che centrale è apparso ad oggi il ruolo del professionista nominato Amministratore giudiziario, che ancora ad oggi continua a porre in essere tutte le misure utili ad impedire il depauperamento dei predetti *asset* aziendali nonché ad attuare le politiche ambientali tese a portare avanti ed implementare, ove possibile, i contratti aventi ad oggetto il trattamento e le trasferenze dei rifiuti recapitati nel sito di Malagrotta e negli anni trattati negli impianti in esso operanti. I costi della gestione attuata dal Commissario giudiziale ad oggi gravano sulle spese di giustizia, come per legge.

Da quanto esposto si comprende che: a far data dal sequestro disposto dal Sig. GIP di Roma eseguito nell'anno 2018 (misura che ebbe ad oggetto gli *asset* della società E. Giovi e delle quote sociali), ancora nel 2024 la gestione del sito è attuata per tramite di plurimi provvedimenti di amministrazione giudiziaria. Attraverso tale azione è pertanto continuata, sebbene in via sostitutiva rispetto alla proprietà, la complessa dinamica dell'ingresso, del trattamento dei rifiuti raccolti da Roma Capitale e recapitati nel sito di Malagrotta. L'amministrazione di tale enorme contesto quindi è sostanzialmente rimessa alle scelte dell'amministratore unico di nomina giudiziaria, ovvero di un *non imprenditore* che supplisce, in pendenza di un giudizio di pericolosità gravante sugli strumenti contestati quali mezzi di consumazione dei reati di cui si è detto, alle evidenti necessità di far fronte in continuità al servizio pubblico ambientale di Roma.

Ciò palesa, specie con riferimento alla tempistica di cui sopra, un fenomeno *extra-ordinem* (che consegue a vicende illecite ascritte ai soggetti connessi alla proprietà dei detti impianti insediati in Malagrotta) e che all'evidenza non può che riverberare sia in ordine ai costi complessivi (specie di procedura giudiziaria) sia quanto alla stessa politica progettuale di lungo periodo.

In ordine al procedimento 3824/14 RGNR, la corte di Assise di Roma pronunciava sentenza di condanna degli imputati in data 4 luglio 2024, con motivazioni depositate in data 17 ottobre 2024, limitatamente ai delitti di disastro ambientale colposo (capo c) e d) della rubrica di imputazione).

Venivano altresì comminate le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici, per una durata pari alla pena inflitta agli imputati, nonché disposto il risarcimento dei danni in favore delle parti civili, con una provvisoria pari alla somma complessiva di euro 560.000, come in dettaglio distribuita per i diversi capi d'accusa, nel dispositivo della sentenza

Infine, va posto un accenno a quello che risulta essere un significativo approdo investigativo sulla vicenda degli incendi degli impianti di TM pertinenti a servizio dei rifiuti raccolti nell'area metropolitana di Roma Capitale.

Nell'ambito del procedimento penale P.P. n. 30264/2024, avviato a seguito dell'incendio sprigionatosi ai danni del TMB2 del sito di Malagrotta del 24 dicembre 2023, la Procura della Repubblica di Roma definiva le indagini avviate a ridosso dell'evento di cui sopra, emettendo in data 24 luglio 2024 un avviso ai sensi dell'art. 415-bis c.p.p. per il delitto di cui all'art. 113, 40 e 449 c.p., a danni di plurimi indagati, perché in cooperazione colposa tra loro nelle qualità e in ragione dei compiti loro affidati, non impedendo il propagarsi del fuoco originatosi all'interno dell'impianto TMB 1 del sito industriale di Malagrotta, di proprietà della E. Giovi S.r.l., ne cagionavano l'incendio. In particolare, la società Security Service, dopo aver stipulato con la società E. Giovi S.r.l. (legalmente rappresentata dall'amministratore giudiziario dott. Luigi Palumbo), gestore del sito di industriale di Malagrotta, garantiva un servizio di vigilanza armata sul sito industriale di Malagrotta; si impegnava inoltre a svolgere anche un servizio aggiuntivo di "sorveglianza antincendio" con l'obbligo specifico di "*controllare i locali ed intervenire in caso furto o incendio avvisando la propria centrale operativa le forze dell'ordine i vigili del fuoco [...], segnalare situazioni anomale o pericolose*" oltre al normale svolgimento di "*attività di vigilanza con pattugliamento esterno in orario di chiusura, ispezioni periodiche in orario di chiusura mediante accurati giri di ronda interna certificati*".

Il direttore tecnico della società E.Giovi S.r.l. ed il direttore responsabile del TMB1 venivano indagati con colpa specifica (*omissis*), anche perché depositavano all'interno del TMB1, in luogo non autorizzato, 103 balle di CSS in deposito temporaneo nell'angolo denominato "*ricevimento*" dedicato alla ricezione del rifiuto urbano residuale; materiale che alimentava l'incendio. Conseguentemente tutti, con le condotte omissive sopra descritte, per negligenza ed imperizia, non impedivano che il fuoco che aveva inizio alle ore 13.10 all'interno del TMB1 si sviluppasse in modo incontrollato e solo quando ormai le fiamme avevano interessato l'intero immobile ed il fumo era da tempo visibile

anche al difuori del sito di Malagrotta, i vigilanti provvedevano ad allertare le FF.PP. ed i Vigili del Fuoco che riuscivano a domare le fiamme dopo molte ore e solo grazie un massivo intervento di uomini e mezzi antincendio.

Come si apprende dal testo della contestazione provvisoria, sopra testualmente riportata, l'Ufficio requirente capitolino, pur non individuando gli autori materiali della gravissima condotta incendiaria di cui *supra*, attribuiva responsabilità di natura colposa a coloro che, pur essendo gravati da una specifica posizione di garanzia in ordine alla prevenzione degli eventi delittuosi del tipo di quello in disamina, avrebbero omesso di attuare significative e specifiche misure di cautela causalmente efficaci e tese ad impedire l'inveramento dei fatti di poi realizzati.

Agli aspetti penalistici sono stati affiancati sotto il profilo giuridico quelli amministrativi. La vicenda giudiziaria amministrativa relativa alla legittimità della scelta strutturale e territoriale dell'impianto di termovalorizzazione di Roma (Santa Palomba) può ritenersi definitivamente chiusa, atteso che tutti gli appelli avverso le sentenze del TAR di primo grado, decise sul tema predetto, e quindi i motivi di impugnazione variamente articolati adottati avverso le predette pronunce, sono stati respinti.

Nonostante ciò, l'attenzione dei cittadini rispetto alla realizzazione dell'impianto rimane molto alta, soprattutto per le possibili ricadute ambientali e sanitarie derivanti dall'avvio di tale opera impiantistica.

In data 30 ottobre 2024, in un interrogazione parlamentare sull'argomento di cui trattasi, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, rispondeva testualmente: *“Per quanto attiene all'entrata in funzione dell'impianto di trattamento termico dei rifiuti residuali alla raccolta differenziata in un periodo successivo all'anno giubilare, si segnala che la maggior produzione di rifiuti derivante dall'afflusso dei visitatori nel periodo del giubileo sarà gestita, come da atto pianificatorio approvato, attraverso la definizione di accordi specifici per il trasferimento dei rifiuti in Italia ed all'estero. Pertanto, la realizzazione e la messa in esercizio del termovalorizzatore consentiranno dal 2027, come da pianificazione, di trarre la piena autonomia per la gestione dei rifiuti urbani non differenziati e per la frazione di rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti urbani destinati a smaltimento in coerenza con gli indirizzi riportati al capitolo 10 del piano nazionale di gestione dei rifiuti”*.

I cittadini, anche organizzati in associazioni di categoria, hanno manifestato il sospetto che la pluridecennale durata di funzionamento dell'impianto, a cui obbligatoriamente andranno conferite 600.000 tonnellate di rifiuti all'anno, tenderà a scoraggiare la crescita della raccolta differenziata.

Con il rischio che, per garantire il funzionamento a pieno regime dell'impianto, si brucino i rifiuti provenienti da altre parti del centro Italia. Ove tale evenienza venisse in concreto realizzata, la località di Santa Palomba verrebbe trasformata in polo di incenerimento dei rifiuti non solo di Roma, ma di tutto il territorio del Lazio. La risposta ai timori di cui sopra è tuttavia rinvenibile nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV 9 febbraio 2024, n. 1349, che affronta il dato per la parte di interesse, con esplicito riferimento alla normativa nazionale ed europea. In particolare, si valorizza il disposto di cui all'art. 179 del D. Lgs. 152 del 2006 il quale detta, al primo comma, che la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: *“a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento”*. Il secondo comma dispone che, nel rispetto della gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono *“il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”*.

Parallelamente, la Direttiva europea n. 98 del 2008 contempla espressamente, nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica.

Rilevante ai fini delle valutazioni in disamina, anche le argomentazioni della politica capitolina, che si riportano testualmente. *“La scelta di questa Giunta di realizzare nei prossimi anni un impianto per la valorizzazione energetica della quota di rifiuto indifferenziato prodotta a Roma serve a garantire la chiusura del ciclo secondo i principi dell'autosufficienza e della prossimità, fermo restando l'impegno dell'Amministrazione per aumentare gradualmente la quota di raccolta differenziata. L'analisi dei flussi che descrive l'andamento della produzione dei rifiuti nei prossimi anni, che sta alla base del piano presentato oggi in aula Giulio Cesare, prevede una graduale riduzione della quantità di rifiuti prodotti pari a circa 130 mila tonnellate entro il 2030. Per la stessa data è previsto l'incremento della percentuale di raccolta differenziata dall'attuale 47% al 65%, obiettivo ambizioso ma certamente realizzabile ridisegnando il sistema della raccolta e investendo risorse su iniziative per la riduzione dei rifiuti e la promozione del riciclo e del riuso dei materiali. La capacità di trattamento del nuovo impianto, fissata in 600 mila tonnellate anno, tiene conto del trend di crescita costante della raccolta differenziata ed è inferiore a quella teorica che servirebbe a coprire interamente la quota di rifiuti da inviare a recupero energetico, a garanzia dell'intenzione di questa Amministrazione di proseguire nel percorso per rendere Roma una città più moderna, sostenibile e allineata alle altre grandi capitali europee”*. Conclude in tal modo l'Assessora all'Agricoltura, Ambiente e Ciclo dei Rifiuti di Roma, Sabrina Alfonsi.

L'esigenza di realizzazione del termovalorizzatore, e pertanto la necessità del conferimento al Sindaco di Roma poteri derogatori, è stata dichiarata funzionale alla gestione dei rifiuti dell'anno Giubilare 2025. In realtà non può non sottolinearsi che la messa in opera dell'impianto avverrà presumibilmente solo nell'anno 2027, ossia almeno un biennio dopo l'attribuzione dei poteri straordinari, sia di disciplina che di spesa, in capo al commissario Unico di Roma Capitale.

Infine, una ulteriore preoccupazione del mondo ambientalista è ancora legata al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della CO<sub>2</sub>.

Al riguardo, il sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE ETS – *UE Emission Trading System*, è da intendersi quale principale strumento dell'Unione Europea per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Il meccanismo è di tipo *cap&trade*, ovvero fissa un tetto massimo complessivo alle emissioni consentite sul territorio europeo nei settori interessati (*cap*) cui corrisponde un equivalente numero "quote" (1 tonnellata di CO<sub>2eq</sub>=1 quota) che possono essere acquistate/vendute su un apposito mercato (*trade*). Il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori (*cap*) diminuisce nel tempo, imponendo di fatto una riduzione delle emissioni di gas serra nei settori ETS: in particolare, al 2030, il meccanismo garantirà un calo del 43% rispetto ai livelli del 2005.

Taluni elementi critici riguardanti la questione della legittimità del termovalorizzatore afferiscono anche al cambio repentino della destinazione d'uso del terreno di ubicazione dell'impianto e alle trattative precedenti all'acquisto, anche con gruppi importanti, interrotte per motivi ignoti. La Commissione ha ritenuto necessaria un'istruttoria al fine di compiere accertamenti in merito al solo dato del costo dei terreni del sito di realizzazione dell'impianto, ciò al fine di comprendere come fosse mutato il valore di acquisto di tali beni immobili nel tempo e fino alla compravendita in favore del Comune di Roma Capitale. Pertanto, veniva delegato l'Ufficiale di collegamento con la Guardia di Finanza in servizio presso la Commissione ad effettuare tali accertamenti contabili e documentali, avvalendosi delle informazioni derivate dalla consultazione delle banche dati in uso al Corpo. Tali risultanze venivano depositate ed acquisite dall'archivio della Commissione in data 7 ottobre 2024, ritenute sottoposte a regime di segretezza.

Al termine di tale approfondimento, e segnatamente a far data dalla pronuncia della sentenza Consiglio di Stato Sez. IV n. 1349 del 9 febbraio 2024 sulla *querelle* termovalorizzatore, è stata posta una rilevante affermazione di legittimità amministrativa, che partendo dalla formale posizione della limitazione dello smaltimento dei rifiuti in discarica, giunge all'assestamento, in concreto, del principio comunitario dell'autosufficienza e della prossimità territoriale nello smaltimento dei rifiuti.

In merito alla questione dei terreni, si rappresenta che, in data 23 novembre 2024, viene pubblicata l'Ordinanza n. 40 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario Straordinario di Governo per il Giubileo della chiesa Cattolica 2025 – la quale, in merito alla realizzazione del Polo impiantistico di Roma Capitale deroga all'art. 15, comma 1, della legge Regione Lazio n. 15 dell'11 agosto 2008 e ss.mm.ii. e all'art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001 e ss.mm.ii., che si riportano di seguito:

Legge Regione Lazio n. 15 dell'11 agosto 2008 Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

Art. 15 (Interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali).

1. Ferma restando la sospensione dei lavori prevista dall'articolo 14 per le opere non ultimate, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l'esistenza di interventi di nuova costruzione in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività nei casi previsti dall'articolo 22, comma 3, lettere b) e c), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche o in totale difformità dagli stessi, ovvero con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'articolo 17, ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al proprietario, ove non coincidente con il primo, la demolizione dell'opera ed il ripristino dello stato dei luoghi in un congruo termine, comunque non superiore a novanta giorni, indicando nel provvedimento l'opera e l'area che vengono acquisite di diritto nel caso previsto dal comma 2. Ai fini della presente legge, si considerano interventi eseguiti in totale difformità dai citati titoli abilitativi gli interventi che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto dei titoli stessi, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi, oltre i limiti indicati nel progetto, e tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001

Art. 31 Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine

La Commissione d'inchiesta ha effettuato altresì un ulteriore approfondimento in ordine alla questione dei così detti benefit ambientali; anche ai fini della corretta redistribuzione delle risorse destinate alla materia ambientale, approfondendo in particolare il legittimo utilizzo ed assegnazione delle somme corrispondenti al *benefit* ambientale, presumibilmente dovute ai Municipi sedi di impianti e discarica e non versato dall'amministrazione di Roma Capitale.

Si specifica, inoltre, che il tema del "*benefit ambientale*" è ancora in fase di consolidamento giurisprudenziale, in quanto sono ancora pendenti numerosi procedimenti presso le competenti sedi giudiziarie. Tra le varie motivazioni di contenzioso vi è quella secondo cui la norma regionale si appaleserebbe incostituzionale in quanto di natura tributaria, quindi sottratta alla stretta competenza ripartita delle Regioni e rimessa a quella statale.

La normativa riconosce al Comune sede dell'impianto la titolarità del benefit ambientale.

In una nota acquisita dalla Commissione d'inchiesta in data 30 ottobre 2024 e trasmessa da Roma Capitale, si evince che l'amministrazione capitolina non abbia mai versato tali somme ai singoli Municipi ove hanno sede gli impianti.

Testualmente: *“Pur non essendoci, alcun automatismo nella localizzazione della spesa per gli interventi del cosiddetto benefit ambientale, l'amministrazione capitolina ha speso nel territorio del solo Municipio VI più risorse di quelle incassate dalla società Porcarelli Gino & Co. per provvedimenti finalizzati alla rimozione di rifiuti delle cd. discariche abusive”*.

Si specifica che le risorse provenienti dal “benefit ambientale” sono state utilizzate dal Dipartimento del Ciclo dei rifiuti quale integrazione dei fondi propri di Roma Capitale per le attività di rimozione rifiuti in regime di extra TaRi.

Con l'ultima variazione di bilancio, il Dipartimento Ciclo dei Rifiuti, Prevenzione e Risanamento dagli Inquinamenti di Roma Capitale ha proceduto a riquantificare, dall'avanzo sull'anno in corso, le somme versate negli anni 2021, 2022 e 2023, fondi che erano rimasti inutilizzati, per un importo pari a € 759.104,95 nonché ulteriori € 184.879,89 incassati nell'anno 2024.

Tali somme, si rappresenta nei documenti acquisiti, saranno destinate ad interventi di rimozione rifiuti in regime extra TaRi, con l'avvalimento del personale di AMA S.p.A., operando sul territorio di Roma Capitale.

La Commissione d'inchiesta ha affrontato inoltre il tema delle future prospettive di evoluzione del ciclo dei rifiuti di Roma. Partendo dalle criticità dell'esistente, ha dunque indirizzato lo sguardo verso le doverose sfide che attendono Roma nel 2025 e che si rifletteranno conseguentemente sul nostro Paese. Ciò si afferma poiché le tematiche della corretta gestione dei rifiuti, del decoro urbano ed ambientale sono macrotemi di reputabilità istituzionale e nazionale, oltre che obiettivi di chiara valenza e ricaduta sui beni primari costituzionalmente rilevanti (salute e ambiente).

Dunque, in tale ambito, i flussi di rifiuti nella Regione Lazio sono attenzionati con specifico riferimento alla città Roma capitale per il biennio 2024-2025 e i dati del passato analizzati in una prospettiva diacronica, anche considerando il positivo effetto dell'entrata in funzione del termovalorizzatore di Santa Palomba, nonché l'avvio degli impianti di digestione anaerobica dei rifiuti organici, destinati a trattare i rifiuti, e a produrre energia da fonti rinnovabili, in forma di biometano.

È stata quindi effettuata una simulazione di flusso per l'anno 2026, ipotizzando gli effetti dell'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di S. Palomba. I dati di partenza si avviano considerando che il termovalorizzatore romano tratterebbe 600.000 tonnellate, di cui 173.800 tonnellate di scarti derivanti dagli impianti di selezione e recupero della raccolta differenziata di Roma Capitale e 426.200 tonnellate di rifiuti urbani indifferenziati residui, sempre di Roma Capitale.

Dalla simulazione emerge con evidente chiarezza il dimezzamento del fabbisogno di discarica, che passerebbe da 301.080 t del previsionale PRGR Lazio (2025) a 147.415 tonnellate, con l'entrata in esercizio a pieno regime del termovalorizzatore di Santa Palomba.

Per Roma Capitale, la necessità ed utilità di realizzare un sistema impiantistico che preveda, tra l'altro, 2 impianti per la digestione anaerobica delle frazioni organiche provenienti da raccolta differenziata, con una capacità di 100.000 tonnellate/anno ciascuno, è determinata, nel PGR-RC, secondo le stesse modalità illustrate al punto precedente per la realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Santa Palomba.

Nello stesso Rapporto Rifiuti Urbani ISPRA 2021 è stato evidenziato altresì che l'impiantistica regionale in esercizio nel 2020 (509.325 tonnellate/anno) sarebbe stata in grado di trattare tutta la frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata, di cui rappresenta il 34%, che per il 2020 è stata pari a 502.341 tonnellate. Ciononostante, circa la metà è stata conferita a recupero in impianti fuori Regione. Le ragioni di tale distonica conclusione devono rinvenirsi in logiche di mercato estranee alla potestà regolatoria dell'amministrazione regionale, che possono comunque favorire il conferimento dei rifiuti in impianti terzi extraregionali, trattandosi di operazioni di recupero soggette a libero mercato.

Le prospettive future della società capitolina, ovvero la necessità di favorire una maggiore integrazione tra le varie fasi del processo industriale di raccolta, trattamento e recupero dei rifiuti gestiti, sono valutate da AMA nei suoi atti di pianificazione quali un naturale completamento ed elemento di crescita economica per la società.

Tale analisi di settore, rintracciabile nella documentazione prodottaci da AMA, conferma il dato per cui la società partecipata non può che puntare per il futuro all'autonomia impiantistica, nonché all'efficientamento dei servizi erogati alla clientela, con la contestuale riduzione dei costi.

Per il raggiungimento del suesposto scopo, AMA S.p.A. ha proceduto alla presentazione delle relative specifiche istanze per l'approvazione/autorizzazione degli impianti. Il Commissario Straordinario, ai sensi dell'art. 13 del Decreto-Legge 50/2022, ha approvato i progetti e adottato il P.A.U.R. (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) rispettivamente per: l'impianto di

trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano di Casal Selce - Ordinanza n. 18/2023; l'impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Rocca Cencia - Ordinanza n.19/2023; l'impianto di selezione e valorizzazione delle frazioni secche da raccolta differenziata di Ponte Malnome - Ordinanza n.20/2023; l'impianto di trattamento integrato anaerobico ed aerobico della frazione organica da raccolta differenziata (FORSU) per la produzione di biometano di Cesano – Ordinanza n. 31/2023.

In merito alle prospettive future dell'impiantistica della capitale, in particolare alla realizzazione, presso il sito AMA di Ponte Malnome, di un impianto integrato per la selezione delle frazioni secche da raccolta differenziata (carta e plastica) e nell'ottica degli importanti e recenti fenomeni alluvionali frutto del dissesto idrogeologico, la Commissione ritiene rilevante evidenziare che tale impianto sorgerà nella zona dove è ubicato il termovalorizzatore per rifiuti speciali ospedalieri di Ponte Malnome, impianto non più in funzione dall'alluvione dell'anno 2014.

Tra le problematiche in corso di verifica procedimentale non può non essere ricordato che nell'ambito del procedimento penale recante N. 18632/2020 R.G.N.R., la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in data 8 maggio 2020, ha disposto il sequestro e la conseguente acquisizione di documentazione necessaria ai fini dell'eventuale accertamento del reato di false comunicazioni sociali di cui all'art. 2621 codice civile, ascritto ad alcuni vertici della società AMA. In particolare, si contestava una totale confusione fra il suo patrimonio esclusivo ed il patrimonio di pertinenza di Roma Capitale, pur gestito da AMA S.p.A. ai fini del servizio di accertamento e riscossione della tariffa rifiuti. Analogamente, veniva contestato alla capitalizzata romana l'illecito amministrativo da reato di cui all'art. 25-ter, lett. a), del D. Lgs. n. 231/2001 e ss.mm.ii., per omessa vigilanza.

Gli enti preposti alla programmazione delle infrastrutture a servizio della gestione dei rifiuti della capitale dovranno tener conto delle note criticità della zona Ponte Galeria, in merito all'elevato rischio idrogeologico. Ciò, sia ai fini dell'importante ed onerosa pianificazione, sopra esposta, sia alla luce della prevenzione di rischi dei fenomeni alluvionali.

Nell'ambito degli interventi oggetto di finanziamento per il Giubileo 2025, AMA ha presentato, presso l'Autorità competente, un'istanza di autorizzazione per un impianto di trattamento per la selezione e il recupero di rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, con soggetto proponente Roma Capitale e con soggetto attuatore la Società Giubileo 2025 S.p.A.

In tale contesto va inoltre richiamato il fatto che l'Amministrazione di Roma Capitale, su indirizzo del Commissario Straordinario e in attuazione del PGRRC, ha avviato le note procedure selettive per la realizzazione di un Impianto di Termovalorizzazione con operazione R1 e capacità di trattamento pari a 600.000 tonnellate/anno di Rifiuti Urbano Residuo (RUR), tramite lo strumento di *project financing*, da realizzarsi in località S. Palomba, nel territorio di Roma Capitale. A seguito dell'entrata in regime del TMV (prevista nel 2027), si procederà alla rivalutazione dell'impiantistica aziendale per il trattamento del RUR.

In data 16 gennaio 2023, con deliberazione n. 1, il Consiglio di Amministrazione ha approvato il Piano Industriale AMA 2023-2028, che recepisce gli obiettivi contenuti nel Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma Capitale 2023-2030, approvato con ordinanza n.7 del Commissario straordinario di Governo Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, in data 1° dicembre 2022.

Tra gli obiettivi del suddetto Piano figurano: la riduzione della produzione rifiuti di circa l'8% al 2030 (tonnellate 1.550.000), il raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata pari al 65% nel 2030 e il miglioramento del recupero della materia prima seconda, il raggiungimento dell'autonomia impiantistica e la drastica riduzione del ricorso allo smaltimento in discarica.

Una visione complessiva dei fenomeni richiede poi di considerare come la distorsione del ciclo dei rifiuti, che produce le precondizioni per i fenomeni incendiari, sia correlata anche all'insufficienza di filiere economicamente virtuose per la valorizzazione della materia.

È stato analizzato l'evento incendiario di Mezzocammino, quale esempio disfunzionale di illecita gestione dei rifiuti abbandonati e quindi abbancati nelle aree immediatamente adiacenti alla cinta urbana di Roma.

Infatti, a fronte della incapacità di attuare spontanee misure di ripristino ad opera del proprietario dell'area o dell'autore dei fatti di cui sopra, il Comune di Roma, con Determinazione Dirigenziale del Direttore del Dipartimento Rifiuti e Risanamenti n.37 del 24 gennaio 2024, ha attivato la procedura di esecuzione d'ufficio in danno per la rimozione dei materiali e dei rifiuti presenti all'esterno dei locali seminterrati e in particolare sulle rampe di accesso al garage in via Jacovitti, località Mezzocammino. I lavori di rimozione da parte di AMA S.p.A. in modalità extra TARI, sono iniziati il giorno 26 gennaio e conclusi il giorno 1° febbraio 2024.

L'intervento eseguito ha rimosso complessivi 200 metri cubi di rifiuti equivalenti a circa 36 tonnellate di rifiuti, di cui 34 tonnellate di rifiuti indifferenziati e 2 tonnellate di rifiuti ingombranti, con una spesa complessiva a consuntivo di € 30.207.

Una stima di prima approssimazione, realizzata dall'Unità Tecnica del Municipio IX, ha valutato in circa 2,5 milioni di euro la spesa complessiva necessaria per la messa in sicurezza, la rimozione dei materiali e la ricostruzione. Fondi che dovranno essere reperiti con urgenza in previsione della necessità di intervenire in sostituzione del privato responsabile.

In tale contesto, è stata emanata una ordinanza, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D. Lgs. 152/2006, volta a disporre un intervento di ripristino ambientale in Largo Benito Jacovitti n. 22, trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della transizione ecologica - Ufficio di Gabinetto - Nucleo di valutazione degli atti dell'Unione europea, Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DITEI), Direzione generale per l'economia circolare, e per conoscenza al Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale.

In un carteggio preliminare intercorso tra Regione, Mase ed enti territoriali, acquisito alla documentazione pubblicabile della Commissione d'inchiesta, si è dato conto dell'avvio di una procedura mirata a far fronte alla grave problematica in disamina. Da essa si apprendeva che, da colloqui informali con il Gen. B. CC Giuseppe Vadalà, resosi disponibile, l'intervento di ripristino potesse rientrare nelle competenze dell'Ufficio commissariale di quest'ultimo, come previste dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233. Testualmente si rinvia quindi a detta documentazione. Tuttavia, al riguardo il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) esprimeva parere non favorevole (cfr. Cap. 14).

In attesa di conoscere le evoluzioni concrete dell'attuazione del provvedimento contingibile ed urgente sopra richiamato, si dà atto della fattiva sinergia istituzionale dei diversi interlocutori politico-amministrativi, che in tempi congrui hanno avviato anche le doverose condivisioni con il Sig. Prefetto di Roma per la tutela dell'ordine della sicurezza pubblica ed il contenimento del grave rischio ambientale e sanitario che è imminente nel territorio da tempo.

La Commissione d'inchiesta ha quindi ritenuto opportuno svolgere un approfondimento su tale specifico aspetto, posto che le tematiche e le procedure amministrative della medesima tipologia ovvero assimilabili a quelle di località Mezzocammino, evidenziano, in modo plastico, l'approccio concreto con le quali le Istituzioni sono chiamate a gestire i temi ambientali. Le differenti posizioni dei diversi attori pubblico/privati o enti collettivi vanno composti secondo *itinerari* normativamente trasparenti e giustificabili, le dinamiche amministrative sono complesse e tuttavia perseguibili secondo criteri di ragionevolezza e congruità temporale, e non da ultimo, soccorrono all'analisi i limiti derivanti dalle doverose coperture di spesa pubblica.

Tanto affinché si addivenga al superamento di prospettive, talvolta invocate dal basso o da ambiti non specializzati, che non tengano in conto la complessità degli interventi, e anche al fine di una doverosa sollecitazione del Legislatore perché, nella previsione di un rinnovato ambito di disciplina di settore, per fattispecie simili a quella in commento, possa approntare misure congrue, sia quanto ai tempi dell'azione amministrativa che alle sottostanti previsioni economiche di copertura. In tal modo le ferite inferte al territorio ed alle collettività che ivi sono insediate non resteranno affidate solo alla lodevole iniziativa di esponenti istituzionali versati alla soluzione di tematiche singole, ma diverranno un dovere diffuso per le Istituzioni preposte al controllo ed alla vigilanza del Paese. Per offrire alle collettività il doveroso supporto realistico, e non soltanto affermato nei più alti ambiti dottrinali o politici, per l'attuazione sostanziale dei diritti costituzionalmente normati all'interno della Carta fondamentale (artt. 3 e 9 Cost.).

All'esito delle specifiche trattazioni di quanto esposto sopra, va sintetizzato che nei decenni passati si è assistito ad un graduale rafforzamento del monopolio delle discariche e dell'impiantistica privata, concentrata come si è visto nelle mani di un esclusivo imprenditore del settore; talché proprio il trend di accrescimento costante del controllo dell'unico attore del sistema rifiuti di Roma ha in concreto impedito ai governi territoriali, via via alternatisi nel tempo, di attuare una pianificazione responsabile, libera e soprattutto indirizzata all'esclusivo bene comune dei cittadini. Scardinare questo radicato fenomeno, fondato sull'aggregazione monopolistica, anche in seguito alle accennate iniziative giudiziarie, alcune delle quali ancora in itinere, è stato il primo passo per addivenire alla rielaborazione del sistema rifiuti di Roma Capitale, nell'ottica virtuosa elaborata dall'Europa.

Per questa ragione, è *in itinere*, ad opera delle istituzioni governative e degli organismi da essa delegate, la necessaria riscrittura dei processi normativi ambientali, che dovranno supportare gli strumenti di pianificazione pubblici e privati, tenendo conto la necessità di adottare modelli industriali adeguati, dotati di coperture finanziarie e proporzionate alle tempistiche previste dai fondi previsionali della spesa, anche di valenza extranazionale (PNRR).

Sebbene appaia apprezzabile la volontà espressa dagli amministratori locali di Roma Capitale e dai rappresentanti delle Istituzioni auditi, nonché dai Commissari preposti a gestire l'emergenza derivante da criticità enormi, *in primis* quelle emerse dagli interventi del Ministero dell'ambiente su discarica Malagrotta ed impianti inoperanti, pur tuttavia ad oggi, l'avvio dell'iter innovativo appare ancora molto lontano dagli obiettivi programmati e soprattutto da quelli imposti dalla Commissione europea.

Quest'ultima, come noto, ha indirizzato all'Italia le sue stringenti prescrizioni di contenimento del grave fenomeno di gestione disfunzionale dei rifiuti, descritto nei capitoli precedenti, pena la comminatoria di sanzioni patrimoniali ingentissime, che il nostro Paese non è in grado di tollerare in un momento peraltro di crisi mondiale e di fragilissimi equilibri internazionali.

La regolazione normativa del settore, affinché possa dirsi soddisfacente, rispettosa dei vincoli e delle direttive derivanti dalle sovraordinate fonti europee ed internazionali, va necessariamente implementata e sottratta alle mere logiche emergenziali. Solo infatti attraverso una disciplina sistematica e coerente in tutte le sue parti, capace di intervenire in modo ordinario su problemi diffusi e non più imprevisi, si offrirà lo strumento necessario per imporre una forte e doverosa correlazione tra tariffa e qualità del servizio. Magari premiando proprio gli operatori, pubblici o privati, maggiormente virtuosi in materia ambientale, in luogo di quelli neghittosi e inottemperanti alle norme.

L'ipotesi è quella di un modello strategico pensato sulla base di indirizzi dell'ente che effettua la pianificazione razionale, poi monitorata, controllata in tutte le diverse fasi del ciclo, concentrandosi sulle attività prioritarie e di maggiore ricaduta sulla prevenzione dei rischi ambientali e sanitari. Solo in tale ottica, attuando effettivamente i criteri di gerarchia ambientale, potrà dunque essere legittimato l'ultimo segmento di chiusura del ciclo dei rifiuti di cui si è detto.

All'evidenza, ove ricorrano gli indici virtuosi imposti dalla sovraordinata disciplina europea, anche i destinatari finali del servizio, quindi i cittadini, potranno più facilmente *partecipare* all'attuazione delle scelte pubbliche, poiché percepiranno direttamente gli obiettivi e gli effetti dell'azione politico-amministrativa, che potranno valutare come razionale, necessitata, e quindi proporzionale.

### ***2.3 Filone di inchiesta relativo al progetto di realizzazione di una discarica in località Riceci, nel territorio del Comune di Petriano (PU).***

Nell'ambito dell'attenzione rivolta dalla Commissione anche a situazioni territoriali, uno dei primi filoni di approfondimento avviati riguarda, secondo quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il progetto di realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi nel territorio del comune di Petriano, località "Riceci", in provincia di Pesaro e Urbino. Tale filone ha avuto, sin dall'inizio dell'attività d'inchiesta, lo scopo preciso di illustrare i tratti salienti del percorso amministrativo finalizzato al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico (PAU) per la realizzazione della citata discarica, individuando e approfondendo, tramite un confronto con gli enti competenti (*in primis*, la Provincia di Pesaro-Urbino

e la Regione Marche), le società coinvolte e le locali rappresentanze dei cittadini, il contesto emergente e gli elementi di criticità.

Al riguardo, impiegando fin da subito tutti gli strumenti conoscitivi a disposizione della Commissione, l'attività d'inchiesta si è svolta secondo tre direttrici principali: accesso diretto ai luoghi interessati, tramite una missione svolta da una delegazione della Commissione nella provincia di Pesaro e Urbino, audizioni dei soggetti coinvolti (sia in forma libera, sia in forma di esame testimoniale ove ritenuto necessario) e acquisizione della cospicua documentazione tecnica e finanziaria riguardante la realizzazione della discarica in esame.

In particolare, la citata missione, svoltasi nelle giornate del 18 e 19 marzo 2024, ha consentito alla Commissione, con il supporto della locale prefettura, dei Carabinieri forestali e di ARPA Marche, di acquisire anzitutto cognizione diretta sia dello stato del sito di ipotetica realizzazione della citata discarica sia delle altre discariche presenti nella medesima provincia, confrontandosi altresì, informalmente, anche con comitati cittadini e associazioni locali in merito alle ipotizzate criticità del progetto di realizzazione della discarica in questione.

A partire da questo primo quadro conoscitivo, le audizioni svolte e la documentazione acquisita hanno consentito alla Commissione di procedere a una prima ricostruzione delle vicende oggetto d'inchiesta, fermo restando che ulteriori approfondimenti sono in corso. Le audizioni svolte hanno riguardato, in particolare, i rappresentanti degli enti territoriali coinvolti (ovvero il Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino e i sindaci di alcuni comuni interessati dal progetto e soci della società partecipata Marche multiservizi S.p.A., d'ora innanzi MMS), l'Amministratore Delegato della società MMS, nonché i rappresentanti di alcune associazioni di cittadini particolarmente attive in merito alla questione in oggetto. La Commissione ha inoltre ritenuto necessario, sulla base delle informazioni raccolte, dei riscontri effettuati e degli elementi emersi dalle diverse audizioni già svolte, e al fine di compiere un ulteriore approfondimento sulle dichiarazioni già rese, procedere agli esami testimoniali, ai sensi dell'articolo 3 della relativa legge istitutivo (L. 10 maggio 2023, n. 53), del Sindaco del Comune di Urbino, degli ex sindaci del Comune di Petriano, nonché del titolare della ditta immobiliare denominata "Centro immobiliare s.n.c.", coinvolta nell'acquisto dei terreni destinati alla realizzazione della discarica da parte di MMS. Nella medesima ottica di approfondimento degli aspetti di carattere finanziario connessi alla realizzazione della discarica, la Commissione ha poi proceduto ad effettuare degli accertamenti circa le posizioni bancarie dei soggetti coinvolti nei fatti oggetto d'indagine, per un totale di oltre mille rapporti bancari. Gli esiti di tali accertamenti, qualificati come segreti, sono attualmente allo studio della Commissione, che ne valuterà i seguiti di competenza.

Per quanto risulta all'esito dell'attività d'inchiesta fin qui condotta, l'istanza di autorizzazione alla realizzazione della discarica in località Riceci è stata avanzata dalla società Aurora S.r.l., in data 6 febbraio 2023, alla Provincia di Pesaro e Urbino ed è stata seguita da vari passaggi interlocutori e integrativi della documentazione, secondo gli sviluppi procedurali che sono attualmente allo studio della Commissione. Più specificatamente, l'iniziativa è stata posta in essere dalla Società Ecoservizi S.r.l.<sup>1</sup>, attraverso la costituita società di diritto italiano Aurora S.r.l.<sup>2</sup> della cui compagine sociale farà parte in seguito la MMS, società a partecipazione pubblica.

A partire da tale iniziativa, l'attività di inchiesta finora svolta (fondatasi, come accennato, su audizioni personali, alcune nella forma libera e altre nella forma di escussione di testimoni, sull'acquisizione e analisi di numerosa documentazione di varia tipologia, nonché sulla valutazione delle circostanze accertate ai sensi della normativa applicabile) ha consentito di ricostruire i passaggi salienti del citato procedimento amministrativo instaurato ai fini dell'ottenimento del Provvedimento Autorizzatorio Unico (PAU) da parte della competente Provincia di Pesaro e Urbino. Più in particolare, risultano dirimenti i risultati delle tre sedute relative alla conferenza di servizi all'uopo predisposta dallo stesso Ente locale, rispetto alle quali la Commissione ha acquisito interamente la documentazione disponibile, sottoponendola ad attenta analisi.

La prima riunione, di carattere istruttorio, si è svolta il 14 marzo 2024, la seconda il 6 agosto 2024. La terza riunione, svoltasi il 19 settembre 2024, si è resa necessaria (sebbene la riunione del 6 agosto 2024 fosse già stata prevista come decisoria e conclusiva del procedimento), in ragione della complessità del procedimento stesso. Tale riunione, effettivamente conclusiva della conferenza dei servizi, ha condotto al diniego dell'autorizzazione richiesta dagli interessati per la realizzazione della citata discarica (doc. 212/2).

Peraltro, parallelamente allo svolgimento del citato procedimento in sede amministrativa, non sono mancate iniziative di carattere giurisdizionale da parte di soggetti a vario titolo coinvolti. Più in particolare, in data 15.09.2023 è stato proposto da MMS un ricorso davanti al TAR regionale delle Marche, in relazione ad una scelta amministrativa della Regione (doc. 98/14) ritenuta dalla ricorrente lesiva dei propri interessi legittimi. Parimenti, in un'altra fase della medesima istruttoria

---

<sup>1</sup> Ecoservizi S.r.l., costituita in data 05.02.2020; capitale sociale: euro 25.300,00; sede legale San Marino – Loc. Gualdicciolo, Via Fabrizio Da Montebello; Socio unico: Zavoli Maria, Amministratore unico: Sammaritani Simone (cfr., tra gli altri, doc. 86/24, nonché resoconto dell'audizione svoltasi in data 28.02.2024 del sig. TIVIROLI Mauro, Amministratore delegato di Marche Multiservizi).

<sup>2</sup> Aurora S.r.l., costituita in data 25.05.2021; capitale sociale euro 50.000,00, Sede legale Rimini - Via Tiberio, 11, Socio unico: ECOSERVIZI S.R.L.; amministratore unico: Rossini Ambrogio. (cfr. doc. 86/20, 86/21, 86/22, 86/23).

procedimentale, in data prossima al 29.02.2024 (cfr. doc. 98/27, dal quale si evince che la Regione Marche ha assunto l'atto di ricorso al n. di protocollo 241094 in data 29.02.2024), è stato presentato un ricorso allo stesso TAR Marche da parte del Comune di Petriano, in relazione a scelte dell'Ufficio Provinciale e di quello Regionale, ritenute dal ricorrente lesive dei propri interessi legittimi (doc. 98/27). Da parte sua, la società Aurora S.r.l., in data 08.03.2024, proponeva ricorso davanti allo stesso TAR Marche, contro la Provincia di Pesaro e Urbino (nella persona del relativo Presidente *pro tempore*), per l'annullamento di atti afferenti alla medesima istruttoria e ritenuti lesivi (doc. 98/31). Infine, la stessa società civile, mobilitandosi contro la realizzazione della discarica in questione, si è rivolta all'autorità giudiziaria. Difatti, durante la medesima istruttoria procedimentale, in data 2 aprile 2024 è stato presentato un ricorso allo stesso TAR Marche da parte dell'associazione "iniziativa democratica a.p.s.", in relazione a scelte dell'Ufficio Provinciale e di quello Regionale, ritenute dalla ricorrente, anche in tal caso, lesive dei propri interessi legittimi (doc. 98/41). Ulteriore ed analogo ricorso in sede giurisdizionale innanzi al TAR Marche è stato poi presentato da alcuni privati cittadini in data prossima al 03.04.2024 (cfr. doc. 98/42, dal quale si evince che la Regione Marche ha assunto l'atto di ricorso al n. di protocollo 32610469 in data 03.04.2024).

Sugli esiti delle citate impugnazioni innanzi al giudice amministrativo, per i quali si renderanno necessarie ulteriori acquisizioni documentali, si darà atto nell'apposita relazione tematica. Parallelamente, sono in corso di approfondimento gli aspetti di rilevanza penale riguardanti la realizzazione della medesima discarica. Risulta infatti che, a seguito della presentazione di esposti da parte di alcune associazioni ambientaliste, nonché delle successive vicende connesse all'individuazione della competenza territoriale dell'A.G., sono stati aperti alcuni fascicoli penali presso le Procure di Rimini, Urbino, Pesaro (cfr. docc. 68/6; 70/2; 70/3).

L'analisi della Commissione non è però limitata esclusivamente ai profili più squisitamente giuridici della vicenda in esame. Sono attualmente in corso, infatti, valutazioni e approfondimenti tesi a verificare l'opportunità della strategia societaria e delle connesse decisioni preliminari di investimento da parte della MMS ai fini progettuali della discarica, anche considerando se vi sia stata un'adeguata valutazione dei rischi connessi al possibile diniego (come poi effettivamente avvenuto) dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione provinciale competente. Come già accennato sopra, elemento di oggettiva rilevanza è costituito dal fatto che la conferenza di servizi decisoria finale, svolta in data 19 settembre 2024, ha condotto al rigetto dell'istanza. Attualmente non risultano informazioni relative all'eventuale impugnazione di tale provvedimento nelle sedi amministrative o giurisdizionali competenti, da parte degli aventi diritto.

D'altra parte, ben prima del citato diniego, profili di significativa criticità del progetto sono stati da più parti segnalati alla Commissione, che ha avviato opportuni approfondimenti al riguardo. Fin dall'origine del procedimento amministrativo *de quo* è emerso che, a fronte di un interesse alla realizzazione della discarica da parte della società istante, alcune associazioni ambientaliste si sono immediatamente manifestate in aperto contrasto, in ragione di motivazioni ascrivibili sommariamente al mancato rispetto delle distanze minime previste dal piano regionale di gestione dei rifiuti e all'impossibilità di superare i vincoli ambientali che insistono sul territorio interessato dal progetto.

Alla luce di tali segnalazioni, lo scopo dell'analisi della Commissione è perciò quello di cogliere le eventuali criticità presenti nell'istruttoria amministrativa e nelle determinazioni assunte dagli Enti pubblici a vario titolo coinvolti nel complesso procedimento per il rilascio del PAU, così come di analizzare possibili aspetti, nell'ambito della normativa vigente in materia di discariche, che si rivelino meritevoli di aggiornamento. A tal fine, la complessità della vicenda amministrativa sottoposta all'inchiesta della Commissione ha fatto propendere per una metodologia redazionale ed espositiva della relazione finale – attualmente in fase di elaborazione – che conterà, oltre che di una parte introduttiva, di specifici capitoli tematici nei quali verranno approfonditi i singoli aspetti rilevanti.

Una specifica trattazione verrà quindi dedicata alla descrizione delle modalità seguite dagli interessati per l'acquisizione della disponibilità e dell'eventuale proprietà dei terreni su cui avrebbe dovuto insistere la discarica in questione, in quanto tali operazioni hanno comportato la stipula di contratti preliminari di compravendita (sui quali, a titolo di promissario acquirente, figura la ditta Aurora S.r.l.) sottoposti a specifiche condizioni, con versamento di somme pecuniarie a titolo di caparre confirmatorie (cfr. docc. 86/18 e 86/19). A partire da tale specifica vicenda, si potrà quindi procedere all'analisi dettagliata delle previsioni normative nazionali e unionali in materia di discariche e sulla pianificazione regionale (nel caso in esame, la Regione Marche) e nazionale in materia di rifiuti, ponendo particolare attenzione alle modalità di autorizzazione per impianti del genere di quello in esame, così come all'esistenza di regole cogenti localmente emanate dagli Enti competenti.

Con particolare riguardo alla pianificazione, si evidenzia fin d'ora che il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) della Regione Marche individua precise distanze minime delle discariche dai centri abitati, da rispettare in relazione ad aspetti quantitativi – anche con riferimento alle quote percentuali sul totale delle quantità di rifiuti conferiti – e qualitativi dei rifiuti ad esse destinati – con riferimento alla qualificazione giuridica di rifiuti speciali non pericolosi, di rifiuti urbani, ovvero di rifiuti speciali derivanti dal trattamento di quelli urbani –.

Sia il citato limite riferito alla distanza, sia i vincoli ambientali sull'area di progetto della discarica in questione appaiono essere stati elementi determinanti per il rigetto dell'istanza da parte della competente Provincia di Pesaro-Urbino e meritano perciò ulteriore approfondimento.

La particolare corposità del compendio documentale acquisito agli atti della Commissione, unitamente alle attività di approfondimento ancora in atto (ivi compresa la possibilità di convocare in audizione eventuali altri soggetti e la già accennata esigenza di procedere ad altre acquisizioni documentali) richiede uno sforzo analitico notevole, che si tradurrà verosimilmente in una tempistica di alcuni mesi per la conclusione della relativa attività istruttoria, all'esito della quale si potrà procedere a svolgere delle considerazioni sull'intero contesto analizzato, con puntuale riferimento a eventuali aspetti di criticità anche sotto il profilo penalistico, amministrativo ed erariale, nell'ottica di una leale collaborazione con l'autorità giudiziaria competente ad accertare le relative responsabilità.

#### ***2.4 Filone di inchiesta relativo alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali, con specifico riferimento all'etichettatura e alla tracciabilità.***

Ad esito della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 28 febbraio 2024, si è convenuto che la Commissione desse seguito a un filone di approfondimento concernente in particolare la produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali, con specifico riferimento all'etichettatura e alla tracciabilità, per la tutela del *made in Italy* e della sicurezza alimentare. Ciò, dando attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera n), della legge di istituzione della Commissione (L. 10 maggio 2023, n. 53), che ha attribuito alla Commissione stessa una specifica competenza in materia, innovando quanto previsto dalle precedenti leggi istitutive. L'obiettivo condiviso è stato quello di fare chiarezza su temi di estrema importanza, concernenti il contrasto all'illegalità nel settore agricolo e in quello agroalimentare – che si manifesta ad esempio tramite la sofisticazione e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettatura e di marchi di tutela, incluso il loro traffico transfrontaliero, nonché in connessione a forme di criminalità organizzata – studiando e approfondendo le metodologie criminali per avviare percorsi di eventuale potenziamento e aggiornamento della normativa vigente in materia di reati agroalimentari. Più specificamente, il suddetto approfondimento verte su alcune tematiche puntuali, tra le quali: sistema di etichettatura e tracciabilità nelle filiere agroalimentari alla luce della normativa comunitaria e nazionale; contrasto alla contraffazione ed alla sofisticazione alimentare e relativo regime sanzionatorio; problematiche connesse all'importazione di prodotti agricoli provenienti da

Paesi Terzi dove non è in vigore la stessa regolamentazione produttiva e sanitaria italiana, con conseguente pericolo di *dumping* economico.

Dando seguito a tale orientamento, sono state svolte diverse audizioni e la Commissione ha avviato diverse attività conoscitive tra cui: una missione in Sicilia in occasione della partecipazione della Commissione medesima al G7 2024 Divinazione EXPO Agricoltura e Pesca, comprensiva di tre sopralluoghi presso Consorzi di tutela e aziende di prodotti di indicazione geografica protetta (IGP<sup>3</sup>); una visita conoscitiva presso la storica azienda Babbi (approfondendone procedimenti produttivi e metodologie di tutela del marchio); una missione nei Paesi Bassi, in particolare nella cosiddetta *Food Valley*; la definizione di un Protocollo d'Intesa con la Fondazione "Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e su sistema agroalimentare", sottoscritto in data 28 novembre 2024.

I risultati di queste prime attività di approfondimento sono degni di nota e costituiscono degli elementi di riflessione su cui la Commissione potrà fondare il prosieguo dell'attività d'inchiesta. In particolare, si evidenzia che il contrasto delle attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, finalizzato alla sicurezza alimentare, risulta fondamentale per garantire sia la qualità dei prodotti lungo tutta la filiera sia la tutela della salute dei cittadini. Durante l'audizione del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, è emersa la centralità del settore per l'economia italiana: l'agroalimentare italiano registra un fatturato di 580 miliardi di euro, circa il 25% del PIL italiano, classificandosi in Europa primo per valore aggiunto agricolo con oltre 65 miliardi di euro. Le esportazioni del cosiddetto *made in Italy*, in base alle ultime rilevazioni dell'ISTAT elaborate da ISMEA, registrano un giro d'affari nel 2023 pari a oltre 64 miliardi di euro, con un incremento significativo rispetto al 2022 (+5,7%). Nel 2023 emerge che il principale mercato di destinazione dei prodotti agroalimentari italiani è l'UE che, con 41,9 miliardi di euro, assorbe circa il 65% delle nostre esportazioni. L'UE è anche il principale partner commerciale dell'Italia per le importazioni, con un valore pari a 46 miliardi di euro nel 2023 e con una quota del 71%<sup>4</sup>.

D'altra parte, i fenomeni illeciti nel settore agroalimentare risultano in continua evoluzione, essendo legati a una filiera sempre più complessa, che, attraverso oceani e interi continenti, parte dalla produzione per arrivare al trasporto e alla distribuzione. Le organizzazioni criminali, anche attraverso metodi di intimidazione ed estorsione, sono spesso in grado di controllare le vendite di

---

<sup>3</sup> Reg. UE n. 1151/2012

<sup>4</sup>Questi i dati disponibili sul sito istituzionale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), nella sezione Scambi con l'estero – La bilancia commerciale italiana nel 2023, visionabili al seguente [link: https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13027](https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13027).

determinate marche e determinati prodotti. In alcuni casi riescono a imporre prezzi di frutta e verdura alla produzione. Il Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di finanza, durante l'audizione svolta innanzi alla Commissione, ha evidenziato che le attività illecite riguardano principalmente persone fisiche o giuridiche anche con proiezione transnazionale, sono caratterizzate da ingenti flussi finanziari, frazionati e dirottati anche in più parti del mondo, impiegano una metodologia di frode che rende difficile l'azione di contrasto e prevenzione da parte delle forze di polizia e dei soggetti deputati ai controlli. Il Presidente dell'istituto di ricerca Eurispes, anch'esso audito dalla Commissione, ha posto l'attenzione sul fatto che le organizzazioni criminali sono ormai presenti in tutto il Paese, in particolare nelle grandi aree metropolitane, dove spesso controllano affidamenti di appalti e opere pubbliche. L'interesse risulta sempre più rivolto agli investimenti nelle catene commerciali della grande distribuzione (GDO), della ristorazione, della gestione dei circuiti illegali di *import* ed *export* di prodotti alimentari sottratti dall'indicazione di origine e dalla tracciabilità, con riflessi potenzialmente negativi sulla salute dei consumatori e dell'ambiente.

Inoltre, i crimini ambientali e agroalimentari appaiono caratterizzati da una notevole trasversalità dei settori economici interessati, dal coinvolgimento di soggetti pubblici e/o privati che operano in tali settori, dal notevole impatto sulla salute dei cittadini e dell'ecosistema, nonché dall'ingerenza e pervasività degli interessi della criminalità organizzata anche di stampo mafioso.

Il cosiddetto fenomeno dell'*italian sounding*<sup>5</sup>, stimato per un valore di 120 miliardi di euro nel mondo<sup>6</sup>, emerge come un'attività illecita percepita dall'opinione pubblica meno negativamente rispetto ad altre attività illegali, insieme alla contraffazione di beni di largo consumo; essa offre quindi alla criminalità l'opportunità di guadagni su un'attività illecita redditizia meno rischiosa di altre. Sempre il Presidente di Eurispes ha sottolineato che la pervasività e la pericolosità della criminalità organizzata in questo settore è ormai consolidata anche oltre confine, coinvolgendo Francia, Germania, Paesi Bassi; si assiste quindi a una evoluzione dell'iniziale fenomeno dell'*italian sounding*: oggi vengono talvolta acquistati all'estero i prestigiosi marchi italiani e si vendono a livello internazionale prodotti che dovrebbero appartenere alla nostra filiera e alla storia e tradizione italiana. Una volta acquisiti questi marchi da società straniera, i prodotti che vengono venduti hanno un'origine incerta, spesso pericolosa anche per la salute dei consumatori, con provenienze dei capitali per le

---

<sup>5</sup> Per *Italian sounding* si intende, secondo la definizione dell'Enciclopedia Treccani, "Ciò che suona italiano, che sembra lo sia senza esserlo... nomi che suonano italiani, assomigliano agli originali, e traggono in inganno la massa dei consumatori meno avveduti: «Parmeggiano» e simili". Fonte: *Italian sounding* - Enciclopedia - Treccani.

<sup>6</sup> In tal senso i dati della Coldiretti, visionabili al [link https://www.coldiretti.it/economia/ddl-made-in-italy-bene-lotta-allitalian-sounding-da-120-mlt](https://www.coldiretti.it/economia/ddl-made-in-italy-bene-lotta-allitalian-sounding-da-120-mlt).

acquisizioni non ben definite e non potendosi escludere il riciclaggio di “denaro sporco”. Proprio per la disponibilità di questi capitali, le organizzazioni criminali spesso creano una concorrenza imbattibile nei confronti degli imprenditori onesti, andando a inquinare sempre di più l’economia sana e destabilizzando il mercato.

Altro fenomeno criminale emerso nel corso dell’attività d’inchiesta fin qui condotta è quello connesso alle frodi comunitarie nel settore agricolo. L’Italia riceve dall’Europa circa 37 miliardi di euro di fondi della Politica agricola comune (PAC)<sup>7</sup>, divisi tra il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che supporta il reddito agricolo, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che invece finanzia le progettualità. Questi due fondi valgono insieme molto di più della quota che il PNRR prevede per l’agricoltura. Le ingenti somme di denaro che circolano in questi settori, come chiarito dal Comandante del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare durante la sua audizione innanzi alla Commissione, spesso attirano la criminalità, specie quella organizzata, in grado di definire rapporti con professionisti, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e dell’imprenditoria del territorio in cui svolgono la loro azione. Le frodi, con particolare riferimento al FEAGA, risultano difficili da prevenire e sanzionare: difatti, la normativa attualmente vigente permette il riconoscimento di questo sussidio anche sulla base di autocertificazione, come nel caso di piccoli importi. Spesso si verifica inoltre il fenomeno dell’acquisizione di terreni da parte della criminalità organizzata attraverso azioni intimidatorie, al fine di ottenere la cessione dei terreni dei piccoli agricoltori e la loro sottomissione a cosche o alla famiglia dominante di quel territorio. Questo contribuisce alla creazione di un “latifondo criminale” che permette alla criminalità di ottenere ingenti quantità di denaro provenienti dai contributi europei. Un’altra criticità risiede nell’impossibilità di un controllo puntuale su tutta la documentazione presentata dai soggetti richiedenti e nel fatto che è prevista dalla normativa europea l’effettuazione di un numero di controlli pari almeno al 5%, con una percentuale pari al 95% di contributi che, conseguentemente, di norma non vengono controllati. Spesso, inoltre, i centri di assistenza agricola (CAA) sono essi stessi coinvolti in concessioni di contributi non dovuti. L’Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza, per contrastare le azioni criminali, collaborano attraverso anche protocolli e accordi di vario tipo con il Ministero della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF), l’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), l’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), nonché con la European Public Prosecutor’s Office (EPPO). Le fattispecie penali maggiormente rilevate appaiono essere la

---

<sup>7</sup> Fonte: [PSRHUB - Il Piano Strategico della PAC \(PSP\) 2023-2027 per l'Italia \(reterurale.it\)](https://www.psrhub.it/).

malversazione di erogazioni pubbliche, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, la truffa e la truffa aggravata per conseguimento di erogazioni pubbliche<sup>8</sup>.

Dalle audizioni svolte emerge, d'altra parte, che l'Italia con ogni probabilità è la nazione che all'interno dell'Unione Europea svolge, sia in termini di quantità che di qualità, più controlli per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di contraffazione e frodi nel settore agroalimentare. Vengono infatti effettuati controlli sull'originalità, la genuinità e l'autenticità dei nostri prodotti, anche se, purtroppo, si assiste spesso a violazioni del Regolamento europeo n. 1169/2011 in termini di leale informazione verso il consumatore. L'Italia può vantare diversi organi di controllo con funzioni di polizia giudiziaria altamente specializzati nel contrasto alle frodi nel settore agroalimentare. Attenzione particolare viene posta anche alle forme di contraffazione *on line* di prodotti nazionali. A tale riguardo, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy si è assunto l'impegno, come emerso durante l'audizione del Ministro, in collaborazione con altri Dicasteri, quali il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF) e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), di arrivare a un accordo con Amazon S.p.A. per la tutela dei prodotti agroalimentari dalla contraffazione.

Dai dati condivisi dalle forze di Polizia emerge che le fattispecie penalmente rilevanti nel settore agroalimentare più diffuse sono quelle riconducibili alle frodi ordinarie e quelle a danno dei nostri prodotti di eccellenza a indicazione geografica protetta, nonché violazioni in materia di biologico, di diritti d'autore, marchi e brevetti<sup>9</sup>. Nel settore ittico, il Comandante Generale del corpo delle capitanerie di porto-Guardia Costiera, durante la relativa audizione, ha riferito che le violazioni maggiormente accertate riguardano la mancanza di tracciabilità e l'etichettatura dei prodotti nelle diverse fasi della catena commerciale. Queste violazioni hanno riflessi negativi, oltre che sulla tutela del *made in Italy*, anche sulla pesca sostenibile, nonché sulla possibilità del consumatore di scegliere il prodotto con la dovuta consapevolezza.

Al fine di coordinare i controlli amministrativi dei vari soggetti istituzionali competenti nel settore agroalimentare, sia nella fase della produzione che della trasformazione e distribuzione, è stata istituita in seno al MASAF una cabina di regia, di cui fanno parte l'Arma dei Carabinieri, l'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), l'Agenzia delle Dogane e dei monopoli, la Guardia di finanza, il Corpo delle Capitanerie di Porto-

---

<sup>8</sup> Artt. 316-bis, 316-ter, 640, co. 2, e 640-bis del Codice Penale.

<sup>9</sup> Artt. 473, 474, 515, 516, 517-ter, 517-quater del Codice Penale.

Guardia Costiera, l’Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Oltre alla cabina di regia del MASAF sono diverse le collaborazioni istituzionali sancite dalla sottoscrizione di protocolli d’intesa, per effettuare controlli congiunti e rafforzare l’efficacia dell’azione di contrasto agli illeciti nel settore agroalimentare.

La posta in gioco è difatti, significativa: emerge dall’audizione del Direttore dell’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) che se l’Italia riuscisse a far propria la quota di mercato attualmente occupata dall’*italian sounding*, potrebbero raddoppiare le esportazioni dell’agroalimentare italiano.

Sotto il profilo dei controlli, l’Unione Europea e le leggi nazionali definiscono procedure rigorose per prevenire la contraffazione e tutelare i prodotti italiani, all’interno e all’esterno delle frontiere. Il Direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, durante l’audizione innanzi alla Commissione, ha evidenziato che l’Agenzia svolge severi controlli per il contrasto alle frodi agroalimentari all’interno delle aree doganali. A tale riguardo, la stessa è in fase di potenziamento della propria organizzazione antifrode. I controlli finalizzati alla tutela del settore agroalimentare devono essere al tempo stesso efficaci e tempestivi, per non pregiudicare la celerità dei traffici commerciali. Sul transito dei prodotti agroalimentari nei porti, provenienti dall’Italia verso l’estero e viceversa, emerge che non tutti i Paesi dell’UE eseguono gli stessi controlli che vengono garantiti nel nostro Paese. Il problema della carenza di controlli in determinati porti dell’UE potrebbe essere risolto, come suggerito durante la relativa audizione dal Direttore della direzione antifrode dell’Agenzia, in ambito europeo, attraverso accordi con altre Agenzie delle dogane, nonché a livello governativo. Sarebbe necessaria una maggiore omogeneizzazione delle organizzazioni e delle normative, anche nazionali, in conformità alle normative unionali, considerando che le altre Agenzie delle Dogane, a livello dell’Unione Europea, sono organizzate in maniera differente, con competenze e forme organizzative diverse per ogni nazione.

Inoltre, durante l’audizione del rappresentante della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare» è stato evidenziato che il Regolamento che istituisce il codice doganale dell’Unione stabilisce che per “origine” di un prodotto che sia trasformato si intende il Paese di ultima trasformazione sostanziale ed economicamente giustificata, capace di realizzare in quel Paese un nuovo prodotto. In base a tale norma, quel prodotto che entra in maniera legittima nel Paese, per il principio del libero mercato, diventa prodotto assimilato a quello italiano. Altra riflessione emersa durante le audizioni riguarda l’opportunità di avviare a livello europeo una rilettura del Codice doganale, in particolare nel punto evidenziato sopra, che presenta profili di problematicità con riferimento alla tutela del *made in Italy*.

Sono altresì in programma, nell'ambito del medesimo filone di approfondimento, altre audizioni, anche con le principali organizzazioni dei produttori e consorzi di tutela, con il fine di acquisire maggiore conoscenza del fenomeno criminale legato al settore agricolo e agroalimentare, inclusa la sua dimensione transfrontaliera. In tale contesto, particolare attenzione potrà essere dedicata alle forme di contrasto alla contraffazione e sofisticazione alimentare, nonché alle criticità connesse all'importazione di prodotti agricoli provenienti da altri Paesi, anche extra UE.

Alle audizioni fin qui analizzate si è affiancata una prima attività conoscitiva della Commissione direttamente sui territori. In particolare, in data 23 e 24 settembre 2024, sono stati svolti, in Sicilia, una serie di sopralluoghi, nell'ambito dei quali la delegazione della Commissione si è recata presso le sedi di tre Consorzi di Tutela: Consorzio di Tutela Arancia Rossa di Sicilia IGP, Consorzio di Tutela Pomodori di Pachino IGP e Consorzio di Tutela Cioccolato di Modica IGP. Durante tali incontri, cui si è affiancata la partecipazione al G7 2024 Divinazione EXPO Agricoltura e Pesca, nella giornata del 23 settembre 2024, è stato possibile constatare l'altissimo valore delle nostre eccellenze, sia in termini di qualità e autenticità, che di legame con il territorio e con le tradizioni, attraverso metodi di produzione e caratterizzazione unici. Dagli incontri tenutisi presso le sedi dei Consorzi e presso alcune aziende ad essi associate sono però anche emerse una serie di criticità, alcune comuni, altre peculiari al tipo di produzione, utili per futuri approfondimenti.

È stata evidenziata, da parte dei rappresentanti dei Consorzi e delle aziende, la forte concorrenza con Paesi Terzi, soprattutto extra UE. Al di fuori dell'Unione Europea, infatti, è spesso ancora ammesso l'uso di fitofarmaci vietati da anni in Europa perché ritenuti pericolosi per la salute dei consumatori e dell'ambiente. Le normative "ambientali" in alcuni Paesi extra UE sono meno restrittive rispetto agli standard europei. Il prodotto che, per facilitarne la produzione e conservazione, viene trattato con fitofarmaci, arriva alle frontiere dell'Europa in maniera legittima e una volta entrato può subire un processo di trasformazione alimentare<sup>10</sup>. Secondo quanto stabilito dal Codice doganale, quel prodotto può essere poi venduto come prodotto del Paese europeo in cui è avvenuta la trasformazione sostanziale. A questo aspetto va poi aggiunto il costo della manodopera, che nel nostro Paese incide per circa il 50/60 % del costo complessivo del prodotto finito. Si comprende perciò che le retribuzioni dei lavoratori, molto più basse in altri Paesi, dove le condizioni di sicurezza e salute delle strutture e degli operatori non vengono garantite come dovrebbero, possano creare una

---

<sup>10</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera o), del Regolamento CE n. 852/2004 e ss.mm., per "prodotti trasformati", si intendono "prodotti alimentari ottenuti dalla trasformazione di prodotti non trasformati. Tali prodotti possono contenere ingredienti necessari alla loro lavorazione o per conferire loro caratteristiche specifiche".

distorsione del mercato e una competizione a volte non sostenibile dai nostri produttori. Inoltre, il fenomeno dell'*italian sounding* è particolarmente diffuso sui prodotti italiani a denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP). Soprattutto nel canale Horeca<sup>11</sup>, viene spesso utilizzato il nome “pachino” impropriamente su pomodori convenzionali, in alcuni casi di origine straniera. Il Consorzio Cioccolato di Modica ha rappresentato come il cioccolato contraffatto immesso sia sul mercato tradizionale che *on line* sia, in termini di quantità, pari o addirittura maggiore rispetto a quello autentico. Questo fenomeno è stato riscontrato anche nei prodotti trasformati, dove si assiste a un utilizzo improprio della denominazione “Cioccolato di Modica IGP” su prodotti che invece ne sono totalmente sprovvisti.

Al fine di tutelare il marchio dai tentativi di contraffazione ed evocazione, i Consorzi hanno talvolta adottato strategie virtuose di anticontraffazione. Nel caso delle arance è ad esempio attivo, attraverso il supporto di uno studio legale, un sistema di sorveglianza mondiale sul marchio Arancia Rossa di Sicilia, in grado di segnalare in tempo reale l'uso improprio del marchio. Nel caso del cioccolato di Modica, in collaborazione con l'Istituto Poligrafico<sup>12</sup>, è stato ideato un sistema di anticontraffazione definito “passaporto digitale”, con un contrassegno che permette di verificare la provenienza e l'autenticità dei dati riportati in etichetta. Inoltre, attraverso un *QR code*, è possibile accedere a informazioni relative al prodotto (ingredienti, valori nutrizionali e territorio di produzione).

Altro fattore di criticità segnalato è lo sbilanciamento del rapporto tra domanda e offerta a favore della Grande distribuzione organizzata (GDO). Questo provoca una fluttuazione dei prezzi di vendita, che in alcuni casi sono inferiori ai costi di produzione, con riflessi negativi sui produttori, che vedono talvolta azzerato il proprio utile. Nel caso del Consorzio di Tutela del Pomodoro di Pachino, viene evidenziata anche una seria difficoltà a esportare il prodotto all'estero a causa delle politiche interne di importazione di alcuni Paesi.

Tra le richieste e proposte avanzate dai rappresentati dei Consorzi e dei produttori consultati emerge l'esigenza di un inasprimento delle pene e dell'applicazione di altre fattispecie di reato, nel caso in cui ad esempio venga commercializzato illegalmente materiale vegetale, come le marze, o la

---

<sup>11</sup> Acronimo anglosassone che identifica il settore commerciale delle *Hotellerie Restaurant Cafè*. Comprende hotel, alberghi, ristorazione, catering, bar, trattorie, pizzerie.

<sup>12</sup> Azienda del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

frutta colpita da eventuali fitopatie<sup>13</sup>, con false indicazioni di origine dei prodotti. Il Consorzio di Modica evidenzia l'utilità di organizzare inoltre, con cadenza periodica, iniziative analoghe alla giornata contro la contraffazione promossa dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, con fini di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza.

Da ultimo, nella giornata del 20 novembre 2024, nell'ambito di una missione svolta nei Paesi Bassi, una delegazione della Commissione si è recata nella cosiddetta *Food Valley*, procedendo a una serie di visite presso aziende che hanno adottato procedimenti e tecnologie particolarmente innovativi nel settore agroalimentare (ad esempio, nella produzione di oli alternativi all'olio di palma e nella lotta allo spreco alimentare), nonché a degli incontri con accademici e ricercatori dell'Università di Wageningen, che hanno illustrato alla Commissione i tratti caratterizzanti del settore agroalimentare olandese, al fine di un utile confronto con la realtà italiana.

In conclusione, l'attività della Commissione nell'ambito del filone di approfondimento in oggetto ha portato all'acquisizione di un primo quadro conoscitivo, che risulta particolarmente utile vista la nuova competenza attribuita alla Commissione in materia e che potrà essere ulteriormente approfondito nell'ambito del prosieguo dell'attività d'inchiesta, anche con l'intento di potenziare gli strumenti di tutela dei prodotti a marchio DOP e IGP.

### ***2.5 Filone d'inchiesta relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti in Sicilia, nonché al monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di incendi e accadimenti di natura criminale nella medesima Regione.***

Fin dalla riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 20 dicembre 2023, la Commissione ha individuato quale apposito filone di approfondimento quello relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti in Sicilia, nonché al monitoraggio degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e delle conseguenze di incendi e accadimenti di natura criminale nella medesima Regione, attribuendo profonda rilevanza a una situazione territoriale che, per i particolari profili di criticità emersi, ha richiesto un'approfondita e analitica attività d'inchiesta, tuttora in corso di svolgimento, avviata secondo quanto deliberato nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 7 marzo 2024.

---

<sup>13</sup> Tra cui il fungo *Phyllosticta Citricarpa*, noto come agente della Macchia Nera; altri agenti causali possono essere rinvenuti in malattie batteriche, tra le quali la cosiddetta *Huanglongbing* (o Greening), generata da un complesso di diverse specie batteriche letali per le piante colpite, trasmesse da insetti vettori (cicaline).

Nello specifico, l'attività d'inchiesta condotta dalla Commissione al riguardo si è caratterizzata per la precisa volontà di affiancare all'acquisizione di una corposa mole di documentazione (sia di natura tecnica che di carattere giudiziario, tramite un costante e proficuo dialogo con le Procure della Repubblica dislocate sui territori) una significativa presenza sui luoghi interessati dai fenomeni oggetto di approfondimento, prestando particolare attenzione alle segnalazioni, spesso pervenute dalla cittadinanza e dagli altri attori istituzionali attivi a livello locale, di situazioni di particolare emergenza a livello di impianti per la gestione, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Tale volontà ha condotto la Commissione a svolgere, attraverso proprie delegazioni, ben tre missioni in Sicilia nell'arco di pochi mesi: una prima volta dal 26 al 28 marzo 2024 (in particolare nelle province di Catania e Caltanissetta); una seconda volta dal 21 al 23 luglio 2024 (in particolare nelle province di Palermo e Messina); una terza volta dal 23 al 25 settembre 2024 (nelle province di Catania, Ragusa e Siracusa).

La continua presenza sui territori ha consentito alla Commissione, da un lato, di procedere all'esame diretto, con il supporto tecnico e logistico degli enti competenti (tra cui le locali prefetture, le forze dell'ordine e il personale di ARPA Sicilia), di alcune delle più significative discariche a livello regionale (in particolare, quelle situate presso Contrada Timpazzo, Contrada Coda Volpe, Bellolampo e Mazzarrà Sant'Andrea), analizzandone condizione e criticità, nonché, dall'altro, di instaurare, tramite le audizioni svolte presso le locali prefetture e gli incontri istituzionali organizzati a margine dei sopralluoghi, un proficuo dialogo con gli attori istituzionali coinvolti.

A valle di tale attività, e fermo restando che ulteriori accertamenti sono ancora in corso, la Commissione ha potuto appurare l'insufficienza, fino ad oggi, del regime in deroga volto a realizzare in Sicilia una gestione del ciclo dei rifiuti, nel rispetto della tutela dell'ambiente e della salvaguardia della salute dei cittadini. Di fatto, il principale sistema di smaltimento utilizzato, ancora oggi, è infatti il conferimento in discarica, che tuttavia ha comportato effetti disastrosi in diverse zone della Sicilia, oltre a un aggravio considerevole dei costi di smaltimento per i Comuni e, quindi, per i cittadini. Ulteriore conseguenza di tale situazione è che rifiuti in Sicilia continuano a costituire per i Comuni, e quindi per i cittadini, un costo, mentre rappresentano una "ricchezza" solo per chi gestisce impianti di trattamento e/o di smaltimento privati, i quali inevitabilmente traggono vantaggio dalle gravissime inefficienze amministrative e politiche nel settore. D'altra parte, il tentativo, da parte delle istituzioni, di tamponare, attraverso la normativa in deroga, le problematiche strutturali relative alle discariche ha avuto come inevitabile conseguenza quella di aggravare la situazione ambientale, senza alcun vero rimedio nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Le discariche di Bellolampo a Palermo e di Mazzarà Sant'Andrea in provincia di Messina – entrambe oggetto, come accennato, di sopralluogo da parte della Commissione – costituiscono appunto l'esempio plastico delle forti criticità esistenti nel sistema di gestione dei rifiuti in Sicilia. Il sopralluogo effettuato dalla Commissione presso la discarica di Bellolampo, alla presenza dei carabinieri del NOE e di funzionari dell'ARPA, ha posto in evidenza le molteplici irregolarità/illiceità nella gestione del primo lotto della settima vasca (ove vengono conferiti rifiuti dal mese di ottobre dello scorso anno), e tuttavia si è registrata l'impossibilità di intervenire con gli strumenti normativamente previsti, in quanto l'interruzione dei conferimenti presso la discarica di Bellolampo comporterebbe effetti ancora più disastrosi rispetto a quelli derivanti dalla chiusura, o comunque dal blocco degli impianti. Dall'altro lato, la discarica di Mazzarà Sant'Andrea costituisce una vera e propria "bomba ecologia", una sorta di "mina innescata" che rischia di far esplodere interi ecosistemi. Anche in questo caso, in sede di sopralluogo è stata rilevata una situazione particolarmente grave, alla quale, ancora oggi, per motivi che di seguito si andranno ad analizzare, non si riesce a porre rimedio, e destinata, quindi, a peggiorare in assenza di un pronto intervento delle istituzioni.

Alla luce dell'accennata situazione emergenziale, il 22 febbraio 2024 il Governo con DPCM ha nominato l'On Renato Schifani, Presidente della Regione Siciliana, Commissario Straordinario per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione Siciliana, prendendo atto della necessità di risolvere le problematiche connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti in Sicilia e della connessa esigenza di dotare la regione di termovalorizzatori di ultima generazione. La nomina è stata prevista dall'articolo 14-*quater* del decreto-legge 9 dicembre 2023 n. 181, convertito dalla legge 2 febbraio 2024, n. 11, al fine di assicurare, in via d'urgenza, *"il completamento della rete impiantistica integrata che consenta, nell'ambito di un'adeguata pianificazione regionale del sistema di gestione dei rifiuti, il recupero energetico, la riduzione dei movimenti di rifiuti e l'adozione di metodi e di tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica"*. Al citato Commissario straordinario sono pertanto stati attribuiti importanti poteri d'intervento, tra cui: l'adozione, previo svolgimento della valutazione ambientale strategica, del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, finalizzato a realizzare la chiusura del ciclo dei rifiuti nella regione, comprendendovi a tal fine, valutato il reale fabbisogno, la realizzazione e la localizzazione di nuovi impianti di termovalorizzazione di rifiuti il cui processo di combustione garantisca un elevato livello di recupero energetico; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti pubblici per la gestione dei rifiuti, ivi compresi i predetti impianti per il recupero energetico; la realizzazione degli impianti mediante procedure ad evidenza pubblica nel rispetto della normativa vigente.

In data 11 marzo 2024 (con Delibera di giunta n. 97 del 11 marzo 2024) il Governo regionale ha istituito l'*Ufficio speciale per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti* a supporto ed alle dirette dipendenze del Commissario Straordinario mentre, nella riunione della Giunta Regionale del successivo 21 marzo, è stato valutato il nuovo *Piano regionale di gestione dei rifiuti* nel quale, al fine di chiudere il ciclo dei rifiuti, è stata prevista la realizzazione di due termovalorizzatori da costruire in aree idonee delle principali città della Sicilia, Palermo e Catania. Il Commissario Straordinario ha quindi adottato l'ordinanza 8 aprile 2024 n. 1 "*Svolgimento della valutazione di impatto ambientale del Piano regionale di gestione dei rifiuti – Stralcio rifiuti urbani*" con la quale, al fine di contenere i tempi per giungere alla definitiva approvazione dell'*"Aggiornamento del piano regionale di gestione dei rifiuti – Stralcio rifiuti urbani"* ha stabilito che le relative osservazioni di cui all'articolo 14, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, devono pervenire entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso.

L'ARS ha inoltre stanziato, in forza dell'articolo 10 della L.R. n. 23 del 4 luglio 2024, cinquanta milioni di euro destinati ai Comuni per compensare gli aumenti dei costi sostenuti per il trasferimento dei rifiuti fuori regione, previa valutazione delle istanze, inviate dai singoli Comuni, da parte del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti.

Il Commissario Straordinario ha, quindi, un compito di estrema importanza, vale a dire quello di effettuare la pianificazione del ciclo dei rifiuti in Sicilia, predisponendo l'aggiornamento del Piano regionale dei rifiuti. Nel prosieguo dell'attività di inchiesta, la Commissione intende quindi acquisire ed analizzare elementi precisi in ordine alle tempistiche e al cronoprogramma per l'aggiornamento del Piano, sia con riferimento ai rifiuti urbani che ai rifiuti speciali, anche procedendo a un'interlocuzione con il Presidente della Regione Sicilia, nella veste di Commissario straordinario - interlocuzione che a oggi risulta difficile vista l'indisponibilità di quest'ultimo - così da poter approfondire e chiarire dialetticamente quelle che sono le linee guida relative alla programmazione futura ed alla gestione della situazione attuale. Al Commissario è stata già segnalata, da parte della Commissione, la situazione emergenziale riscontrata, ad esempio, all'esito del sopralluogo presso la discarica di Mazzarà Sant'Andrea, il 23 luglio 2024, allorché si è constatato lo stato di grave emergenza in cui versa la discarica, ulteriormente peggiorato a seguito di un grave incendio, con un quadro di forti e pericolose criticità – si è in tal sede appurato che la rete di captazione del biogas è stata completamente bruciata dall'incendio e anche le tubazioni che conducevano il percolato nelle vasche di accumulo sono andate in fumo, unitamente alla rete elettrica a servizio dei pozzi –.

In sintesi, nelle more della prosecuzione delle attività di approfondimento da parte della Commissione, i dati finora acquisiti hanno reso evidente la necessità di costruire il sistema di gestione

dei rifiuti della Regione in termini realistici, programmando un regime integrato nell'ambito del quale assumono sinergica rilevanza le procedure volte all'incremento della raccolta differenziata, e quelle volte alla parallela realizzazione di impianti non già funzionali alla "giacenza" del rifiuto, ma alla sua valorizzazione energetica. In questo modo, ossia sottraendo *peso* al rifiuto finale (quello non altrimenti utilizzabile), sarà possibile sgravare la Regione da una situazione che è ormai non sostenibile attraverso rimedi che non prevedano la creazione di filiere virtuose. In questo senso, anche la realizzazione dei termovalorizzatori – accompagnata dalla creazione delle filiere volte al trattamento del rifiuto in termini tali da consentirne la valorizzazione termica –, coinvolgendo nel progetto le popolazioni interessate, può costituire un aspetto importante di una radicale inversione di rotta verso soluzioni definitive e di lungo periodo alle gravissime problematiche in atto.

Difatti, le altissime tariffe che oggi vengono pagate dalle comunità dei Comuni siciliani (nettamente più alte rispetto a quelle previste in altre parti d'Italia), oltre a non riflettere un servizio adeguato sotto il profilo ambientale, possono considerarsi erogazioni per così dire "a fondo perduto", in quanto non costituiscono il pagamento di un servizio realmente reso e non portano ad una costruzione di opere tali da costituire una valida risposta al problema dello smaltimento dei rifiuti. Al contrario, la previsione di strutture tali da dare un valore al rifiuto può essere certamente proficua, dal momento che sarebbe produttiva di entrate suscettibili, quanto meno, di calmierare i costi molto elevati che oggi ricadono sui cittadini, attraverso la TARI, rimettendo al tempo stesso al centro della scena il "pubblico" ed obbligando il "privato" a rimodularsi virtuosamente rispetto alle esigenze ed alle prospettive imprenditoriali accessorie che la previsione dei termovalorizzatori inevitabilmente comporta. In tal senso, anche il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania in sede di audizione ha dichiarato: *"la mancanza di termovalorizzatori senz'altro agevola coloro i quali gestiscono le discariche private. Quando e se dimostreremo che queste discariche fanno capo o hanno dietro la mafia potremo anche dire questo. Allo stato non mi sento di poterlo dire in questi termini"*.

Con riguardo ai costi, come accennato, ciò che caratterizza la gestione dei rifiuti nel territorio siciliano è l'elevato importo della tariffa che grava sui cittadini, come a più riprese evidenziato da ANCI Sicilia, sollevando il correlato tema dell'insostenibilità dei costi che gravano sui bilanci dei comuni. L'Associazione ha incaricato alcuni esperti di effettuare un'analisi dei costi relativi al trasporto, al conferimento, al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti, per poi procedere alla comparazione col costo sostenuto dai Comuni in altre parti d'Italia, e ha riportato alla Commissione (doc. 170/2) che il costo dei rifiuti in Sicilia è sensibilmente maggiore, anche di due o tre volte, rispetto al costo sostenuto in altre parti di Italia. L'ANCI ha inoltre presentato un ricorso all'Autorità

Garante della Concorrenza e del Mercato per verificare se vi sia da parte degli operatori un abuso di posizione dominante; il ricorso si riferisce ai costi applicati da Sicula Trasporti S.r.l., i cui impianti sono utilizzati da 170 comuni nell'isola. È stata contestualmente segnalata anche la difficoltà di riscossione della TARI e il conseguenziale accantonamento dei FCDE (fondo crediti di dubbia esigibilità), che rappresentano il principale fattore di incisione sulla disponibilità di risorse finanziarie da parte degli enti e sulla necessità di ricorrere a procedure di dissesto o di riequilibrio. Il problema relativo all'attuale importo della TARI è di estremo interesse per la Commissione, in quanto, come da più parti sottolineato, a fronte dell'importo della tariffa non vi è un servizio di valore corrispondente.

Particolare attenzione merita poi il tema del rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, che sarà anch'esso oggetto di ulteriore analisi. Anche in passato, in relazione all'ipotesi di realizzazione di quattro termovalorizzatori che in Sicilia avrebbero dovuto chiudere il ciclo dei rifiuti, secondo quanto risulta dalla relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Siciliana approvata dalla Commissione parlamentare sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti della XVI Legislatura, sono stati acquisiti una serie di elementi (evidenziati dall'autorità giudiziaria) che portavano a ritenere che la gara per la realizzazione dei termovalorizzatori fosse stata caratterizzata, oltre che da irregolarità o illiceità dal punto di vista amministrativo, da un forte condizionamento da parte di organizzazioni di stampo mafioso. Alcuni Procuratori della Repubblica hanno infatti sottolineato come gli interessi delle organizzazioni criminali di stampo mafioso siano concentrati su tutte le attività imprenditoriali che si prestano al riciclaggio ed al reimpiego dei profitti illeciti derivanti dal narcotraffico o dagli altri delitti costituenti oggetto del programma associativo, e certamente il settore dei rifiuti è un settore molto appetibile soprattutto in questa fase caratterizzata da concrete progettualità. Di certo, però, lo spettro dell'infiltrazione mafiosa non può costituire un freno allo sviluppo, ma deve orientare tutti gli organi deputati, prefetture *in primis*, ad effettuare un controllo serrato ed un'analisi puntuale delle società che a vario titolo parteciperanno alla realizzazione delle opere oggetto della pianificazione e progettazione.

Infine, come accennato in premessa, i sopralluoghi effettuati presso la discarica di Bellolampo (il 22 luglio 2024) e presso la discarica di Mazzarà sant'Andrea (il 23 luglio 2024) hanno consentito di constatare la attuale gravità e pericolosità di situazioni ambientali sempre più degradate legate all'illecita gestione delle discariche, di cui si fornisce in questa sede una prima valutazione, ferma restando una più approfondita valutazione nel prosieguo dell'attività d'inchiesta.

In particolare, la piattaforma impiantistica di Bellolampo è al servizio del trattamento e smaltimento dei rifiuti prodotti dalla Città di Palermo e da altri 14 Comuni autorizzati, con una potenzialità complessiva giornaliera pari a 850 t/die, e risulta gestita dalla società RAP S.p.A., partecipata al 100% dal Comune di Palermo. Ad oggi è composta da 6 vasche esaurite, un impianto di trattamento meccanico biologico TMB non attivo in quanto oggetto di *revamping*, un impianto realizzato con sistemi mobili di tritovagliatura in ambito 5 del TMB, un impianto di trattamento aerobico di 2000 t/mese di sottovaglio presso l'ambito 4 dell'impianto TMB, un impianto di trattamento aerobico di 2.500 t/mese di sottovaglio presso l'area ex Unieco. È stato consegnato il I° Lotto della VII vasca (per una capienza di 180.000 mc) in esercizio con Ordinanza Sindacale n. 75 del 26 aprile 2024 e deve essere consegnata parte del II Lotto funzionale della stessa vasca, per una capienza complessiva pari a 900.000 mc. In sostanza, ad oggi, la discarica di Bellolampo funziona grazie all'attivazione di un primo lotto della settima vasca, attivazione che è stata avviata alla fine di ottobre del 2023. L'impianto opera sulla base di ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 del decreto legislativo n. 152/2006, in deroga alle disposizioni vigenti, sin dal mese di maggio 2022, a causa del protrarsi di gravi criticità e del fermo nella raccolta dei rifiuti che la chiusura dell'impianto comporterebbe.

Nonostante le numerose richieste dell'ARPA all'Amministrazione Comunale per l'adozione di tutte le iniziative urgenti sia per la risoluzione delle gravissime condizioni dell'impianto, sia per la riduzione dei quantitativi di rifiuto indifferenziato a vantaggio di una più intensa raccolta differenziata, tuttavia *“dette azioni risolutive intraprese dal Comune di Palermo non sono state pienamente attuate. Verosimilmente non lo saranno in tempi brevi e con i tempi previsti dalle ordinanze, infatti il Piano Industriale di RAP SPA riguarda il 2026 come il periodo alla fine del quale la raccolta differenziata porta a porta e/o di prossimità sarà estesa all'intero territorio cittadino”* (Nota Arpa; doc 148/2). Le ordinanze contingibili e urgenti, come è noto, derogano alla normativa vigente in relazione al previsto trattamento dei rifiuti solidi urbani indifferenziati, che dovrebbero essere lavorati mediante l'impianto di TMB, il quale tuttavia, come sopra accennato, essendo oggetto di interventi di *revamping*, non è attivo né utilizzabile.

Dagli esiti della visita del 22 luglio, dettagliatamente riportati nella nota dell'ARPA (doc n. 180/2), risulta che nella discarica di Bellolampo la situazione è la seguente: opera solo un impianto di tritovagliatura (nemmeno effettuata a norma, tenuto conto di quanto rilevato in sede di ispezione), l'impianto di trattamento meccanico biologico fondamentale per il conferimento dei rifiuti in discarica non può essere attivato, le biocelle di maturazione del sottovaglio site nel cosiddetto “Ambito 3” non producono un rifiuto con indice respirometrico adeguato per il conferimento in

discarica, nelle celle site nell'area ex Unieco non sono stati attivati i sistemi di insufflazione dell'aria ubicati alla base dei rifiuti. Gli esiti del sopralluogo hanno dunque reso evidente lo stato di criticità sotto il profilo del rispetto della normativa ambientale, di cui hanno preso atto gli appartenenti all'ARPA Sicilia e i Carabinieri del NOE presenti al sopralluogo medesimo per i seguiti di competenza. Al riguardo, è stato interpellato il Procuratore della Repubblica di Palermo che ha proseguito la relativa audizione in seduta segreta.

Nel corso del medesimo sopralluogo, il presidente della società RAP e le altre parti presenti hanno inoltre riferito di fortissimi ritardi dal punto di vista delle autorizzazioni già chieste per la nuova impiantistica della discarica, sicché saranno oggetto di approfondimento le iniziative intraprese dalla Regione Siciliana al riguardo. Allo stato, il dato certo, riferito dal Prefetto di Palermo in sede di audizione, è che si registrano problemi legati alla realizzazione della settima vasca, problemi che vengono monitorati perché il primo lotto della settima vasca (peraltro consegnato in via d'urgenza) sta per esaurirsi e l'impianto in questo momento non può avere interruzioni, pena il blocco del servizio. Al riguardo, il Prefetto di Palermo ha indicato due strade da seguire: da un lato, l'implementazione dell'impiantistica presso la discarica di Bellolampo (su cui però si registrerebbero, a detta dei diretti interessati, ingiustificati ritardi nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni), dall'altro lato, l'incremento della raccolta differenziata che però, proprio nella città di Palermo, si attesta su livelli bassissimi e non ne è stata spiegata la ragione. Peraltro, si evidenzia da ultimo come presso la piattaforma in oggetto sussistano anche criticità relative al rischio incendi che hanno, difatti, secondo un'analisi storica degli ultimi 10 anni, interessato il sito di Bellolampo, coinvolgendo sia le vasche con i relativi manti di copertura sia gli impianti di TMB, con frequenze superiori ad 1 evento per anno (per ultimo, l'incendio del 17 giugno lungo la scarpata della VII vasca, con un fronte esteso di circa 70 metri, incendio verificatosi verosimilmente per autocombustione). La problematica è stata segnalata anche dal Procuratore della Repubblica di Palermo, il quale ha sottolineato che gli incendi presso la discarica di Bellolampo, ancora oggetto di attività investigativa, si sono susseguiti periodicamente dal 2012, fino ad arrivare all'ultimo (quello dell'anno scorso) che ha causato danni significativi, essendo stati interessati dalle fiamme 1450 ettari di aree boscate, cespugliate, incolte e antropizzate.

Ovviamente, come sopra accennato, tema connesso a quello impiantistico riguarda la percentuale di raccolta differenziata in Sicilia, e in particolare nelle maggiori città dell'isola. Il Prefetto di Palermo, nel corso dell'audizione del 22 luglio 2024 e poi nella relazione trasmessa alla Commissione (doc. 158/1) ha sottolineato che le percentuali di raccolta differenziata raggiunte dalla Città Metropolitana di Palermo (che comprende 82 comuni con una popolazione complessiva pari a

1.204.189 abitanti) si attestano nell'anno 2022 al 34,9%, come riportato dal "Rapporto Rifiuti urbani – Edizione 2023" dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). Il dato è però condizionato dalla percentuale di raccolta differenziata della sola città di Palermo che, sempre nell'anno 2022, è stata pari al 15,2 %, la percentuale più bassa non solo rispetto agli altri capoluoghi siciliani, ma anche rispetto agli altri Comuni italiani con oltre 200.000 abitanti, per i quali la percentuale media è del 64% a fronte di una media nazionale del 65,2%. La raccolta e lo smaltimento dei rifiuti del capoluogo sono gestiti dalla già citata RAP (Risorse Ambiente Palermo) S.p.A., interamente partecipata dal Comune di Palermo, la quale, secondo quanto evidenziato in sede di audizione, risente di difficoltà da un punto di vista organizzativo, costituite da personale insufficiente, assenteismo, inefficienze organizzative e difficoltà finanziarie, con conseguente progressivo accumulo di ingentissime quantità di rifiuti non raccolti per le vie cittadine, in alcuni casi dati alle fiamme. Per far fronte a questa situazione la RAP ha fatto ricorso all'ausilio di ditte private, anche al fine di noleggiare miniescavatori, per assicurare la corretta raccolta dei rifiuti cittadini, normalizzatasi a metà gennaio.

Con riguardo, invece, al sopralluogo effettuato dalla Commissione presso la discarica di Mazzarà Sant'Andrea il 23 luglio 2024, anche a seguito dell'incendio di vaste proporzioni che è divampato presso la discarica il 25 giugno 2024, la situazione di disastro ambientale connessa alla prolungata gestione illecita della citata discarica (concepita originariamente come soluzione temporanea per sopperire all'esigenza di smaltimento dei rifiuti di alcuni comuni della provincia di Messina, con una volumetria di circa 130.000 mc, per poi essere progressivamente ampliata fino a diventare una delle discariche più grandi della Sicilia, con volumetria di 1.720.000 mc) è ormai un dato acquisito, nel senso che tutti gli enti e gli organi interpellati hanno evidenziato la sussistenza di concreti, attuali e gravi pericoli per la salute e l'incolumità pubblica dovuti alla produzione del biogas, e gravi rischi ambientali connessi ai quantitativi di percolato prodotti dai rifiuti (cfr. tra gli altri doc. 136/1; Prefettura di Messina). Negli anni, presso la discarica sono stati effettuati una serie di sopralluoghi da parte dei vari Enti, tra cui l'ISPRA che ha, conseguentemente, redatto le relazioni di febbraio 2018 e agosto 2023, ove è stata evidenziata l'elevata criticità della discarica e la necessità di far fronte a primi interventi urgenti (riduzione emissioni di biogas in atmosfera; monitoraggio del battente del percolato; copertura discarica e sistema di regimentazione acque meteoriche; ripristino manto stradale; monitoraggio delle acque piezometriche).

Rilevanti informazioni sono poi state fornite dal Procuratore della Repubblica di Messina, che nella relazione trasmessa alla Commissione (doc. 157/2) ha segnalato un procedimento penale concernente la discarica di Mazzarà Sant'Andrea e il disastro ambientale connesso alla illecita

gestione della discarica. In data 27 giugno 2023 il CT nominato in detto procedimento ha depositato una relazione parziale, rappresentando una situazione di imminente e serio pericolo per l'incolumità pubblica, pericolo legato in particolare alla mancata captazione di biogas prodotto dall'ingente quantità di rifiuti presenti sul sito di discarica. La sintesi dell'approfondimento svolto dal CT ha evidenziato che sia la discarica, sia l'impianto di captazione, estrazione, trasporto, recupero e combustione del biogas prodotto dai rifiuti versano in uno stato di totale e pericoloso abbandono. Particolarmente allarmante è quanto riportato nella relazione del procuratore della Repubblica di Messina, allorché viene precisato che *“ dal disastro ambientale in atto possono derivare ulteriori conseguenze dannose per l'incolumità pubblica, considerato che all'interno del corpo di discarica vi sono almeno 90.300.000 litri di percolato che rischiano di riversarsi all'esterno allo stato puro, pressochè in linea diretta e con forza devastante, e di distruggere in pochi secondi più ecosistemi con grave detrimento dei pozzi idrici del Comune di Furnari, siti nelle immediate vicinanze e ubicati idraulicamente a valle della discarica. In particolare, in località c/da Lacco è presente un pozzo del diametro di 300 mm e profondo 65 m che garantisce una portata media di 18 l/s per un volume annuo utilizzabile per uso civile di 567.648.000 litri; inoltre adiacente alla discarica di MAZZARA' Sant'Andrea si svolge un'intensa attività agricola e si coltivano diverse varietà di piante (olivi, viti, agrumi, alberi da frutta e ortaggi). Ulteriori danni per la pubblica incolumità, possono derivare dalla mancata captazione del biogas, anche tenuto conto della presenza di persone residenti in prossimità della discarica e dell'utenza delle strade adiacenti al sito e per il concreto e serio rischio di incendi ed esplosioni”*.

L'incendio divampato il 25 giugno 2024, poco prima del sopralluogo effettuato dalla Commissione, ha ulteriormente danneggiato la rete di captazione del percolato e del biogas. Come documentato dalla Prefettura di Messina (doc.136/1) l'area interessata dal fronte di fiamma oggetto delle operazioni di spegnimento ha riguardato una superficie compresa tra i 10.000 e i 20.000 mq a fronte di un'intera area di 70.000 mq, dove sono stoccati complessivamente materiali di varia natura (Rifiuti solidi Urbani- RSU) per una capacità complessiva tra 2.300.000 e 2.900.000 mc. L'incendio, data la vastità del fronte interessato, ha comportato anche l'impiego di mezzi aerei per le operazioni di spegnimento (con una media di lanci giornalieri complessivi stimati tra gli 80 e i 90 dal 25 al 28 giugno), ma l'ulteriore gettito di acqua sul sito potrebbe avere aggravato la produzione di percolato. L'incendio ha inoltre danneggiato i cavi elettrici dei motori e le tubature per l'emungimento dello stesso, sicché con ordinanza del primo luglio 2024 il Sindaco del Comune di Mazzarà Sant'Andrea ha disposto l'affidamento dei lavori e delle forniture per la riattivazione dell'impianto elettrico e dell'impianto idrico a ditte specializzate esterne. La Commissione ha, quindi, doverosamente approfondito gli effetti dell'incendio sulla situazione ambientale e sulla salute dei cittadini,

acquisendo due relazioni redatte, rispettivamente, dall'ARPA Sicilia (doc. 154/2) e dall'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Messina (doc. 154/3).

Più in particolare, l'ARPA ha indicato i primi esiti analitici dell'attività di campionamento dell'aria ambiente nei luoghi di potenziale ricaduta dei prodotti di combustione, ove è stata rilevata una concentrazione di PCDD/PCDF tra il 25 e il 26 giugno pari a 10.900 Teb (fg/m<sup>3</sup>), superiore al valore stimato mediamente in presenza di una fonte emissiva locale, pari a 300 TE (fg/m<sup>3</sup>), riportato nel Documento "Air Quality guidelines for Europe" (è stato effettuato un campionario ad alto livello, la durata del prelievo è stata di 15 ore e quindi maggiormente rappresentativo dei fenomeni di ricaduta essendo stati rilevati gli effetti e l'evoluzione dell'incendio per diverse ore). Proprio in ragione della formazione di diossine e furani, l'ARPA Sicilia ha "suggerito" a tutti gli enti coinvolti di attenzionare la presenza di eventuali aree adibite a pascolo o coltivazioni per l'attivazione di misure precauzionali. Con successiva nota (doc. 161/1) sono stati aggiornati i dati relativi alle analisi dei diversi campionamenti effettuati e si è evidenziato che il valore di concentrazione di diossine estremamente critico riscontrato nel campione 1, risultato 36 volte superiore al campione di riferimento, è indice della fase acuta dell'incendio della discarica; col proseguire delle attività di spegnimento, i valori misurati nelle altre postazioni, nei giorni seguenti sono risultati notevolmente diminuiti. Quanto alle acque destinate al consumo umano, sempre nel documento citato (doc. 161/1) gli esiti analitici relativi a due campioni prelevati presso i pozzi ubicati in prossimità della discarica di Mazzarà Sant'Andrea (Pozzo Lacco nel comune di Furnari e Pozzo D'Ambona 1 nel comune di Terme Vigliatore) non hanno fatto rilevare superamenti dei parametri chimici delle acque destinate al consumo umano secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 18 del 23 febbraio 2023.

L'ASP di Messina, Dipartimento di Prevenzione Veterinario, ha da parte sua istituito un tavolo tecnico al fine di procedere ad una valutazione del rischio "contaminazione per ricaduta da combustione" mediante un'attività di monitoraggio in emergenza, al quale hanno partecipato, tra gli altri, i Sindaci dei Comuni di Furnari, Terme Vigliatore, Mazzarà Sant'Andrea. Non risulta che abbia partecipato l'ARPA Sicilia, nonostante la disponibilità manifestata nel documento sopra citato. Nella nota del 17 luglio 2024, il Dipartimento di Prevenzione Veterinario ha indicato di aver emesso tre ordinanze Dipartimentali indirizzate ai Sindaci dei citati Comuni di Furnari, Mazzarà Sant'Andrea e Terme Vigliatore, e di aver emanato una disposizione di servizio al Distretto Sanitario di Barcellona Pozzo di Gotto per avviare tutte le procedure di prevenzione e di campionamento e analisi per l'accertamento di una eventuale contaminazione da combustione. Alla data della nota (17 luglio 2024) gli allevamenti siti nei comuni di Mazzarà Sant'Andrea, Furnari e Terme Vigliatore sono stati destinatari di un blocco della movimentazione in BDN: "Il maggior numero delle aziende zootecniche

*indicate (circa l'80%) presenta una tipologia di allevamento a stabulazione fissa e, come risulta dai controlli eseguiti, gli animali sono detenuti al coperto ed alimentati con foraggi e mangimi prodotti al di fuori dei territori a rischio. Nei territori a rischio insistono 2 stabilimenti, la cui tipologia produttiva prevede la trasformazione del latte in prodotti lattiero caseari; tuttavia i suddetti stabilimenti non rappresentano un rischio per la salute pubblica". Sono stati effettuati successivi campionamenti consegnati all'IZS Sicilia per le analisi, ma non sono stati comunicati i risultati. Conclusivamente il Dipartimento di Prevenzione Veterinario ha valutato un rischio di livello basso in merito ad una possibile contaminazione ambientale, pur concludendo che "tuttavia ogni possibile decisione in merito ad un prosieguo di tale attività necessita degli esiti di laboratorio sulle matrici ambientali. Esiti di cui, ad oggi, si rimane in attesa e che verranno comunicati non appena refertati".*

A quanto allo stato risulta, sebbene tutti gli enti coinvolti abbiano segnalato un concreto pericolo per la pubblica incolumità e la necessità di mettere in atto interventi urgenti, i soggetti competenti – in particolare, il liquidatore della Tirreno Ambiente che dovrebbe attivarsi in quanto "gestore" del sito, soggetto responsabile dell'inquinamento, tenuto alla bonifica, il Sindaco del Comune di Mazzarà Sant'Andrea, tenuto ad intervenire per la bonifica del sito, in via residuale rispetto al responsabile della contaminazione, e la Regione Siciliana tenuta ad intervenire in via residuale rispetto al Comune – non si sono ancora attivati. Il Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti (DAR) ha precisato (cfr. doc. 136/2) che l'esecuzione delle attività urgenti e di messa in sicurezza deve essere assicurata dalla Curatela Fallimentare della Tirreno Ambiente e, in caso di inattività di quest'ultima, dai Comuni di Mazzarà Sant'Andrea e di Tripi per le rispettive discariche. Dal canto loro, il Comune di Mazzarà Sant'Andrea e la curatela fallimentare hanno evidenziato in più occasioni di non avere le risorse necessarie, economiche e tecniche, né dipendenti per fare fronte agli interventi da attuare (il TAR SICILIA, con recente sentenza n. 1598 del 13 maggio 2024, ha rigettato il ricorso proposto dal Comune di Mazzarà Sant'Andrea contro il DAR, affermando la possibilità di rivalsa dell'Amministrazione regionale nei confronti dell'amministrazione comunale inadempiente rispetto agli interventi sostitutivi e stabilendo che la dichiarazione di dissesto "non può di per sé giustificare l'inadempimento del comune rispetto all'obbligo di ripristino della discarica in questione, ben potendo l'amministrazione comunale provvedere a ciò nell'ambito dell'amministrazione corrente, in quanto strutturalmente separata dalla gestione dei debiti pregressi"). Con riferimento al progetto di messa in sicurezza definitivo (approvato nella conferenza dei servizi del 21 settembre 2022 con il parere negativo dell'assessore del comune di Furnari e con prescrizioni dettate da ARPA), il relativo importo è pari ad euro 23.706.209,84, mentre la disponibilità finanziaria per le attività di messa in sicurezza e riqualificazione della discarica predetta, stanziata nell'ambito del PNRR è pari a 12 milioni di euro. Con decreto n. 406 del 17 maggio 2023, il DAR ha delegato la Società per la

Regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti (SRR) “Messina Provincia Società Consortile per Azioni”, quale soggetto attuatore per la realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza, chiusura e riqualificazione della discarica. Tuttavia, a causa della mancanza di copertura finanziaria, il soggetto attuatore ha rappresentato in una riunione in Prefettura in data 18 dicembre 2023 l'impossibilità di avviare le procedure di gara.

Peraltro, è stata rimarcata da ISPRA ed ARPA l'assenza di uno studio idrogeologico sulle possibili interferenze con la falda acquifera, ritenuto condizione in assenza della quale non si può procedere alla realizzazione del progetto. Per questo motivo l'Assessorato all'Ambiente e Territorio della Regione ha riferito che tale studio assume una rilevanza fondamentale al fine di scongiurare che la fuoriuscita del percolato possa raggiungere la falda acquifera, causando un disastro ambientale.

Di assoluta rilevanza in relazione al citato incendio sono poi le dichiarazioni rese in sede di audizione dal Procuratore della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto, il quale ha confermato l'apertura di un procedimento penale per incendio doloso e disastro ambientale, riferendo come l'incendio possa essere stato dolosamente appiccato per amplificare l'emergenza e spingere l'amministrazione competente all'erogazione dei finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi urgenti di messa in sicurezza.

Conclusivamente, quanto accertato con riferimento alle discariche di Bellolampo e di Mazzarà Sant'Andrea è emblematico dei gravissimi problemi ambientali cagionati dall'impiego delle discariche quale principale sistema di smaltimento dei rifiuti. Un sistema, questo, che non solo ha determinato e determina situazioni di disastro ambientale, ma che pone le basi per una sorta di “ricatto” delle istituzioni che, strette continuamente dall'emergenza, perdono un'effettiva libertà nei processi decisionali. Permane inoltre l'interesse della criminalità organizzata anche di stampo mafioso nel settore dei rifiuti, per il reimpiego dei profitti illeciti derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti e dagli altri reati messi in atto in esecuzione del programma associativo. Ciò comporta la sempre maggiore attenzione da parte delle Prefetture nei procedimenti finalizzati all'iscrizione delle società nelle *white list*. Si tratta infatti di verifiche di fondamentale importanza per inibire alle imprese inquinate ed inquinanti di inserirsi in un settore così delicato, che involge interessi di primaria importanza, non solo di carattere economico, quali la salubrità dell'ambiente e la salute dei cittadini.

La questione si pone con particolare pregnanza in questa fase storica, in cui si potrebbe avviare un cambiamento di rotta attraverso la realizzazione dei termovalorizzatori, che potrebbero, però, sollecitare l'attenzione della criminalità organizzata, o anche di settori della criminalità, per così dire, comune, tenuto conto dei relevantissimi interessi in gioco. Altro tema emerso in maniera netta è quello

delle discariche e degli impianti di trattamento dei rifiuti gestiti dai privati, gestioni effettuate secondo il criterio del massimo guadagno e talvolta in maniera illegale, come dimostrano le indagini condotte dalle procure territorialmente competenti, che in diversi casi hanno portato al sequestro delle società coinvolte, con le conseguenti spese di giustizia che l'amministrazione giudiziaria comporta.

Approfondimenti da parte della Commissione sono attualmente in corso anche con riferimento alla depurazione delle acque reflue e industriali, in relazione alle quali vi sono state numerose procedure di infrazione a livello europeo. Al riguardo, rispetto alle gravi problematiche dei depuratori mal funzionanti o non funzionanti, non risultano allo stato infiltrazioni della criminalità organizzata, ma sussistono problemi di progettazione e di realizzazione, nel senso che, da un lato, i depuratori appaiono costituiti da strutture ormai obsolete, per le quali occorrerebbe un consistente impiego di denaro, dall'altro, tali strutture paiono sottodimensionate rispetto alle necessità del territorio. La Commissione intende altresì svolgere, nel prosieguo dell'attività d'inchiesta, approfondimenti ad ampio raggio sugli illeciti ambientali maggiormente frequenti nei territori interessati, nella prospettiva di individuare, anche a livello normativo, un sistema preventivo e repressivo più immediato, anche attraverso la possibile previsione di istituti premiali incentivanti, che consentano di ottenere un effetto deterrente nella consumazione dei reati ambientali.

### ***2.6 Filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).***

Secondo quanto convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 15 maggio 2024, la Commissione ha avviato uno specifico filone di approfondimento relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS). Si tratta, come noto, di prodotti chimici organici di sintesi, utilizzati da decenni in una varietà di settori industriali e manifatturieri (ad esempio, per i rivestimenti dei contenitori per cibo, nonché per i prodotti utilizzati per la pulizia degli ambienti e nelle vernici), di riconosciuta lesività per la salute umana e per l'ambiente. L'analisi dell'impatto di tali sostanze rientra infatti nelle competenze attribuite alla Commissione dalla relativa legge istitutiva, sotto tre distinti profili: lo smaltimento delle stesse come rifiuto, la loro già rilevata presenza nelle acque superficiali attraverso gli scarichi civili e industriali, con il correlato rischio per l'ambiente, e infine la loro presumibile diffusione nel ciclo agroalimentare.

Le citate sostanze sono, tra l'altro, già state oggetto dell'attività d'indagine della Commissione nelle precedenti legislature, portando alla redazione di due relazioni tematiche nella XVII legislatura e di una ulteriore relazione tematica nella XVIII legislatura, con particolare riguardo alle regioni di

localizzazione dei siti di produzione di tali sostanze in Italia, ovvero il Piemonte e il Veneto, anche se la diffusione dei PFAS si riscontra ormai in tutto il territorio nazionale.

La decisione di avviare una specifica attività d'inchiesta al riguardo ha preso le mosse, anzitutto, dalla consapevolezza che si tratta di un tema che non ha ancora trovato una compiuta soluzione normativa, nonché dalla volontà di aggiornare e innovare il lavoro già svolto nelle precedenti legislature, anche alla luce dei relativi progressi scientifici. La Commissione ha quindi ripreso la propria attività lì dove si era interrotta, ovvero dalle risultanze della relazione sulla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche approvata dalla Commissione medesima nella scorsa legislatura, il 19 gennaio 2022.

La corposa relazione del 19 gennaio 2022 aveva infatti riepilogato la complessa problematica relativa alla diffusione dei PFAS sul territorio italiano, mettendo in luce che i PFAS (sostanze perfluoroalchiliche) costituiscono un vasto gruppo di sostanze molto pericolose per l'ambiente e per la salute umana, difficili da eliminare per la loro forte persistenza e accumulo, sia nelle matrici ambientali, sia nel sangue e nei tessuti grassi della popolazione esposta a queste sostanze. La loro diffusione sul territorio italiano è molto elevata, praticamente quasi ubiquitaria, e ciò aggrava il rischio alla loro esposizione;

Il punto critico è dato dal fatto che né la bonifica degli stabilimenti industriali, né la bonifica delle matrici ambientali nei territori circostanti i siti inquinati – quali discariche, terreni contaminati, acque reflue e le stesse acque di falda, che trascinano nel loro percorso le acque contaminate per molte centinaia di chilometri – può essere effettuata, per mancanza di riferimenti normativi, fino a quando non saranno fissati i limiti di “non contaminazione delle matrici ambientali”, cioè le cosiddette concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nei terreni e nelle acque sotterranee e i limiti nelle acque di scarico e nelle emissioni in atmosfera.

A partire da tale situazione, la Commissione ha anzitutto proceduto, tramite l'audizione dei principali soggetti istituzionali coinvolti (quali i Procuratori della Repubblica di Vicenza e di Alessandria, nonché le ARPA del Veneto e del Piemonte) e l'acquisizione di una corposa mole di documentazione (dalla Provincia di Alessandria, l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e altri soggetti istituzionali), anche di carattere tecnico, ad aggiornare lo stato dei fatti, per poter poi avviare una riflessione condivisa in merito alle possibili soluzioni di carattere normativo.

Risulta infatti chiaro dall'attività d'inchiesta fin qui condotta quanto sia necessario e urgente fissare i limiti nazionali su tutte le matrici ambientali, ed in particolare sugli scarichi, sui terreni e sulle acque sotterranee, senza i quali non si può procedere alle bonifiche. La fissazione dei limiti

nazionali, peraltro, garantirebbe anche la sicurezza e la tranquillità delle diverse Regioni, che – in presenza di limiti fissati nel proprio territorio soltanto attraverso le autorizzazioni delle attività produttive – sono esposte ai ricorsi degli imprenditori interessati a sottrarsi a tali limiti, in quanto non esistono ancora sul punto norme nazionali di carattere primario.

Prendendo atto della situazione esistente, la Commissione ha quindi fatto richiesta al Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) di trasmettere specifica documentazione tecnica al riguardo. A seguito della richiesta della Commissione, il MASE ha trasmesso con nota del 28/10/2024 (doc. 219/1) due documenti di aggiornamento sui PFAS, e precisamente la nota redatta dalla “*Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle acque*” (doc. 219/2) e il documento 219/3, costituito da 4 allegati alla nota precedente, di seguito elencati:

1. Linee guida scarichi;
2. Report ISPRA PFAS;
3. Studio CNR;
4. Proposta revisione direttive acque COM (2022) finale.

Nella citata nota e nei documenti allegati, anche il MASE ravvede la necessità che vengano fissati i limiti sui PFAS nelle matrici ambientali (suolo, acque sotterranee, scarichi ed emissioni in atmosfera), ma subordina la fissazione di tali limiti alla revisione delle direttive comunitarie sugli *standard* di qualità delle acque (SQA). Per quanto riguarda, specificatamente, i limiti alle emissioni dei PFAS negli scarichi delle acque reflue, nella nota del MASE viene detto che è competenza delle Regioni stabilire i valori limite, tenendo conto della linea guida per la definizione dei valori limite allo scarico (VLE) predisposta dal Gruppo di Lavoro di esperti del Ministero e tenendo anche conto degli standard di qualità delle acque (SQA) già fissati per i PFAS con il decreto legislativo 13 ottobre 2015, n. 172, e con il D.M. 6 luglio 2016 (linee guida allegate con il menzionato doc. 219/3).

Nella nota del MASE viene quindi affermato che la competenza per la fissazione dei limiti di emissione allo scarico spetta alle Regioni, che possono definire “*limiti regionali*” più restrittivi dei “*limiti nazionali*”, fissati sulla base delle pressioni ambientali che gli scarichi delle diverse attività produttive possono produrre sulla qualità delle acque superficiali, definita dagli standard di qualità delle acque.

Sulla base di quanto riferisce il MASE nei documenti trasmessi, si esprimono le seguenti osservazioni, nell' attesa dei successivi approfondimenti che potranno effettuarsi nell' ambito dell' attività d' inchiesta.

Anzitutto, si concorda con il MASE che le Regioni possano definire nel proprio territorio limiti regionali più restrittivi rispetto ai limiti nazionali già fissati e si concorda altresì che le Regioni possano, in assenza di limiti nazionali, anche definire propri limiti regionali provvisori per far fronte alle emergenze. Su questo ultimo aspetto, ad esempio, è intervenuta la Regione Veneto, fissando limiti agli scarichi con le autorizzazioni all'esercizio delle attività produttive.

Non si concorda, però, con l'assunto che la competenza a fissare i limiti alla diffusione dei PFAS nelle matrici ambientali, compresi i limiti agli scarichi, sia delle Regioni. Al riguardo, è avviso di questa Commissione, come concluso, tra l'altro, già con la relazione menzionata in principio, approvata nella scorsa legislatura, che la competenza a fissare i suddetti limiti appartenga allo Stato. Depone in tal senso l'articolo 117 della Costituzione italiana, che annovera la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di esclusiva competenza statale, nonché il combinato disposto degli articoli 75 e 101 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Del resto, se la competenza per la fissazione dei limiti sulle matrici ambientali non fosse statale, non si capirebbe neppure perché i limiti sulle matrici ambientali per tutte le altre sostanze inquinanti siano già stati fissati dallo Stato con il citato D. Lgs. 152/2006, sia per gli scarichi (nella parte terza), sia per i terreni e per le acque sotterranee (nella parte quarta), sia per le emissioni in atmosfera (nella parte quinta).

Non solo, quindi, le Regioni non hanno la competenza per fissare i limiti sulle matrici ambientali, che rimane dello Stato, ma sarebbe anche illogico, anche per la necessità di garantire una uniformità di trattamento tra tutti i cittadini e di tutela dell'ambiente, che i limiti non siano nazionali e quindi validi allo stesso modo su tutto il territorio nazionale. In particolare, limiti locali diversi da regione a regione comporterebbero una diversità nelle bonifiche ambientali, che avrebbe conseguenza anche sui costi gestionali delle attività produttive, con spese maggiori per i trattamenti ambientali lì dove fossero stabiliti limiti regionali più bassi e spese minori lì dove non ci fossero limiti o dove i limiti regionali fossero più alti.

Risulta dunque necessario e urgente che lo Stato fissi, con fonte di rango legislativo, i limiti alle emissioni nelle matrici ambientali, non solo per la tutela ambientale, ma anche per poter attuare le bonifiche dei siti già contaminati dai PFAS.

Da quanto considerato nel corso dell'attività d'inchiesta già svolta, anche alla luce delle altre precedenti relazioni sui PFAS, emerge quindi in modo chiaro che il punto focale e determinante per la risoluzione della problematica in esame è la definizione e approvazione dei limiti nazionali nelle matrici ambientali. Più nello specifico, i limiti sui PFAS mancano con riferimento alle seguenti matrici ambientali:

- **Scarichi** (i limiti al riguardo sarebbero da inserire nelle tabelle 3, 3/A e 4 dell'allegato 5 alla parte terza del D. Lgs. 152/2006);
- **acque sotterranee** (al riguardo i limiti delle CSC - concentrazione soglia di contaminazione – sarebbero da inserire nella tabella 2 dell'allegato 5 alla parte quarta del D. Lgs. 152/2006);
- **terreni** (al riguardo i limiti delle CSC - concentrazione soglia di contaminazione – sarebbero da inserire nelle tabelle 1A e 1B dell'allegato 5 alla parte quarta del D. Lgs. 152/06);
- **emissioni in atmosfera** (al riguardo i limiti sarebbero da inserire nelle tabelle della parte quinta del D. Lgs. 152/2006);
- **aria nell'ambiente dei luoghi di lavoro** (al riguardo i limiti sarebbero da inserire nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

Preso atto di tale vuoto normativo, sulla base del principio di precauzione, che regola gli interventi regolatori in campo ambientale, anche a livello europeo, nonché in base agli accertamenti fin qui effettuati e secondo quanto risulta dai pareri già espressi da ISPRA e ISS al riguardo, la Commissione intende elaborare e sottoporre al dibattito pubblico una proposta in merito alla fissazione dei citati limiti, trattandosi di un tema di enorme rilevanza per la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, giungendo altresì, nel prosieguo dell'attività d'inchiesta, anche tramite un costante dialogo con gli altri soggetti istituzionali competenti, a delineare, a beneficio del Parlamento e dei cittadini, un quadro conoscitivo il più possibile completo e approfondito circa l'effettiva portata del fenomeno della diffusione dei PFAS sul territorio nazionale.

### ***2.7 Filone di inchiesta relativo all'analisi dei traffici internazionali di rifiuti, con particolare riferimento a quelli in uscita verso altri Paesi.***

Il tema dell'analisi dei traffici internazionali di rifiuti, con particolare riferimento a quelli in uscita verso altri Paesi, è stato individuato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, quale possibile e rilevante filone di approfondimento, già nella riunione del 20 dicembre 2023. La centralità della tematica e l'importanza di una efficace azione di contrasto è stata poi confermata dalle diverse audizioni svoltesi innanzi alla Commissione, sia dei procuratori della Repubblica coinvolti nelle relative indagini in diverse parti del territorio nazionale, sia dei principali consorzi attivi nella filiera dei rifiuti. Da tale consapevolezza è derivata la decisione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 15 maggio 2024, di dare ulteriore seguito all'attività d'inchiesta sul citato filone di approfondimento, indagandone la correlazione all'attuale sistema di

controllo operato dai consorzi, nonché alla disciplina che regola l'erogazione dei contributi pubblici per il riciclo dei rifiuti. A tal fine, è stato programmato un ulteriore ciclo di audizioni con i principali soggetti che operano nei settori rientranti in questo ambito indagine e si è convenuto che delle delegazioni della Commissione possano altresì procedere a svolgere, in raccordo con le autorità competenti, delle missioni all'estero, presso i luoghi di destinazione dei traffici di rifiuti, per acquisire cognizione diretta delle modalità nelle quali si manifesta il fenomeno in questione.

Più nello specifico, l'inchiesta della Commissione si prefigge lo scopo di analizzare l'ampiezza e la metodologia più ricorrente del fenomeno criminale delle spedizioni illegali di rifiuti, in particolare quelle verso l'estero, nonché le criticità riscontrate in sede investigativa dalle principali agenzie di contrasto, al fine di monitorare ed individuare spunti di miglioramento della normativa applicabile. Attesa la complessità del predetto fenomeno, sono in corso di svolgimento approfondimenti su aspetti di carattere generale afferenti ai traffici illeciti organizzati di rifiuti, ponendo particolare attenzione al settore dei rifiuti plastici, in collaborazione con le istituzioni pubbliche e gli enti dotati di competenza tecnica in materia.

Con riguardo alle audizioni, ad oggi sono state svolte - con riferimento non solo a tale specifico filone - numerose audizioni, di norma riscontrando la viva disponibilità e collaborazione dei soggetti coinvolti.

L'attività della Commissione si è poi caratterizzata, anche in questo campo, per una stretta collaborazione istituzionale con l'autorità giudiziaria, nel rispetto delle competenze rispettivamente attribuite. In particolare, l'esigenza di disporre di una casistica rilevante relativa alle più frequenti modalità di manifestazione e alle più efficaci attività di contrasto del fenomeno in oggetto ha comportato l'acquisizione all'archivio della Commissione, ad esempio, dalla Procura della Repubblica di Roma, della documentazione relativa al Proc. Pen. 55318/2019, riguardante un complesso traffico illecito organizzato di rifiuti tra le regioni Campania, Lazio e Friuli Venezia Giulia, con incendio di un sito commerciale del frusinate adibito alla gestione di tali rifiuti.

Nella stessa logica di un proficuo dialogo con le altre istituzioni direttamente coinvolte nella lotta ai traffici transnazionali di rifiuti, la Commissione ha avanzato richiesta di una puntuale relazione all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (facendo seguito all'audizione del relativo Direttore generale), al fine di verificare quali procedure e obblighi, da un punto di vista documentale, amministrativo e della tracciabilità, si applichino alle spedizioni di rifiuti nel momento in cui le partite vengono "sdoganate". Altra richiesta è stata avanzata alla Direzione Generale Economia Circolare e Bonifiche del MASE in ordine al funzionamento dei consorzi esistenti per la gestione delle plastiche,

ivi compreso il sistema di contributi economici. Tali richieste hanno ricevuto puntuale riscontro e sono allo studio della Commissione al fine del prosieguo dell'attività d'inchiesta.

La dimensione transnazionale dei traffici di rifiuti e l'accento posto, sin da subito, sull'importanza di una cooperazione altrettanto internazionale nelle azioni di contrasto ha poi comportato l'instaurazione di un dialogo collaborativo, ancora in corso, tra la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), per riscontrare l'esistenza di filoni investigativi – anche a mezzo di squadre investigative comuni – su traffici illeciti transnazionali di rifiuti da e per l'Italia, con eventuali coinvolgimenti della criminalità organizzata e con indicazione degli Stati UE o extra UE coinvolti e di eventuali propagazioni investigative su società o Enti italiani. Altro rilevante obiettivo consiste nell'accertare se si siano riscontrate criticità, nel corso dell'attività investigativa in ambito transnazionale, sia dal punto di vista operativo che normativo, nonché della competenza da parte delle Procure ordinarie e distrettuali funzionalmente interessate dai fenomeni di traffico organizzato di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p.. In tal contesto, si è svolta la visita di una delegazione della Commissione presso la sede di Eurojust a L'Aja, nella giornata del 22 novembre 2024, procedendo a un fattivo scambio di informazioni e a un proficuo confronto con il Desk di riferimento (anche tramite l'illustrazione delle modalità di funzionamento di Eurojust, nonché di alcuni esempi pratici di cooperazione giudiziaria nella repressione dei crimini ambientali con caratteri di transnazionalità) e inaugurando una stretta collaborazione che potrà proseguire per il resto della legislatura, a beneficio di entrambe le istituzioni.

Un ulteriore incontro informativo è avvenuto, nella medesima ottica di attenzione agli strumenti di contrasto ai reati ambientali e legati al ciclo dei rifiuti connotati da elementi di transnazionalità, tra una delegazione della Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), sempre in data 22 novembre 2024. Tale incontro, cui seguiranno ulteriori approfondimenti e occasioni di collaborazione tra le due istituzioni, ha preso le mosse proprio dalla consapevolezza che, come sottolineato dal Ministro dell'interno nella sua audizione innanzi alla Commissione (avvenuta in data 26 marzo 2024), preso atto che il settore criminale ambientale “è fortemente spinto dalla massimizzazione dei profitti, senza ancorarsi a uno specifico contesto territoriale”, lo scambio informativo tra tutte le Forze di polizia, finalizzato a una maggiore condivisione e raccordo proprio tramite Europol, risulta “di fondamentale importanza per lo sviluppo di strategie di contrasto delle consorterie criminali a livello internazionale”.

L'aspetto del coinvolgimento delle società italiane e/o estere nella gestione del traffico illecito è stato poi particolarmente attenzionato, anche al fine della formulazione di eventuali ipotesi di intervento normativo idonee a modulare le disposizioni del D. Lgs. n. 231 del 2001, ampliando ad

esempio i cosiddetti *reati spia* e sanzionando l'utilizzo di schemi societari per le finalità illecite in oggetto.

In base alle prime risultanze dell'attività di approfondimento svolta dalla Commissione, è emersa l'importanza di analizzare l'intera filiera del traffico transfrontaliero di rifiuti ed i connessi fenomeni criminali, che costituiscono una delle principali criticità per l'intero sistema di *governance* ambientale, per lo sviluppo sostenibile e per la piena attuazione dei principi dell'economia circolare. Tale attività di approfondimento mira quindi a disvelare i preoccupanti risvolti transnazionali dei traffici illeciti di rifiuti e le criticità del sistema amministrativo e penale, che non sempre risulta adeguato a fronteggiarli, con l'intento di approdare a valutazioni di carattere criminale e possibili ipotesi di intervento sulle norme di settore (peraltro, in un frangente temporale coevo ai lavori tesi al recepimento della direttiva UE n. 1203/2024 per la tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la precedente direttiva CE n. 2008/99).

Con tale obiettivo, le attività di acquisizione documentale e le audizioni finora svolte sono state anzitutto mirate a chiarire le modalità operative e le connesse criticità dei segmenti gestionali o istituzionali a vario titolo coinvolti nella filiera della gestione e spedizione dei rifiuti, tra cui, come accennato, MASE, Agenzia delle Dogane, Consorzi per le plastiche, ma anche Carabinieri, Guardia di Finanza, Capitanerie di Porto.

Tra i più significativi profili di criticità sinora emersi, e che saranno oggetto di successivi approfondimenti, si segnala quello relativo ai sistemi di controllo doganale e portuale, essendo i porti snodi fondamentali per il transito estero di *rifiuti* variamente catalogati, spesso falsamente classificati, altrettanto spesso scarsamente controllati: può accadere infatti che ne venga mutato fraudolentemente il codice identificativo EER (trattasi di codice univoco di identificazione del rifiuto in ogni fase della sua gestione), oppure che ne venga fatta cessare l'appartenenza al novero dei rifiuti in favore dell'assunzione della nuova qualità di materia prima secondaria (*End of Waste*), a seguito di trattamento fittizio. Al riguardo, si stima<sup>14</sup> che almeno l'80% delle merci (compresi i rifiuti), su scala globale, viene movimentato via mare, su vettore navale. La globalizzazione dei commerci ha poi favorito l'espansione dell'uso del contenitore (le navi portacontainers di taglia maggiore possono

---

<sup>14</sup> In tal senso i dati resi disponibili da Confindustria, visionabili al link <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/prodotti/previsioni/rapporto/focus/rapporto-previsione-economia-italiana-primavera-2024/01499254-b313-4c2a-9d6d-6cf23888b01c#:~:text=La%20modalit%C3%A0%20di%20trasporto%20via,circa%20il%2050%25%20in%20valore>

contenere oltre 20.000 containers, paragonabili logisticamente ad un ipotetico treno merci lungo 70 Km circa) e delle navi costruite e attrezzate per il trasporto alla rinfusa<sup>15</sup>.

Gli approfondimenti che la Commissione si propone di svolgere sul fenomeno in questione avranno perciò lo scopo di verificare, tra l'altro, se e quale *vulnus* affligga uno o più segmenti della filiera dei rifiuti, con particolare attenzione alla continuità della tracciabilità dei rifiuti durante ogni fase dei movimenti intermodali e alle modalità criminali più frequenti per eludere i controlli, principalmente con il metodo del c.d. "giro-bolla"<sup>16</sup>, con la miscelazione abusiva e con un uso spesso improprio del codice EER della famiglia 19 (rifiuti prodotti da impianti di trattamento). In tale contesto, particolare attenzione verrà rivolta al tema se nell'esportazione dei rifiuti e delle merci all'esterno dell'ambito unionale, e quindi verso Paesi extra UE, siano rintracciabili criticità derivanti dalle vigenti norme e procedure doganali comuni in materia di esportazione. In tale settore, un aspetto da approfondire è ad esempio l'utilizzo, nelle bollette doganali, di codici identificativi (in uso solo in campo doganale ai fini dell'esportazione) delle partite di materiali tali da renderne difficoltosa o impossibile la tracciabilità. Ulteriore fattore di complicazione è dato dal fatto che alcuni codici doganali, genericamente riferibili ad ampie categorie merceologiche (ad esempio, plastiche o materiali ferrosi), non trovano univoca corrispondenza nei codici CER (nel caso dei rifiuti) o comunque in quelli identificativi delle partite originarie (nel caso degli *end of waste*).

I suddetti elementi risultano dagli approfondimenti finora svolti dalla Commissione, tra cui la visita effettuata presso il Porto di Rotterdam il 21 novembre 2024, l'audizione del procuratore della Repubblica di Salerno, che ha chiarito quanto la vulnerabilità del porto di Salerno e la mancanza di sistemi di verifica – quali ad esempio scanner ed altro – rendano quel porto, al pari di altri, un facile varco di accesso di traffici illeciti (anche) di rifiuti, e l'audizione del procuratore della Repubblica di Trento, che ha illustrato alla Commissione, in seduta segreta, gli aspetti rilevanti di alcune indagini condotte al riguardo. Sul punto, occorrerà quindi verificare se il comparto amministrativo nazionale disponga di strumenti di verifica e controllo adeguati, efficienti ed efficaci.

Infine, come già accennato, nel prosieguo dell'attività d'inchiesta, la Commissione intende prestare particolare attenzione all'aspetto dei crimini di impresa che, nei traffici illeciti organizzati di

---

<sup>15</sup> *ibidem*.

<sup>16</sup> Sinteticamente, si intende per giro-bolla la produzione di documentazione di accompagnamento delle partite di rifiuti, ideologicamente falsa, tesa ad attribuire qualificazioni giuridiche di comodo ai rifiuti che le compongono (ad esempio, indicando fraudolentemente che è stato eseguito il trattamento finalizzato al recupero o al cambiamento del codice CER), ovvero a dimostrare fittiziamente l'avvenuto trattamento di rifiuti, il rispetto della tracciabilità delle partite e occultare la corretta qualificazione giuridica degli stessi.

rifiuti, anche a carattere transnazionale, appaiono sempre più frequenti e sempre più legati a dinamiche di criminalità organizzata, spesso coadiuvati da “esperti” del settore. Tali approfondimenti coinvolgono necessariamente gli strumenti giuridici del c.d. “sistema 231”, nonché l’importanza del metodo c.d. “*follow the money*” per le indagini, tese ad accertare diverse fattispecie penali, tra le quali appaiono di significativo rilievo, specie in contesti di criminalità organizzata che esercita potere sul territorio e risulta capace di infiltrarsi nelle istituzioni pubbliche, le ipotesi di omissione e corruzione (volte ad ottenere, ad esempio, il rilascio di autorizzazioni all’esercizio, alla spedizione o allo sdoganamento, o l’omissione del corretto espletamento di vigilanza e controllo) e quelle – spesso connesse – di falso nella catalogazione dei rifiuti, nei casi di permeabilità degli apparati pubblici e scarso controllo doganale.

In questo spirito, nel senso di una condivisione d’intenti con tutti gli attori istituzionali coinvolti nella lotta al traffico transnazionale di rifiuti, una delegazione della Commissione ha partecipato alla sedicesima edizione del Forum internazionale PolieCo sull’economia dei rifiuti, tenutasi a Napoli il 27 e 28 settembre 2024. Nel corso di tale forum, che ha raccolto esperti del settore ambientale e rappresentanti del mondo accademico, istituzionale e imprenditoriale, sono stati trattati diversi temi d’interesse per l’attività della Commissione, tra cui la biodegradabilità e compostabilità dei beni di competenza del PolieCo in agricoltura, con ricaduta sul cibo *made in Italy* e sulla salute, le nuove frontiere del traffico dei rifiuti e gli strumenti economici e giuridici per favorire gli acquisti di beni in plastica riciclata. In tale contesto, il presidente della Commissione, on. Jacopo Morrone, ha svolto una relazione nella quale, dopo aver illustrato il fenomeno dei traffici illeciti di rifiuti come una delle sfide più complesse per la *governance* ambientale, ha altresì riportato dati allarmanti, quali l’aumento del 66% dei reati accertati nel 2023 e la presenza, in tale settore, di organizzazioni criminali che riescono spesso ad eludere la normativa ed i sistemi di controllo, specie in aree doganali e portuali.

In ottica costruttiva, e chiarendo altresì le prospettive per il prosieguo dell’attività d’inchiesta della Commissione, il presidente ha evidenziato la necessità di migliorare il sistema di tracciabilità dei rifiuti e di rafforzare la collaborazione internazionale per contrastare efficacemente il traffico illecito, intervenendo a integrare l’ordinamento giuridico esistente con l’obiettivo, di carattere generale, di potenziare la capacità preventiva e repressiva dei reati ambientali, anche mediante l’individuazione di nuovi strumenti a disposizione delle forze dell’ordine per operare con maggiore efficacia in un settore strategico come quello dei rifiuti.

### ***2.8 Filone d'inchiesta relativo alle attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro.***

Secondo quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 27 giugno 2024, la Commissione – dando seguito a quanto previsto dalla relativa legge istitutiva, (L. n. 53 del 10 maggio 2023), che attribuisce alla medesima, al comma 1, lettera n), dell'articolo 1, la competenza ad indagare, tra l'altro, sull'esistenza “*di attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, compreso il loro traffico transfrontaliero, anche ai fini dell'aggiornamento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente nonché del contrasto del traffico illecito di prodotti con marchio «made in Italy» contraffatti o alterati*” – ha avviato uno specifico filone di approfondimento riguardante le attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento proprio alle condizioni di lavoro. L'intenzione della Commissione, anche alla luce delle recenti e tragiche notizie di cronaca relative al fenomeno noto come “caporalato”, è stata quella di concentrare la propria attenzione sull'impatto del caporalato stesso nel settore agricolo e agroalimentare, indagando l'incidenza e l'ampiezza del fenomeno sul territorio nazionale, le relative ricadute distorsive sul corretto funzionamento del sistema economico-produttivo, nonché gli eventuali collegamenti con forme di criminalità organizzata.

Al riguardo, l'attività d'inchiesta, ancora in corso di svolgimento, si è caratterizzata fin dal principio per la combinazione tra un'attività di generale approfondimento sul tema, volta ad acquisire un primo quadro conoscitivo sul fenomeno tramite un dialogo con molteplici soggetti istituzionali ed accademici attivi nel settore (tra i quali EURISPES, la Fondazione “Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare”, e il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro), e una parallela attività di analisi di specifiche situazioni territoriali, tali da destare particolare allarme sociale.

Nell'ambito del secondo dei profili citati, una delegazione della Commissione si è recata in missione a Latina, nella giornata del 25 luglio 2024, procedendo a delle audizioni in sede e a dei sopralluoghi presso una locale impresa agricola oggetto di sequestro, con il supporto dell'autorità giudiziaria e delle forze dell'ordine. Tale decisione ha fatto seguito, tra l'altro, alle notizie di stampa riguardanti la morte di Satnam Singh, nato in India il 5.1.1993, residente in Cisterna di Latina, bracciante agricolo morto il 19 giugno 2024, per “infortunio sul lavoro”. Come noto, Satnam Singh ha riportato lesioni che ne hanno cagionato la morte nel corso dell'attività lavorativa, in nero, presso

l'azienda agricola "Lovato Antonello" dove veniva agganciato da un macchinario avvolgiplastica a rullo, trainato dal trattore che gli tranciava il braccio destro e schiacciava gli arti inferiori. È morto per emorragia, anche a causa del mancato tempestivo intervento dei soccorsi. Difatti, il suo datore di lavoro lo aveva lasciato agonizzante davanti casa, mentre il suo braccio è stato trovato mozzato in una cassetta della frutta. La Commissione, dopo essersi recata direttamente sui luoghi ove si è verificato il fatto, ha peraltro riscontrato, tramite apposite acquisizioni documentali, che Lovato non era sconosciuto agli uffici di Procura: il 4 agosto 2023 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Latina, all'esito di attività di indagine condotta dal Nucleo Investigativo, dal Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro di Latina, ha emesso un avviso di conclusione delle indagini preliminari nei confronti di sedici imprenditori agricoli, indagati per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e per inosservanza delle norme di sicurezza ed inottemperanza agli obblighi di formazione e vigilanza sanitaria. Tra questi vi era Lovato Renzo, titolare della impresa Agrilovato, padre di Lovato Antonello, per aver impiegato manodopera illegale di persone di etnia indiana, bengalese e pakistana, all'interno di aziende nei territori dei comuni di Terracina, Latina, Sabaudia e San Felice Circeo.

Le citate indagini, condotte dal marzo 2019 al dicembre 2020, mediante attività tecniche, accessi ispettivi e servizi di o.c.p., avevano consentito di accertare:

- l'assunzione e l'impiego di manodopera di cittadini extracomunitari di etnia indiana, bengalese e pakistana, all'interno delle aziende agricole;
- la reiterata corresponsione delle retribuzioni a cottimo, con importi inferiori a euro 8,65 all'ora (retribuzione minima prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per gli operai agricoli);
- la violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, per cui i lavoratori erano costretti a lavorare minimo otto ore al giorno senza corresponsione degli straordinari;
- l'inosservanza delle norme di sicurezza, non avendo i datori di lavoro ottemperato agli obblighi di formazione e vigilanza sanitaria;
- la sottoposizione dei lavoratori a condizioni di lavoro ed alloggiative in strutture inadeguate, obbligati ad operare anche in condizioni climatiche avverse, raggiungendo le aziende agricole a bordo di mezzi fatiscenti, dietro il compenso economico mensile di circa 110 euro per ciascun lavoratore.

A fronte delle riscontrate illiceità, la Procura ha avanzato richiesta di misura cautelare personale e reale, rigettata non essendo state ritenute attuali le esigenze cautelari, procedendo quindi a regolare giudizio.

Restano da comprendere le ragioni per le quali l'avviso di concluse indagini del 4 agosto 2023 nei confronti dei Lovato per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. (successivamente al rigetto da parte del Gip della richiesta di misura cautelare personale e reale avanzata dalla Procura) non fosse stato ancora notificato agli indagati prima dell'evento drammatico verificatosi il 19 giugno 2024. Da tale vicenda, ancora oggetto di approfondimento, emerge ampiamente la situazione di illegalità in cui operava l'azienda. Tuttavia il procedimento si è arenato per una stasi nella fase della notifica dell'avviso di concluse indagini, notifica che, ove effettuata per tempo, avrebbe probabilmente comportato – in conseguenza della *discovery* degli atti di indagine – un maggiore rispetto delle regole da parte degli imprenditori coinvolti.

Vicende come quella in esame hanno portato la Commissione ad effettuare, anzitutto, come accennato in premessa, un'analisi del vigente quadro normativo e degli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione delle istituzioni per contrastare il fenomeno del caporalato, oggi osservabile secondo diverse prospettive.

La norma cardine al riguardo è data dall'articolo 603-*bis* c.p., che punisce il datore che impiega e l'intermediario che fornisce manodopera mediante sfruttamento. È il legislatore ad aver individuato gli indici sintomatici dello sfruttamento (ciascuno di per sé sufficiente ad integrare la fattispecie), dati dalla reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, dalle reiterate violazioni della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie, dalla sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, dalla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

La norma sopracitata è volta a fornire una risposta, in sede legislativa, alle difficoltà riscontrate in sede di accertamento giudiziale (si pensi all'originaria formulazione, che sanzionava il solo intermediario e nelle sole circostanze di attività organizzata di intermediazione) e al vuoto di tutela rispetto ad un fenomeno di sistematica verifica. Viene in questo modo punita una condotta che solo in parte e nelle sue più gravi espressioni era suscumbibile nella previsione della riduzione in schiavitù, ampliandone le maglie e prevedendo inoltre presidi di efficacia quali confisca obbligatoria, misure interdittive, responsabilità amministrativa dell'ente e arresto obbligatorio in flagranza. Di particolare rilievo è la previsione introdotta dalla Legge 29 ottobre 2016, n. 199, consistente nel controllo giudiziario dell'azienda, quando vi sia pericolo che la libera disponibilità di questa da parte dell'imprenditore possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato o agevolare la commissione

di altri reati. Risulta rimedio alternativo al sequestro, che salvaguarda i livelli occupazionali e il valore economico del complesso aziendale. Come avviene anche in materia antimafia, il controllo giudiziario contempera i diversi interessi, evitando che l'intervento dello Stato possa pregiudicare proprio i soggetti che vuole tutelare, privandoli del lavoro. Non deve tuttavia affermarsi l'idea che l'unico lavoro possibile sia quello svolto "a costo dei diritti". Difatti, l'amministratore controlla il rispetto delle norme e le condizioni lavorative, regolarizza i lavoratori e adotta misure atte ad impedirne la reiterazione. L'intervento descritto è così volto a mantenere l'impresa sul mercato nel rispetto delle norme vigenti. Non può però ignorarsi il dato fattuale per cui, talvolta, è il costo della stessa regolarizzazione a non consentire all'impresa di sopravvivere, facendo sì che l'irregolarità diventi l'unico modo per l'impresa di non incontrare il dissesto.

Il lavoratore che l'articolo 603-*bis* c.p. vuole tutelare è dunque quello che non ha sicurezza sul lavoro, che non può infortunarsi né ammalarsi, che non avrà una pensione né giorni di riposo e orari congrui. Tanto vale a dire che viene così privato del nucleo minimo delle garanzie riconosciuto dalla Costituzione, che fa proprio del diritto al lavoro il mezzo di espressione della personalità e strumento di elevazione della dignità umana.

La norma menzionata è strutturata in modo da comprendere le diverse forme che può assumere il fenomeno da contrastare: di regola il reclutamento avviene su base giornaliera, il rapporto di lavoro non è contrattualizzato e la sua instaurazione non viene comunicata alle autorità di vigilanza; in alcuni casi l'intermediario si limita a reclutare e pagare la manodopera, con funzione di capi-squadra, in altri casi esercita controllo con il ricorso a minaccia e violenza. L'intermediazione permette al datore di imputare il rapporto di lavoro (e l'articolato apparato di tutele ad esso connesso, secondo quanto previsto dal legislatore con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81) a terzi deresponsabilizzati o comunque di renderlo invisibile e quindi di più difficile controllo.

La giustificazione che viene talvolta fornita per il mancato ricorso alle forme contrattuali previste è la necessità di estrema elasticità in settori produttivi soggetti a forti variazioni di condizioni e di mercato, quali appunto l'agricoltura (in quanto tale, fortemente legata ai cicli stagionali e produttivi); ciò però di fatto conduce il lavoratore a tollerare qualsiasi condizione di lavoro, rispetto ad una alta concorrenza di offerta. È una lotta tra *poveri*, dove a perdere è chi decide di non dismettere più i propri diritti in termini di compensi e condizioni di lavoro al di sotto degli standard di legge, con orari prolungati e ritmi di lavoro estenuanti, condizioni ambientali disagiati, assenza di tutele per la propria sicurezza e salute. In questo modo si abbatte il costo fisso della manodopera, scaricandone il prezzo sul soggetto che non può ribellarsi né denunciare. Vale la pena di notare che tale fenomeno si manifesta non solo nel settore agricolo (oggetto d'indagine da parte della Commissione), ma anche

in edilizia, nella logistica, nelle consegne a domicilio, nel turismo, spesso nella forma apparentemente legale di contratti di somministrazione da parte di regolari agenzie di lavoro e di appalti a società di servizi o cooperative. Nei casi in cui il rapporto è regolarizzato, la sua reale condizione viene occultata da documentazione formalmente liceizzante, come contratti in linea con quelli collettivi nazionali e retribuzioni tracciate che in parte tornano in contanti al datore.

Sempre più frequentemente al fenomeno si associa poi l'indebita percezione dell'indennità di disoccupazione agricola. Le prestazioni sociali garantite dall'Inps divengono così una forma patologica di assistenzialismo: apparenti imprenditori agricoli offrono la spendita del rapporto lavorativo inesistente, in assenza totale o parziale di fondi, denunciando un numero di lavoratori di gran lunga sproporzionato rispetto al fabbisogno di manodopera. La dichiarazione dei fittizi rapporti di lavoro consente ai braccianti agricoli di percepire indennità di disoccupazione in cambio di dazioni in denaro, attestando falsamente all'Inps di aver prestato almeno 52, 104 o 156 giornate di lavoro, che permettono loro di maturare il diritto al beneficio. Vi si aggiungono reati collaterali o strumentali ai predetti fenomeni, come il ricorso a falsa documentazione in sede di autocertificazione o di induzione in errore del pubblico ufficiale, fino ai più gravi condizionamenti di pubblici ufficiali (si pensi a funzionari prefettizi, ispettori Inps, medici certificatori), nonché favoreggiamento dell'ingresso illegale di stranieri (art. 12, commi 1, 3, 3-ter, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, cosiddetto TUI) o della loro permanenza (art.12, comma 5, TUI), riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento lavorativo (artt. 600 e 601 c.p.).

Il radicamento del fenomeno è stato sottolineato, ad esempio, dai soggetti istituzionali attivi nella lotta al caporalato nel territorio di Latina. È emerso, in sede di audizione del Procuratore di Latina, come le condizioni di sfruttamento siano spesso accompagnate dal contributo di soggetti compiacenti, come accaduto in un procedimento che ha visto coinvolti 222 cittadini indiani, a cui venivano prescritti da un medico di base farmaci stupefacenti (il Depalgos), per alleviare la fatica. Nel corso delle indagini sono state accertate 872 prescrizioni mediche del Servizio sanitario nazionale e ulteriori 107 prescrizioni non del Servizio sanitario relative a 1.585 confezioni di questo farmaco, che poi veniva venduto in due farmacie compiacenti. Così, il Prefetto di Latina ha segnalato come imprese agricole compiacenti, al prezzo di 4.000-8.000 euro, ricorrendo abusivamente alla disciplina del cosiddetto Decreto Flussi, dichiarino di assumere stranieri che, in tal modo, conseguono il permesso di soggiorno attraverso dichiarazioni di falso impiego e conseguente ingresso stagionale. Ancora, sul versante agroalimentare, si fa continuo ricorso a finanziamenti europei con procedure di erogazione alterate da falsa documentazione, spesso di natura autocertificativa.

Fondamentale nel contrasto al fenomeno in questione risulta il raccordo tra le istituzioni pubbliche coinvolte, nel rispetto delle reciproche competenze. Dal punto di vista operativo, l'intervento è infatti sia amministrativo che penale. Sono spesso le verifiche effettuate da comparti speciali di Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza, nonché da ispettori Inps, a consentire di far emergere situazioni di patente illegalità, dal punto di vista sia della regolarità lavorativa (e quindi della sicurezza sui luoghi di lavoro) sia di più gravi forme di sfruttamento.

Un inquadramento numerico dell'estensione del fenomeno è stato fornito alla Commissione dal Nucleo Carabinieri Tutela del Lavoro, che hanno riferito:

- a livello di aziende agricole, di 766 aziende controllate (di cui 473 risultate irregolari, pari al 61,7%), di 433 persone denunciate all'A.G. (di cui 13 in stato di arresto), di 199 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale elevati, di ammende e sanzioni amministrative contestate per un ammontare di euro 3.699.287,93, nonché di 13 aziende agricole sottoposte a sequestro per carenti condizioni igienico sanitarie;
- a livello di cantieri edili, di 1.756 cantieri controllati e 2.775 imprese (di cui 1.897 risultate irregolari), di 1.606 persone denunciate all'A.G. per violazioni delle norme di prevenzione di cui al Testo Unico sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro, di ammende e sanzioni amministrative contestate per un ammontare di euro 11.129.389,00, di 19 cantieri edili sequestrati, per evidenti carenze in materia di salute e sicurezza;
- a livello di industria, di 605 imprese controllate (di cui 402 risultate irregolari), di 369 persone denunciate all'A.G., di cui 280 per violazioni delle norme di prevenzione di cui al Testo Unico sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro, di 169 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale elevati, di ammende e sanzioni amministrative contestate per un ammontare di euro 4.058.262,00, di 16 pertinenze di opifici e macchinari industriali sequestrate, per evidenti carenze di sicurezza;
- a livello di settore terziario, di 3.920 aziende controllate (di cui 2.726 risultate irregolari), di 2.141 persone denunciate all'A.G., di cui 1.813 per violazioni delle norme di prevenzione di cui al Testo Unico sulla Sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché di 1.108 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale elevati.

L'incredibile numero di irregolarità rispetto al numero delle realtà aziendali monitorate ha quindi dato alla Commissione una chiara idea di quanto sia diffuso il fenomeno, stimolando al tempo stesso una ricerca condivisa degli attuali elementi di criticità nell'affrontare lo stesso. Difatti, a fronte di un presidio normativo così vario, il problema non può essere individuato sul piano delle fattispecie incriminatrici, quanto dell'efficacia delle previste forme di prevenzione e repressione. L'efficacia

deterrente di tali misure, infatti, è limitata dalla possibilità per il soggetto di adempiere alle prescrizioni comminate in sede di verifica e dalla difficoltà di esercitare un controllo costante ed approfondito sulla regolarità del lavoro, sia nella fase genetica che in quella dinamica del rapporto. Costituisce inoltre un facile salvacondotto l'intestazione delle società a "teste di legno", spesso nullatenenti o con numerosi precedenti, che, in occasione dell'intervento penale, attraggono su di sé ogni responsabilità. L'intestazione consente al datore di evitare ogni responsabilità penale e personale e di rendere inutile l'aggressione ai patrimoni. L'eventuale confisca, infatti, colpirebbe patrimoni vuoti, mentre i reali profitti emigrano verso il patrimonio del gestore di fatto, anche con operazioni di riciclaggio; così anche le misure interdittive nei confronti della persona fisica e nei confronti della società lasciano indenne il reale *dominus*, pronto a servirsi di altre scatole societarie per lo svolgimento della propria attività di impresa, scaricandone i costi sui lavoratori o sui formali rappresentanti. Tanto anche con la compiacenza di professionisti sui cui gravano obblighi di segnalazione delle operazioni sospette.

La difficoltà dell'emersione è dovuta anche all'assenza di collaborazione da parte delle vittime. A caratterizzare tali fenomeni criminali è infatti, tipicamente, la circostanza per cui la "domanda" di lavoro proviene proprio dalla persona offesa, che, per via del proprio stato di bisogno (perché disoccupato, perché migrante, perché anello nella catena di consumo), si trova in una posizione di subordinazione. Questo rende estremamente difficile non solo la reazione e quindi il rifiuto delle condizioni di sfruttamento che gli vengono proposte, ma anche qualsiasi forma di attivazione (in sede di denuncia) e di contributo (nel corso delle indagini) nei confronti dell'autorità giudiziaria. Si tratta talvolta di persone prive del permesso di soggiorno, a cui vengono sottratti i documenti, senza alcun riferimento sul territorio nazionale, ma anche di cittadini italiani che accettano condizioni degradanti e che non oppongono rifiuti pur di lavorare. In questo modo il lavoro diventa per l'impresa uno dei tanti costi da abbassare, a qualsiasi condizione.

Come già accennato, gli elementi sopradescritti sono stati riscontrati dalla Commissione, oltre che mediante l'attività di studio e confronto di cui si è dato sopra brevemente conto, in attesa dei prossimi approfondimenti, anche direttamente su alcuni territori maggiormente interessati dal fenomeno, in particolare nella zona di Latina. Così, le condizioni di subordinazione sono state rilevate dalla Commissione in sede di sopralluogo, il 25 luglio 2024, presso il fondo agricolo in Borgo Santa Maria, Via del Crocefisso n. 83, dove risultava già organizzata una seconda abitazione nonostante l'intervenuto sequestro, a dimostrazione di una continuità del rapporto nonostante l'intervento giudiziario e della condizione di bisogno dei braccianti. Tale situazione è stata perciò sottoposta dalla Commissione all'attenzione della Procura di Latina.

Dall'altra parte, nelle scelte aziendali il “costo” di un processo penale diventa spesso una voce del bilancio ancora troppo bassa e conveniente rispetto alla inconvenienza del costo del lavoro regolare. Si pensi soltanto al costo della redazione di un modello di organizzazione e controllo (ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), di adeguati corsi di formazione, di un costante monitoraggio sanitario, nonché al rischio di esclusione dalla grande distribuzione per prezzi economicamente non concorrenziali. Diversamente non si spiegherebbero i numeri richiamati dal Nucleo Tutela del lavoro per l'anno 2023, che mostrano un panorama di illegalità ancora capillare, rispetto ai massicci interventi in atto da parte delle forze dell'ordine.

Il filone di approfondimento in oggetto, qui brevemente riassunto nei suoi sviluppi iniziali, si pone quindi come obiettivo quello di dar conto di un fenomeno estremamente sfaccettato, attraverso la prosecuzione dell'attività d'inchiesta sul territorio nazionale, per dare risposta a interrogativi complessi, di natura sociale prima che giuridica.

Come riflette lo stesso nome della Commissione, si tratta di illeciti latamente ambientali: è questione di ambiente di lavoro, della sua sicurezza e della sua vivibilità, della sostenibilità, del suo costo e del suo prezzo. A che costo il datore produce, a che costo il lavoratore si offre? Ma anche a che prezzo il consumatore è disposto ad acquistare il prodotto finale della filiera lavorativa prima e produttiva poi? Difatti, per garantirsi la permanenza sul mercato, diverse aziende concordano con le catene di supermercati un prezzo che, per la sua esiguità, induce i titolari a dichiarare soltanto parte delle ore che i lavoratori svolgono o a pagare a nero e sotto i minimi sindacali. La necessità è dovuta anche alla concorrenza (talvolta al di fuori di appropriati controlli di garanzia di qualità) della frutta che proviene dall'estero. A ciò si aggiunge un contesto costituito da interi mercati ortofrutticoli soggetti a pesanti condizionamenti della criminalità organizzata, spesso presente nell'imporre l'avvalimento di proprie imprese in tutte le fasi della produzione (dalla scelta delle materie prime alle forme di imbustamento e ai mezzi di distribuzione, fino allo smaltimento dei rifiuti).

Una visione atomistica renderebbe il problema di cui si tratta quasi una questione marginale che interessa solo una piccola parte della società: eppure sono gli eventi degli ultimi anni che dimostrano come il fenomeno non sia più limitato al solo settore agricolo o ai soli lavoratori stranieri. Né si può ignorare come ciò che arriva sulle nostre tavole a prezzi irrisori possa essere, per la sua insostenibilità, il prezzo dello sfruttamento. Si tratta, quindi, di responsabilizzare ogni attore: sia l'imprenditore nell'offerta del servizio, che non può prescindere dai suoi costi sociali (sull'ambiente e sulle tutele lavoristiche), sia il consumatore nella scelta di un servizio equo.

Secondo quanto fin qui emerso, un terreno fondamentale di lotta per le istituzioni nell'affrontare il fenomeno trattato è quello della convenienza economica e della opportunità, oltre che della cultura. Potrebbe perciò risultare opportuno prevedere, sotto il profilo premiale, riduzioni fiscali e agevolazioni nella concessione di finanziamenti o nell'instaurazione di rapporti con la pubblica amministrazione. Sul versante prettamente preventivo, potenziali terreni di ulteriore intervento pubblico potrebbero riguardare: la gestione del collocamento al lavoro sia di stranieri che di migranti economici (anche all'interno dello stesso territorio nazionale, dove continuano a registrarsi spostamenti da aree in sofferenza ad aree più produttive), la corretta determinazione del prezzo dei prodotti, la garanzia della trasparenza della loro origine, l'adeguata informazione ai lavoratori dei propri diritti e degli strumenti di tutela, facilitandone altresì l'esercizio, nonché un'azione concertata volta a evitare che le aziende diventino forme di riciclaggio di proventi illeciti, affidandosi all'immediato aiuto dei rinvestimenti criminali per salvare la stessa impresa in difficoltà. Secondo queste prime linee direttive la Commissione intende proseguire la propria attività d'inchiesta sul fenomeno in oggetto, nella consapevolezza che rendendo la tutela dei diritti la scelta più redditizia (oltre che la più giusta) potrà darsi pratica attuazione alla dignità che la Carta costituzionale riconosce al lavoro.

PAGINA BIANCA

**APPENDICE:****ELENCO CRONOLOGICO DELLE AUDIZIONI SVOLTE**

*Martedì 14 novembre 2023* - Audizione di Gilberto Pichetto Fratin, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica.

*Giovedì 16 novembre 2023* - Seguito dell'audizione di Gilberto Pichetto Fratin, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica.

*Giovedì 23 novembre 2023*

- Audizione del Comandante delle Unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Gen. C.A. Andrea Rispoli.
- Audizione dell'Incaricato di Governo per il contrasto al fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, viceprefetto Ciro Silvestro.

*Martedì 12 dicembre 2023* - Audizione di Stefano Laporta, presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

*Giovedì 14 dicembre 2023* - Audizione del Ministro delle Imprese e del made in Italy, Adolfo Urso.

*Lunedì 8 gennaio 2024*

- Audizione dell'assessore alla mobilità, ai trasporti, alla tutela del territorio, al ciclo dei rifiuti, al demanio e al patrimonio della Regione Lazio, Fabrizio Ghera, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.
- Audizione del direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) della regione Lazio, Tommaso Aureli, del direttore del servizio sezione provinciale di Roma di ARPA Lazio, Maila Strappini, e del dirigente del Servizio supporto tecnico ai processi autorizzatori di ARPA Lazio, Marco Rizzuto, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.
- Audizione di Emanuela D'Antoni, Monica Polidori e Claudio Fetoni, rappresentanti del Comitato «Valle Galeria Libera», nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.
- Audizione di Romano Vaccarella e Alessandro Diddi, legali rappresentanti di Manlio Cerroni, ex presidente del consorzio Colari, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.

*Martedì 9 gennaio 2024* - Audizione di Marina Calderone, Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

*Mercoledì 10 gennaio 2024* - Audizione di Ignazio Capuano, presidente del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), di Giovanni Bellomi, direttore generale Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA), e di Claudia Salvestrini, direttore generale del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO).

*Giovedì 18 gennaio 2024* - Audizione di Lamberto Giannini, prefetto di Roma, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.

*Venerdì 19 gennaio 2024*

- Audizione di Luigi Palumbo, amministratore giudiziario della E. Gioni S.r.l., di Pasquale Iovino, consulente dell'amministratore giudiziario, di Alberto Aniasi, consulente dell'amministratore giudiziario, di Massimo Corradetti, direttore tecnico degli impianti, e di Massimo Iannuzzi, consulente dell'amministratore giudiziario, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.
- Audizione di Roberto Gualtieri, sindaco di Roma Capitale, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione ai fatti che hanno interessato l'area di trattamento dei rifiuti presso il sito di Malagrotta.

*Martedì 23 gennaio 2024* - Audizione del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, Nello Musumeci.

*Giovedì 25 gennaio 2024* - Audizione del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Francesco Lollobrigida.

*Mercoledì 31 gennaio 2024*

- Audizione della Presidente del IX Municipio di Roma Capitale, Teresa Maria Di Salvo.
- Audizione dell'Assessore al lavoro, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare e integrativa, formazione professionale, urbanistica, valorizzazione dei beni ambientali, tutela del paesaggio, parchi e riserve naturali, cave, rifiuti, risorse idriche, difesa del suolo e della costa, edilizia pubblica, edilizia residenziale pubblica, protezione civile, acque minerali, termali e di sorgente della regione Marche, Stefano Aguzzi.

*Martedì 13 febbraio 2024* - Audizione del Ministro della salute, Orazio Schillaci.

*Mercoledì 14 febbraio 2024* - Audizione di Sandro Puleio, funzionario della polizia locale di Roma Capitale, reparto operativo esterno di edilizia urbanistica e tutela ambiente.

*Giovedì 15 febbraio 2024*

- Audizione di Sabrina Alfonsi, Assessore all'Agricoltura, ambiente e ciclo dei rifiuti di Roma Capitale.
- Audizione di Giuseppe Paolini, Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino.

*Martedì 20 febbraio 2024*

- Audizione di Maurizio Gambini, sindaco di Urbino.
- Audizione di Ludovico Vaccaro, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia.
- Audizione di Renato Nitti, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani.

*Mercoledì 28 febbraio 2024*

- Audizione di Mauro Tivoli, amministratore delegato «Marche multiservizi S.p.A.».
- Audizione di Davide Fabbrizioli, sindaco di Petriano.

*Giovedì 29 febbraio 2024* - Audizione di Roberto Rossi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari.

*Mercoledì 6 marzo 2024*

- Audizione del Generale di Brigata Luigi Vinciguerra, capo del III reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza.
- Audizione di Mauro Della Betta, Gruppo Immobiliare s.n.c.
- Audizione di Maurizio Mazzoli, ex sindaco di Petriano.

*Giovedì 7 marzo 2024*

- Audizione di Graziella Brancaccio, rappresentante del Comitato «Casal Selce Libera».
- Audizione di Michele Del Prete, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Napoli.
- Audizione di Lazzaro D'Auria, rappresentante di FAI antiracket Foggia «Luigi e Aurelio Luciani».

*Martedì 12 marzo 2024* – Audizione di Daniele Pace, Presidente del consiglio di amministrazione di «AMA S.p.A.», e di Alessandro Filippi, direttore generale di «AMA S.p.A.».

*Mercoledì 13 marzo 2024* – Audizione di Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza.

*Giovedì 14 marzo 2024* – Audizione di Francesca Milito, Direttore generale dell'Azienda ASL Roma 3.

*Giovedì 21 marzo 2024* – Audizione di Vincenzo Infantino, direttore generale di ARPA Sicilia.

*Martedì 26 marzo 2024* – Audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi.

*Giovedì 4 aprile 2024*

- Audizione di Giuseppina Carnimeo, direttore generale di Ecopneus S.c.p.A., e Andrea Caruana, gestore area di Ecopneus S.c.p.A.
- Audizione di Corrado Dentis, presidente del Consorzio volontario per riciclo del PET (CORIPET).

*Martedì 9 aprile 2024* – Audizione del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Nicola Carlone.

*Mercoledì 10 aprile 2024* – Audizione del Comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica, Gen. D. Fernando Nazzaro.

*Mercoledì 17 aprile 2024* – Audizione di Massimo Ferraro, direttore della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare», e di Stefano Masini, membro del Comitato scientifico della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare».

*Giovedì 18 aprile 2024*

- Audizione di Maria Chiara Zaganelli, direttore generale dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali.
- Audizione di Roberto Alesse, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e di Sergio Gallo, direttore della direzione antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli,

nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali.

*Mercoledì 24 aprile 2024* – Audizione di Matteo Ricci, sindaco di Pesaro, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo ai fatti concernenti la discarica di Riceci.

*Martedì 7 maggio 2024* – Audizione di Claudia Salvestrini, direttore generale del consorzio PolieCo, e del prof. Franco Silvano Toni di Cigoli, giurista del consorzio PolieCo.

*Mercoledì 8 maggio 2024* – Audizione del Gen. B. Daniel Melis, Comandante del Comando carabinieri per la tutela agroalimentare, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali.

*Martedì 14 maggio 2024* – Audizione di Carlo Nordio, Ministro della giustizia.

*Mercoledì 15 maggio 2024* – Audizione del presidente di ASSOAMBIENTE, Chicco Testa, nell'ambito del filone d'inchiesta riguardante il sistema complessivo di gestione dei rifiuti della regione Lazio e di Roma Capitale.

*Giovedì 23 maggio 2024* – Audizione di Andrea Torcoletti, presidente dell'associazione «La Lupus in Fabula», e di Flavio Angelini, presidente di «DiversaMente Associazione per la tutela e valorizzazione della vallata del Foglia», nell'ambito del filone d'inchiesta relativo ai fatti concernenti la discarica di Riceci.

*Mercoledì 26 giugno 2024*

- Audizione, in videoconferenza, di Flavio Angelini, presidente dell'associazione «La Lupus in Fabula», nell'ambito del filone d'inchiesta relativo ai fatti concernenti la discarica di Riceci.
- Audizione, in videoconferenza, di Gianluca Carrabs, rappresentante dell'associazione «Iniziativa Democratica A.P.S.», nell'ambito del filone d'inchiesta relativo ai fatti concernenti la discarica di Riceci.

*Lunedì 8 luglio 2024*

- Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 maggio 2023, n. 53, del sindaco di Urbino, Maurizio Gambini, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione alla discarica di Riceci, a Urbino.
- Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 maggio 2023, n. 53, dell'ex sindaco di Petriano, Davide Fabbrizioli, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione alla discarica di Riceci, a Urbino.
- Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 maggio 2023, n. 53, dell'ex sindaco di Petriano, Maurizio Mazzoli, nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione alla discarica di Riceci, a Urbino.
- Audizione a testimonianza, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 maggio 2023, n. 53, di Mauro Della Betta, del Gruppo Immobiliare s.n.c., nell'ambito dell'approfondimento avviato in relazione alla discarica di Riceci, a Urbino.
- Audizione del presidente di EURISPES, Gian Maria Fara, e di Marco Omizzolo, ricercatore di EURISPES, nell'ambito dei filoni d'inchiesta relativi alla produzione e contraffazione di prodotti agroalimentari e agroindustriali e alle attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro.

- Audizione del Comandante del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, Gen. B. Antonio Bandiera, nell'ambito del filone d'inchiesta riguardante le attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro.
- Audizione del direttore della Fondazione «Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare», Massimo Ferraro, nell'ambito del filone d'inchiesta riguardante le attività illecite nel settore agricolo, con particolare riferimento alle condizioni di lavoro.

*Mercoledì 10 luglio 2024*

- Audizione del direttore generale dell'Agenzia regionale protezione ambientale (ARPA) della regione Piemonte, Secondo Barbero, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).
- Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Alessandria, Enrico Cieri, e della dottoressa Eleonora Guerra, sostituto procuratore, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).

*Martedì 10 settembre 2024*

- Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, Giuseppe Borrelli, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo all'analisi dei traffici internazionali di rifiuti, con particolare riferimento a quelli in uscita verso altri Paesi.
- Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord, Maria Antonietta Troncone, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo al sistema di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

*Mercoledì 11 settembre 2024*

- Audizione di Lino Giorgio Bruno, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).
- Audizione del direttore generale dell'ARPA Veneto, Loris Tomiato, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo alla diffusione delle sostanze perfluoroalchiliche (PFAS).

*Mercoledì 25 settembre 2024* – Audizione di Adriano De Acutis, Comandante dei Vigili del fuoco di Roma, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo al sistema complessivo di gestione dei rifiuti della Regione Lazio e di Roma Capitale.

*Mercoledì 27 novembre 2024* – Audizione di Sandro Raimondi, procuratore della Repubblica di Trento, e di Federica Iovene, sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Bolzano, nell'ambito del filone d'inchiesta relativo all'analisi dei traffici internazionali di rifiuti, con particolare riferimento a quelli in uscita verso altri Paesi.

PAGINA BIANCA

## LEGGE ISTITUTIVA DELLA COMMISSIONE E REGOLAMENTO INTERNO

18-5-2023

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Serie generale - n. 115

## LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI

LEGGE 10 maggio 2023, n. 53.

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari.**

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

*Istituzione e compiti della Commissione*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

*a)* svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e dei rifiuti di imballaggio, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale;

*b)* individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali e tra le diverse regioni, anche tenendo conto del divario nella dotazione di impianti, ivi compreso il traffico dei rifiuti verso le isole;

*c)* individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico transfrontaliero dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi verso destinazioni estere, anche al fine di accertare l'esistenza e l'ubicazione degli impianti a cui i rifiuti sono destinati, e svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale;

*d)* verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alla destinazione e all'utilizzo dei fondi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza in campo ambientale, alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento;

*e)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati, compresi quelli degli impianti minerari dismessi, e alle attività di bonifica, anche ai fini dell'individuazione del responsabile della contaminazione, nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi, anche in relazione alle condizioni di sicurezza dei siti in cui sono temporaneamente depositati i rifiuti radioattivi nelle more della localizzazione e della costruzione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, verificando altresì lo stato di attuazione delle operazioni di bonifica dei medesimi siti;

*f)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del servizio idrico integrato con riferimento alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché al trattamento dei gessi e allo smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti;

*g)* verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;

*h)* verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto nonché il rispetto della normativa vigente ed eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati;

*i)* indagare sulle attività illecite legate al fenomeno degli incendi e su altre condotte illecite riguardanti gli impianti di deposito, trattamento e smaltimento dei rifiuti ovvero i siti abusivi di discarica;

*l)* compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti innovativi in campo ambientale, comprese le attività di riparazione e di riciclo, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, anche approfondendo il tema della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), in attuazione dei principi della transizione ecologica e dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali;

*m)* indagare sull'esistenza di eventuali illeciti connessi allo smaltimento degli impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile, cosiddetti «rifiuti emergenti», come definiti dall'Agenzia europea dell'ambiente, con particolare riferimento allo smaltimento, al termine del loro ciclo di utilizzazione, dei pannelli solari fotovoltaici, delle pale eoliche, delle batterie nonché di ogni altro materiale o dispositivo utilizzato nelle infrastrutture per la produzione di energia da fonte rinnovabile;

*n)* indagare sull'esistenza di attività illecite nel settore agricolo e agroalimentare, comprese quelle connesse a forme di criminalità organizzata, commesse anche attraverso sofisticazioni e contraffazione di prodotti enogastronomici, di etichettature e di marchi di tutela, compreso il loro traffico transfrontaliero, anche ai fini dell'aggior-



18-5-2023

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Serie generale - n. 115

namento e del potenziamento della normativa in materia di reati agroalimentari, a tutela della salute umana, del lavoro e dell'ambiente nonché del contrasto del traffico illecito di prodotti con marchio «made in Italy» contraffatti o alterati;

*o)* analizzare le cause dell'abbandono di prodotti monouso, anche in plastica, sul suolo e nell'ambiente, verificare l'attuazione data alle disposizioni che recano le misure sanzionatorie applicabili a tale condotta e proporre iniziative per la promozione dell'uso di prodotti riutilizzabili, compostabili o rinnovabili;

*p)* indagare sulle attività illecite legate al fenomeno delle cosiddette «zoomafie» e verificare la corretta applicazione del titolo IX-bis del libro secondo del codice penale.

2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei suoi lavori. La Commissione può redigere relazioni speciali su singole tematiche in materia di ciclo dei rifiuti, anche con riferimento alla situazione emergenziale di talune aree del territorio, con riguardo alle gestioni dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi e radioattivi.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

## Art. 2.

*Composizione della Commissione*

1. La Commissione è composta da diciotto senatori e da diciotto deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo esistente alla Camera e di almeno un senatore per ciascun gruppo esistente al Senato. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti della Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista alcuna delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 7 agosto 2018, n. 99, con la relazione approvata nella seduta del 27 marzo 2019. Qualora una delle situazioni previste nel citato codice di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente il presidente della Commissione e i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione; i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti; è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

## Art. 3.

*Audizioni a testimonianza*

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni previste dagli articoli 366, 367, 368, 369, 370 e 372 del codice penale.

## Art. 4.

*Acquisizione di atti e documenti*

1. La Commissione può ottenere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti dal segreto. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede tempestivamente a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, secondo periodo, la Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.



18-5-2023

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Serie generale - n. 115

Su richiesta dell'autorità giudiziaria che procede sono coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

4. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

## Art. 5.

*Obbligo del segreto*

1. I componenti della Commissione, il personale adetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 1, secondo periodo, e 3.

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

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applicano le pene di cui all'articolo 326, primo comma, del codice penale a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

## 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. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui al comma 1.

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

4. La Commissione si avvale dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di magistrati ordinari collocati fuori ruolo, e può avvalersi di tutte le collaborazioni, che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche o di appartenenza autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

5. Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 300.000 euro per l'anno 2023 e per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della

Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

7. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni parlamentari di inchiesta precedenti.

## Art. 7.

*Entrata in vigore*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 10 maggio 2023

MATTARELLA

MELONI, *Presidente del Consiglio dei ministri*

Visto, il Guardasigilli: NORDIO

## LAVORI PREPARATORI

Camera dei deputati (atto n. 80):

Presentato dall'onorevole Chiara BRAGA e altri il 13 ottobre 2022.

Assegnato alla VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici), in sede referente, il 25 novembre 2022, con i pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), II (Giustizia) e V (Bilancio, tesoro e programmazione).

Esaminato dalla VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici), in sede referente, il 18, il 19, il 24 e il 25 gennaio 2023.

Esaminato in Aula il 27 gennaio 2023 e approvato il 1° febbraio 2023, in testo unificato della Commissione con gli atti nn. C. 532 (on. Ilaria FONTANA e altri), C. 605 (on. Jacopo MORRONE e altri), C. 717 (on. Mauro ROTELLI e altri) e C. 737 (on. Eleonora EVI e altri).

Senato della Repubblica (atto n. 536):

Assegnato alla 8ª Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazione, innovazione tecnologica), in sede redigente, il 2 febbraio 2023, con i pareri delle Commissioni 1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione), 2ª (Giustizia), 3ª (Affari esteri e difesa), 5ª (Programmazione economica, bilancio), 9ª (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) e 10ª (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

Esaminato dalla 8ª Commissione (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazione, innovazione tecnologica), in sede redigente, il 14 e il 21 marzo 2023; il 4 aprile 2023.

Esaminato in Aula e approvato definitivamente il 2 maggio 2023.



## ALLEGATO 3

## REGOLAMENTO INTERNO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

TITOLO I  
NORME APPLICABILIArt. 1.  
*(Norme applicabili)*

1. La Commissione svolge i suoi compiti secondo i principi e per le finalità stabiliti dalla legge 10 maggio 2023, n. 53, di seguito denominata « legge istitutiva ». Per il suo funzionamento si applicano le norme del presente regolamento e, per quanto non disciplinato, le disposizioni contenute nel Regolamento del ramo del Parlamento al quale appartiene il presidente della Commissione.

TITOLO II  
ORGANIZZAZIONE  
DELLA COMMISSIONEArt. 2.  
*(Composizione e durata)*

1. La Commissione, composta secondo le modalità di cui all'articolo 2 della legge istitutiva, resta in carica nel pieno esercizio dei suoi poteri per tutta la durata della XIX legislatura, fino alla prima riunione delle nuove Camere.

2. Per ciascuna questione o affare trattati dalla Commissione, il presidente, salvi i casi in cui ciò sia incompatibile con la natura dell'affare, può attribuire a uno o più componenti il compito di esaminarne i profili istruttori e di riferirne alla Commissione.

3. Il presidente può avocare a sé o revocare i compiti istruttori in caso di inerzia o ritardo del componente cui sono stati affidati.

Art. 3.  
*(Sostituzione dei componenti della Commissione)*

1. In caso di impedimento definitivo, di dimissioni dalla Commissione, di assun-

zione di un incarico governativo o di cessazione del mandato parlamentare, i componenti della Commissione sono sostituiti da altri parlamentari nominati con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui all'articolo 2 della legge istitutiva.

2. Non sono ammesse sostituzioni temporanee dei componenti della Commissione.

Art. 4.  
*(Partecipazione alle sedute della Commissione)*

1. Non è ammessa la partecipazione alle sedute della Commissione di parlamentari che non ne facciano parte o di altri estranei, fatta eccezione per i componenti della segreteria di cui all'articolo 22 e dei collaboratori esterni di cui all'articolo 23.

Art. 5.  
*(Ufficio di presidenza)*

1. L'ufficio di presidenza è composto dal presidente della Commissione, che lo presiede, dai vice presidenti e dai segretari.

2. Il presidente convoca alle riunioni dell'ufficio di presidenza i rappresentanti designati dai gruppi nei casi previsti dal presente regolamento e ogni qualvolta lo ritenga opportuno o ne sia fatta richiesta da parte di un rappresentante di gruppo.

3. Delle riunioni dell'ufficio di presidenza è redatto un processo verbale, non soggetto a pubblicazione nei resoconti parlamentari, contenente almeno le deliberazioni assunte.

Art. 6.  
*(Funzioni del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari)*

1. Il presidente:

a) rappresenta la Commissione e tiene i rapporti con le autorità, gli enti e i soggetti indicati dalla legge istitutiva;

b) convoca la Commissione e ne presiede le sedute, regolando le discussioni e le votazioni;

c) formula e dirama l'ordine del giorno, sulla base delle decisioni assunte dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi ai sensi del successivo articolo 7;

d) dispone le spese di ordinaria amministrazione;

e) svolge i restanti compiti previsti dal presente regolamento.

2. I vice presidenti sostituiscono, su sua delega, il presidente in caso di assenza o di impedimento. Qualora occorra provvedere all'elezione del nuovo presidente, la Commissione è convocata dal vice presidente eletto con il maggior numero di voti. I segretari verificano i risultati delle votazioni e sovrintendono alla redazione del processo verbale.

3. Le prerogative dell'ufficio di presidenza sono esercitate dal presidente nei casi di necessità e urgenza anche in occasione dello svolgimento delle missioni. Il presidente riferisce tempestivamente all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

#### Art. 7.

*(Funzioni dell'ufficio di presidenza)*

1. L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, predispose il programma e il calendario dei lavori della Commissione.

2. Il programma e il calendario approvati con il consenso dei rappresentanti dei gruppi, la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno a tre quarti dei componenti della Commissione, sono definitivi e sono comunicati alla Commissione. Il presidente riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi. Qualora non si raggiunga la predetta maggioranza, il programma e il calendario sono predisposti dal presidente che inserisce le proposte dei gruppi dissen-

zienti in modo da garantire agli argomenti indicati da questi ultimi una quota del tempo disponibile nel periodo considerato ovvero degli argomenti da trattare. Il programma e il calendario così formulati sono definitivi dopo la comunicazione alla Commissione.

3. L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, esamina altresì le questioni, anche riguardanti componenti della Commissione, che dovessero sorgere nel corso dell'attività della stessa.

4. L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delibera sulle spese inerenti all'attività della Commissione, ad eccezione di quelle di ordinaria amministrazione, rimesse alle determinazioni del presidente della Commissione.

### TITOLO III SVOLGIMENTO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE

#### Art. 8.

*(Convocazione della Commissione)*

1. Al termine di ciascuna seduta, il presidente ha facoltà di annunciare alla Commissione la data, l'ora e l'ordine del giorno della seduta successiva.

2. Nei casi in cui non sia stata data comunicazione della convocazione al termine della seduta, la Commissione è convocata dal presidente con avviso personale ai suoi componenti, diramato, di norma, almeno 48 ore prima della seduta. Con l'avviso di convocazione viene trasmesso ai membri della Commissione l'ordine del giorno della seduta.

3. La convocazione può essere richiesta al presidente da un quarto dei componenti. In tal caso il presidente convoca la Commissione con la procedura di cui al comma 2.

#### Art. 9.

*(Ordine del giorno delle sedute)*

1. La Commissione non può deliberare su argomenti che non siano all'ordine del giorno della seduta, salvo che non venga

diversamente deciso dalla maggioranza dei tre quarti dei votanti.

2. Coloro che intendano fare dichiarazioni, comunicazioni o richieste alla Commissione su argomenti non iscritti all'ordine del giorno, devono previamente informare il presidente dell'oggetto dei loro interventi. Il presidente può far trattare l'argomento all'inizio della seduta oppure differire tali interventi al termine della seduta, qualora la trattazione immediata sia di pregiudizio per il normale svolgimento dei lavori.

Art. 10.  
(Numero legale)

1. Per la validità delle deliberazioni della Commissione è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti.

2. Il presidente procede alla verifica del numero legale solo se ciò sia richiesto da quattro componenti. I richiedenti la verifica del numero legale sono sempre considerati presenti agli effetti del numero legale.

3. Se accerta la mancanza del numero legale, il presidente, apprezzate le circostanze, sospende la seduta, o dispone il passaggio ad altro punto dell'ordine del giorno che non preveda votazioni, o toglie la seduta. Se dispone la sospensione della seduta, ne indica la durata, non superiore a un'ora.

Art. 11.  
(Deliberazioni)

1. Le deliberazioni della Commissione sono adottate a maggioranza dei presenti. In caso di parità di voti la proposta si intende respinta.

2. La Commissione vota per alzata di mano, a meno che quattro componenti chiedano la votazione nominale. I firmatari di una richiesta di votazione nominale sono sempre considerati presenti agli effetti del numero legale.

Art. 12.  
(Pubblicità dei lavori)

1. Il presidente può proporre alla Commissione di riunirsi in seduta segreta qua-

lora se ne ravvisi l'opportunità, disponendo che per determinate sedute, o parti di esse, non sia pubblicato il resoconto stenografico, che viene comunque redatto. Dei lavori della Commissione è pubblicato in ogni caso un resoconto sommario. Le delibere della Commissione sono pubblicate negli atti parlamentari, salvo nei casi decisi dalla Commissione.

2. Fatto salvo quanto previsto al comma 1, la stampa o il pubblico possono essere ammessi a seguire lo svolgimento della seduta pubblica in separati locali, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e, limitatamente alle audizioni, può essere altresì disposta la trasmissione sulla *web tv* della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. Nel corso della medesima seduta, il presidente può disporre, apprezzate le circostanze, che sia interrotta, anche solo temporaneamente, tale forma di pubblicità.

3. Relativamente a singoli documenti, notizie e discussioni, la Commissione può stabilire che i propri componenti siano vincolati al segreto, anche per periodi determinati di tempo.

4. Delle sedute della Commissione e dell'ufficio di presidenza si redige il processo verbale di cui è data lettura nella successiva seduta. Se non vi sono osservazioni, esso si intende approvato.

Art. 13.  
(Comitati)

1. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, ovvero con l'istituzione di gruppi di lavoro su temi specifici, secondo quanto stabilito all'articolo 6, comma 2, della legge istitutiva. I componenti di ciascun comitato sono nominati dal presidente della Commissione tenendo conto delle indicazioni dei gruppi presenti in Commissione, ciascuno dei quali deve avervi almeno un rappresentante. Il coordinatore di ciascun comitato è nominato dal presidente della Commissione.

2. I comitati svolgono attività a carattere istruttorio per conto della Commissione relativamente a oggetti determinati e, ove occorra, per un tempo limitato.

3. I comitati non possono compiere atti che richiedano l'esercizio dei poteri propri dell'autorità giudiziaria. Essi riferiscono ogni qualvolta richiesto dalla Commissione o dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, in ordine alle risultanze della loro attività di acquisizione conoscitiva.

TITOLO IV  
MODALITÀ PROCEDURALI E STRUMENTI  
OPERATIVI DELL'INCHIESTA

Art. 14.  
*(Svolgimento dell'inchiesta.  
Poteri e limitazioni)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, entro i limiti di cui all'articolo 1, comma 3, della legge istitutiva.

2. La Commissione può apporre il segreto funzionale su atti o documenti da essa formati o acquisiti. Il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione in riferimento ai reati di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale non può essere opposto ad altre Commissioni parlamentari di inchiesta.

Art. 15.  
*(Attività istruttoria)*

1. Oltre che mediante le indagini e gli esami, di cui al comma 1 dell'articolo 14, la Commissione può acquisire documentazione, notizie e informazioni nei modi che ritiene più opportuni, anche mediante libere audizioni e audizioni a testimonianza, ai sensi dell'articolo 4 della legge istitutiva.

2. I parlamentari, i membri del Governo e i magistrati incaricati di procedimenti relativi agli stessi fatti che formano oggetto dell'inchiesta sono sempre sentiti nella forma di libera audizione.

3. Le persone sottoposte a indagini o imputate in procedimenti penali ovvero proposte o sottoposte all'applicazione di misure di prevenzione per fatti che formano oggetto dell'inchiesta o ad essi connessi sono sentite nella forma della libera audi-

zione, e hanno facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia.

Art. 16.  
*(Audizioni in forma libera,  
audizioni a testimonianza e confronti)*

1. Le persone da ascoltare nella forma della libera audizione sono convocate mediante ogni mezzo ritenuto idoneo.

2. La Commissione può esaminare come testimoni le persone informate dei fatti, la cui testimonianza sia ritenuta utile per lo svolgimento e la conclusione delle attività di inchiesta.

3. I testimoni sono convocati con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, con posta elettronica certificata, servizio di recapito qualificato certificato, o per mezzo della polizia giudiziaria. Se il testimone, regolarmente convocato, si rifiuta od omette di comparire senza che sussista un legittimo impedimento, la Commissione può disporre l'accompagnamento coattivo ai sensi dell'articolo 133 del codice di procedura penale.

4. Il presidente avverte i testimoni dell'obbligo di dire tutta la verità e li avverte altresì delle responsabilità previste dalla legge penale per i testimoni falsi o reticenti.

5. Allo scopo di chiarire fatti e circostanze, la Commissione può procedere a confronti fra persone già ascoltate.

6. Le domande ai testimoni e alle persone ascoltate nella forma della libera audizione sono rivolte dal presidente ovvero dai singoli componenti della Commissione nell'ordine e nei modi fissati dal presidente, che ne valuta l'ammissibilità.

7. Ai testimoni e alle persone ascoltate nella forma della libera audizione è sottoposto appena possibile il resoconto stenografico della seduta in cui sono stati escussi ovvero auditi. I testimoni devono sottoscrivere. Di eventuali richieste di rettifica è fatta menzione in calce al resoconto e di esse il presidente informa la Commissione per gli opportuni provvedimenti. Alle persone audite è indicato un termine, pari di norma a 30 giorni, entro il quale, in mancanza di loro richieste di rettifica, il resoconto verrà considerato definitivo.

## Art. 17.

*(Falsa testimonianza)*

1. Se il testimone commette uno dei fatti previsti come reati dagli articoli 372 e seguenti del codice penale, il presidente della Commissione, premessa una nuova ammonizione circa la responsabilità penale conseguente a detti fatti, ove il testimone persista in tale condotta, fa compilare apposito processo verbale che è trasmesso all'autorità giudiziaria competente. In nessun caso i testimoni possono essere arrestati o trattenuti in stato di arresto provvisorio dalla Commissione. Egualmente si procede alla stesura del processo verbale e alla sua trasmissione all'autorità giudiziaria competente nel caso di reati di cui agli articoli 366 e seguenti del codice penale.

## Art. 18.

*(Denuncia di reato)*

1. Il presidente informa l'autorità giudiziaria di tutti i casi di violazione del segreto apposto dalla Commissione in ordine a notizie, atti e documenti. Di tale informativa è data comunicazione alla Commissione.

2. Se del fatto viene indicato quale autore uno dei componenti della Commissione, il rapporto è trasmesso anche al Presidente della Camera di appartenenza.

3. Qualora sopraggiunga nei confronti di taluno dei componenti della Commissione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge istitutiva, una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 7 agosto 2018, n. 99, con la relazione approvata nella seduta del 27 marzo 2019, il presidente, ricevutane notizia, ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione, nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

4. Il presidente procede altresì a tali comunicazioni in ordine ai componenti della

Commissione che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva o decreto penale in relazione a reati previsti e puniti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dalla legge 22 maggio 2015, n. 68.

## Art. 19.

*(Archivio della Commissione)*

1. L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, anche su proposta del comitato sul regime degli atti, definisce con delibera comunicata alla Commissione e pubblicata nei resoconti, i criteri generali per la classificazione degli atti e dei documenti, anche al fine di stabilirne la consultazione e la riproducibilità nell'ambito della Commissione, nonché la trasmissione alle autorità richiedenti.

2. Qualunque atto o documento che pervenga alla Commissione è immediatamente protocollato a cura dell'ufficio di segreteria. Al momento dell'acquisizione dell'atto o del documento da parte dell'ufficio di segreteria, il presidente ne determina il regime di classificazione e ne dà comunicazione all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

3. Gli atti, le delibere e la documentazione completa raccolta dalla Commissione sono depositati in apposito archivio. Il presidente sovrintende all'archivio, ne cura la funzionalità e adotta le misure di sicurezza che ritenga opportune, d'intesa con i Presidenti delle due Camere. Nei casi di cui all'articolo 18, commi 3 e 4, il presidente può disporre per taluno dei componenti della Commissione limitazioni all'accesso alla documentazione di archivio.

4. La Commissione cura l'informatizzazione dei propri documenti ai sensi dell'articolo 6, comma 7, della legge istitutiva.

5. Gli atti depositati in archivio possono essere consultati dai componenti della Commissione, dal personale amministrativo di segreteria addetto specificamente alla Commissione e, su autorizzazione del presidente, dai collaboratori esterni di cui al successivo articolo 23.

6. Nel caso di atti, delibere e documenti classificati come segreti, non è consentita in nessun caso la possibilità di estrarne

copia, fermo restando quanto previsto dalla legge istitutiva per l'informatizzazione. Tale limite si applica anche per gli scritti anonimi.

Art. 20.

*(Relazioni alle Camere)*

1. La Commissione riferisce alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva, annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogni qualvolta ne ravvisi la necessità, e, comunque, al termine dei suoi lavori.

2. Nei casi di cui al comma 1, il presidente predispone una proposta di relazione o incarica uno o più componenti di predisporla. La proposta è illustrata alla Commissione in apposita seduta. Non può essere divulgata prima che sia stata illustrata alla Commissione.

3. Possono essere presentate relazioni di minoranza, alle quali si applica il medesimo limite alla divulgazione di cui al comma 2.

4. In nessun caso possono essere utilizzate nelle relazioni informazioni risultanti da scritti anonimi.

Art. 21.

*(Pubblicità di atti e documenti)*

1. La Commissione delibera se e quali atti e documenti possono essere pubblicati nel corso dei suoi lavori.

2. Contestualmente alla presentazione della relazione conclusiva, la Commissione decide direttamente quali atti e documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta debbano essere resi pubblici.

3. Tutti gli atti comunque inerenti allo svolgimento dell'inchiesta vengono versati nell'Archivio storico del ramo del Parlamento cui appartiene il presidente della Commissione.

TITOLO V  
DISPOSIZIONI CONCLUSIVE

Art. 22.

*(Sede, segreteria e dotazione finanziaria della Commissione)*

1. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione dispone di una sede e del

personale assegnati dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro.

2. Le risorse finanziarie per il funzionamento della Commissione e il riparto delle spese tra le due Camere sono disciplinati dalla legge istitutiva. Il presidente concorda con l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la richiesta di incremento delle spese di cui all'articolo 6, comma 6, della legge istitutiva, dandone comunicazione alla Commissione. Le decisioni di spesa della Commissione sono comunicate all'Amministrazione di competenza che procede a ripartire i relativi oneri tra i due rami del Parlamento.

Art. 23.

*(Collaborazioni esterne)*

1. Ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge istitutiva, per il miglior espletamento della propria attività, la Commissione può avvalersi di collaborazioni a tempo pieno nel numero massimo di 12 unità. La Commissione può altresì avvalersi di collaboratori a tempo parziale. In entrambe le fattispecie, l'incarico è affidato a persone di qualificata e riconosciuta competenza nelle materie di interesse della Commissione medesima. In sede di affidamento dell'incarico, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, definisce l'oggetto e la durata della collaborazione. I nominativi dei collaboratori esterni sono comunicati alla Commissione. Con le medesime modalità si procede in caso di revoca dell'incarico.

2. I collaboratori esterni assumono l'incarico prestando giuramento circa l'osservanza del vincolo del segreto in relazione ad atti, documenti di cui agli articoli 4 e 5 della legge istitutiva, nonché in ordine alle notizie di cui siano venuti a conoscenza a causa o nell'esercizio della loro attività. Svolgono gli incarichi loro affidati conformandosi alle istruzioni del presidente. Essi possono assistere alle sedute della Commissione, salvo diversa determinazione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi; riferiscono alla Com-

missione ogniqualvolta sia loro richiesto. Il presidente può disporre che talune sedute della Commissione o parti di esse si svolgano senza la presenza dei consulenti.

3. La Commissione si avvale, per l'espletamento degli atti e delle indagini di sua competenza, dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge istitutiva, nonché di magistrati fuori ruolo.

4. I collaboratori esterni, anche a tempo parziale, prestano la propria attività, di norma, a titolo gratuito, fatto salvo il rimborso delle spese loro riconosciuto esclusivamente in relazione allo svolgimento di compiti specificamente assegnati. Tale rimborso afferisce alle spese, debitamente documentate, aventi a oggetto l'alloggio e il trasporto, nonché la ristorazione fruita, di norma, presso le strutture delle Camere. Su proposta del presidente, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, può deliberare la corresponsione di un'indennità per i collaboratori esterni a

tempo pieno. Qualora il contributo fornito consista in attività per progetto collegata a iniziative della Commissione ovvero nella redazione di una elaborazione originale da parte del consulente, l'indennità può essere corrisposta in unica soluzione o in due rate a seguito di presentazione e successiva validazione da parte dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

#### Art. 24.

*(Modifiche al regolamento della Commissione e rinvio alla legge istitutiva)*

1. Ciascun componente della Commissione può proporre la modifica delle norme del presente regolamento, attraverso la presentazione di una proposta redatta in articoli e accompagnata da una relazione. Il testo e la relazione del proponente sono stampati e distribuiti agli altri componenti della Commissione.

