

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

RELAZIONE SUL FENOMENO DEGLI INCENDI NEGLI IMPIANTI DI TRATTAMENTO E SMALTIMENTO DI RIFIUTI

(Relatori: On. Braga, Sen. Arrigoni, Sen. Puppato, On. Vignaroli)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 gennaio 2018

Estratto

1. Metodologia e attività della Commissione

A fronte del ripetersi di episodi di incendi in impianti di trattamento di rifiuti, di maggiore o minore gravità, talora oggetto di attenzione mediatica, talora confinati nella preoccupazione senza voce pubblica sufficiente dei cittadini minacciati dalle conseguenze sull'ambiente di questi eventi, la Commissione ha deciso di procedere a un approfondimento d'inchiesta su quello che ha assunto le dimensioni di un vero e proprio fenomeno nazionale.

La ricognizione degli eventi è stata avviata formulando, nel giugno 2017, una richiesta a tutte le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente¹, per avere una prima base di dati obiettivi e generali. Una volta ottenute le risposte dalle agenzie (che tutte hanno interloquuto con la Commissione anche nel caso di riscontro negativo, come avvenuto per Valle d'Aosta e Basilicata) la Commissione ha interpellato le procure della Repubblica territorialmente competenti in relazione agli eventi segnalati, ottenendo in questo caso un numero di risposte significativo.

La richiesta agli uffici giudiziari era finalizzata a verificare se e quali indagini fossero state svolte su quegli eventi e con quali esiti processuali². In sintesi, dunque, il primo

¹ La richiesta, indirizzata ai Direttori delle agenzie, era così formulata: “la Commissione d’inchiesta [...] nel corso della propria attività, ha verificato il costante ripetersi, in alcune zone del Paese, del fenomeno degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti. Al riguardo, con l’obiettivo di svolgere uno specifico monitoraggio, Le sarei grato se volesse trasmettere alla Commissione una relazione su questo fenomeno, se accertato nella regione di Sua competenza, relativo agli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 e sulle iniziative eventualmente assunte”

² La richiesta, indirizzata ai procuratori della Repubblica, era così formulata: “scrivo con riferimento all’approfondimento che la Commissione d’inchiesta [...] sta svolgendo sul costante ripetersi, in alcune

passaggio ha corrisposto all'esigenza di dare una dimensione complessiva a quello che già appariva sulla base di iniziale percezione come un vero e proprio "fenomeno", e non un semplice insieme di eventi, e che

tale si è rivelato sulla base dei dati forniti dalle agenzie, che riferiscono di oltre duecentocinquanta eventi in poco più di un triennio³. Il secondo passaggio è stato finalizzato a verificare la qualità della risposta investigativa e giudiziaria a fronte di tali eventi.

A queste interlocuzioni istituzionali la Commissione ha aggiunto, nella propria attività, una specifica attenzione alle segnalazioni di eventi di questo tipo nei territori in cui, nel successivo periodo, ha svolto missioni, ed ha anzi dedicato specifici sopralluoghi – tra la fine di maggio 2017 e l'inizio di dicembre 2017 – a impianti in cui si sono verificati incendi particolarmente significativi per le circostanze o per l'impatto ambientale.

[...]

3. Valutazioni della Commissione

Il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti, che, come si è detto, è emerso nella pubblica consapevolezza nel corso del 2017, sposta necessariamente l'attenzione di tutti i soggetti attivi nella difesa della legalità ambientale dal tema "classico" della combustione illecita di rifiuti, oggetto di provvedimenti legislativi *ad hoc*, al tema dell'interdipendenza tra eventi incendiari e mancata corretta chiusura del

zone del paese, del fenomeno degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti. Al riguardo risulta alla Commissione che nel circondario della procura della Repubblica da Lei diretta si siano verificati i seguenti incendi:

- [indicazione degli eventi] Le sarei grato se volesse trasmettere alla Commissione una sintetica relazione relativa alle indagini e agli eventuali esiti processuali relativi ai fatti di cui sopra, indicando: -- se l'iscrizione della c.n.r. sia avvenuta nel registro delle notizie di reato a carico di ignoti o a carico di persone note, ovvero in tal senso vi sia stata modifica in corso di indagine; -- se siano tuttora in corso indagini ovvero se sia stata chiesta l'archiviazione o esercitata l'azione penale; -- se il procedimento si sia concluso e con quale esito; -- se, anche a prescindere dall'accertamenti di responsabilità individuali, sia stata accertata l'origine dell'incendio; -- se, in base alle indagini svolte, i fatti debbano collocarsi nel contesto di più ampio fenomeno criminale."

³ Il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco dispone di una banca dati relativa agli interventi in una più ampia tipologia di situazioni e impianti, che, come riferito alla Commissione (Doc. n. 2606/1-2) "comprendono le attivazioni per eventi di ogni dimensione: piccoli fuochi risolti nelle fasi iniziali, incendi conclamati di ogni estensione, con e senza impatto ambientale"; ciò fa sì che i numeri rilevati siano in numero assoluto più alti, benché tendenzialmente omogenei, quanto alla tendenza alla crescita del fenomeno e della sua localizzazione con quelli acquisiti dalla Commissione: in particolare, l'aumento percentuale degli eventi tra il 2016 e il 2017 risulta del 59%;; la distribuzione territoriale è stata, nel 2017, del 52,6% al nord, 13,8% al centro, 21,6 al sud, 12% nelle isole. Gli eventi segnalati rilevano altresì, in una prospettiva di prevenzione del fenomeno, come near-misses o "eventi-sentinella".

ciclo dei rifiuti.

Fino al 2013 la combustione illecita di rifiuti rientrava nell'ambito del divieto generale di smaltimento (anche attraverso combustione) non autorizzato di rifiuti sanzionato, come contravvenzione, dall'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Di fronte alla specificità del fenomeno nella cosiddetta "terra dei fuochi", il legislatore è intervenuto introducendo la fattispecie di "combustione illecita di rifiuti" di cui all'articolo 256-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 (articolo 3 del decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito in legge 6 febbraio 2014, n. 6, recante «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate»); sono stati configurati due nuovi delitti: la combustione illecita di rifiuti (primo comma, sanzionata con la reclusione da due a cinque anni, aggravata e sanzionata con la reclusione da tre a sei anni in caso si tratti di rifiuti pericolosi); l'abbandono, il deposito incontrollato, la raccolta, il trasporto, la spedizione o comunque la gestione senza autorizzazione di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita (secondo comma, che richiama le pene previste dal primo comma). La norma introdotta contiene una riserva espressa, dunque non si applica se il fatto costituisce più grave reato: tale è da considerare il delitto di incendio doloso previsto dall'articolo 423 del codice penale che punisce con la reclusione da tre a sette anni "chiunque cagiona un incendio", e cioè, come chiarito dalla giurisprudenza, un fuoco distruggitore di vaste porzioni, che tende a progredire e non è facile da estinguere, con conseguente pericolo per l'incolumità delle persone.

La condotta oggetto di incriminazione nell'articolo 256-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 è l'"appicare il fuoco": espressione già conosciuta dal nostro diritto penale nell'articolo 424 del codice penale ("Danneggiamento seguito da incendio") per indicare un'azione alla quale non segue necessariamente un incendio a norma dell'articolo 423 del codice penale e che assume significato per l'ordinamento penale solo se da essa "sorge il pericolo di un incendio".

Oggetto di tale azione devono essere rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato (l'articolo 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, sanzionato in via amministrativa – articolo 255, comma 1 - o penale - articolo 256, comma 2 - a seconda che l'autore dell'abbandono o del deposito incontrollato sia un privato ovvero un titolare di impresa o responsabile di ente).

Il terzo e il quarto comma dell'articolo 256-bis prevedono un aumento di pena qualora la

combustione illecita avvenga "nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata" ovvero in territori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Il quinto comma prevede la confisca obbligatoria, "ai sensi dell'articolo 259, comma 2", dei "mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati..."; alla sentenza di condanna o alla sentenza di applicazione della pena consegue altresì la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

Si tratta di norme incriminatrici che hanno avuto un'applicazione relativamente limitata in confronto alla diffusività del fenomeno che intendevano contrastare. Peraltro, nella zona specifica delle province di Napoli e Caserta, caratterizzata dal fenomeno dei roghi, gli eventi sono in diminuzione, come dimostrano i dati forniti alla Commissione dalla procura della Repubblica di Napoli Nord⁴.

[...]

Come si è rilevato, invece, l'incremento degli eventi di incendio in impianti di rifiuti è stato costante [...] in proporzione l'anno 2017 è quello che ha fatto registrare il massimo numero tendenziale di eventi (con ulteriore aumento a partire dalla seconda metà dell'anno), ma la crescita del fenomeno risale già al biennio precedente.

La distribuzione territoriale vede una prevalenza di eventi al Nord, il che, in mancanza, come oltre si dirà, di spiegazioni omogenee per il fenomeno, al di là del diffuso "sovraccarico" degli impianti, conferma indirettamente quantomeno l'inversione del flusso dei rifiuti rispetto a storiche emergenze che hanno in passato colpito le regioni

⁴ Doc. n. 2358 del 25 ottobre 2017; l'interesse investigativo appare ora rimodulato in funzione delle conseguenze sull'ambiente e sulla salute di questi eventi: in tal senso va letta la direttiva della procura della Repubblica di Napoli Nord del 27 febbraio 2017 pure acquisita dalla Commissione: "L'obiettivo strategico [...] è quello di individuare aree il più possibile circoscritte, al fine di modulare al meglio le iniziative investigative dirette a spegnere i principali focolai di esposizione a rischio per le comunità residenti nel territorio di competenza di questo Ufficio.

1. A tale ultimo riguardo, di particolare utilità sarà, in primo luogo, il contributo che vorrà assicurare l'Istituto superiore di sanità, nel quadro del protocollo operativo concluso con questo Ufficio. 2. Si è ritenuto, inoltre, indispensabile, in questa prima fase, acquisire i dati relativi alle patologie tumorali, soprattutto infantili, presso tutti quei soggetti, pubblici o privati, che risultino detentori di dati ed informazioni attendibili al riguardo (registri tumori, aziende ospedaliere, aziende sanitarie locali, servizi della medicina di base).

3. Pertanto, i Servizi di polizia giudiziaria in indirizzo vorranno, ciascuno per i propri ambiti di competenza, acquisire i predetti dati, avendo cura di procedere ad una prima geo--localizzazione degli stessi, anche incrociandoli con altri dati ambientali in loro possesso e scaturenti da pregresse attività di indagine, al fine di ottenere una cartografia investigativa tale da esaltare le aree nelle quali appare significativa la concentrazione delle patologie.

4. Di particolare interesse risultano, altresì, le informazioni concernenti la mancata realizzazione di interventi di bonifica, soprattutto se concernenti le aree così come individuate al [punto 3]. Su tale versante, sarà indispensabile acquisire le informazioni in possesso dell'ARPA Campania."

meridionali.

Alla maggiore concentrazione degli impianti di recupero e di smaltimento rifiuti al Nord contribuisce una logica preferenza per la vicinanza alla domanda, conseguente alla maggiore presenza di impianti industriali e alla maggiore urbanizzazione del territorio rispetto al Centro-Sud e alle Isole.

A fronte di questi numeri crescenti, la risposta giudiziaria risulta non omogenea e non particolarmente incisiva negli esiti. Va intanto rilevato che sono pervenute risposte relative a poco meno della metà degli eventi segnalati alle procure della Repubblica⁵; le mancate risposte, oltre a una quota fisiologica di omissione o ritardo (che sulla base di precedenti esperienze di inchiesta della Commissione può stimarsi nel 25-30 per cento degli interlocutori) possono essere ipoteticamente ascritte alla mancata conoscenza degli eventi, in alcuni casi esplicitamente dichiarata.

Si verifica cioè che gli incendi all'interno di impianti di trattamento di rifiuti, in occasione dei quali intervengono, nell'esercizio delle rispettive competenze, Vigili del fuoco e Agenzie regionali per l'ambiente, in alcuni casi non vengono segnalati come notizie di reato alle procure della Repubblica territorialmente competenti: si tratta di non meno di un terzo dei casi, ma si deve ritenere che il numero possa essere maggiore, in forza della cennata interpretazione delle mancate risposte degli uffici giudiziari.

La "cifra oscura" in questa materia potrebbe rivelarsi ulteriormente amplificata dalla "gestione domestica" di alcuni eventi da parte delle aziende interessate, senza il coinvolgimento dei Vigili del fuoco e degli organi di controllo ambientale, nonostante l'incidenza di questo tipo di eventi sull'ambiente [...] diversi uffici giudiziari hanno in effetti ricevuto notizia di incendi in impianti mediante la comunicazione della Commissione e hanno potuto così avviare indagini sino ad ora non svolte.

Circa la metà degli eventi ha dato luogo a procedimenti penali a carico di ignoti, che tali, nella quasi totalità, sono rimasti sino all'archiviazione. L'esercizio dell'azione penale ha riguardato il 13 per cento dei casi ma a questo proposito va fatta una precisazione riguardante i reati per cui si procede.

Solo in cinque casi, infatti, è stata esercitata l'azione penale per il delitto di incendio, doloso o colposo, mentre negli altri casi l'incendio è stato occasione per accertare altri reati ambientali, derivanti da irregolarità nella gestione degli impianti.

La limitatezza della risposta giudiziaria non consente di fornire in maniera coordinata e documentata una spiegazione del fenomeno sin qui descritto. È peraltro possibile

⁵ Sono pervenute alla Commissione risposte da 54 degli 87 uffici giudiziari interpellati relative a 118 eventi.

formulare ipotesi generali che spieghino l'aumento degli eventi, in una prospettiva complessa da cui far derivare alcune raccomandazioni ad esito della presente relazione.

Richiamata la premessa sull'impossibilità di fornire una spiegazione complessiva del fenomeno, alcuni elementi valutativi emergono comunque dall'insieme degli eventi:

- la fragilità degli impianti, spesso non dotati di sistemi adeguati di sorveglianza e controllo;
- la rarefazione dei controlli sulla gestione che portano a situazioni di sovraccarico degli impianti e quindi di incrementato pericolo di incendio;
- la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali⁶, di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi "liberatori";
- la disomogeneità delle risposte investigativa e giudiziaria, associata a una elevata "cifra oscura", genera una differenza significativa tra numero di eventi di incendio, eventi oggetto di indagine, indagini con esiti di accertamento di cause e responsabilità degli incendi; mentre, nell'ambito dei procedimenti penali instaurati, potrebbe risultare di particolare utilità la condivisione di protocolli investigativi, con diffusione su base nazionale delle migliori prassi e omogeneità negli accertamenti e nell'esercizio

⁶ Risulta di particolare interesse quanto di recente segnalato alla Commissione dall'Agenzia delle dogane (nota 12 dicembre 2017 del Dirigente dell'Ufficio intelligence – Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle Dogane, acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2573/2) circa la collaborazione istituzionale dell'Agenzia con le competenti strutture della Repubblica Popolare Cinese.

“Con comunicazione del 25 ottobre 2017 [...] l'Addetto doganale dell'Agenzia, operante presso l'Ambasciata d'Italia in Pechino, ha comunicato, tra l'altro, che in occasione dell'incontro tenutosi in Cina nell'ambito del progetto finanziato Nazioni Unite “Dotcom Waste” [...] la delegazione internazionale [...] ha evidenziato le problematiche inerenti: la scarsa reattività di AQSIQ (Dipartimento di Protezione Ambientale cinese) in ordine alle verifiche sulla corretta applicazione della normativa ambientale da parte delle società cinesi in territorio cinese e le criticità emerse relativamente all'attendibilità delle certificazioni emesse da CCIC (Ente cinese operante anche in alcuni Stati Membri UE -- non in Italia -- che rilascia la Certificazione di Pre-Imbarco per alcuni rifiuti destinati in Cina, come nel caso dei cascami e rifiuti di polietilene); le distorsioni di flusso di rifiuti a rischio di illecito da un Paese Membro all'altro, all'interno del territorio della Unione Europea, tendenti ad eludere il controllo presso i valichi doganali dei Paesi più reattivi in termini di tutela ambientale, per l'impatto criminogeno che le differenze di sensibilità dei vari dispositivi di controllo nazionali, in Europa ed in Cina, hanno sulle scelte degli operatori. Con la stessa comunicazione, l'Addetto doganale italiano in Cina ha segnalato che, secondo fonti del Ministero di Protezione Ambientale, oltre seicento aziende del settore sono state chiuse, in Cina, per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e che, anche in ragione delle segnalazioni inoltrate alle autorità cinesi da questa Direzione Centrale Antifrode e Controlli nell'ambito della cooperazione internazionale, la Repubblica Popolare Cinese sta valutando la possibilità di inserire con norma interna il divieto all'importazione di materiali plastici che non siano di provenienza industriale”. La nuova politica cinese risulta anche dalla notifica del 18 luglio 2017 (con effetto dal 1° gennaio 2018) alla World Trade Organization (WTO) della chiusura all'importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese (“By the end of 2017, China will forbid the import of 4 classes, 24 kinds of solid wastes, including plastics waste from living sources, vanadium slag, unsorted waste paper and waste textile materials”)

https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009--DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=237688&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

dell'azione penale;

- l'elevato impegno di risorse richiesto da un incendio in impianti di trattamenti di rifiuti per quanto riguarda le operazioni di spegnimento da parte dei vigili del fuoco, gli interventi di tutela della popolazione, i monitoraggi ambientali e le investigazioni, è tale da suggerire o imporre un investimento adeguato nella prevenzione, che sicuramente corrisponde a un interesse non solo di tutela ambientale ma anche di migliore gestione delle risorse pubbliche;

- la natura degli impianti di cui si tratta e lo svolgimento in essi di attività pericolose, richiedono una prevenzione coordinata che abbia riguardo al rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale, alla certificazione antincendio - e al loro rinnovo - nonché a controlli non solo documentali ma anche fisici degli impianti, numericamente adeguati.

Va poi superata l'"invisibilità" di molti eventi: un incendio è un fatto potenzialmente costituente reato, nella forma dolosa o in quella colposa; le notizie di reato devono pervenire alle procure della Repubblica in forma utile e a seguito del necessario coordinamento informativo tra Vigili del fuoco, agenzie ambientali, polizie giudiziarie specializzate e territoriali, anche costruendo una base informativa comune, che risulti coerente nel riportare la natura dei fatti e i numeri. Dal punto di vista della qualificazione giuridica dei fatti, si deve ritenere che a fronte di un'attività pericolosa e soggetta a regole cautelari quale è quella della gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti, la prima ipotesi di reato possa essere quella di incendio colposo a carico dei gestori; salvo evidentemente il possibile accertamento di condotte dolose che abbiano causato l'incendio. Al contempo la scorretta gestione dei siti, causa o concausa dell'incendio, può rivelare altri reati ambientali. E ancora: al di là dell'accertamento delle cause di ciascun incendio e delle eventuali responsabilità personali, oggetto delle indagini in sede giudiziaria, altri temi si riflettono sul possibile innalzamento dell'omogeneità e della qualità della risposta investigativa e giudiziaria, e prima ancora della qualità ed efficacia dei controlli in sede amministrativa:

- le vicende autorizzative riguardanti i gestori degli impianti;

- le situazioni societarie, assicurative e fideiussorie degli impianti;

- la natura e misura dei materiali stoccati (se rientrano nella tipologia di rifiuti per i quali il gestore è in possesso di autorizzazione, sia con riferimento alle caratteristiche qualitative che quantitative);

- il rispetto delle prescrizioni delle autorizzazioni ambientali;

- il rispetto della normativa antincendio e prevenzionistica.

Il contesto necessario è quello di una adeguata programmazione di controlli, anche con gli strumenti pianificatori riservati al Sistema nazionale di protezione ambientale ai sensi della legge n. 132 del 2016 che tenga in debito conto la complessa realtà dell'impiantistica allargando lo sguardo agli impianti apparentemente minori ma potenzialmente a rischio. Una piena e totale conoscenza dello stato degli impianti da parte delle autorità competenti al controllo potrà poi garantire l'accertamento delle conseguenze ambientali derivate dall'evento, sia a fini di tutela della salute che, in sede giudiziaria, di valutazione della ricorrenza dei delitti di inquinamento ambientale ovvero di disastro ambientale, considerato che un incendio, come tale anche giuridicamente qualificato, in un impianto di trattamento di rifiuti o in una discarica, incide significativamente su più matrici ambientali; infine, l'attenzione successiva all'evento dovrà appuntarsi sulla conformazione della bonifica e sull'eventuale omessa bonifica.

Il tema degli incendi in impianti di trattamento dei rifiuti costituisce campo di prova di una capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e di visione integrata dei problemi ambientali e del ciclo dei rifiuti, in difetto della quale non potrà esservi adeguata prevenzione del fenomeno.