

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

685° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

I N D I C E

Commissioni permanenti

2 ^a - Giustizia	Pag.	7
3 ^a - Affari esteri	»	12
5 ^a - Bilancio	»	16
7 ^a - Istruzione	»	23
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	»	26
14 ^a - Politiche dell'Unione europea	»	29

Commissioni riunite

1 ^a (Affari costituzionali) e 3 ^a (Affari esteri)	Pag.	3
10 ^a (Industria) e 12 ^a (Igiene e sanità)	»	6

Commissioni bicamerali

Controllo e vigilanza sull'attuazione dell'Accordo Schengen, su Europol e su immigrazione	Pag.	32
Per l'infanzia	»	69
Inchiesta sul ciclo rifiuti e connesse attività illecite	»	70
Inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti	»	130

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno	Pag.	132
---	------	-----

Sottocommissioni permanenti

5 ^a - Bilancio - Pareri	Pag.	134
--	------	-----

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; UDC Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro (CCD-CDU): UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Democrazia Cristiana per le Autonomie: Misto-DC-Aut; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Rosa nel pugno; Misto-Rnp; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

COMMISSIONI 1^a e 3^a RIUNITE**1^a (Affari costituzionali)****3^a (Affari esteri, emigrazione)**

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

1^a Seduta*Presidenza del Presidente della 1^a Commissione***PASTORE***Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Bettamio.**La seduta inizia alle ore 9,05.***IN SEDE REFERENTE**

(2545) Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Mereu ed altri; Cè ed altri; Di Teodoro e di un disegno di legge d'iniziativa governativa (Esame e rinvio)

Il relatore FALCIER (*FI*), dopo aver dato conto dei contenuti dell'accordo oggetto di ratifica, illustra le disposizioni del disegno di legge in titolo.

L'articolo 1 autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare la «Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, mentre l'articolo 2 pone l'ordine di piena e integrale esecuzione di essa a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, definita ai sensi dell'articolo 19 della stessa Carta. L'articolo 3, con l'allegato A, reca il raccordo e la trasposizione puntuali degli impegni previsti dall'accordo nell'ordinamento italiano in ordine alla specificazione delle lingue oggetto di tutela e promozione. L'articolo 4 reca una clausola di salvaguardia delle disposizioni nazionali, se più favorevoli. L'articolo 5 detta disposizioni in ambito radio-televisivo, in applicazione dell'articolo 11 della Carta, prevedendo l'introduzione di misure apposite per le lingue friulana e sarda, in sede di rinnovo del contratto con la società concessionaria del servizio pubblico, anche attraverso l'utilizzo di frequenze dedicate e senza maggiori oneri per

lo Stato. Infine, l'articolo 6 istituisce, sempre senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, una Consulta Stato-minoranze linguistiche, con funzioni consultive e di vigilanza sul rispetto dei principi della Carta e della relativa legislazione nazionale, disciplinandone altresì la composizione.

Conclude sottolineando l'opportunità dell'iniziativa in titolo e si riserva di fornire ulteriori elementi di approfondimento nel prosieguo dell'esame.

Il relatore per la 3^a Commissione BUDIN (*DS-U*) osserva che il provvedimento in esame tocca una materia assai delicata: quella dei diritti fondamentali. È un diritto fondamentale infatti quello all'identità linguistica, oggetto precipuo della Carta. Questo strumento mira a salvaguardare un patrimonio linguistico che, in assenza di un intervento di sostegno, andrebbe disperso. La struttura della Carta consente ai paesi aderenti un'applicazione flessibile delle prescrizioni in essa contenute, garantendo soluzioni che permettano il contemporaneo uso della lingua prevalente e delle lingue regionali o minoritarie.

Il recepimento della Carta è condizione richiesta dalle istituzioni europee, segnatamente dal Consiglio d'Europa, per l'adesione di nuovi paesi alle stesse. Appare quindi evidente che un paese fondatore come l'Italia debba dare l'esempio di una solerte esecuzione di questo importante strumento internazionale. Occorre peraltro notare che l'Italia, prima ancora di ratificare la Carta, ne ha dato esecuzione con la legge 482 del 1999. Probabilmente, visto il decorso del tempo, potrebbero essere introdotti emendamenti migliorativi al testo del disegno di legge di esecuzione; ritiene peraltro che, in questa fase finale della legislatura, sia difficile trovare una soluzione che raggiunga un sufficiente equilibrio tra le varie forze politiche. Giudica comunque prioritaria la celere definizione dell'iter del provvedimento in titolo, richiamando infine l'attenzione sulla novità costituita dalla costituzione di una Consulta.

Prende quindi la parola il senatore MORSELLI (*AN*), il quale ricorda il lungo tempo decorso dalla firma della Carta e come ciò renda evidente la necessità di modifiche e di adeguamenti delle norme relative alla sua esecuzione. Dichiarando quindi di non condividere l'enfaticizzazione fatta dal relatore Budin della Carta come strumento di tutela di diritti fondamentali. La tutela di lingue minoritarie o regionali infatti deve essere temperata con le esigenze dell'unità nazionale. La tutela prevista dalla Carta dunque deve essere un elemento di coesione e non invece di separazione. In proposito ritiene che un'incauta attuazione di previsioni contenute nella Carta possano creare incrinature all'unità linguistica del paese e inopportune tensioni. Personalmente quindi mostra un atteggiamento prudente sul testo in esame, augurandosi una migliore redazione delle sue disposizioni, per evitare le forme di attuazione impropria di questo importante strumento cui ha fatto cenno. Preannuncia pertanto un voto di astensione.

Il sottosegretario BETTAMIO, a nome del Governo, condivide le considerazioni svolte dai relatori e insiste affinché il Senato approvi celermente il disegno di legge in titolo, salva la possibilità di migliorarne il contenuto durante la prossima legislatura, in considerazione del fatto che la tutela e la promozione delle lingue regionali e minoritarie rappresenta uno degli obiettivi fondamentali del Consiglio d'Europa, per il raggiungimento del quale, a suo avviso, l'Italia dovrebbe adoperarsi.

Su proposta del presidente PASTORE le Commissioni riunite vengono di fissare il termine per la presentazione di eventuali emendamenti alle ore 18 di oggi.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 9,25.

COMMISSIONI 10^a e 12^a RIUNITE

10^a (Industria, commercio, turismo)

12^a (Igiene e sanità)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

21^a Seduta

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione
PONTONE

La seduta inizia alle ore 9,25.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente PONTONE, constatata la mancanza del numero legale per esaminare il provvedimento all'ordine del giorno e apprezzate le circostanze, toglie la seduta.

La seduta termina alle ore 9,30.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

551^a Seduta (1^a antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Antonino CARUSO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Mantovano.

La seduta inizia alle ore 9.

*SULL'INSERIMENTO ALL'ORDINE DEL GIORNO DEI DISEGNI DI LEGGE N. 3567
E N. 1353 IN MATERIA DI PATTO DI FAMIGLIA*

Il presidente Antonino CARUSO avverte che, a partire dalla prossima seduta, l'ordine del giorno della Commissione sarà integrato dalla discussione in sede deliberante dei disegni di legge n.3567, recante modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia, approvato dalla Camera dei deputati, e n.1353, recante nuove norme in materia di patti successori relativi all'impresa, già esaminati in sede referente.

Non facendosi osservazioni in senso contrario, così rimane stabilito.

CONVOCAZIONE DI UNA NUOVA SEDUTA

Il presidente Antonino CARUSO avverte che la Commissione è ulteriormente convocata per oggi alle ore 9,10.

La seduta termina alle ore 9,05.

552^a Seduta (2^a antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Antonino CARUSO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Mantovano.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE DELIBERANTE

(1353) PASTORE ed altri. – *Nuove norme in materia di patti successori relativi all'impresa*

(3567) Deputato BUEMI ed altri. – *Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia, approvato dalla Camera dei deputati*

(Discussione congiunta e rinvio)

Il presidente Antonino CARUSO propone che sia disposta la congiunzione della discussione dei disegni di legge in titolo e che sia assunto come testo base il disegno di legge n. 3567, già approvato dalla Camera dei deputati.

Non facendosi osservazioni in senso contrario, così rimane stabilito.

Riferisce il relatore SEMERARO (AN) osservando che le iniziative in titolo intervengono sulla materia dei patti successori che il vigente articolo 458 del codice civile vieta sanzionando con la nullità, tra gli altri, gli atti con cui si dispone della propria successione o di diritti che possono spettare su una successione non ancora aperta. Dopo aver richiamato l'attenzione sulla distinzione tra patti successori istitutivi, dispositivi e rinunciativi, osserva come gli articolati in discussione propongono di conciliare il diritto dei legittimari – che non è in alcun modo posto in discussione – con la giusta esigenza di assicurare continuità all'impresa, in linea con il mutamento dei bisogni della società che richiedono un parziale superamento del divieto di patti successori. Ricorda che, in esito all'audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale del notariato, è stato espresso dagli auditi un convinto sostegno circa l'opportunità della riforma e, in particolare, apprezzamento sull'articolato approvato dall'altro ramo del Parlamento, pur sottolineandosi l'opportunità di introdurre alcuni correttivi tecnici; esigenza che peraltro potrebbe anche essere superata attraverso un'adeguata attività interpretativa in funzione suppletiva. Si tratta di una

conclusione che ritiene condivisibile. A suo avviso, infatti, le disposizioni che pervengono dall'altro ramo del Parlamento non richiedono necessariamente modifiche essendo assicurata in modo adeguato la tutela dei diritti dei legittimari che - ricorda - sono chiamati a partecipare all'atto dispositivo dell'impresa ricevendo dal beneficiario della stessa adeguato ristoro patrimoniale. Ricorda quindi brevemente i rilievi posti dal notariato, come ad esempio l'opportunità di chiarire che i beni attribuiti ai legittimari a fronte del trasferimento dell'azienda non cadono in comunione legale e di precisare quale sia il regime fiscale di detti trasferimenti. Si tratta di questioni importanti che però - ribadisce - possono essere risolte in via interpretativa, anche con opportune circolari ed approfondimenti dell'amministrazione finanziaria. Sottolinea quindi ancora una volta il carattere fortemente innovativo dell'articolato approvato dall'altro ramo del Parlamento che si inserisce nel quadro di tutte quelle altre importanti innovazioni dell'ordinamento vigente che hanno caratterizzato la presente legislatura nel corso della quale la maggioranza è intervenuta su numerose e rilevanti questioni con l'obiettivo di far chiarezza e innovare nella direzione richiesta dalla mutata esigenza della realtà contemporanea.

Su proposta del PRESIDENTE la Commissione conviene di fissare a lunedì 30 gennaio 2006, alle ore 20, il termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il seguito della discussione congiunta è infine rinviato.

IN MERITO AD UN EPISODIO VERIFICATOSI NELLA SEDUTA DELLE COMMISSIONI RIUNITE GIUSTIZIA E SPECIALE INFANZIA E MINORI DELLO SCORSO 18 GENNAIO

Il senatore CALVI (DS-U) interviene per ritornare sui passaggi di alcuni dei suoi interventi nella seduta delle Commissioni riunite giustizia e speciale infanzia del 18 gennaio scorso, dei quali si è risentito il senatore Borea. Ritiene infatti opportuno sgombrare il campo da equivoci in coerenza con quel clima di cordialità e correttezza che ha costantemente caratterizzato i lavori della Commissione giustizia e i rapporti fra i componenti della medesima.

Desidera pertanto chiarire che ciò che ha determinato espressioni forse improprie - come il termine «triviale» da lui impiegato in un momento della seduta - è stato il contesto concitato in cui egli si è trovato a replicare all'affermazione del senatore Borea che - di fronte alla sua richiesta alla presidenza di consentire una breve dilazione nei lavori delle Commissioni riunite al fine di permettere al senatore Zancan, vicepresidente della Commissione giustizia, di formulare la dichiarazione di voto finale al nome del Gruppo Verdi - l'Unione - aveva adombrato l'ipotesi che tale richiesta fosse legata alla volontà del suo gruppo di addivenire ad un ritiro dalla sede deliberante. La sua presa di posizione ha voluto riba-

dire il rigore e la serietà del Gruppo Democratici di sinistra – l'Ulivo e chiarire in modo inequivoco che la scelta a favore della deliberante sarebbe rimasta ferma. Se l'espressione da lui impiegata è stata impropria e ha fatto sì che il senatore Borea si sentisse leso nella sua persona, egli se ne dispiace e desidera in questa occasione ribadire la propria stima nei confronti del medesimo senatore.

SULLA RIASSEGNAZIONE IN SEDE DELIBERANTE DEL DISEGNO DI LEGGE N. 3478, RECANTE MODIFICHE ALLA LEGGE 24 MARZO 1958, N. 195, IN MATERIA DI ELEZIONE DEI COMPONENTI TOGATI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Il presidente Antonino CARUSO ricorda che la Commissione, nella seduta di ieri, ha concluso l'esame in sede referente del disegno di legge n. 3478 riguardante la materia elettorale del Consiglio superiore della magistratura e che in quella sede era stato espresso dai rappresentanti della maggioranza il consenso alla richiesta di una nuova assegnazione in sede deliberante, mentre era mancato il consenso dei rappresentanti dell'opposizione.

Chiede quindi se tale situazione può ritenersi superabile alla luce del fatto che l'esigenza di modificare l'attuale sistema elettorale è stata confermata anche dall'audizione svolta di recente da questa Commissione con i rappresentanti della Associazione nazionale magistrati i quali, fermamente critici rispetto alla riforma del 2002, hanno giudicato invece condivisibile l'impianto del provvedimento soprattutto nella parte in cui è previsto un aumento degli attuali componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, anche in considerazione delle innovazioni recate dal nuovo ordinamento giudiziario. Per quanto riguarda poi il numero dei magistrati di Cassazione da eleggere, ritenuto eccessivo e non proporzionale, la Commissione con senso di responsabilità è intervenuta riducendo da quattro a tre il numero dei componenti togati da eleggere tra i magistrati che esercitano funzioni di legittimità, recependo l'indicazione, se non proprio la soluzione prospettata dagli auditi.

A ben vedere si tratta di un insieme di disposizioni il cui equilibrio non può non essere giudicato soddisfacente – e comunque suscettibile di migliorare in modo significativo l'attuale assetto normativo – anche da parte della magistratura associata a meno che non si intenda frapporre ad esso ostacoli di tipo pregiudiziale; in tal caso all'attuale maggioranza non potrà essere imputata la responsabilità di non aver dato soluzione al principale dei problemi costituito dal denunciato sottodimensionamento del Consiglio superiore rispetto all'assolvimento dei compiti ad esso assegnati.

Il senatore ZANCAN (*Verdi-Un*) motiva la sua contrarietà alla riassegnazione in sede deliberante con argomenti di fortissima critica all'azione del Governo che si accinge tra l'altro, in questo momento, a porre la questione di fiducia su un maxiemendamento contenente anche disposi-

zioni che incidono pesantemente sulla materia di tossicodipendenza, nell'ambito dell'esame del decreto legge sulle prossime olimpiadi invernali di Torino.

Il senatore ZICCONI (*FI*), rifacendosi alle considerazioni testé svolte dal presidente Antonino Caruso, sottolinea che le ragioni – che lo avevano indotto, durante l'esame in sede referente del disegno di legge n. 3478, a presentare l'emendamento, poi approvato dalla Commissione, che riduceva da quattro a tre i componenti togati del CSM eletti fra i magistrati che esercitano funzioni di legittimità – concordano in linea di principio con quelle ispiratrici delle proposte dell'opposizione sul tema considerato, nonché con le esigenze sulle quali in sede informale è stata richiamata l'attenzione dall'Associazione nazionale magistrati. Alla luce anche degli ulteriori elementi emersi nella seduta odierna, ritiene peraltro di poter manifestare fin da ora la sua disponibilità ad un ulteriore intervento emendativo, nel prosieguo dell'esame del citato disegno di legge in Aula o in Commissione, volto a ridurre a due i componenti togati del CSM eletti fra i magistrati di legittimità, come proposto dall'opposizione e auspicato dall'Associazione nazionale magistrati.

Il senatore CALVI (*DS-U*) osserva preliminarmente che la proposta di ridurre il numero dei magistrati di legittimità in seno al Consiglio superiore è stata avanzata con apposito emendamento dal suo gruppo e che la coincidenza con il punto di vista dell'Associazione nazionale dei magistrati è da ritenersi, per quanto utile, ininfluyente rispetto al procedimento legislativo.

Anche la modifica operata in sede referente – con la quale detto numero è stato portato da quattro a tre – appare non adeguata ad evitare l'inconveniente di una sovrarappresentazione dei magistrati di legittimità se si considera il fatto che questi sono solo quattrocento a fronte di un totale di novemila magistrati.

Alla luce delle considerazioni svolte precedentemente dal relatore, il quale si è dichiarato disponibile ad ulteriori interventi sul punto, il senatore Calvi, dichiarando di condividere, in linea di massima, il complesso dell'impianto del disegno di legge n. 3478, fa presente che svolgerà una consultazione tra i Gruppi di opposizione al fine di sciogliere le riserve sulle modalità di prosecuzione dell'*iter* legislativo.

SCONVOCAZIONE SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Antonino CARUSO avverte che la seduta della Commissione giustizia prevista per oggi alle ore 14,30 non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 9,30.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

272^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente***CASTAGNETTI***Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Bettamio.**La seduta inizia alle ore 9,25.**IN SEDE REFERENTE*

(3324) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo federale della Repubblica federale di Jugoslavia per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle infrazioni doganali, con allegato, fatto a Belgrado il 29 marzo 2002

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 30 novembre 2005.

Il presidente CASTAGNETTI (FI), in sostituzione del relatore Calogero Sodano, illustra l'emendamento 3.1, allegato al presente resoconto, la cui adozione è necessaria per ottemperare alle condizioni poste dalla Commissione bilancio.

Accertata quindi la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva l'emendamento 3.1 e conferisce infine mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea, autorizzandolo altresì a svolgere la propria relazione oralmente.

(3670) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Azerbaijan sulla mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle infrazioni doganali, con Allegato, fatto a Roma il 24 febbraio 2005

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 17 gennaio 2006.

Il presidente CASTAGNETTI (*FI*), in sostituzione del relatore Provera, illustra l'emendamento 3.1, allegato al presente resoconto, la cui adozione è necessaria per ottemperare alle condizioni poste dalla Commissione bilancio.

Accertata quindi la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva l'emendamento 3.1 e conferisce infine mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea, autorizzandolo altresì a svolgere la propria relazione oralmente.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Su proposta del presidente CASTAGNETTI (*FI*) la Commissione conviene di non tenere la seduta pomeridiana. La prevista audizione del sottosegretario Mantica si svolgerà quindi in una data da definire della prossima settimana.

La seduta termina alle ore 9,30.

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 3324

Art. 3.

3.1

IL RELATORE

Al comma 1 sostituire le parole: «a decorrere dal 2005» con le seguenti: «a decorrere dal 2006», sostituire le parole: «2005-2007» con le altre: «2006-2008», nonché sostituire le parole «per l'anno 2005» con le seguenti: «per l'anno 2006».

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 3670

Art. 3.

3.1

IL RELATORE

Al comma 1 sostituire le parole: «a decorrere dal 2005» con le seguenti: «a decorrere dal 2006», sostituire le parole: «2005-2007» con le altre: «2006-2008», nonché sostituire le parole «per l'anno 2005» con le seguenti: «per l'anno 2006».

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

822^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze
Maria Teresa Armosino e per l'interno Mantovano.*

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento del Ministero della giustizia, in attuazione degli articoli 1, comma 1, lettera a) e 2, commi 1, lettere s) e t), e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150» (n. 568)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 4 e 2, comma 16, della legge 25 luglio 2005, n. 150. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente AZZOLLINI chiede al sottosegretario Maria Teresa Armosino se siano disponibili gli ulteriori elementi informativi sul provvedimento in esame, richiesti nel corso delle precedenti sedute.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO presenta una nota di chiarimenti precisando di non avere osservazioni da formulare, per quanto di competenza, sul testo in esame.

Su proposta del PRESIDENTE, la Commissione conviene quindi di rinviare il seguito dell'esame.

IN SEDE CONSULTIVA

(3716) Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali,

nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

In relazione al disegno di legge in titolo, il presidente AZZOLLINI avverte che è pervenuto l'ulteriore emendamento del Governo 1.2000, interamente sostitutivo del testo in esame e sul quale è stata posta la questione di fiducia. Al riguardo informa di aver ricevuto una lettera dal Presidente del Senato, con la quale comunica che il suddetto emendamento, accompagnato dalla prescritta relazione tecnica verificata dalla Ragioneria generale dello Stato, viene trasmesso al Presidente della Commissione bilancio affinché questi, in relazione all'articolo 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, possa informare l'Assemblea circa i profili di copertura finanziaria.

Aderendo, quindi, alle indicazioni del Presidente del Senato, per quanto attiene ai profili di copertura finanziaria riscontra in primo luogo che il citato maxi-emendamento 1.2000 è corredato di una relazione tecnica che si riferisce esclusivamente agli articoli 4-*quater* e 4-*duodecies*. Esso, inoltre, non recepisce le condizioni espresse dalla Commissione bilancio in relazione al testo, essenzialmente volte alla soppressione della clausola di salvaguardia di cui al comma 5 dell'articolo 1, al fine di chiarire in modo inequivoco la formulazione dello stesso articolo 1, inerente all'assunzione di personale della polizia di Stato, in termini di limite massimo di spesa, configurazione che resta peraltro sostanzialmente impregiudicata dall'originaria formulazione dei commi 1 e 2 del citato articolo 1.

Per quanto concerne l'articolo 1-*bis* richiama le osservazioni espresse dal relatore in ordine all'emendamento 4.0.1, segnalato in quanto la destinazione di disponibilità da un fondo di bilancio ad un altro, in mancanza di una espressa riduzione della relativa autorizzazione di spesa, non appare conforme alle norme di contabilità.

In relazione all'articolo 1-*ter*, richiama le osservazioni del relatore sulle proposte 2.1 (in tema di assunzioni e di conferma di stanziamenti a favore del Ministero dell'interno) e 3.1 (in materia di assunzioni nel Corpo dei vigili del fuoco), circa l'esigenza di acquisire una conferma in merito alla correttezza della quantificazione dei relativi oneri e alla disponibilità delle risorse richiamate a copertura, sottolineando tuttavia che tali aspetti sono stati evidentemente già verificati, proprio in considerazione della posizione della questione di fiducia.

Infine, in merito agli articoli 4-*quater* e 4-*duodecies*, rinvia alle considerazioni della relazione tecnica, mentre rileva che non vi sono osservazioni sulle restanti disposizioni, tenuto anche conto del parere già reso sul testo e della normativa vigente.

Il senatore CADDEO (*DS-U*) rileva che, oltre ai punti ricordati dal Presidente, il maxi-emendamento 1.2000 in esame presenta altre problema-

tiche dal punto di vista finanziario, con particolare riguardo ai nuovi articoli 4-*quater* e 4-*duodecies*. Fa presente che le suddette disposizioni innovano la legislazione vigente in materia di tossicodipendenza o alcolismo, riconoscendo ai soggetti affetti da tali problemi un vero e proprio diritto soggettivo alla cura e alla riabilitazione e affidando contestualmente nuove responsabilità alle regioni e ai comuni: si prevede, infatti, la sostanziale parità tra strutture di cura pubbliche e private, con l'obbligo di garantire elevati *standard* del servizio, per ciò che concerne le attrezzature, le prestazioni e la qualificazione del personale. Si tratta di un intervento serio e impegnativo per la risoluzione di tali problemi, certamente apprezzabile dal punto di vista sociale, ma che comporterà inevitabilmente rilevanti oneri a carico del Servizio sanitario nazionale e, quindi, delle Regioni, che dovranno provvedere ai necessari interventi, adeguando le strutture pubbliche ovvero sovvenzionando in qualche modo le strutture private, che saranno tra l'altro poste in una sorta di concorrenza tra loro per offrire il servizio migliore.

Il senatore MICHELINI (*Aut*) concorda con le osservazioni del senatore Caddeo, richiamando in particolare le novità introdotte dal comma 29 del nuovo articolo *vicies-ter* dell'emendamento in esame, laddove prevede in particolare che chiunque sia affetto da problemi di tossicodipendenza ed intenda iniziare un percorso di recupero, possa rivolgersi non solo, come avviene oggi, alle strutture del Servizio sanitario nazionale, ma anche direttamente alle strutture private autorizzate dallo stesso, attraverso lo specifico accreditamento, equiparate a tutti gli effetti alle strutture pubbliche. Poiché sussiste però in ogni caso l'obbligo di garantire un elevato livello del servizio, è chiaro che vi saranno dei costi aggiuntivi che, anche nel caso di ricorso alle strutture private, finiranno comunque per ricadere sulla finanza locale, ad esempio attraverso aumenti del costo delle convenzioni tra le regioni, responsabili del Servizio sanitario, e le strutture private accreditate.

Il senatore FASOLINO (*FI*), in replica ai precedenti interventi, sottolinea che l'equiparazione, ai fini dell'offerta di servizi di riabilitazione e cura delle tossicodipendenze, tra strutture pubbliche e private, rappresenta uno tra i punti più qualificanti della nuova disciplina introdotta dal maxiemendamento in esame. Anche sulla base della propria personale esperienza di medico, evidenzia le conseguenze positive della suddetta innovazione, che consentirà di offrire ai pazienti affetti da problemi di tossicodipendenza un più elevato livello di servizio ed un più ampio ventaglio di scelte riabilitative, posto che troppo spesso, negli ultimi anni, molte strutture pubbliche si sono appiattite su terapie di tipo essenzialmente farmacologico, scarsamente efficaci.

Il senatore GRILLOTTI (*AN*) ritiene che l'aver posto una sostanziale equiparazione fra servizio pubblico e privato nel campo delle terapie di riabilitazione delle tossicodipendenze e dell'alcolismo non determini un

aumento di oneri a carico delle Regioni o dei comuni responsabili del relativo coordinamento. Infatti, tali enti ricevono, per assicurare il servizio ai cittadini, specifici finanziamenti dallo Stato, i quali vengono utilizzati o in forma diretta, per coprire i costi di accoglienza e cura dei pazienti all'interno delle strutture pubbliche, o in forma indiretta, per pagare le convenzioni con le strutture private accreditate. In ogni caso, il volume dei finanziamenti ed il costo del trattamento per i singoli pazienti non cambia, in quanto legato a specifici indici socio-demografici calcolati sulla base di medie europee, italiane e regionali. Per quanto concerne poi il problema di assicurare anche nel settore privato i più elevati *standard* previsti dalla nuova disciplina, evidenzia che gli eventuali costi per adeguare le strutture o le prestazioni sarebbero chiaramente a carico dei singoli istituti privati, che, ove sprovvisti dei requisiti richiesti al fine di ottenere o di mantenere l'autorizzazione a fornire il servizio (il cosiddetto «accreditamento»), dovranno provvedere a loro spese ai necessari interventi.

Il senatore MORANDO (*DS-U*) manifesta tutto il proprio disappunto per il modo in cui il Governo ha presentato il maxiemendamento in esame, posto che lo stesso ha palesemente ignorato le condizioni espresse dalla Commissione bilancio sul testo del disegno di legge n. 3716, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Si tratta di una evidente mancanza di rispetto nei confronti del Parlamento e della Commissione in particolare, ancora più inspiegabile ove si consideri che le condizioni indicate non cambiavano in alcun modo il valore sostanziale delle disposizioni del testo.

Oltre a questo, esprime la propria preoccupazione per i profili di onerosità derivanti dalle ulteriori norme introdotte, rispetto al testo esaminato dalla Commissione: a parte le questioni connesse alla nuova disciplina in materia di tossicodipendenze, per le quali concorda con le considerazioni già svolte dai colleghi dell'opposizione, richiama segnatamente il nuovo articolo 1-*bis*, che riproduce le disposizioni dell'*ex* emendamento 4.0.1. Come già segnalato a suo tempo dal relatore, si tratta di una disposizione che viola patentemente la vigente normativa contabile, posto che consente di destinare da un fondo all'altro di bilancio le somme resesi disponibili a fine esercizio, alterando quindi da una parte il valore del bilancio a legislazione vigente, e facendo venir meno, dall'altra, il necessario grado di elasticità dello stesso legato alla possibilità di utilizzare le economie disponibili a fine esercizio per compensare le eccedenze di spesa risultanti a consuntivo. Evidenzia il rischio che tale disposizione, ove applicata su scala generale, possa minare il fondamento stesso delle vigenti regole di bilancio. Si tratta quindi di un precedente assai pericoloso, anche perché potrebbe avallare la tesi che, con il ricorso al voto di fiducia, si possano impunemente approvare anche norme scoperte dal punto di vista finanziario o illegittime sotto l'aspetto contabile.

Infine, chiede al Governo se sia disponibile la tabella alla quale fa riferimento la relazione tecnica allegata al maxiemendamento in esame,

relativamente all'articolo 4-*duodecies*. Stante l'importanza della stessa ai fini della quantificazione degli oneri derivanti dalla suddetta norma, appare assurdo e perfino imbarazzante che il Governo abbia dimenticato di inserirla.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, in replica alle osservazioni del presidente Azzollini circa i problemi di verifica della quantificazione e della copertura degli oneri recati dall'articolo 1-*ter*, per quanto concerne segnatamente le disposizioni recate dagli *ex* emendamenti 2.1 e 3.1, conferma la correttezza degli oneri stimati e la disponibilità delle risorse richiamate a copertura.

Il sottosegretario MANTOVANO, intervenendo in merito ai rilievi sulle nuove norme in tema di trattamento dei problemi della tossicodipendenza e dell'alcolismo, precisa che il principio della parificazione fra strutture di riabilitazione pubbliche e private non comporta conseguenze dal punto di vista finanziario, ma mira a semplificare le procedure per l'accesso al percorso di riabilitazione. Attualmente, infatti, i soggetti interessati sono già liberi di rivolgersi per la propria cura a istituti pubblici o privati, tuttavia debbono preliminarmente ottenere la certificazione del proprio stato patologico (tossicodipendenza o alcolismo) e della conseguente necessità di cura, nonché l'approvazione del percorso riabilitativo. Poiché tale certificazione può essere fornita solo dal servizio pubblico, si creano inevitabilmente complicazioni e lungaggini di tipo burocratico, anche perché le strutture pubbliche risultano sottodimensionate: di conseguenza, con la nuova disciplina, si consente anche a strutture private, specificamente qualificate e che abbiano ottenuto il necessario riconoscimento, di certificare lo stato di tossicodipendenza o alcolismo del paziente e di approvare il relativo percorso terapeutico, facendo poi salva la libertà del paziente di scegliere se effettuare la cura presso strutture pubbliche o private.

Il presidente AZZOLLINI, in merito alle questioni segnalate in materia di cura delle tossicodipendenze, osserva che si tratta, a ben guardare, di disposizioni che riproducono, per quanto attiene ai profili finanziari, quanto già previsto dalla legislazione vigente (in particolare dal testo unico recato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 389 del 1990), per quanto concerne gli oneri correlati alle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali, nonché le modalità di cura dei pazienti affetti dalle suddette patologie.

In ogni caso, si farà carico di rappresentare all'Assemblea, secondo le indicazioni del Presidente del Senato, tutte le suddette problematiche, nonché le questioni segnalate nel dibattito sui profili di copertura e di regolarità contabile delle altre disposizioni, con particolare riguardo a quelle concernenti le condizioni già poste dalla Commissione sul testo del disegno di legge n. 3716, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che non sono state recepite nel maxiemendamento.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 9,45.

823^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Guarino, accompagnato dai dottori Russo, Reviglio e D'Amato.

La seduta inizia alle ore 15,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente AZZOLLINI avverte che è stata avanzata richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista ed avverte che, ove la Commissione aderisca a tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

La Commissione si esprime favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale: audizione del professor Giuseppe Guarino

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 24 marzo 2004, con l'audizione del professor Guarino.

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente AZZOLLINI, prende la parola il professor GUARINO, che svolge un'ampia relazione sui temi oggetto dell'indagine.

Ai quesiti posti dai senatori TAROLLI (*UDC*), ZANDA (*Mar-DL-U*) e MORANDO (*DS-U*), replica il professor GUARINO, il quale si riserva

altresì di trasmettere successivamente alla Commissione una documentazione sui temi trattati.

Il presidente AZZOLLINI ringrazia, quindi, gli intervenuti e dichiara conclusa l'odierna audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELL'ODIERNA SEDUTA POMERIDIANA DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il PRESIDENTE avverte che l'odierna seduta pomeridiana della Sottocommissione per i pareri, già convocata per le ore 15,15, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 17,10.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

464^a Seduta*Presidenza del Presidente***ASCIUTTI**

Interviene il vice ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Possa.

La seduta inizia alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE**Interrogazione**

Il vice ministro POSSA risponde all'interrogazione n. 3-02432 del senatore D'Andrea sul Centro di geodesia spaziale «Giuseppe Colombo» dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), ricordando che per la gestione delle attività del Centro l'ASI impiega fra l'altro il personale di «e-Geos», una società partecipata al 25 per cento, il cui azionista di maggioranza è Telespazio.

Il Vice ministro afferma indi che le attività del Centro sono di estremo rilievo, come testimonia la sofisticata misurazione della deriva dei continenti e l'osservazione della variazione dell'asse di rotazione terrestre conseguente allo *tsunami* del 26 dicembre 2004.

Egli intende pertanto fugare ogni preoccupazione in ordine alla prosecuzione delle attività del Centro.

In particolare, riferisce che il 19 dicembre scorso il consiglio di amministrazione dell'ASI si è riunito per deliberare il rinnovo del rapporto contrattuale fra Agenzia e società «e-Geos». Benché sia in corso una convenzione settennale stipulata nel 2001, è infatti previsto che il rinnovo contrattuale avvenga annualmente.

Tuttavia, il consiglio di amministrazione ha riscontrato alcune carenze documentali che non hanno consentito l'immediato rinnovo del contratto. Ha peraltro incaricato il Presidente di procedere al rinnovo non appena le summenzionate carenze fossero state superate. Ciò non è avvenuto

entro la fine dell'anno e pertanto dal 1° gennaio il personale della «e-Geos» è stato escluso dal Centro con conseguente sospensione di una parte consistente delle attività. È evidente quindi la preoccupazione che ne è derivata, sì da far paventare addirittura la volontà di chiudere il Centro.

Si tratta tuttavia, afferma il Vice ministro, di preoccupazioni infondate. Il 17 gennaio il consiglio di amministrazione dell'ASI ha infatti finalmente ricevuto la documentazione mancante ed ha proceduto al rinnovo contrattuale, con conseguente ripresa di tutte le attività del Centro.

Egli coglie peraltro l'occasione per smentire alcune voci, secondo cui le attività del Centro potrebbero essere trasferite presso il CIRA che, come è noto, è il Centro di Capua che si occupa di ricerche aeronautiche. Al contrario, le attività del Centro proseguiranno a Matera, come confermato dal Piano aerospaziale 2006-2008, attualmente alla firma del ministro Moratti dopo l'approvazione da parte del CIPE, che prevede addirittura un ampliamento delle attività di geodesia spaziale a Matera.

Il senatore D'ANDREA (*Mar-DL-U*) ringrazia il Vice ministro per la tempestività della risposta, che ha consentito un'occasione di confronto importante sulle funzioni di altissimo livello scientifico del Centro di Matera. Al riguardo, egli ricorda che il Centro gestisce un volume di attività ed iniziative che, negli anni, non solo si è mantenuto costante ma è addirittura aumentato. Esso richiede tuttavia una serenità di condizioni generali che l'attuale assetto non garantisce in pieno. Non si comprende infatti come mai attività di così alto rilievo debbano essere regolate da procedure talmente precarie da prevedere addirittura rinnovi annuali. Ciò non garantisce infatti il necessario quadro di continuità, con evidente nocumento sia per i ricercatori che per le commesse internazionali.

Nel sollecitare una specifica riflessione su questo punto, egli esprime peraltro soddisfazione per la prospettiva dal Piano aerospaziale 2006-2008, che dischiude al contrario un orizzonte di maggiore continuità operativa.

Egli coglie altresì l'occasione per controbattere le affermazioni del presidente dell'ASI, secondo cui la politica locale si sarebbe accorta del Centro solo in occasione della crisi. Al contrario, egli rammenta che negli anni Ottanta fu proprio la regione a finanziare la costruzione del Centro, ed in particolare l'installazione delle sofisticate apparecchiature cui faceva riferimento lo stesso Vice ministro. Negli anni, tale sforzo è peraltro proseguito nella consapevolezza dell'importanza che un polo di così alta innovazione abbia sede proprio a Matera che, per altri versi, si caratterizza per le sue vestigia di un passato antichissimo.

Nell'auspicare quindi una sollecita approvazione del Piano aerospaziale, egli ribadisce conclusivamente le proprie perplessità sulla gestione della convenzione fra ASI e «e-Geos», sul ritardato rinnovo contrattuale e sulla riduzione del 20 per cento che sarebbe stata imposta alle condizioni economiche.

Il presidente ASCIUTTI dichiara chiuso lo svolgimento della procedura informativa.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente ASCIUTTI preso atto dell'assenza del numero legale per l'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno in sede consultiva su atti del Governo, nonché dell'assenza del parere della Commissione bilancio sui disegni di legge in sede referente, apprezze le circostanze, toglie la seduta.

La seduta termina alle ore 15,50.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

368^a Seduta*Presidenza del Presidente*

RONCONI

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole e forestali Delfino.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE REFERENTE

(3723) Conversione in legge del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente RONCONI ricorda che nella seduta di ieri è stata completata l'illustrazione degli emendamenti.

Informa altresì che sono stati ritirati gli emendamenti 1.8, 2.20, 5.8, 5.1, 5.0.1, 5.0.13, 5.0.14, 5.0.19 (testo 2), 5.0.31, 5.0.12, 5.0.18, 7.0.1, 7.0.13 e 7.0.14.

Chiede al relatore e al rappresentante del Governo se intendono esprimere i pareri pur dovendo ancora pervenire il parere della 5^a Commissione.

Il relatore RUVOLO (*UDC*), alla luce della ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame e della complessità degli emendamenti riferiti all'articolo 1 del decreto-legge, in attesa dell'espressione del parere da parte della Commissione bilancio, ritiene preferibile accantonare dette proposte emendative e procedere all'espressione dei pareri a partire dagli emendamenti riferiti all'articolo 2. Rileva altresì l'opportunità di accantonare l'emendamento 7.0.6, anch'esso concernente la tematica previdenziale riguardata dall'articolo 1 del decreto-legge, in un'ottica di maggiore approfondimento complessivo.

Il rappresentante del GOVERNO concorda e la Commissione conviene quindi di passare all'espressione dei pareri sugli emendamenti a partire da quelli relativi all'articolo 2.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) esprime parere contrario sugli emendamenti 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.18, 2.11, 2.1, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.2, 2.19 e 2.16. Dopo avere espresso parere favorevole sull'emendamento 2.5, esprime parere contrario sugli emendamenti 2.17 e 2.3. Esprime poi parere favorevole sull'emendamento 2.4.

Con riferimento agli emendamenti volti ad aggiungere un ulteriore articolo dopo l'articolo 2 del decreto-legge, invita il presentatore a ritirare gli emendamenti 2.0.3, 2.0.4 e 2.0.5. Esprime poi parere contrario sugli emendamenti 2.0.18 e 2.0.14, e parere favorevole sull'emendamento 2.0.2. Il parere è poi contrario sull'emendamento 2.0.19.

Il sottosegretario DELFINO esprime un parere conforme a quello del relatore sugli emendamenti riferiti all'articolo 2 e sugli emendamenti aggiuntivi allo stesso.

Si passa all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 3.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) esprime parere contrario sugli emendamenti 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 e il rappresentante del GOVERNO esprime parere conforme a quello del relatore.

Si passa all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 4.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) esprime parere contrario sulle proposte emendative 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.2 e 4.1. Il parere è invece favorevole sull'emendamento 4.3, contrario sull'emendamento 4.5 e favorevole sull'emendamento 4.4, di tenore analogo all'emendamento 2.0.2.

Il rappresentante del GOVERNO esprime parere conforme a quello del relatore.

Si passa all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 5.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) esprime parere contrario sugli emendamenti 5.10, 5.11, 5.4, 5.12 e 5.13. Esprime poi parere favorevole sugli emendamenti 5.17, 5.18 e 5.6 e parere contrario sull'emendamento 5.7.

Con riferimento alla materia del recupero degli aiuti incompatibili con il mercato comune, esprime parere favorevole sugli emendamenti

5.5 e 5.16 nonché sugli emendamenti 5.0.17 e 5.0.22, sottolineando poi il rilievo della proposta emendativa a propria firma 5.9.

Relativamente agli emendamenti aggiuntivi all'articolo 5, esprime parere contrario sull'emendamento 5.0.20, favorevole sull'emendamento 5.0.8 e contrario sugli emendamenti 5.0.24 e 5.0.23. Il parere è invece favorevole sull'emendamento 5.0.10 e contrario sugli emendamenti 5.0.21, 5.0.25, 5.0.26 e 5.0.27.

Il rappresentante del GOVERNO esprime parere favorevole sull'emendamento del relatore 5.9 e parere conforme a quello del relatore sulle restanti proposte emendative.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) e il sottosegretario DELFINO esprimono poi parere contrario sull'emendamento 6.1.

Si passa all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 7.

Il relatore RUVOLO (*UDC*) esprime parere contrario sugli emendamenti 7.3, 7.4 e 7.5, sottolineando poi il rilievo della proposta emendativa a propria firma 7.0.18.

Il rappresentante del GOVERNO esprime parere favorevole sull'emendamento del relatore 7.0.18 e parere contrario sulle restanti proposte emendative riferite all'articolo 7, esprimendo infine parere favorevole sulle proposte di coordinamento presentate dal relatore coord. 1, coord. 2 e coord. 3.

Il presidente RONCONI ricorda che l'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 1 proseguirà nella prossima seduta, in attesa di conoscere il parere della 5^a Commissione sul testo e sul complesso degli emendamenti.

Il sottosegretario DELFINO rappresenta l'esigenza del Governo affinché il provvedimento venga sollecitamente esaminato da parte dell'Assemblea, quand'anche i lavori della Commissione non fossero conclusi.

Il presidente RONCONI prende atto delle dichiarazioni del rappresentante del Governo, rilevando l'analiticità e il grado avanzato dell'esame sinora svolto da parte della Commissione e facendo presente che il disegno di legge in titolo è già stato inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea per la corrente settimana, anche se il concreto avvio dell'esame non è ancora stato fissato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

131^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GRECO

*La seduta inizia alle ore 8,35.**ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA***Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per l'anno 2006 (COM (2005) 531 definitivo) (n. 14)****Programma operativo del Consiglio dell'Unione Europea per l'anno 2006 presentato dalle Presidenze austriaca e finlandese (n. 16)**

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione di risoluzione, con relazione per l'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento: *Doc. XVIII*, n. 7)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta di ieri nella quale, ricorda il PRESIDENTE, era stata illustrata una proposta di risoluzione da lui predisposta in qualità di relatore.

Il senatore BASILE (*Mar-DL-U*) interviene per dichiarazione di voto esprimendo un generale apprezzamento per il fatto che il programma operativo del Consiglio viene presentato congiuntamente dalle due presidenze, rispettivamente quella uscente e quella subentrante. Non può tuttavia non ricordare alcune perplessità su taluni aspetti del programma che rivela una certa debolezza per quanto riguarda la politica agricola, specie con riferimento alle recenti decisioni per la produzione dello zucchero, e che dovrebbe essere, a suo avviso, stimolata grazie proprio all'attuazione della Strategia di Lisbona, e non viceversa, come emerge dalla lettura del programma sul punto. Alcune perplessità riguardano anche il versante della sicurezza alimentare, che ancora non può dirsi operativo data la recente istituzione dell'Agenzia omonima. Vi sono però aspetti che invece riscuotono apprezzamento ed in particolare la semplificazione dei procedimenti anche in materia di politica agricola e anche per ciò che riguarda la tutela dei diritti umani vi sono prospettive positive anche se gli interventi vanno

comunque intensificati, data la delicatezza della tematica. In conclusione, dichiara il voto favorevole a nome del suo Gruppo.

Anche i senatori CHIRILLI (*FI*) e RUVOLO (*UDC*) dichiarano voto favorevole a nome dei rispettivi Gruppi.

Accertata quindi la presenza del numero legale, la Commissione approva la risoluzione nel testo presentato dal Relatore (già pubblicato in allegato al resoconto della seduta di ieri) e che, su richiesta del prescritto numero di senatori, verrà trasmessa all'Assemblea con relazione, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento.

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Proposta di decisione del Consiglio che conferisce alla medesima Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel Titolo VI del Trattato dell'Unione europea (COM (2005) 280 definitivo) (n. 15)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione di risoluzione, con relazione per l'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento: *Doc. XVIII*, n. 8)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri, nella quale, ricorda il PRESIDENTE, egli aveva illustrato una proposta di risoluzione a conclusione dell'esame dell'Atto in titolo.

Il senatore CHIRILLI (*FI*) dichiara il voto favorevole a nome del proprio Gruppo, sottolineando l'importanza dell'iniziativa assunta dalla Commissione europea, esprimendo ampio apprezzamento per il tenore della risoluzione predisposta dal Presidente, che dà conto della assoluta esigenza ed opportunità di evitare inutili duplicazioni e proliferazioni di organismi operanti in un medesimo settore.

Il senatore Calogero SODANO (*UDC*) dichiara il voto favorevole a nome del proprio Gruppo.

Il senatore BEDIN (*Mar-DL-U*) dichiara il voto favorevole a nome del suo Gruppo, rilevando a sua volta che la risoluzione presentata dal Presidente ben esprime la condivisione dell'iniziativa di istituire un'Agenzia europea dei diritti fondamentali, ma nello stesso tempo evidenzia anche la necessità di salvaguardare le competenze che già appartengono al Consiglio d'Europa. Per quanto attiene al merito della proposta di regolamento, ritiene che debba essere fugato il rischio di preoccupanti sovrapposizioni, rimarcando che l'iniziativa è stata assunta a suo tempo dal commissario Frattini, proprio per dare operatività a quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che costituisce parte rilevante delle iniziative assunte a livello comunitario. Sottolinea comunque l'importanza di un efficace coordinamento soprattutto di un controllo parlamentare che costituisce la migliore garanzia sia sul versante interno che su quello esterno.

Accertata la presenza del numero legale, la Commissione approva la risoluzione nel testo presentato dal Relatore (già pubblicato in allegato al resoconto della seduta di ieri) e che, su richiesta del prescritto numero di senatori, verrà trasmessa all'Assemblea con relazione, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE informa che la prossima settimana la Commissione non terrà seduta poiché una delegazione della stessa si recherà a Bruxelles, nei giorni 31 gennaio e 1° febbraio prossimi, per partecipare al secondo incontro interparlamentare sulla Strategia di Lisbona, come a suo tempo preannunciato. A tal fine rende noto che in quella sede la delegazione potrà esporre sinteticamente anche gli aspetti problematici emersi nel corso dell'indagine conoscitiva sulla Strategia di Lisbona, avviata da questa Commissione nel settembre 2004. In particolare, verranno sottolineate, fra le tematiche più rilevanti, la necessità di collegare i parametri del patto di stabilità con i programmi di attuazione della Strategia di Lisbona, con la conseguente necessità di scorporare gli stanziamenti per la ricerca e l'innovazione, nonché la rilevanza della fiscalità di vantaggio specie per le regioni con difficoltà di sviluppo economico-sociale.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9.

COMITATO PARLAMENTARE
di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen,
di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo
e vigilanza in materia di immigrazione

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

Presidenza del presidente
Alberto di LUCA

La seduta inizia alle ore 9.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il deputato Alberto di LUCA, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito)

Indagine conoscitiva sullo spazio Schengen nella nuova costruzione europea: Esame del documento conclusivo

(Esame e conclusione)

Il deputato Alberto di LUCA, *presidente e relatore*, avverte che è stato predisposto lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, che illustra brevemente.

Intervengono per formulare osservazioni e dichiarare il proprio voto il senatore Tino BEDIN (*Mar-DL-U*) e i deputati Gian Paolo LANDI DI CHIAVENNA (*AN*), Pietro TIDEI (*DS-U*) e Andrea DI TEODORO (*FI*).

Il deputato Alberto di LUCA, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

Il Comitato approva all'unanimità.

La seduta termina alle ore 9,55.

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO, APPROVATO DAL COMITATO, DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SPAZIO SCHENGEN NELLA NUOVA COSTRUZIONE EUROPEA

CAPITOLO I – Introduzione

1. Finalità dell'indagine conoscitiva

Il Comitato parlamentare di controllo, che è stato istituito a norma della legge 30 settembre 1993, n. 388, con l'incarico di esaminare l'attuazione e il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e della comunitarizzazione della materia, ha visto trasformare le proprie competenze, dall'originario potere consultivo nella forma del parere vincolante sugli atti relativi all'*acquis* di Schengen, in mera attività di controllo sul funzionamento dei dispositivi e delle norme relative al complesso delle materie ricadenti nell'area Schengen.

Con detta indagine conoscitiva il Comitato ha inteso, pertanto, nell'ambito delle competenze attualmente attribuitegli, approfondire la conoscenza di alcuni aspetti collegati all'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un'Europa dai confini allargati, identificando gli strumenti e le azioni comuni che gli Stati membri dell'Unione, vecchi e nuovi, devono intraprendere per garantire la libertà di circolazione delle persone, in condizioni di sicurezza.

I dieci paesi, che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione, hanno contestualmente aderito all'accordo di Schengen, anche se gran parte delle disposizioni relative all'*acquis* verranno applicate soltanto al momento dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Pertanto, l'indagine ha cercato di individuare le problematiche più evidenti legate al periodo transitorio loro concesso per l'adeguamento affinché si dotino di politiche uniformi a quelle del resto dell'Europa in materia di visti, di controllo delle frontiere e dell'immigrazione.

Partendo dall'evoluzione dell'area Schengen, e dalla sua successiva incorporazione nel quadro giuridico comunitario, sono stati oggetto di analisi e riflessione le diverse modalità di applicazione delle disposizioni dell'*acquis* negli Stati Ue e in quelli extra Ue. A tal fine il Comitato ha svolto missioni in Islanda e in Polonia.

In vista della costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia sono state quindi esaminate le misure previste e quelle adottate, la legislazione in preparazione e quella in vigore, riguardanti le frontiere, i

visti, i sistemi di informazione e le modalità di utilizzo dei dati nel rispetto della privacy, esaminando gli strumenti e i programmi volti a garantire un livello adeguato di controllo e sorveglianza delle nuove frontiere interne ed esterne, sia attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale di polizia, che con adeguate politiche di sostegno ai nuovi Stati membri.

Nel corso dell'indagine, è inoltre emerso, come i problemi e le questioni che attengono alla libera circolazione, alla sicurezza delle frontiere e alla cooperazione tra le autorità incaricate dell'ordine pubblico e dell'applicazione della legge, abbiano evidenziato di recente l'esigenza di realizzare un giusto equilibrio tra la sicurezza dei cittadini e le libertà civili e, come senza la tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona, non si possa realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

A tal fine è stato dedicato ampio spazio alla trattazione della legislazione in preparazione relativa al quadro giuridico di riferimento, alle finalità e alle modalità di funzionamento del Sistema d'informazione Schengen di nuova generazione, il SIS II, e a quella relativa al VIS, Sistema d'Informazione Visti, nonché alle ulteriori proposte e Accordi in materia.

CAPITOLO II – Schengen e l'Unione europea

L'esigenza di progettare una politica comune in materia di immigrazione diviene evidente, all'interno della Comunità europea, nel 1985, con l'istituzione del mercato libero, ovvero di uno spazio senza frontiere aperto alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e in ultimo delle persone. L'abolizione delle frontiere interne rende necessaria una riflessione su una politica comune in materia di ingressi, di visti, di asilo e di status dei rifugiati, ovvero sugli aspetti legati alla regolazione del fenomeno migratorio.

Gli Stati europei, allora come oggi, seppur favorevoli alla cooperazione in materia di immigrazione, erano portatori di indirizzi non omogenei: l'accordo fu quindi raggiunto in ambito intergovernativo e fra un numero limitato di Stati.

Nel 1985 Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi conclusero la Convenzione di Schengen relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Con il passare degli anni, il numero degli Stati contraenti aumentò con l'adesione dell'Italia nel 1990, della Spagna e del Portogallo nel 1991, della Grecia nel 1992, dell'Austria nel 1995, e in ultimo della Danimarca, della Finlandia e della Svezia nel 1996.

La Convenzione instaura uno spazio di libera circolazione entro il quale i cittadini degli Stati contraenti possono muoversi senza dover subire alcun controllo, prevede però che, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una parte contraente, previa consultazione delle altre parti, possa ripristinare seppur per un periodo limitato i controlli di frontiera adeguati alla situazione.

Le frontiere esterne divengono il tracciato contenitivo dell'*acquis* interno, pertanto possono essere attraversate soltanto ai valichi autorizzati e

durante le ore convenute, in modo da permettere controlli uniformi da parte di tutte le parti contraenti seppur nel quadro delle competenze nazionali e delle diverse legislazioni nazionali in materia.

In tal modo, la Convenzione definisce la condizione di circolazione degli stranieri in relazione ai requisiti indispensabili per l'ingresso nell'*acquis*, prevedendo che questi debbano essere in possesso di un documento valido che consenta di attraversare la frontiera, e che esibiscano, se richiesti, i documenti che motivano le finalità e le condizioni del soggiorno previsto, la capacità di sostenersi economicamente sia per la durata del soggiorno, sia per il ritorno nel Paese di provenienza o per il transito verso un Paese terzo. Lo straniero non deve essere altresì segnalato ai fini della non ammissione e non deve essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati contraenti.

A tal fine, la Convenzione istituisce il Sistema d'informazione Schengen, un sistema comune informatizzato di archivio e scambio dati in grado di garantire reciproca assistenza e collaborazione alle parti contraenti.

Per gli stranieri, la Convenzione prevede inoltre l'istituzione di un visto uniforme per soggiorni di breve durata, ovvero per un periodo non superiore a tre mesi per semestre, valido per uno o più ingressi, sia per esigenze di viaggio che per esigenze di transito. Per soggiorni di lunga durata o comunque superiori a tre mesi, la Convenzione riconosce ancora la validità dei visti rilasciati dal singolo Stato secondo le leggi nazionali.

Nel caso in cui lo straniero non sia in possesso dei requisiti per il soggiorno nel territorio di una delle parti contraenti, la Convenzione stabilisce che questo debba lasciare il territorio dello Stato e che non possa nemmeno recarsi nel territorio di altro Stato contraente; qualora non ottemperi al suddetto obbligo, deve essere allontanato anche con l'uso della forza, specie quando vi siano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Le misure di accompagnamento possono essere previste verso il Paese di origine o verso altri Stati in applicazione delle disposizioni degli accordi di riammissione conclusi dalle parti contraenti.

La Convenzione prevede l'istituzione di un Comitato esecutivo con il compito di vigilare sull'applicazione della Convenzione e sul rispetto delle disposizioni in essa contenute nonché incaricato di agevolare l'adeguamento delle legislazioni nazionali ai principi espressi in materia.

La convenzione di Schengen pone infine dei principi anche in materia di ordine pubblico e sicurezza nazionale, poichè prevede la cooperazione dei servizi di polizia dei diversi Stati ai fini della prevenzione e della ricerca nel settore della criminalità e in tema di immigrazione clandestina.

Assente del tutto la previsione di un adeguato controllo giurisdizionale, che, anche dopo l'incorporazione dell'*acquis* nel quadro giuridico comunitario, rimane un tema assai complesso e per la cui più completa trattazione rimandiamo all'audizione del Prof. Bruno Nascimbene.

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e entrato in vigore il 1° novembre 1993, istituisce l'Unione europea

e ne introduce la cittadinanza, da affiancare a quella nazionale. Tale cittadinanza conferisce ai cittadini europei il diritto di circolare e risiedere liberamente nella Comunità; ciononostante il Trattato non tiene conto della Convenzione di Schengen. Il Trattato definisce le strutture normative (pilastri) che configurano l'architettura dell'Unione europea e ne definiscono le basi giuridiche. Il titolo VI, dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, ricade all'interno del terzo pilastro, per il quale si applica la cooperazione intergovernativa che attribuisce potere agli Stati membri. Il Trattato prevede comunque il cosiddetto processo di comunitarizzazione, ovvero il passaggio di alcune materie dall'ambito di competenza di un pilastro all'altro.

È solo con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, che l'*acquis* di Schengen viene incorporato nel quadro giuridico comunitario e dell'Unione europea col Protocollo di Amsterdam, allegato al Trattato. Per la prima volta, inoltre viene applicato il metodo della comunitarizzazione con riferimento alle materie attinenti a libertà di circolazione delle persone, visti, asilo, immigrazione e frontiere, che passano al primo pilastro, regolato dal metodo comunitario che riduce il ruolo dei governi nazionali a favore delle istituzioni comunitarie, ovvero proposta della Commissione europea, adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e controllo del rispetto del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia. Il Trattato prevede altresì che il Consiglio, allo scopo di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, divenga competente per l'adozione di misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone, nonché di ulteriori misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi e indica che tale definizione avvenga entro un periodo di cinque anni, ovvero fissa al 1 maggio 2004 il termine utile per la progressiva attuazione di un quadro giuridico comunitario per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la definizione di una politica comune sull'asilo e sull'immigrazione basata su un sistema uniforme di norme e di regole.

Il processo appena descritto ha come conseguenza la scissione tra le cosiddette «basi» giuridiche e tra le materie che possono essere ricondotte all'area Schengen. Una base giuridica è rappresentata dal Trattato dell'Unione europea, in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia; un'altra è rappresentata dal Trattato CE, che si occupa di visti, immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria civile.

Tuttavia, pur essendo dinanzi a pilastri o a basi giuridiche diverse, la considerazione dei profili UE e CE contenuta nel trattato di Amsterdam e nei suoi sviluppi, prevede una connotazione comune individuabile nella costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia.

Tale volontà è riscontrabile anche nei principi che vengono ribaditi nell'ottobre 1999 a Tampere, in una riunione straordinaria del Consiglio europeo, che per la prima volta definisce un programma quinquennale di interventi prioritari finalizzati appunto alla costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia.

Cinque anni più tardi, il 4-5 novembre 2004, il Consiglio europeo di Bruxelles ha a sua volta adottato un programma pluriennale, il cosiddetto Programma dell'Aia, che stabilisce le priorità nel settore Giustizia e Affari Interni per il periodo 2006-2009, prevedendo un consolidamento delle politiche stabilite a Tampere e delineando piani di rafforzamento in grado di riflettere le riforme previste dalla nuova Costituzione europea. Il Programma propone il raggiungimento di obiettivi molto ambiziosi quali l'istituzione di un sistema comune d'asilo entro il 2010, l'abbandono dell'unanimità nell'aprile 2005 per il passaggio alla maggioranza qualificata e alla codecisione nei settori dell'immigrazione illegale e dell'asilo (passaggio avvenuto in anticipo, già nel gennaio 2005) e a tal fine stabilisce una revisione del Programma nella seconda metà del 2006 per rivedere le basi legali discendenti dall'adozione della Costituzione.

Il Programma rimanda a un Piano d'azione in grado di tradurre le priorità in azioni concrete stabilendo al contempo un calendario per l'adozione di tutte le misure di intervento. Il Piano d'azione, del maggio 2005, definisce dieci priorità che ricomprendono l'intera gamma degli obiettivi dell'Aia e che fanno esplicito riferimento allo sviluppo di un partenariato in grado di rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ciononostante, la volontà di alcuni Stati di cooperare più strettamente in alcuni settori ricadenti nell'*acquis* di Schengen, senza necessariamente includere tutti i paesi membri e senza coinvolgere le istituzioni comunitarie, rimane tuttora molto forte e ne è testimonianza l'accordo sottoscritto nel maggio 2005 a Prüm, in Germania, dai paesi segnatari di Schengen con l'aggiunta di Spagna e Austria. L'accordo sancisce una cooperazione transfrontaliera ancora più stretta in tema di cooperazione giudiziaria e penale, intesa a bilanciare gli effetti indesiderati della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

Come l'accordo di Schengen, quello sottoscritto a Prüm, è l'applicazione pratica della flessibilità e della cooperazione rafforzata, da molti ritenuta la condizione indispensabile per la buona riuscita del processo di integrazione europea, soprattutto all'indomani dell'allargamento.

Non a caso, nel preambolo all'accordo, i paesi contraenti si dichiarano consapevoli di svolgere un ruolo pionieristico che, nel quadro del miglioramento della cooperazione in Europa e senza pregiudicare le disposizioni dei Trattati CE e UE, sia in grado di contribuire a porre le basi tecniche e giuridiche necessarie a stabilire un livello di cooperazione transfrontaliera il più elevato possibile in materia di condivisione e scambio di informazioni in vista della lotta contro il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale. Al contempo, gli Stati contraenti sottolineano che l'accordo rimane aperto alla partecipazione di tutti gli altri Stati membri dell'Ue, e ribadiscono la loro intenzione di tradurne le previsioni nel quadro giuridico dell'Unione europea.

Nello stesso tempo le parti contraenti, consapevoli del fatto che il trattamento e lo scambio di dati personali presuppongono un livello adeguato di protezione, convengono sulla necessità di prevedere e mantenere un controllo giudiziario appropriato circa le misure previste dall'accordo

stesso sottolineando che le previsioni si incardinano nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come nelle tradizioni costituzionali comuni agli stati interessati.

Al di là, di quanto dichiarato nelle premesse generali, le disposizioni sulla protezione dei dati attualmente vigenti a livello europeo, non appaiono ancora adeguate per l'attuazione del principio di disponibilità, che sottende allo scambio diretto di informazioni tra autorità di Stati diversi, si presume pertanto che l'accordo di Prüm non potrà essere applicato finchè le disposizioni in materia di protezione dei dati non saranno adottate in ambito nazionale o europeo, per essere poi recepite nei diritti nazionali dei paesi contraenti.

Le novità contenute nell'accordo riguardano la costituzione, da parte dei paesi contraenti, di una banca dati per l'introduzione dei dati relativi all'analisi del DNA, e in seguito la possibilità, per ogni Paese, di accedere alla ricerca automatica e alla comparazione dei profili relativi al DNA e alle impronte digitali contenute nelle banche dati dei paesi aderenti all'accordo. In caso di eventi di massa che abbiano carattere trasfrontaliero, l'accesso ai dati personali viene considerato lecito anche nei casi in cui esistano soltanto ragionevoli motivi che il soggetto a cui questi si riferiscono sia in procinto di o possa commettere atti criminali.

Oltre allo scambio di informazioni, l'accordo prevede il rafforzamento della cooperazione operativa delle forze di polizia degli Stati contraenti per il coordinamento e il sostegno reciproco nell'uso di agenti di sicurezza impiegati a bordo degli aerei così come la reciproca assistenza nella lotta contro l'immigrazione per l'esecuzione di espulsioni congiunte.

CAPITOLO III – L'acquis di Schengen

Due decenni dopo la firma dell'Accordo di Schengen, l'acquis comprende anche paesi al di fuori dell'Unione europea, o Stati membri dell'Ue che partecipano al suo sviluppo dando però vita a regimi differenziati.

Schengen e i nuovi Stati membri dell'Unione

L'articolo 8 del Protocollo sull'*acquis* di Schengen allegato al Trattato di Amsterdam, prevede che l'adesione di nuovi Stati all'Unione europea sia condizionata dall'adozione integrale delle norme e delle prassi operative relative all'*acquis*. I dieci paesi, che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione, hanno dunque contestualmente accettato di appartenere allo spazio Schengen, anche se gran parte delle disposizioni relative all'*acquis*, verranno applicate soltanto al momento della soppressione dei controlli di frontiera. Tale soppressione, formalizzata con una decisione presa all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commis-

sione, avrà luogo dopo che il SIS II diverrà operativo e soltanto dopo che i nuovi Stati membri avranno soddisfatto le condizioni necessarie per l'applicazione delle misure compensative indispensabili per l'abolizione delle frontiere interne. Le visite di valutazione inizieranno nella primavera del 2006 e si concluderanno con una relazione delle ispezioni avvenute sul terreno. Tutti i nuovi Stati membri, a eccezione di Cipro che ritiene di poter adeguare porti e aeroporti ai criteri richiesti solo nel 2009, hanno chiesto di essere valutati entro l'ottobre del 2007.

La valutazione terrà conto dell'adeguamento raggiunto relativamente al controllo effettivo delle frontiere esterne (adeguamento delle infrastrutture, quali porti, aeroporti e valichi di frontiera terrestri, e formazione del personale addetto ai controlli di frontiera), dell'applicazione corretta della normativa in materia di visti, della cooperazione di polizia e giudiziaria penale, della normativa in materia di tutela dei dati personali, del raggiungimento delle condizioni tecniche ed operative per la messa in funzione del SIS II e l'effettiva presenza sul territorio di centri di permanenza atti all'identificazione dei clandestini.

L'Unione europea ha previsto che tale adeguamento venga opportunamente sostenuto attraverso due strumenti finanziari la *Schengen Facility*, messa a disposizione dei nuovi Stati con particolare riguardo al finanziamento di progetti volti alla creazione di infrastrutture alle frontiere esterne, equipaggiamento tecnico, addestramento e supporto logistico e la *Transition Facility*, in grado di finanziare i gemellaggi amministrativi fondamentali per il rafforzamento delle capacità amministrative e giuridiche dei nuovi membri, con una dotazione per il triennio 2004-2006 rispettivamente di 900 e 380 milioni di euro.

Attualmente, i nuovi Stati membri applicano tutte le disposizioni dell'*acquis* in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia che non sono strettamente vincolate all'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Dal punto di vista politico, il libero accesso al mercato del lavoro, corollario della libera circolazione delle persone, e la posizione della Germania e dell'Austria, ovvero dei due paesi di destinazione privilegiati dai flussi di immigrazione dall'Europa dell'est, hanno indotto alla cautela, dilatando la moratoria a un periodo temporale di sette anni diversamente articolato:

un primo biennio in cui i vecchi Stati membri adotteranno nei confronti dei cittadini dei nuovi paesi, le misure e le norme sulla libera circolazione previste dalle legislazioni nazionali di riferimento;

un triennio aperto da una relazione della Commissione sulla cui base il Consiglio esaminerà il funzionamento delle norme transitorie. I quindici vecchi Stati dovranno poi pronunciarsi, ognuno per suo conto, circa le misure da adottare nei confronti dei più giovani cittadini europei. Tali misure potranno andare dalla completa apertura dei mercati del lavoro nazionali, con clausola di salvaguardia da adottare nei momenti di criticità, alla rinnovata richiesta dell'adozione dei permessi di soggiorno;

un ultimo biennio in cui gli Stati membri, che avranno deciso di conservare il permesso di soggiorno, saranno nuovamente invitati ad aprire le porte del mercato del lavoro nazionale ai cittadini dei nuovi paesi membri;

dopo tale periodo transitorio il 1° maggio 2011 tutti gli Stati Membri dovranno avere comportamenti uniformi e di reciprocità in materia di libera circolazione e mercato del lavoro.

Regno Unito/Irlanda del nord e Irlanda

Conformemente al protocollo allegato al trattato di Amsterdam, il Regno Unito, l'Irlanda del nord e l'Irlanda possono partecipare, integralmente o parzialmente, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen dopo la votazione del Consiglio all'unanimità degli Stati parti degli accordi e del rappresentante del governo dello Stato interessato.

Il Regno Unito e l'Irlanda quindi non partecipano automaticamente all'*acquis* di Schengen nè al titolo IV, e possono mantenere i controlli sulle persone che entrano sul loro territorio in provenienza da altri Stati membri. Reciprocamente, gli altri Stati membri possono mantenere controlli sulle persone che entrano sul loro territorio dal Regno Unito o da altri territori le cui relazioni esterne ricadono sotto la responsabilità di quest'ultimo, nonchè sulle persone provenienti dall'Irlanda.

Questi due Stati membri partecipano tuttavia a tutta la cooperazione di cui al titolo VI del trattato UE, e attualmente hanno scelto di partecipare agli aspetti relativi alla cooperazione di polizia e giudiziaria dell'*acquis* di Schengen, incluse certe misure di lotta contro l'immigrazione clandestina. I due Stati membri hanno ugualmente optato per partecipare in questo campo alle azioni della Comunità rientranti nel titolo IV, come quelle relative alla responsabilità dei trasportatori, all'azione contro l'aiuto ai fini d'ingresso, transito e soggiorno illegale sul territorio, agli accordi di riammissione con i paesi terzi e alle misure per aumentare la sicurezza dei visti.

Le modalità di partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda del nord sono comunque stabilite nella decisione del Consiglio del 29 maggio 2000 e quelle relative alla partecipazione dell'Irlanda sono stabilite nella decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002.

Dopo aver valutato le condizioni preliminari relative all'applicazione delle disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, il 22 dicembre 2004 il Consiglio ha adottato una decisione riguardante l'applicazione di queste parti dell'*acquis* di Schengen da parte del Regno Unito e dell'Irlanda del nord.

Danimarca

La Danimarca, ai sensi del protocollo allegato al trattato di Amsterdam, non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo IV del trattato CE, a eccezione delle misure che determinano quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in

possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e delle misure relative all'istituzione di un modello uniforme per i visti.

Relativamente allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio su una proposta o iniziativa in tale ambito, la Danimarca decide se intende recepire tale decisione nel proprio diritto interno.

Norvegia e Islanda

La Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, appartengono, insieme a Svezia, Finlandia e Danimarca, all'Unione nordica dei passaporti, i cui membri hanno abolito i controlli alle frontiere comuni. La Svezia, la Finlandia e la Danimarca sono diventate firmatarie dell'accordo di Schengen in quanto Stati membri dell'Ue, mentre l'Islanda e la Norvegia sono associate al suo sviluppo dal 19 dicembre 1996. Pur non disponendo di un diritto di voto nel Comitato esecutivo Schengen, questi paesi possono esprimere pareri e formulare proposte.

L'accordo firmato il 17 maggio 1999 tra l'Islanda, la Norvegia e l'Ue proroga questa associazione, permettendo ai paesi in questione di partecipare all'elaborazione dei nuovi strumenti giuridici connessi allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, che si applicano anche ai paesi suddetti.

Concretamente, l'associazione assume la forma di un Comitato misto creato al di fuori del quadro Ue e composto da rappresentanti dei governi islandese e norvegese, dei membri del Consiglio dell'Ue e della Commissione. Il 29 giugno 1999, il comitato ha adottato il suo regolamento interno.

Nei settori dell'*acquis* di Schengen che si applicano all'Islanda e alla Norvegia, le relazioni fra questi due paesi, da un lato, e l'Irlanda e il Regno Unito dall'altro, sono regolamentate da un accordo approvato dal Consiglio il 29 giugno 1999.

Il 1° dicembre 2000, il Consiglio ha adottato una decisione relativa alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen in Danimarca, Finlandia e Svezia nonché in Islanda e Norvegia.

Svizzera

La stipula dei primi accordi tra la Confederazione elvetica e la Comunità europea risale al 1972, quando le due parti firmarono un accordo di libero scambio che si riferiva prevalentemente ai prodotti industriali.

Nel 1999 sono invece stati siglati gli Accordi bilaterali I, in vigore dal 1° giugno 2002, riguardanti la libera circolazione delle persone, i trasporti terrestri e aerei, l'agricoltura, la ricerca, gli ostacoli tecnici al commercio e gli appalti pubblici.

Un secondo ciclo di trattative è stato avviato nel maggio 2004 su nove dossier relativi a: Schengen-Dublino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, partecipazione della Svizzera ai programmi europei MEDIA, educazione-formazione e pensioni. La Svizzera e l'UE hanno siglato gli Accordi bilaterali II

il 26 ottobre 2004, a Lussemburgo; il Parlamento svizzero li ha approvati il 17 dicembre dello stesso anno sotto forma di decreti federali, sette dei quali da sottoporre a referendum facoltativo. Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero è stato chiamato a votare in merito all'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e di Dublino, l'affluenza alle urne ha raggiunto il 56 per cento e con una maggioranza del 54,6 per cento dei voti l'associazione a Schengen e a Dublino è stata accolta.

Il 1° maggio 2004, gli accordi bilaterali in vigore tra la Svizzera e l'Ue sono stati estesi automaticamente ai nuovi Stati membri, tranne l'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999, che ha richiesto un certo numero di adattamenti che sono stati oggetto di negoziati con l'Ue. Un protocollo complementare ha così stabilito limitazioni all'immigrazione tali da consentire un'introduzione graduale e controllata della libera circolazione dei cittadini dei nuovi Stati Ue, con termini transitori fino al 2011. Il 25 settembre 2005 il popolo svizzero è stato chiamato alle urne per esprimersi sul referendum relativo all'estensione della libera circolazione ai nuovi Stati membri Ue, che è stata accolta dal 56 per cento dei votanti.

CAPITOLO IV - Misure previste, legislazione in preparazione e misure adottate in vista della costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia

1. Frontiere

1.1 Misure previste

Analizzando in maniera incrociata le sezioni del Programma dell'Aia e del Piano d'azione si evince che le istituzioni europee sono invitate a prendere le misure necessarie per:

abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne con e fra i nuovi dieci Stati membri, a condizione che questi abbiano soddisfatto tutti i requisiti per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (valutazione nel primo semestre 2006) e comunque solo dopo che il SIS II sia diventato operativo nel 2007. La Commissione è inoltre invitata a presentare, una volta completata l'abolizione delle frontiere interne, una proposta intesa a integrare l'attuale meccanismo di valutazione Schengen con un meccanismo di ulteriore controllo che comprenda il pieno impegno degli esperti dei Paesi membri, compresi i controlli senza preavviso. Conseguentemente il Gruppo Valutazione Schengen (Gruppo Sch-Eval) è incaricato di verificare che siano soddisfatti tutti i requisiti necessari per una decisione del Consiglio in materia di abolizione dei controlli alle frontiere interne dei nuovi Stati membri e gli viene assegnato l'ulteriore compito di esaminare la corretta applicazione dell'*acquis* da parte degli Stati membri che già usufruiscono dei benefici dell'apertura delle frontiere interne, con nuovi

e più rigidi criteri che sostituiscano i sistemi di verifica attuali considerati da più parti poco efficaci e non scevri da considerazioni di ordine politico;

stabilire un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne consistente principalmente nell'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), la cui sede è stata inaugurata il 1 maggio 2005 a Varsavia. L'Agenzia secondo le previsioni dovrà essere in grado di rispondere sia a situazioni d'emergenza che alla necessità di formazione comune, analisi dei rischi, *burden sharing* e cooperazione con i paesi terzi. In ogni caso dovrà funzionare da centro di coordinamento per i progetti pilota e le operazioni congiunte messe a punto dai centri specializzati stabiliti in sette diversi Stati membri (1);

porre le condizioni giuridiche e pratiche per la creazione di squadre di reazione rapida, ovvero squadre di esperti nazionali incaricate di fornire tempestivamente assistenza tecnica e operativa sul controllo delle frontiere agli Stati membri e in grado di far fronte a pressioni o ad afflussi migratori eccezionali, proposta che come indicato nella «Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court», la Commissione presenterà, entro la primavera del 2006. Secondo il Programma dell'Aia, la valutazione del funzionamento del team di esperti nazionali nel 2007, se positiva, dovrà aprire la strada alla possibile creazione di un sistema di guardie di frontiera europee;

cooperare per operazioni di salvataggio in mare possibilmente anche includendo la partecipazione di Paesi terzi;

costituire entro la fine del 2006 un Fondo comunitario per la gestione delle frontiere esterne governato dal principio di solidarietà in campo finanziario fra gli Stati membri. Tale proposta è stata altresì inserita nelle prospettive finanziarie 2007-2013.

1.2 Legislazione in preparazione

1.2.1 Proposta di decisione del Consiglio sul miglioramento della cooperazione di polizia fra gli Stati membri dell'Unione europea in particolare alle frontiere interne, che modifica la convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen

La proposta costituisce un ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen con riguardo alla cooperazione operativa transfrontaliera tra forze di polizia nell'ambito delle indagini sulla criminalità transnazionale. La proposta prevede un coordinamento delle attività di polizia e doganali nelle regioni

(1) Centro di Analisi del Rischio (RAC) a Helsinki; Centro di addestramento per la Guardia frontiera (ACT) a Traiskirchen (Vienna); Centro per le frontiere marittime occidentali (WSBC) a Madrid; Centro per le frontiere marittime orientali (ESBC) al Pireo (Grecia); Centro per le frontiere terrestri (CLB) a Berlino; Centro per le frontiere aeree (ABC) a Fiumicino.

frontaliere con mezzi quali la pianificazione comune delle operazioni e delle risorse e istituisce un meccanismo permanente di consultazione e informazione reciproca.

Tale proposta è ritenuta di particolare rilievo in relazione all'allargamento, in quanto permetterà di rafforzare la capacità di scambio informativo all'interno dello spazio di libera circolazione e di facilitare la cooperazione soprattutto alle frontiere interne eliminando la limitazione, non ai soli confini terrestri, per quanto riguarda l'inseguimento oltre frontiera.

1.3 Misure adottate

1.3.1 Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne

Il concetto di una gestione integrata delle frontiere comuni esterne che l'Unione europea ha sviluppato negli ultimi tempi ha ora a disposizione un fondamentale catalizzatore per coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati membri in tale settore: l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX). L'istituzione dell'Agenzia rappresenta un passo in avanti concreto e significativo anche per quanto riguarda la solidarietà tra Stati membri nel campo della gestione delle frontiere esterne, contribuendo in misura davvero sostanziale alla condivisione degli oneri, anche finanziari, connessi al controllo dei confini.

Per quanto gli Stati membri siano responsabili del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne – dove per frontiere esterne degli Stati membri si intendono le frontiere terrestri e marittime di questi ultimi e i loro aeroporti e porti marittimi – l'Agenzia semplifica l'applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione di tali frontiere, senza peraltro interferire sui singoli sistemi di sicurezza dei Paesi membri.

L'Agenzia svolge i seguenti compiti:

- coordina la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;

- assiste gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine anche per quanto riguarda la definizione di standard comuni di formazione;

- mette a punto un modello di valutazione comune e integrato dei rischi e prepara analisi generali e specifiche dei rischi;

- segue gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne;

- sostiene gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne;

- offre agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio comune. L'Agenzia può utilizzare le risorse finanziarie della Comunità rese disponibili a tale scopo e deve redigere un inventario delle migliori pratiche per il trasferimento dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente negli Stati membri.

Fatte salve le competenze dell'Agenzia, gli Stati membri hanno facoltà di proseguire la cooperazione stabilita a livello operativo con altri Stati membri e/o paesi terzi alle frontiere esterne se tale cooperazione completa l'azione dell'Agenzia. Gli Stati membri informano l'Agenzia delle attività condotte nel quadro della cooperazione al di fuori dell'Agenzia.

L'Agenzia è un organismo comunitario dotato di personalità giuridica. Ha un consiglio di amministrazione che è composto da un rappresentante di ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione.

Norvegia, Islanda e Svizzera, paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, prendono parte alle attività dell'Agenzia, ciascuno con un rappresentante al consiglio di amministrazione. Regno Unito e Irlanda partecipano ma non votano.

L'Agenzia è diretta dal suo direttore esecutivo che è completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni. Per raggiungere le sue finalità, l'Agenzia può cooperare con Europol, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali specializzate in questo settore. Le entrate dell'Agenzia provengono da una sovvenzione comunitaria – che per il 2005 è stata di 6,2 milioni di euro – da un contributo dei paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, dai compensi per i servizi forniti e dai contributi volontari degli Stati membri.

Il regolamento finanziario applicabile all'Agenzia è adottato dal consiglio di amministrazione, previa consultazione della Commissione.

Entro tre anni dalla data in cui l'Agenzia ha assunto le proprie funzioni e successivamente ogni cinque anni, il consiglio di amministrazione ordina una valutazione esterna indipendente sull'attuazione del regolamento.

L'Agenzia ha assunto le proprie funzioni con decorrenza dal 1° maggio 2005, ma è diventata operativa solo dal 3 ottobre 2005.

La politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne dell'Unione europea è finalizzata ad una gestione integrata che garantisca un livello elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza, come requisito fondamentale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Poichè gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione, a livello operativo, di tali norme comuni, la politica comunitaria trarrebbe inevitabilmente vantaggio da un migliore coordinamento delle attività svolte dagli Stati membri in relazione al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne.

Il piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, concordato dal Consiglio il 13 giugno 2002, appoggiava la creazione di un organo comune di esperti in materia di frontiere esterne ai fini della gestione integrata delle frontiere esterne, organo che tuttavia presentava limiti strutturali per quanto riguarda il coordinamento della cooperazione operativa. L'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, cui viene attribuita

questa funzione di coordinamento, costituisce un passo avanti nella realizzazione della cooperazione operativa tra Stati membri.

Il programma dell'Aja adottato il 4 e 5 novembre 2004, ha previsto una serie di misure e di impegni al fine di migliorare la gestione della migrazione, aspetto strettamente connesso al controllo delle frontiere esterne, e tra le priorità d'azione individuate dalla Commissione per rispondere alle sfide dell'immigrazione, dopo la riunione informale dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea del 27 ottobre 2005 ad Hampton Court, sono attribuite all'Agenzia una serie di azioni a breve termine:

messa in opera, con la massima urgenza e a titolo prioritario, delle misure per la gestione delle frontiere, previste dal programma di lavoro del 2006, per combattere l'immigrazione clandestina nella regione del Mediterraneo, mediante progetti pilota e operazioni comuni;

presentazione al Consiglio, entro maggio 2006, di una relazione sull'analisi dei rischi in Africa;

preparazione nel 2006 di uno studio sulle possibilità di rafforzare il controllo e la sorveglianza del Mar Mediterraneo. Nello studio sarà valutata la fattibilità di una rete di pattuglie costiere del Mediterraneo.

Al fine di promuovere la realizzazione tempestiva della rete di pattuglie costiere, l'Agenzia darà vita a un progetto pilota per l'organizzazione e la gestione corrente di una rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri per il controllo e la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel Mediterraneo. Parallelamente, l'Agenzia organizzerà insieme agli Stati membri alcuni progetti pilota finalizzati a migliorare il lavoro delle pattuglie costiere che controllano le frontiere marittime nell'Unione europea. Se l'esperienza si mostrerà positiva la rete potrebbe costituire la base per una struttura più permanente sotto il controllo dell'Agenzia che promuoverebbe la cooperazione tra le due sponde, quella orientale e quella occidentale, del Mar Mediterraneo. L'Unione europea dovrà esaminare la fattibilità tecnica della creazione di un sistema di sorveglianza che possa coprire tutto il Mar Mediterraneo e che fornisca gli strumenti necessari per individuare i casi di immigrazione clandestina e salvare vite umane dall'annegamento, in maniera tempestiva ed efficace.

2. Biometria e sistemi d'informazione

2.1 Misure previste

stabilire un insieme di misure per assicurare che i documenti di identità e i visti/permessi di soggiorno siano autentici e i loro proprietari corrispondano alle persone in questi indicate. Armonizzare a questo fine gli identificatori biometrici che saranno introdotti nei documenti (anche per i cittadini dell'Unione) e nei sistemi informativi dell'Unione e assicurare l'interoperabilità tra SIS II, VIS ed EURODAC;

assicurare l'attuazione del VIS entro i tempi stabiliti e l'inserimento nel sistema di dati alfanumerici e fotografie al più tardi entro il 2006, e dei dati biometrici al più tardi entro il 2007.

2.2 Legislazione in preparazione

2.2.1 SIS II

Il sistema di informazione Schengen (SIS) è un database comune europeo creato come misura compensativa in seguito all'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen. Il sistema offre il supporto tecnico per effettuare i controlli alle frontiere e gli altri controlli di polizia e doganali, contribuendo ad attuare le disposizioni sulla libera circolazione delle persone e sulla cooperazione giudiziaria e di polizia in sede penale.

Il SIS è stato sviluppato secondo una configurazione hit/no-hit: tramite una procedura automatizzata di interrogazione, il sistema indica se una determinata persona o bene sono oggetto di una segnalazione e, in caso affermativo, le misure da adottare immediatamente. La configurazione attuale del sistema prevede che il SIS tratti esclusivamente i dati necessari a tal fine e che ogni ulteriore informazione supplementare debba essere ottenuta attraverso gli uffici SIRENE.

Attualmente, ogni Paese consulta e alimenta le informazioni inserite nel database centrale Schengen per il tramite del sistema Schengen nazionale, inoltre i sistemi nazionali non possono scambiare direttamente i dati, possono farlo soltanto tramite il sistema centrale.

Il SIS è una banca dati a carattere operativo: non può esistere una segnalazione nel SIS senza che questa sia presente nella banca dati SIS nazionale e d'altra parte non appena un dato viene revocato dalla banca dati nazionale, questo scompare anche da quella centrale.

Per quanto riguarda la situazione italiana, attualmente le forze di polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia forestale e Polizia penitenziaria) nel momento in cui sono in possesso di un dato utile possono inserirlo immediatamente oltre che nel CED (Centro Elaborazione Dati, supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle forze di polizia) anche nella sezione nazionale della banca dati Schengen.

Il SIS di seconda generazione nasce dall'esigenza pratica di predisporre un sistema in grado di integrare i nuovi Stati membri nell'area Schengen, ma anche dalla volontà di disporre di uno strumento efficace e flessibile per attuare le politiche necessarie a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Sviluppo del Sistema di informazione Schengen II e possibili sinergie con un futuro Sistema di informazione visti», la Commissione ha indicato la flessibilità fra i requisiti essenziali del nuovo sistema, affermando che «il SIS II dovrebbe avere le potenzialità per trattare un numero di dati molto più grande e per essere inoltre in

grado, una volta che il sistema sarà operativo, di gestire nuovi tipi di informazioni, nuovi oggetti e nuove funzioni». L'introduzione di nuove funzionalità è stata sempre ritenuta prioritaria dalla Commissione che ha altresì considerato possibile che in un futuro prossimo il SIS diventi, oltre a un sistema d'informazione, anche un sistema d'indagine.

Il SIS II, elaborato come struttura intergovernativa, sarà trasformato in un classico strumento legislativo europeo entro giugno 2006. Entro dicembre 2006 gli Stati membri dovranno aver predisposto le basi tecniche per garantire l'adeguamento dell'interfaccia nazionale e nel marzo 2007 è infine prevista la messa in funzione e l'allaccio su base europea.

Base giuridica

Il quadro giuridico di riferimento riveste particolare importanza poiché definisce e specifica le finalità del sistema.

Il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam ha integrato l'*acquis* di Schengen, e di conseguenza anche il SIS, nell'ambito dell'Unione europea.

Il Consiglio, con la decisione 1999/436/CE, ha individuato nei trattati la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, senza tuttavia giungere a una decisione univoca per le disposizioni relative al SIS. Di conseguenza, le disposizioni relative al SIS in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono considerate atti fondati sul titolo VI del Trattato UE mentre le disposizioni relative al SIS in materia di visti, immigrazione e libera circolazione delle persone si basano sul titolo IV del Trattato CE.

Il 1 giugno 2005 la Commissione europea ha presentato tre proposte relative al SIS II:

1) una proposta di regolamento sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione-SIS II (COM(2005) 236 definitivo), che contiene le disposizioni che stabiliscono quali autorità hanno accesso al SIS II in materia di frontiere esterne, visti, asilo e immigrazione e la definizione delle norme che incidono sulla politica dei controlli alle frontiere esterne, con particolare riguardo alle segnalazioni possibili;

2) una proposta di regolamento sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione-SIS II dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione (COM(2005)237 definitivo);

3) una proposta di decisione sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione-SIS II (COM(2005) 230 definitivo) in materia di cooperazione operativa tra le autorità competenti degli Stati membri per la prevenzione e l'individuazione dei reati e che disciplina la raccolta, l'archiviazione, il trattamento,

l'analisi e lo scambio delle informazioni pertinenti. La proposta contiene pertanto disposizioni in materia tese ad agevolare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione al procedimento penale e all'esecuzione delle decisioni penali.

Struttura

Il SIS II consiste di un database centrale denominato Sistema centrale d'informazione Schengen (C-SIS) per il quale la Commissione assicurerà la connessione a punti d'accesso nazionali definiti da ogni Stato membro (N-SIS). Le autorità SIRENE assicureranno lo scambio di tutte le informazioni supplementari (informazioni connesse alle segnalazioni SIS II ma non immagazzinate nel SIS II).

Gli Stati membri forniranno al SIS II i dati relativi a:

- persone ricercate in vista dell'arresto, della consegna o dell'estradizione;

- persone ricercate nell'ambito di procedimenti giudiziari;

- persone poste sotto sorveglianza o soggette a determinati controlli;

- cittadini di paesi terzi ai fini della non ammissione;

- dati relativi a oggetti a fini di sequestro o di prova.

La Commissione è responsabile della gestione operativa del SIS II, ovvero della manutenzione e degli sviluppi tecnici necessari per un buon funzionamento del sistema.

Nuove caratteristiche

Il SIS II sviluppa nuove caratteristiche. Fra queste:

- accesso allargato a Europol, Eurojust, ai servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione, nonché alle autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo e a quelle competenti per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato e infine alle autorità competenti per eseguire una decisione di rimpatrio o un provvedimento di allontanamento;

- connessioni fra segnalazioni, ovvero, al momento della loro introduzione gli Stati membri, secondo il loro diritto interno, potranno creare connessioni fra due o più segnalazioni;

- dati biometrici quali impronte digitali e fotografie;

- l'interoperabilità fra sistemi d'informazione (SIS II, VIS ed Eurodac);

- maggiori garanzie contro il reato dell'usurpazione dell'identità.

Parere del Garante europeo per la protezione dei dati

Il parere prende in esame le proposte concernenti il SIS II analizzando quali possibili modifiche esse comportino rispetto alla natura del sistema.

Il Garante valuta che la trasformazione di uno strumento intergovernativo in norma europea possa generare conseguenze positive quali l'approfondimento della valutazione legislativa delle regole governanti il SIS e il coinvolgimento, finora modesto, del Parlamento europeo nel processo legislativo. Infine, in tal modo la Corte di Giustizia diverrà competente per l'interpretazione delle questioni connesse agli strumenti riferiti al primo pilastro.

Il Garante ritiene inoltre che la parte dedicata alla protezione dei dati migliori di molto la situazione odierna, in particolare saluta con soddisfazione la misura in favore delle vittime dell'usurpazione dell'identità, l'estensione del Regolamento 45/2001 alle attività di trattamento dati della Commissione relativamente al Titolo IV e la migliore definizione degli obiettivi e condizioni delle segnalazioni ai fini della non ammissione.

Al di là dell'apprezzamento d'insieme vengono però espresse riserve di non poco rilievo, prima fra tutte quella riferita alle diverse basi giuridiche. Il Garante sottolinea che l'uso combinato di strumenti legislativi diversi rende difficile garantire un'applicazione uniforme a fronte di normative nazionali in materia non omogenee, sottolineando il rischio di difformità su aspetti anche fondamentali. In tal senso ribadisce che l'applicazione di diversi strumenti legislativi, inevitabile nella struttura normativa europea, non debba avere come conseguenza differenti livelli di protezione dei dati a seconda della loro tipologia. Considerata la complessità proposta, in grado di generare confusione nell'applicazione pratica (incertezze nell'attribuzione di competenze fra Stati membri e Commissione), il Garante ritiene utile lo sviluppo di un vademecum contenente il catalogo di tutte le norme esistenti in relazione al SIS II e alla loro applicabilità gerarchica e di un memorandum esplicativo in grado di chiarire i punti diversamente interpretabili. Il Garante sottolinea che la chiarezza, oltre ad essere un elemento fondamentale per il buon funzionamento del sistema, è anche un requisito base per assicurarne un controllo completo ed efficace.

A tal fine ritiene utile riflettere sulla possibilità di verificare e valutare l'impatto sulla privacy del SIS II, considerando influente il fatto che la prima versione del sistema sia già in funzione, vista la diversità fra la prima e la seconda versione e l'introduzione di nuove categorie di dati quali quelli biometrici.

Il Garante rileva inoltre che le proposte definiscono la segnalazione (*alert*) come un insieme di dati che permette alle autorità nazionali competenti di identificare un individuo o un oggetto in vista di una linea di condotta specifica da seguire. In tal senso il SIS II ha ancora la struttura di un sistema hit-no hit, in cui ogni segnalazione è inserita per uno scopo specifico e a cui le autorità nazionali competenti hanno accesso in quanto

motivate da un'azione specifica. Alcune categorie di accessi previsti dalle proposte non sembrano però seguire tale logica in quanto forniscono alle autorità informazioni utilizzabili senza però dare loro la possibilità di intraprendere azioni specifiche. È quanto il Garante lamenta rispetto all'accesso all'insieme dei dati sull'immigrazione da parte delle autorità nazionali competenti in materia di asilo e di status di rifugiato. Tale situazione sembra ripresentarsi per l'accesso alle segnalazioni sull'extradizione, la sorveglianza discreta e gli oggetti rubati da parte di Europol e con l'accesso da parte di Eurojust all'insieme di dati sull'extradizione. Il Garante sottolinea che in tal modo le finalità previste del sistema passano da informative a investigative senza che tale passaggio sia stato accompagnato da un adeguato livello di protezione e riflessione.

Il Garante ribadisce infine che ulteriori accessi dovrebbero essere concessi solo in presenza di validi motivi e limitati sia rispetto alle categorie di dati accessibili che ai soggetti autorizzati;

Parere dell'Autorità di Controllo Comune Schengen (ACC) sulle basi giuridiche proposte per il SIS II

L'ACC è un'autorità indipendente prevista dall'articolo 115 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen al fine di esercitare il controllo dell'unità di supporto tecnico del Sistema d'Informazione Schengen. Essa è composta da due rappresentanti di ciascuna autorità nazionale di controllo per la protezione dei dati ed è altresì competente ad analizzare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere dall'utilizzazione del Sistema d'Informazione Schengen, a studiare i problemi che possono presentarsi nell'esercizio del controllo indipendente effettuato dalle autorità di controllo nazionali delle Parti contraenti ovvero nell'esercizio del diritto di accesso al Sistema, nonché ad elaborare proposte armonizzate allo scopo di trovare soluzioni comuni ai problemi esistenti. Il controllo è esercitato conformemente alle disposizioni della Convenzione Schengen e della Convenzione 108 del Consiglio d'Europa.

L'ACC sottolinea come le proposte non indichino chiaramente un responsabile del trattamento dati per il SIS II; esse infatti si limitano a definire la Commissione come responsabile della gestione operativa del sistema. Rileva dunque, che, poichè i dati trattati dal SIS II ricadono nel primo e terzo pilastro, in linea teorica, è possibile individuare come responsabili del trattamento dati sia la Commissione che le autorità competenti degli Stati membri, ma lamenta che la base giuridica non chiarisca sufficientemente la ripartizione di responsabilità e competenze.

La convenzione Schengen ha previsto un sistema di controllo e di protezione dei dati distinguendo tra un controllo nazionale e un controllo dell'unità centrale SIS da parte dell'Autorità comune di controllo. Nella base giuridica proposta per il SIS II, trattamento e controllo a livello na-

zionale rimangono identici a quanto proposto per il SIS, mentre per quanto riguarda il controllo dell'architettura tecnica del SIS II le proposte prevedono che il Garante europeo per la protezione dei dati controlli che le attività di trattamento dati effettuate dalla Commissione siano conformi con quanto disposto dalle proposte di decisione e di regolamento. L'ACC giudica tale approccio riduttivo poichè disconosce l'importanza di un controllo comune esercitato in maniera condivisa dalle autorità nazionali competenti attraverso l'Autorità di controllo comune, alla quale in ultimo non viene riconosciuto lo stesso ruolo attribuito dalla Convenzione Schengen. - Tale ruolo viene sostituito con la previsione di una generica reciproca cooperazione che il Garante europeo è tenuto a sollecitare convocando almeno una volta l'anno una riunione comune delle autorità nazionali preposte.

L'ACC rileva inoltre come il requisito di configurare un sistema flessibile di natura indefinita possa condurre a una «deriva funzionale», nel senso che le richieste provenienti da un'ampia gamma di organismi ed enti possono dare luogo a una situazione per cui le informazioni detenute nel sistema vengano utilizzate per scopi diversi da quelli inizialmente previsti. In tal senso l'ACC ritiene che prima di rendere operativa la previsione che il SIS II consenta la «interconnessione» delle segnalazioni presenti nel sistema, sia necessario prevedere il quadro giuridico di riferimento poichè proprio l'interconnessione delle segnalazioni potrebbe permettere agli utenti di accedere a informazioni per le quali non sono abilitati. Pertanto, l'ACC sottolinea come urgente la necessità di prevedere garanzie atte ad assicurare che l'interconnessione di segnalazioni non modifichi i diritti di accesso in essere rispetto alle singole categorie di segnalazioni.

L'ACC inoltre ribadisce che vi può essere la possibilità che il SIS II, incorporando nuove categorie di dati, duplichi sistemi di informazione già esistenti in ambito UE. In tal senso ritiene indispensabile che il SIS II si sviluppi in conformità con il principio di proporzionalità, ossia che le funzionalità e le categorie di dati presenti nel SIS II non eccedano quanto è necessario per raggiungere gli scopi del sistema. A tale proposito, l'ACC ricorda che l'articolo 94 della Convenzione Schengen prevede che «la Parte contraente che fornisce la segnalazione verifica se l'importanza del caso giustifica il suo inserimento nel Sistema d'Informazione Schengen», e auspica che tale previsione venga inserita nelle norme regolanti il SIS II.

2.2.2 VIS

L'istituzione del sistema d'informazione visti (VIS) costituisce una parte importante della politica comune dell'UE in materia di visti e ha formato oggetto di vari strumenti fra loro connessi.

Nel giugno 2004 una decisione del Consiglio ha avviato il processo istitutivo del sistema d'informazione visti fornendo la base giuridica per la sua iscrizione nel bilancio dell'UE, comprese le misure preparatorie necessarie per l'introduzione degli elementi biometrici nella banca dati, definendo l'architettura del VIS e conferendo alla Commissione il mandato di sviluppare il sistema VIS a livello tecnico, assistita dal comitato SIS II (istituito dall'articolo 5, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 2424/2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione – SIS II), mentre le interfacce nazionali saranno adattate o sviluppate dagli Stati membri.

Nel febbraio 2005 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno presentato una proposta di regolamento concernente il VIS e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata. La proposta definisce lo scopo, le funzionalità e le competenze del VIS e conferisce alla Commissione il mandato di istituire e gestire la banca dati nonchè di stabilire le procedure e le condizioni per lo scambio dei dati fra gli Stati membri. I dati che dovranno essere inseriti nel VIS comprendono dati alfanumerici e fotografie, ma anche le impronte digitali dei richiedenti al fine di garantire l'esattezza della verifica e dell'individuazione.

La proposta tiene conto degli orientamenti per lo sviluppo del VIS adottati dal Consiglio il 19 febbraio 2004 nonchè dei risultati di una valutazione approfondita di impatto affidata alla Commissione, che ha stimato che l'inserimento dei dati biometrici nella banca dati sia attualmente la soluzione più idonea per migliorare la politica comune in materia di visti.

Il VIS agevolerà i controlli alle frontiere esterne e all'interno degli Stati membri, l'applicazione del regolamento «Dublino» volto a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo e l'individuazione e il rimpatrio degli immigranti illegali.

Il VIS sarà basato su un'architettura centralizzata comprendente una base di dati in cui sono memorizzati i fascicoli relativi alle domande di visto: il sistema centrale d'informazione visti (CS-VIS) e un'interfaccia nazionale (NI-VIS) situata in ciascuno Stato membro. Gli Stati membri designeranno un'autorità centrale nazionale collegata all'interfaccia nazionale attraverso la quale le rispettive autorità competenti avranno accesso al CS-VIS.

La proposta prevede l'introduzione dei dati biometrici nel corso della procedura di presentazione della domanda e la registrazione dei medesimi nella base di dati centrale, dove saranno conservati per un periodo di cinque anni. La proposta elenca altresì le autorità competenti, diverse dalle autorità competenti per i visti, abilitate ad accedere al VIS (autorità competenti in materia di controlli alle frontiere esterne e all'interno del territorio degli Stati membri, autorità competenti in materia di immigrazione e autorità competenti in materia di asilo) e definisce i diritti di accesso loro attribuiti.

La proposta contiene una sezione dedicata alla protezione dei dati in cui sono definiti i ruoli delle autorità nazionali e del Garante europeo della protezione dei dati – GEPD.

A tale proposito, il Garante europeo della protezione dei dati, nel parere del 23 marzo del 2005 sulla proposta di regolamento, pur indicando che l'ulteriore sviluppo della politica comune in materia di visti richiede uno scambio efficace di dati pertinenti e che uno dei meccanismi capaci di assicurare una trasmissione fluida di informazioni possa essere individuato nel VIS, sottolinea che tale nuovo strumento andrebbe limitato alla raccolta e allo scambio di dati nella misura necessaria allo sviluppo di una politica comune in materia di visti e proporzionata per la realizzazione di tale obiettivo.

Rispetto all'introduzione di elementi biometrici, il GEPD riconosce i vantaggi legati al loro uso, sottolineandone tuttavia il notevole impatto e proponendo l'introduzione di salvaguardie rigorose circa il loro utilizzo, lamenta altresì come l'introduzione nel sistema delle impronte digitali, vista la poca chiarezza e difficoltà di lettura del dato, richieda ulteriori approfondimenti.

Il GEPD rileva inoltre che l'accesso sistematico da parte delle autorità di contrasto nazionali non appare conforme con le finalità dichiarate del sistema, che a suo parere andrebbero ulteriormente chiarite, anche relativamente alla prevista interoperabilità con altri sistemi, la quale, ribadisce il GEPD, non può essere attuata in violazione del principio di limitazione dello scopo.

Ulteriori rilievi sono contenuti nel parere sulla proposta di regolamento formulato dal Gruppo che riunisce i Garanti Europei, Gruppo ex articolo 29, del 27 giugno 2005. Nel parere, i Garanti europei hanno a loro volta confermato l'apprezzamento per gli impegni che la Commissione ha assunto nei mesi scorsi nel dialogo diretto tenuto con le autorità di protezione dei dati, evidenziando però i rischi che potrebbero derivare dall'inserimento di una grande quantità di dati personali, anche di nuova generazione come quelli biometrici, in un database centralizzato che prevede uno scambio di dati su larga scala e che può riguardare un enorme numero di persone. I Garanti, pertanto, chiedono che vengano svolti alcuni approfondimenti, e che vengano in particolare specificate chiaramente ed esaurientemente le finalità del trattamento dei dati contenuti nel VIS in rapporto alla politica comune dei visti che ne costituisce il fondamento giuridico; che siano stabiliti tempi di conservazione limitati e proporzionati (attualmente previsti in cinque anni); che siano definite con precisione le autorità abilitate a introdurre dati nel VIS così come a modificarli e cancellarli, anche su richiesta dell'interessato; che vengano individuati gli organismi che possono accedere al sistema (in particolare con riguardo alle previste interconnessioni con il sistema informativo SIS II) e che vengano meglio definite le funzioni di controllo e supervisione da parte delle Autorità di protezione dei dati personali.

2.2.3 Proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità

Conformemente al programma dell'Aia, la proposta intende migliorare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri ai fini delle attività di contrasto, eliminando l'incertezza dei meccanismi di scambio tradizionali, basati sull'applicazione del diritto dello Stato membro richiesto, e combinando reciproco riconoscimento e accesso equivalente alle informazioni necessarie ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione dei reati prima che inizi il procedimento giudiziario. Alle autorità competenti degli Stati membri e ai funzionari di Europol verrà pertanto garantito l'accesso diretto on line alle informazioni disponibili e ai dati di indice per le informazioni non accessibili direttamente on line. La proposta privilegia i canali diretti e prevede l'obbligo della risposta.

I tipi di informazioni ai sensi della decisione, includono i profili del DNA, le impronte digitali, la balistica, le informazioni sull'immatricolazione dei veicoli, e ulteriori dati contenuti anche nei registri civili.

Nella relazione presentata dalla Commissione, tra le disposizioni vigenti nel settore della proposta, viene inserito l'accordo di Prüm e vengono inoltre indicate le similitudini tra questo e la proposta di decisione.

2.2.4 Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale

La proposta di decisione disciplina lo scambio dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in conformità del principio di disponibilità delle informazioni garantito dal programma dell'Aia, rafforzando la fiducia reciproca delle autorità competenti e garantendo che le informazioni siano protette in modo da escludere qualsiasi intralcio alla cooperazione pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo. L'introduzione del principio di disponibilità è pertanto subordinato all'introduzione di un nuovo strumento giuridico per la protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro.

La proposta definisce il procedimento per l'adozione delle misure necessarie per valutare il livello della protezione dei dati in un Paese terzo od organismo internazionale, introducendo norme comuni sulla riservatezza e sicurezza del trattamento, sulla responsabilità e le sanzioni anche penali per le violazioni particolarmente gravi e intenzionali nonché sui ricorsi giurisdizionali. Vengono altresì sollecitate autorità nazionali di controllo forti ed efficienti in grado di contribuire alla trasparenza dei trattamenti effettuati.

2.3 Legislazione

2.3.1 *Direttiva del Consiglio 2004/82/CE del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate*

La Direttiva del Consiglio 2004/82/CE del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate impone ai vettori obblighi complementari a quelli stabiliti a norma dell'articolo 26 della convenzione di Schengen (2), integrati a sua volta dalla direttiva 2001/51/CE del Consiglio. Gli obblighi previsti hanno l'obiettivo di controllare i flussi migratori e di combattere l'immigrazione clandestina, nonché di intensificare i controlli relativi alla lotta al terrorismo.

La direttiva naturalmente tiene conto delle disposizioni della direttiva 95/46/CE riguardante il trattamento dei dati personali e la libera circolazione degli stessi e definisce legittimo l'utilizzo dei dati dei passeggeri, trasmessi durante le procedure di controllo alle frontiere, anche come mezzi probatori in procedimenti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di ingresso e immigrazione, da quella relativa alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, mentre introduce una previsione di sanzione in caso di uso dei dati in contrasto con tale obiettivi.

(2) Riportiamo di seguito l'articolo 26 della Convenzione di Schengen:

1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le Parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

a) se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel Paese terzo dal quale è stato trasportato, nel Paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro Paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione;

b) il vettore è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori delle Parti contraenti.

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un Paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti.

3. Le disposizioni del paragrafo 1, lettera b) e del paragrafo 2 si applicano ai vettori di gruppi che effettuano collegamenti stradali internazionali con autopullman, ad eccezione del traffico frontaliero.

La direttiva prevede che i dati relativi alle persone trasportate (3) debbano essere trasmessi anticipatamente dai vettori alle competenti autorità nazionali.

Nel caso di mancata o incompleta trasmissione, gli Stati membri possono adottare nei confronti dei vettori inadempienti sanzioni dissuasive, effettive e proporzionate.

Il meccanismo previsto è molto semplice: i vettori trasmettono in via elettronica i dati personali dei passeggeri che oltrepassano una frontiera esterna dell'Unione alle autorità incaricate dallo Stato membro di effettuare i controlli delle persone alle frontiere esterne. Queste salvano i dati ricevuti in un file provvisorio che, a meno che i dati non siano necessari per l'esercizio di funzioni regolamentari previste, sarà cancellato entro 24 ore.

Gli Stati membri sono inoltre vincolati ad adottare tutte le misure necessarie per costringere i vettori a informare i passeggeri di quanto avviene dei loro dati.

L'articolo 7 stabilisce che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 5 settembre 2006.

2.4 Accordi

2.4.1 Accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione delle pratiche (PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti

Dal 5 marzo 2003, per motivi di sicurezza e di protezione del loro territorio, le Autorità Statunitensi richiedono ai vettori che operano voli da, per, o attraverso gli Stati Uniti d'America, di fornire, all'Ufficio Statunitense delle dogane e della protezione delle frontiere (United States Bureau of Customs and Border Protection – US CBP), l'accesso elettronico ai dati relativi ai passeggeri.

I vettori che non adempiono a tali richieste possono incorrere in pesanti sanzioni e addirittura perdere il diritto di atterrare negli Stati Uniti d'America.

Il trasferimento dei dati dei passeggeri alle Autorità Statunitensi è dunque una condizione per operare servizi di trasporto aereo da, per o attraverso il territorio USA.

L'11 maggio 2004 la Comunità Europea e gli Stati Uniti d'America hanno siglato un accordo sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione delle pratiche (Passenger Name Record, PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del dipartimento

(3) Le informazioni indicate sono: numero e tipo di documento di viaggio; cittadinanza; nome completo e data di nascita; valico di frontiera di ingresso nel territorio degli Stati membri; numero del trasporto; ora di partenza e di arrivo del mezzo di trasporto; numero complessivo di passeggeri trasportato; primo punto di imbarco.

per la sicurezza interna degli Stati Uniti d’America, poi approvato con la Decisione 2004/496/CE del 17 maggio 2004.

Precedentemente, in base agli specifici impegni assunti dagli Stati Uniti d’America con tale accordo circa il livello di protezione assicurato dalle Autorità Statunitensi ai dati contenuti nelle prenotazioni provenienti dall’Unione Europea, la Commissione Europea, con Decisione 2004/535/CE del 14 maggio 2004, aveva stabilito che tale Stato soddisfa i requisiti di protezione dei dati personali richiesti dalla normativa europea in tema di privacy – Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 – per potere effettuare il loro trasferimento verso un Paese extra Ue come gli Stati Uniti d’America.

L’accordo prevede che lo US CBP abbia accesso ai PNR (Passenger Name Record, ovvero ai dati del cliente registrati all’atto della prenotazione di un viaggio aereo) riguardanti i voli operati da, per o attraverso gli Stati Uniti d’America.

I PNR sono file elettronici creati nei sistemi informatici usati dai vettori per ogni itinerario prenotato dal passeggero. Essi contengono informazioni di varia natura (nome del passeggero, contatto telefonico dello stesso, data del volo, origine e destinazione, numero del posto a bordo, numero dei bagagli, indicazione dell’agenzia di viaggio eventualmente coinvolta, forma di pagamento e ogni ulteriore informazione fornita dal passeggero in fase di prenotazione). I dati sono intercettati dallo US CBP all’interno dei sistemi di prenotazione fino a 48 ore prima della partenza del volo e utilizzati per operare controlli dei passeggeri prima del loro arrivo sul territorio USA, con lo scopo di facilitare l’ingresso della maggior parte dei viaggiatori, focalizzando le risorse dello US CBP stesso solo su quel numero ristretto di passeggeri che potrebbe costituire un rischio reale per la sicurezza.

Lo US CBP, che è parte del ministero della Sicurezza interna, Department of Homeland Security, ha accesso ai dati per finalità di prevenzione e lotta contro il terrorismo e gli atti criminali gravi.

Secondo quanto previsto dalla legislazione statunitense, lo US CBP può trasmettere ad altre autorità i dati in suo possesso se questi vengono utilizzati per finalità connesse alla lotta al terrorismo o in osservanza di obblighi di legge ma, comunque, solo dopo una valutazione caso per caso.

Tali dati possono inoltre essere resi disponibili, quando necessario, per la protezione dell’interesse vitale dei passeggeri o di terze persone (in particolare nei casi di importanti rischi sanitari) o nell’ambito di procedimenti penali.

I dati sono conservati per 7 anni, ma, nei casi in cui in tale periodo venga effettuato un accesso manuale agli stessi, essi possono essere conservati per ulteriori 8 anni.

Le Autorità Statunitensi si sono impegnate a consegnare ai passeggeri che ne facciano richiesta una copia dei dati intercettati nel PNR e contenuti nei loro database. I passeggeri possono altresì richiedere la rettifica dei loro dati ed ottenerla laddove lo US CBP o la Transport Security Agency (TSA) la considerino giustificata e adeguatamente argomentata.

Una decisione negativa potrà, peraltro, formare oggetto di impugnativa giudiziale.

Opposizione del Parlamento europeo alla conclusione dell'Accordo

Il Parlamento europeo il 27 luglio 2004 ha proposto dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (Causa C-317/04) un ricorso contro il Consiglio dell'Unione europea. Il Parlamento ha chiesto che la Corte annulli la decisione del Consiglio del 17 maggio 2004 (2004/496/CE), poichè ritiene che l'articolo 95 CE non giustifichi la competenza della Comunità a concludere l'accordo, in quanto esso riguarda il trattamento di dati esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 95/46 sulla tutela dei dati personali e che dunque l'accordo implicherebbe la modifica di tale direttiva.

Il Parlamento sostiene che l'accordo è stato concluso in violazione dei diritti fondamentali, in particolare in violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo, costituendo un'ingerenza nella vita privata dei singoli e che esso altresì non terrebbe conto del principio di proporzionalità poichè prevede il trasferimento di una quantità eccessiva di dati dei passeggeri, conservati troppo a lungo dalle autorità statunitensi. Infine, il Parlamento ritiene che la procedura che ha portato alla firma dell'accordo non sia stata trasparente e conforme al diritto e alla procedura attraverso le quali il Parlamento europeo dà il proprio consenso agli accordi internazionali.

La Corte con un ordinanza del 17 marzo 2005 ha provveduto che il Garante europeo della protezione dei dati sia ammesso a intervenire nel procedimento C-317/04 a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo e si è riservato di stabilire un termine affinché quest'ultimo possa esporre le proprie argomentazioni.

L'11 novembre 2005, l'avvocato generale Philippe Lèger ha proposto alla Corte di giustizia europea di annullare, per mancanza di una base giuridica adeguata, la decisione della Commissione del 14 maggio 2004 e quella del Consiglio del 17 maggio. La Corte si pronuncerà sul merito del caso nella primavera 2006.

2.5 Accordi in preparazione

2.5.1 Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento di informazioni anticipate sui passeggeri (API) e dei dati delle pratiche dei passeggeri (PNR)

Sulla proposta presentata il 19 maggio 2005, il Parlamento europeo si è pronunciato con la risoluzione A6-0226/2005 con la quale respinge la conclusione dell'accordo.

Tale posizione, motivata con l'opportunità di attendere la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in merito all'accordo

USA/CE, riconosce tuttavia che il negoziato con le autorità canadesi rappresenta un equilibrio accettabile tra le esigenze di libertà e quelle di sicurezza del Paese terzo. Il Parlamento ribadisce comunque di essere stato consultato all'ultimo momento e senza essere in possesso di tutte le informazioni necessarie.

3. *Politica in materia di visti.*

La politica in materia di visti si lega strettamente alle questioni connesse con l'ingresso degli stranieri nel territorio comunitario e quindi in linea generale alle politiche relative all'immigrazione.

Le misure previste sono state adottate in base al Titolo VI TUE, all'*acquis* di Schengen e al Titolo IV CE. Risulta pertanto di estrema difficoltà fornire un quadro esauriente delle misure adottate in tale settore.

Limitandoci alla normativa discendente dall'*acquis* di Schengen, da sottolineare che essa ha introdotto il limite fondamentale, sia per la concessione dei visti che dei permessi di soggiorno, della segnalazione ai fini della non ammissione: decisione fondata sulla circostanza che la presenza dello straniero nel territorio nazionale di uno Stato possa costituire una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica. La segnalazione viene introdotta nel SIS e anche le altre parti contraenti si allineano sulla posizione dello Stato che ha fornito la segnalazione e ne possono derogare soltanto in presenza di seri motivi.

La politica in materia di visti è costituita dal Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, la cui ultima modifica risale al giugno del 2005.

L'ingresso ai fini di immigrazione, legato al permesso di soggiorno, è invece disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini di paesi terzi e per il quale è stato avviato un processo di modifica nel 2003 che prevede l'introduzione di identificatori biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno, in modo da creare un legame più sicuro tra questi e i loro titolari.

Il Regolamento (CE) n. 2252/2004 del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, fissa le caratteristiche tecniche e di interoperabilità dei nuovi passaporti e documenti di viaggio dei cittadini europei. Le disposizioni del regolamento si applicano alle nuove emissioni di passaporti e documenti di viaggio, ma non alle carte di identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, o ai passaporti e ai documenti di viaggio temporanei di validità pari o inferiore a 12 mesi.

Accanto ai regolamenti, esistono poi norme circa le migliori prassi da applicare nella concessione dei documenti necessari alla libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi, quali quelle relative alla cooperazione consolare in materia di visti (Istruzione Consolare Comune).

Il Catalogo Schengen: raccomandazioni e migliori pratiche, si presenta invece come uno strumento di lavoro esplicativo finalizzato ad approfondire e precisare l'*acquis*, indicando come dovrebbe essere applicato correttamente nei vari settori (*acquis* di Schengen integrato nell'Unione europea; frontiere esterne, allontanamento e riammissione; Sistema d'Informazione Schengen, Sirene; rilascio dei visti; cooperazione di polizia).

3.1 Misure previste

istituire, a lungo termine, uffici comuni per il rilascio dei visti nell'ambito della discussione sulla creazione del Servizio Europeo di Relazioni esterne. A tal fine favorire le iniziative dei singoli stati membri, che su base volontaria cooperano mettendo in comune personale e mezzi e per il rilascio dei visti;

modificare le istruzioni consolari comuni e istituire centri comuni di trattamento delle richieste di visto entro il primo semestre del 2006;

elaborare norme minime per le carte d'identità nazionali e inserire dal 2006 in poi gli integratori biometrici nei documenti di viaggio, nei visti, nei permessi di soggiorno e nei passaporti dei cittadini europei;

intensificare gli sforzi per il rilascio semplificato dei visti di breve durata ai cittadini dei paesi terzi, ove possibile e su base di reciprocità, quale elemento di un reale partenariato nelle relazioni esterne e nel contesto della politica di riammissione;

garantire prima possibile ai cittadini Ue l'esenzione dei visti per i viaggi nei paesi terzi figuranti nell'elenco positivo.

3.2 Legislazione in preparazione

3.2.1 Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone

La proposta è volta a istituire un codice comunitario in grado di accogliere in un unico testo il Manuale comune delle frontiere esterne, adottato in seguito alla creazione dello spazio Schengen, nonché le altre disposizioni relative alle frontiere e provenienti da altre fonti (Convenzione Schengen, Istruzioni consolari comuni e decisioni in materia del Comitato esecutivo Schengen). La creazione del codice è stata sollecitata nel corso del Consiglio europeo di Salonicco del 2003 al fine di chiarire la natura giuridica delle varie disposizioni e farne una fonte di diritto, introducendo al contempo migliori pratiche. Il testo, frutto di un accordo fra il Consiglio e la Commissione, riveste particolare valore per il Parlamento, in quanto per la prima volta gli eurodeputati hanno potuto seguire la procedura di

codecisione per quel che concerne i controlli frontalieri, i visti e le politiche relative all'immigrazione illegale.

Il corpo del testo è di natura puramente legislativa, mentre le modalità pratiche sono iscritte in 12 allegati, che contengono dall'elenco dei valichi di frontiera autorizzati per l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea alle modalità di apposizione dei timbri. La Commissione prevede di proporre in seguito una vera guida pratica, sanando le «ambiguità» del Manuale comune, che si proponeva sia come fonte del diritto comunitario che come memorandum dei criteri applicativi.

I lavori preparatori hanno evidenziato la necessità di prendere in considerazione tutto l'*acquis* esistente in materia di controlli delle persone alle frontiere, ma anche di introdurre norme in grado di disciplinare la materia in modo più generale: per questo la proposta di Codice comunitario si divide in due sezioni dedicate rispettivamente alle frontiere esterne e a quelle interne.

Rispetto alle frontiere interne, il testo riprende essenzialmente quanto stabilito dall'articolo 2 della Convenzione Schengen, permettendo agli Stati membri di decidere unilateralmente il ristabilimento delle frontiere interne «in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico, la salute pubblica o la sicurezza interna». La proposta prevede inoltre la possibilità di ristabilire in modo simultaneo e coordinato tutte le frontiere interne, in caso di minaccia transfrontaliera di eccezionale gravità, quale la minaccia terroristica a carattere transfrontaliero.

In materia di frontiere esterne, la nuova normativa, volta a garantire che gli Stati Membri rimuovano le frontiere interne rafforzando i controlli su quelle esterne, ribadisce i principi base in materia di controllo e introduce modalità pratiche relative all'attuazione di tali controlli ai diversi tipi di frontiera (terrestre, marittima e aerea).

Ciascun individuo, appartenente o meno all'Unione, sarà sottoposto ad un controllo minimo per verificarne l'identità. I cittadini di Stati terzi, inoltre, saranno soggetti a controlli approfonditi per verificare il timbro d'ingresso e uscita (divenuti obbligatori), il luogo di partenza e quello d'arrivo e la disponibilità dei mezzi sufficienti e necessari alla sussistenza durante il loro soggiorno.

Gli Stati membri, inoltre, qualora rifiutino l'ingresso di un individuo, saranno tenuti a fornire motivazioni giustificabili e precise, servendosi di un modello standard.

Tale normativa entrerà in vigore sei mesi dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e riguarderà l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e tutti gli Stati membri a eccezione di Gran Bretagna e Irlanda.

La Danimarca dovrà ratificare la legislazione nei sei mesi successivi alla sua adozione. Per quanto riguarda i dieci nuovi Stati membri, il regolamento verrà applicato automaticamente, benchè questi entreranno effettivamente nell'Area di Schengen a partire dal 2007.

3.2.2 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri che modifica la convenzione di Schengen e l'Istruzione consolare comune

Nelle comunicazioni sulla gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e sull'Europa allargata, la Commissione aveva ribadito la necessità che l'Unione agevoli il traffico locale frontaliero, ovvero il passaggio regolare della frontiera da parte di residenti nella zona di confine di un Paese limitrofo. La proposta intende stabilire norme comuni relative ai criteri e alle condizioni per istituire un regime comunitario del traffico frontaliero locale alle frontiere esterne terrestri degli Stati membri, ovvero al confine terrestre comune fra uno Stato membro e un Paese terzo limitrofo (come fra Polonia e Ucraina); uno Stato membro che applica integralmente l'*acquis* di Schengen e uno Stato membro per il quale non è ancora entrata in vigore la decisione del Consiglio che lo autorizza ad applicare l'*acquis* integralmente (come il caso dell'Austria e dell'Ungheria); due Stati membri tenuti ad applicare l'*acquis* ma non ancora autorizzati a farlo (come nel caso di Repubblica Ceca e Polonia).

In base alla proposta i residenti frontalieri grazie a uno speciale visto «L», da vidimare all'attraversamento della frontiera, avrebbero il diritto di attraversare la frontiera ai fini del traffico frontaliero locale. Il visto «L», di validità da uno a cinque anni, permetterebbe di soggiornare nella zona di frontiera dello Stato membro che lo rilascia per un massimo di sette giorni consecutivi e in ogni caso non oltre i tre mesi in un semestre. Per zona di frontiera si intende la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre frontiera. Gli accordi bilaterali esistenti si ritengono in vigore se compatibili con il regolamento proposto.

La proposta permetterà inoltre di sanare situazioni sensibili soprattutto relativamente ai nuovi Stati membri. A tale proposito, citiamo quanto emerso nel corso di una visita effettuata da una delegazione di eurodeputati in Slovenia, nel settembre 2005. Le autorità slovene hanno presentato il piano d'azione nazionale per l'integrazione del Paese nello spazio Schengen. A proposito del traffico locale, la Slovenia si trova a dover garantire che il confine con la Croazia rispetti gli standard di sicurezza necessari per lottare efficacemente contro l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata, e che al contempo le norme al riguardo siano abbastanza flessibili da non penalizzare la vita della popolazione locale. L'applicazione integrale dell'*acquis* di Schengen a decorrere dall'ottobre 2007, potrebbe in tal senso provocare restrizioni negli spostamenti transfrontalieri della popolazione locale. La delegazione parlamentare ha potuto acquisire informazioni sulle tecniche utilizzate dalla polizia slovena per controllare i 670 chilometri di confini con la Croazia, porzione di frontiera dalla quale accede il maggior numero di immigrati clandestini provenienti dal Kosovo, dalla Serbia, dal Montenegro, dalla Bosnia-Erzegovina e dall'Albania.

La Slovenia e la Croazia si sono già dotate di accordi in grado di agevolare gli spostamenti della popolazione che risiede nell'area del loro confine comune, circa 30.000 persone tra agricoltori, lavoratori e studenti, grazie ai quali i croati possono entrare in Slovenia senza controllo e muoversi liberamente in un'area di dieci chilometri all'interno del territorio; rimane l'obbligo del passaporto per recarsi a Lubiana. La Slovenia teme tuttavia che l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, unitamente a un tracciato di confine poco omogeneo, complichino la vita della popolazione locale: le autorità slovene stanno quindi ricercando soluzioni pratiche e attuabili, in grado di migliorare anche le proposte formulate in seno all'Unione. In tal senso, Mihael Brejc, eurodeputato sloveno e relatore del PE sulla proposta di regolamento, ritiene che il visto L dovrebbe essere sostituito da un lasciapassare per traffico frontaliero locale senza obbligo di timbratura.

Problemi analoghi sono riscontrabili in tutti i nuovi Stati membri proprio per la loro posizione geografica e la loro vicinanza al blocco orientale, basti citare a questo proposito i casi della Polonia e della Lituania, che in passato hanno reso necessaria l'adozione di accordi con i paesi confinanti. La proposta intende dunque ricondurre tali fattispecie nell'ambito della normativa europea.

CAPITOLO V – Conclusioni

Il Comitato, partendo dall'evoluzione dell'area Schengen, e dalla sua successiva incorporazione nel quadro giuridico comunitario, ha fatto oggetto di analisi e riflessione, nel corso di questa indagine, le diverse modalità di applicazione delle disposizioni dell'*acquis* negli Stati membri dell'Unione europea e in quelli fuori dell'Unione europea. A tal fine sono state svolte apposite missioni di studio in Islanda e in Polonia.

Scopo della missione in Islanda – Paese al di fuori dell'Unione Europea – è stato quello di approfondire il particolare status di uno Stato che, a seguito della sua adesione all'Accordo di Schengen ed alle relative convenzioni, avvenuta il 18 maggio 1999, partecipa dal 25 marzo 2001 alla cooperazione Schengen in qualità di Paese associato.

Nel corso di tale visita si è riscontrato che la particolare situazione geografica dell'Islanda faccia sì che, di fatto, il Paese abbia un solo posto di frontiera verso i paesi extra-Schengen, cioè l'aeroporto internazionale di Keflavík.

Lo scalo aeroportuale islandese, collocato nel perimetro di una base aerea degli Stati Uniti, rappresenta un importante «ponte» nei collegamenti tra i paesi del Nord Europa e l'America, grazie anche alla politica commerciale seguita ormai da molti anni dalla compagnia di bandiera islandese Icelandair, che effettua, in regime di monopolio, collegamenti, con scalo a Keflavík, dall'Europa agli Stati Uniti e viceversa a tariffe competitive. Peraltro il dato numerico che si è riscontrato in Islanda, relativo al movimento aereo giornaliero da e per gli Stati Uniti, è più rilevante

che in tutti gli altri Stati nordici. Per questo motivo l'aeroporto di Keflavik costituisce un luogo ideale per la sperimentazione di avanzate misure di sicurezza e di identificazione attraverso i dati biometrici.

Pertanto, l'applicazione rigida dei sistemi di controllo nonché il costante monitoraggio dei passeggeri in arrivo e in partenza, assicurato dalla comunicazione inviata all'aeroporto delle liste passeggeri e degli equipaggi di ogni aereo, ventiquattro ore prima dell'arrivo o della partenza, hanno dimostrato di riuscire a garantire una buona sicurezza dei controlli, costituendo al tempo stesso un deterrente per l'immigrazione clandestina. Analoghe misure di sicurezza vengono applicate nei porti – i più importanti su ventisei esistenti sono due – per gli arrivi e le partenze delle navi provenienti principalmente dalla Danimarca.

Dalla missione compiuta, è inoltre emersa la necessità che le procedure, all'interno dell'area Schengen, siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri, sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni e alla protezione dei dati.

Per i rari casi di immigrati entrati irregolarmente esiste una struttura che, al pari di un nostro centro di permanenza temporanea, si occupa di ospitarli fino al loro rimpatrio. Inoltre, in Islanda si riscontra una buona integrazione dell'immigrazione regolare presente sul territorio.

Dai colloqui avuti è emerso come esista in Islanda il rischio che elementi della criminalità organizzata possano cercare di entrare nel suo territorio. Per contrastare tale rischio assume importanza l'utilizzo delle informazioni provenienti dal Sistema SIS e SIRENE, la cooperazione con Europol e la partecipazione ad Interpol, nonché la stretta cooperazione esistente con le forze di polizia dei paesi nordici.

Pur rilevando come la politica islandese sia improntata ad una massima collaborazione con l'Unione europea nel settore della sicurezza, l'Islanda non sembra particolarmente interessata a entrare a far parte della stessa.

La missione in Polonia ha costituito, invece, l'occasione per verificare come un nuovo Stato membro si prepari alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, adeguando la propria normativa interna agli *standard* richiesti. L'esistenza di una estesa frontiera esterna, 1600 km, la particolare situazione geografica della Polonia, che confina con ben sette Paesi e la peculiarità della linea di confine, costituita in gran parte da foreste, rendono problematica l'effettività dei controlli. Tuttavia si è potuto rilevare come questi siano migliorati grazie alle operazioni congiunte tra le polizie di frontiera.

Al pari di altri Paesi europei, anche la Polonia registra un nuovo tipo di immigrazione clandestina, difficile ad individuare, costituita dalla presenza sul suo territorio dei c.d. *overstayers*, cittadini stranieri che entrano legalmente nel Paese e che non ritornano in patria dopo la scadenza del permesso di soggiorno, inoltre, di recente, la Polonia è diventata territorio di transito di immigrazione clandestina, proveniente dai Paesi dell'ex Unione sovietica, che utilizza la Polonia come porta di ingresso per gli altri Paesi dell'Unione europea. Un'attenta politica dei visti potrebbe con-

tribuire ad un miglioramento dell'efficacia del controllo delle frontiere attraverso la corretta applicazione della normativa relativa ai visti. È apparso evidente che quando la Polonia sarà entrata a tutti gli effetti nello spazio Schengen dovrà seguire alcune linee guida, nella sua politica dell'immigrazione, che si allineino maggiormente ai parametri europei.

Nel corso della missione si è avuta l'opportunità di visitare l'Agenzia delle frontiere, di nuova istituzione, con sede a Varsavia. Nel corso della visita è emerso come il ruolo attribuito all'Agenzia faccia sì che agisca da catalizzatore per coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati membri, nella gestione integrata delle frontiere comuni esterne dell'Unione europea.

L'Agenzia costituisce, pertanto, un importante strumento per la cooperazione operativa tra le guardie di frontiera degli Stati membri, coordinando le operazioni comuni alle frontiere esterne dell'Unione europea. Peraltro, il programma di lavoro del 2006 prevede che l'Agenzia dovrà mettere in opera, con la massima urgenza e a titolo prioritario, le misure per la gestione delle frontiere previste per combattere l'immigrazione clandestina nella regione del Mediterraneo, che rappresenta una delle prossime priorità di azione dell'Unione europea, mediante progetti pilota e operazioni comuni.

A seguito delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva si è rilevato come l'ampliamento dello spazio Schengen costituisca per l'Europa, al pari dell'allargamento dell'Unione europea una grande sfida da affrontare: la realizzazione di uno spazio interno senza frontiere in cui sia garantita a tutti i cittadini europei la libera circolazione.

I prossimi anni costituiranno il periodo in cui la Commissione europea e il Consiglio dovranno valutare la concreta possibilità di un ampliamento dello spazio Schengen in conseguenza dell'entrata di dieci nuovi Paesi membri nell'Unione europea.

Ampliare lo spazio interno senza controlli comporterà la necessità di garantire, in primo luogo, l'adeguatezza dei sistemi di controllo alle frontiere esterne con il conseguente riassetto delle infrastrutture dei posti di frontiera (terrestri, aeroportuali e portuali); assicurare l'applicazione corretta della normativa sui visti, potenziare la cooperazione di polizia, rafforzare la capacità di scambio informativo per evitare che questa libertà di circolazione all'interno dello spazio europeo possa essere utilizzata non solo da chi legittimamente vuole circolare ma anche da criminali. Sarà, inoltre, necessario che le procedure di controllo all'interno dell'area Schengen siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni; ad esempio l'effettiva rispondenza del nominativo riportato sulla carta d'imbarco con le generalità del viaggiatore.

Secondo quanto previsto dai trattati i nuovi Stati membri dovranno dotarsi, prima di poter entrare a pieno titolo nello spazio Schengen, di politiche in materia di visti e di apparati di controllo alle frontiere uniformi rispetto a quelli del resto d'Europa ma soprattutto dovranno adottare legislazioni e politiche in materia di gestione dei flussi migratori che impedi-

scano loro di diventare meta di un'immigrazione clandestina in grado di spostarsi poi senza più controlli nell'Unione.

L'impegno delle istituzioni europee – Parlamento, Commissione e Consiglio – si è tradotto in alcuni rilevanti obiettivi raggiunti quali: l'adozione del regolamento che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone e che modifica le istruzioni consolari comuni, il cosiddetto Codice frontiere Schengen; la proposta, per la prima volta, di una normativa omogenea europea per la protezione dei dati personali nel settore della cooperazione di polizia; l'anticipazione al marzo 2007, in luogo dell'ottobre, dell'avvio del Sistema informativo Schengen di nuova generazione, il cosiddetto SIS II, prevedendo alcune tappe intermedie per consentire, entro dicembre 2006, agli Stati oggi Schengen l'adeguamento operativo necessario per il passaggio dal SIS I al SIS II ed entro marzo 2007 il collegamento dei sistemi nazionali che consentono l'operatività del sistema attraverso la creazione di una rete europea con il coordinamento della Commissione.

L'Ue ha previsto l'utilizzo di uno strumento finanziario *ad hoc*, le cosiddette *Schengen facility*, per permettere agli Stati che si preparano alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, di essere sostenuti finanziariamente nei progetti riguardanti in particolare la realizzazione di infrastrutture alle frontiere esterne, il relativo equipaggiamento tecnico, nonché il necessario addestramento e supporto logistico – per adeguarsi ai parametri richiesti per il loro ingresso nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Europa sembra dunque essere decisa ad estendere questo spazio di libera circolazione senza controlli, in condizioni di adeguatezza e sicurezza, rafforzando, nel contempo, la propria cintura di protezione.

I flussi migratori illegali hanno dimostrato, nel tempo, di modellare le loro rotte a seconda della vulnerabilità e della facilità con cui possono eludere i controlli e le verifiche effettuate nei diversi posti di frontiera. La grande estensione delle frontiere orientali è diventata l'alternativa per l'entrata, nello spazio Schengen, di flussi illegali, che in precedenza transitavano dai Paesi dell'Africa mediterranea.

È di fondamentale importanza osservare come accordi bilaterali quali, ad esempio, quello con l'Egitto abbiano permesso il sostanziale calo di immigrati clandestini provenienti dallo Sri Lanka, attraverso la loro identificazione durante l'attraversamento del canale di Suez. Questo accordo ha anche permesso che i respingimenti dei cingalesi verso il loro Paese di provenienza potesse avvenire con voli in partenza dall'Egitto. Se il risultato dell'accordo, citato come esempio, è da considerarsi ottimo rispetto alle esigenze del nostro Paese, tuttavia il Comitato ha appreso, nel corso della missione in Polonia, che le rotte che ora percorrono i cittadini dello Sri Lanka per entrare clandestinamente in Europa passano attraverso i Paesi del Nord-Est europeo. Ciò significa, come è stato anche evidenziato dal Vicepresidente della Commissione europea On. Franco Frattini nel corso della sua audizione, che gli accordi bilaterali sono utili ma non

più sufficienti: la strada da percorrere è dunque quella degli accordi tra l'Europa e i singoli Paesi.

Sempre in chiave europea vanno definiti gli eventuali accordi che prevedano aiuti ai Paesi di origine di immigrazione clandestina verso l'Europa. Ad esempio, i flussi dei clandestini in partenza dalla Libia non sono costituiti da cittadini libici, ma da persone provenienti dai più diversi Paesi africani o asiatici. Il modo concreto per cercare di contenere l'ingresso in Europa, attraverso la Sicilia, è quello di aiutare la Libia a fronteggiare la sua immigrazione clandestina che giunge dai suoi confini del deserto libico. È evidente che aiuti di questo genere sono attuabili solo a livello europeo e non a livello di singolo Stato.

Con l'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne si è inteso dare una risposta all'esigenza, da più parti avvertita, di assicurare il coordinamento e la cooperazione a livello europeo nella gestione delle crisi alle frontiere esterne. Il breve periodo di attività svolto dall'Agenzia non consente ancora delle valutazioni, tuttavia le sue attribuzioni sembrano destinate ad ampliarsi con nuove competenze, quali l'attribuzione del coordinamento del pattugliamento costiero congiunto del Mediterraneo.

Quando l'Agenzia sarà pienamente operativa potrà, in tal modo, essere impegnata su entrambi i fronti – le frontiere terrestri orientali e quelle marittime mediterranee – garantendo un'adeguata protezione a tutti i Paesi soggetti a forti pressioni migratorie.

L'ampliamento di uno spazio in cui circolare liberamente comporterà la necessità di instaurare una più stretta collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea ai fini della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transfrontaliera, al traffico di droga e di esseri umani e all'immigrazione clandestina. Un esempio di questa volontà di cooperare in maniera più incisiva in alcuni settori dell'*acquis* di Schengen è rappresentato dall'accordo di Prüm, accordo che sancisce una cooperazione transfrontaliera rafforzata tra alcuni Stati dell'Unione per bilanciare gli effetti indesiderati della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

Come l'accordo di Schengen anche quello sottoscritto a Prüm è l'applicazione pratica della flessibilità e della cooperazione rafforzata in un quadro intergovernativo: un processo lungo e laborioso che, nel caso Schengen, si è rivelata l'unica strada percorribile e l'unico strumento in grado di assicurare la lenta costruzione, ancora in divenire, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il lavoro svolto dal Comitato con questa indagine conoscitiva conclude un percorso di approfondimento, avviato all'inizio della Legislatura, che ha toccato tutti gli ambiti di competenza del suo mandato – Schengen, Europol e immigrazione – e ha fornito interessanti e articolati spunti di riflessione. In base alla positiva esperienza maturata, l'auspicio che il Comitato rivolge ai Parlamenti degli Stati membri, al fine di un proficuo confronto su tali tematiche, è quello di costituire, al loro interno, analoghe strutture che trasmettano i risultati delle loro attività al Parlamento europeo.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'infanzia**

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

COMMISSIONE PLENARIA

Seguito dell'esame e votazione finale di una proposta di relazione alle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451, sull'attività svolta

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

Presidenza del Presidente
Paolo RUSSO

La seduta inizia alle ore 13,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame della proposta di relazione territoriale sulla Campania
(Seguito dell'esame e conclusione)

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che la Commissione proseguirà l'esame della proposta di relazione territoriale sulla Campania. Riferisce che sul testo da lui predisposto sono state presentate osservazioni e proposte emendative, che illustra alla Commissione.

Intervengono sull'esame del testo, formulando osservazioni e ulteriori proposte emendative, i deputati Donato PIGLIONICA (*DS-U*) e Gennaro CORONELLA (*AN*), nonché i senatori Tommaso SODANO (*Misto*) e Gaetano PASCARELLA (*DS-U*).

Paolo RUSSO, *presidente*, sulla base delle considerazioni emerse e dei rilievi formulati nel corso della seduta procede ad una riformulazione della proposta di relazione in esame. Pone quindi in votazione la proposta di relazione così come riformulata (*vedi allegato*), che, ove approvata, sarà trasmessa ai Presidenti delle Camere ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge istitutiva.

In sede di dichiarazione di voto, il deputato Gennaro Coronella e il senatore Gaetano Pascarella si riservano di presentare un intervento scritto affinché sia allegato al resoconto stenografico della seduta.

La Commissione approva la proposta di relazione, come riformulata.

Paolo RUSSO, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato

La seduta termina alle ore 15.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

Esame della relazione finale.

ALLEGATO

Relazione territoriale sulla Campania

Premessa.

L'azione che, nel corso di questi anni, ha svolto la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, è stata improntata alle seguenti finalità: accertare, sì, la legittimità e la congruità rispetto ai fini dei comportamenti della pubblica amministrazione; individuare, sì, le connessioni con i circuiti criminali, anche di tipo mafioso; ma ciò allo scopo di proporre, per un verso, soluzioni legislative e amministrative necessarie per rendere più coordinato e incisivo l'intervento dei pubblici poteri, e, per altro, segnalare criticità ed eccellenze, ponendo in comunicazione competenze diverse e differenti prospettive.

In questa ottica, la Commissione ha ritenuto di dover procedere, in modo approfondito, ad una compiuta ricostruzione delle vicende che hanno segnato l'epoca del commissariamento in Campania, esaminando documenti, svolgendo sopralluoghi, ascoltando amministratori ed associazioni, acquisendo il prezioso contributo della magistratura inquirente e degli organi investigativi ed ispettivi; e ciò nella consapevolezza che il commissariamento, ormai avviatosi verso il compimento del dodicesimo anno di vita, ha condizionato pressoché ogni aspetto della politiche in materia ambientale, comprese le bonifiche, che hanno interessato il territorio campano e non solo (se si considerano i trasporti transregionali e transnazionali di rifiuti provenienti dalla Campania e la ricerca di siti extra regione per lo smaltimento dei materiali provenienti dalle attività di bonifica).

Ricostruire i fatti, dunque, come premessa indispensabile non solo e non tanto per comprendere perché dodici anni di gestione commissariale non hanno risolto l'emergenza rifiuti in Campania (tanto da indurre la Commissione Europea a procedere contro l'Italia per la gestione dei rifiuti di imballaggio nella Regione Campania, che non ha istituito sistemi di restituzione e raccolta di rifiuti in conformità alla direttiva comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi), ma, soprattutto, per contribuire ad elaborare soluzioni per il futuro della tutela ambientale, in un territorio, come quello campano, tradizionalmente esposto al pesante condizionamento della criminalità organizzata.

È, perciò, apparso indispensabile, in tale prospettiva, estendere tale ricostruzione ai fenomeni di inquinamento criminale, riconducibile sia alla matrice camorristica che ad un'attività imprenditoriale deviata, nella prospettiva di fornire una descrizione della situazione, con riferimento so-

prattutto ai circuiti del malaffare, il più possibile aggiornata e completa, tale da far comprendere la necessità di fare i conti con tale quinta del paesaggio campano nel modulare opportunamente ogni strategia che miri al recupero, oltre che dell'ambiente naturale, del tessuto sociale e culturale.

1. IL COMMISSARIAMENTO PER L'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA: NATURA, GENESI E FASI.

Come questa Commissione ha avuto modo di approfondire nei documenti del 18 dicembre 2002 e del 18 dicembre 2003, l'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario, che pur non trovando una fonte normativa specifica, viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile, ed è stato pienamente legittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, che ha ritenuto la legge n. 225 del 1995, in materia di protezione civile, applicabile anche all'emergenza ambientale, in considerazione del fatto che l'articolo 2 indica, dopo le calamità naturali e le catastrofi, «altri eventi», che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

La delega di poteri straordinari ad un Commissario richiede non solo, come presupposto di fatto, il verificarsi di eventi straordinari per la loro natura e qualità, ma anche tre condizioni essenziali: 1) la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, 2) la specificità dei poteri conferiti al Commissario straordinario, 3) l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare, in virtù dei poteri straordinari conferiti al Commissario.

Nell'esaminare la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, sviluppatasi proprio in riferimento ad alcune controversie intentate da enti locali nei confronti del Commissario straordinario della Campania, appare evidente la considerazione di illegittimità di una delega di generale esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti, con conseguente illegittimità derivata degli atti emanati dal Commissario sulla base dei poteri ad esso attribuiti. Difatti, la giurisprudenza (Consiglio Stato, sez. V, n. 6809/02, depositata il 13 dicembre 2002) ha ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica come una «sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario», con l'ulteriore incertezza del termine finale del regime di emergenza, situazione non consentita dal nostro ordinamento.

Inoltre, appare chiaro che il conferimento dei poteri straordinari relativi alle funzioni amministrative della gestione dei rifiuti deve contenere l'indicazione delle norme in concreto derogabili all'interno della delega dei poteri conferita al Commissario straordinario, circostanza spesso non verificata in relazione alle gestioni straordinarie in corso ed in prossima scadenza. Del resto, i poteri d'ordinanza conferiti dal Governo al Commissario straordinario non devono essere indicati in maniera generica, in

quanto non è consentito derogare alle «leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale», senza prevedere la necessità di intese tra Commissario e Regione per la programmazione generale degli interventi.

In relazione alla storia dell'emergenza campana, la scelta del Governo è stata proprio quella di consentire ad un certo punto l'intervento diretto della Regione, attraverso l'individuazione del ruolo del Commissario straordinario in capo al Presidente della Giunta. Infatti, mentre con l'inizio dell'emergenza rifiuti, dichiarata con DPCM 11 febbraio 1994, il Governo aveva individuato nel prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutte gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e di gestire i poteri commissariali straordinari, successivamente, con OPCM del 18 marzo 1996, alla gestione commissariale del Prefetto, su sua stessa richiesta, era stata affiancata quella effettuata dal Presidente della Giunta regionale, con lo specifico compito di redazione del piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento dei rifiuti. Il regime emergenziale è stato ripetutamente prorogato, fino all'OPCM del 22 dicembre 2000, che ha individuato il termine conclusivo della gestione straordinaria nella «fine dello stato di emergenza», termine ulteriormente prorogato, fino al 31 maggio 2006, in virtù del decreto legge nr. 245 del novembre del 2005.

Le fasi amministrative dell'emergenza, individuate a seconda dei Commissari straordinari nominati, sono quattro: la prima comprende il periodo marzo 1996-gennaio 1999, con il Presidente della Giunta regionale Rastrelli; la seconda comprende il periodo gennaio 1999-maggio 2000, con il Presidente della Giunta regionale Losco; la terza dal maggio 2000 al febbraio 2004 con il Presidente della Giunta regionale Bassolino; la quarta dal 27 febbraio 2004 a tutt'oggi, gestita dal Prefetto Catenacci, nominato commissario straordinario con OPCM su richiesta stessa del Presidente della Regione Bassolino.

2. DALL'EMERGENZA-DISCARICHE ALLA GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E L'ESERCIZIO DEI POTERI COMMISSARIALI

La prima ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che delegava il Prefetto di Napoli, in qualità di Commissario Straordinario, ad attivare gli interventi necessari a fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti solidi urbani nella regione Campania, è datata, come si è detto, 11 febbraio 1994. In qualità di Commissario per l'emergenza e con i poteri che gli erano stati conferiti dalle prime ordinanze, il Prefetto di Napoli avviò verosimilmente l'unica operazione praticabile per affrontare la grave situazione: procedere, cioè, al conferimento dei rifiuti in discariche esclusivamente a titolarità e gestione pubblica, anche al fine di assicurare trasparenza in un settore ad alto rischio di infiltrazioni malavitose. Una attività questa che, oltre a garantire il superamento del grave

momento iniziale di crisi, evitando pericolose conseguenze sul piano igienico-sanitario, doveva servire a ripristinare un sistema di smaltimento legale e, nel contempo, dare l'avvio ad una nuova stagione di gestione dei rifiuti, sulla base dei principi definiti dal quadro normativo in via di emanazione.

Proprio per dare impulso ad una «nuova politica dei rifiuti nella Regione Campania» fu emanata l'ordinanza del 18 marzo 1996 che attribuiva al Commissario delegato – Presidente della Regione Campania – un ruolo centrale per l'avvio di un programma per la realizzazione delle attività di gestione dei rifiuti, i cui punti qualificanti erano:

- a) l'attivazione della raccolta differenziata;
- b) l'adeguamento, ovvero la realizzazione, di impianti per la produzione di *compost*, per il trattamento dei rifiuti ingombranti, per la selezione e la preparazione delle frazioni nobili;
- c) l'organizzazione di un adeguato sistema di trasporto dei rifiuti urbani realizzando, ove necessario, piazzole per lo stoccaggio;
- d) la facoltà di stipulare, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti con operatori industriali per la realizzazione di impianti per la produzione e l'utilizzo del combustibile ricavato da rifiuti (CDR) e per l'affidamento in gestione del servizio dei rifiuti urbani residuanti dalla raccolta differenziata.

Se in una prima fase, dunque, l'obiettivo delle ordinanze di protezione civile, emanate a norma dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, era rappresentato esclusivamente dal superamento dell'emergenza (anche di tipo criminale) attraverso la chiusura delle discariche abusive e la realizzazione di nuovi siti di smaltimento, le successive ordinanze dovevano servire ad avviare un vero e proprio programma di «gestione integrata dei rifiuti» in linea con i principi contenuti nel Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

L'attività posta in essere dal Presidente della Regione Campania, in virtù dell'ordinanza del 18 marzo 1996 portò, in tempi relativamente brevi, all'approvazione di una prima versione del «Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti», che fu pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997, anche a seguito di diverse rimodulazioni e aggiornamenti finalizzati a renderlo conforme ai principi contenuti nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

In particolare, la decisione relativa all'organizzazione impiantistica venne definitivamente assunta dal Commissario Presidente della Regione Campania Rastrelli, il quale, anche su sollecitazione del Ministero dell'Ambiente ed a seguito dell'O.P.C.M. n. 2560 del 2 maggio 1997, con l'ordinanza commissariale n. 27 del 9 giugno 1997, ridimensionò il numero dei termovalorizzatori previsti nel piano originario, da sette a due, e quello degli impianti di produzione di CDR da nove a sette.

L'ultima revisione del Piano regionale fu effettuata attraverso l'emanazione dell'ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 2002, che

disponeva, tra l'altro, l'approvazione del «*Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania*».

Le determinazioni assunte con tale piano riguardano sia la riorganizzazione delle competenze tra i vari enti territoriali coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti, sia la ridefinizione del fabbisogno impiantistico per il trasporto, il trattamento, il recupero.

Sotto il profilo organizzativo e gestionale, con tale ordinanza sono stati definiti ed istituiti gli enti di gestione e coordinamento degli Ambiti Territoriali Ottimali (già individuati con il Piano del 1997) e i soggetti di cooperazione tra comuni a cui affidare l'esercizio, in forma associata, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti.

Nelle intenzioni del commissario straordinario, tale atto doveva «*rap-presentare un significativo passo verso il superamento dell'emergenza rifiuti, necessario a superare la frammentarietà che ha fin qui caratterizzato le varie attività di gestione dei rifiuti determinando negative economie di scala, confusione nelle competenze e grave scoordinamento tra le diverse fasi del ciclo integrato (...) indicando definitivamente i soggetti che, superati i poteri commissariali, dovranno garantire stabilità al sistema*».

Con questi obiettivi, dunque, l'ordinanza in questione istituisce in ogni ATO o Sub ATO un Ente Provinciale d'Ambito per il ciclo integrato dei rifiuti e per il coordinamento e la gestione amministrativa delle attività d'ambito provinciale (EPAR) che, nel proprio territorio di competenza deve assumere i seguenti compiti:

- funzioni amministrative riguardanti tutte le attività di trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti a valle della raccolta;
- titolarità della rete impiantistica legata al trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti e cura della gestione amministrativa;
- fornitura ai Comuni di servizi collaterali ed integrativi alle attività di raccolta che trovano maggiore economicità su scala d'Ambito;
- determinazione ed applicazione della tariffa unitaria del ciclo integrato dei rifiuti, che ne garantisca le attività di cui al punto precedente e ne salvaguardi ed incentivi le attività di raccolta differenziata e recupero di materia;
- coordinamento dei soggetti di cooperazione dei Comuni all'interno dell'ATO.

Sebbene la strategia adottata con questa ordinanza abbia ottenuto un significativo riconoscimento da parte della Commissione Europea, sotto il profilo della riorganizzazione territoriale questa non fu mai attuata in virtù della richiamata decisione del Consiglio di Stato nr. 6809 del 2002; tale sentenza, infatti, annullava, con efficacia *erga omnes*, l'ordinanza del Ministro dell'Interno nella parte in cui aveva attribuito al Commissario straordinario, in via generale, «l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti», così dando vita ad un sistema caratterizzato dall'attribuzione di competenze sempre più ampie al Commissario, nonché da una dotazione di mezzi e personale di tale consistenza da

aver attuato una concreta estromissione dei comuni e delle comunità locali.

Il Consiglio di Stato, ricalcando le decisioni assunte nel corso degli anni, non intervenne, invece, per quello che riguarda il profilo della riorganizzazione impiantistica.

Alla fine di questo lungo percorso, dall'ordinanza n. 319, risulta la seguente situazione impiantistica:

- isole ecologiche per la raccolta e lo stoccaggio di frazioni differenziate da realizzare su scala comunale e per piccoli ambiti sovracomunali;
- aree di trasferta per il trasbordo dei rifiuti residui dai mezzi di raccolta ai mezzi di trasporto di grande portata; aree con carattere di sovracomunalità con base di riferimento massima di bacini fino a 500.000 abitanti;
- impianti di compostaggio per il recupero della frazione organica riferiti a bacini con minimo di 40.000 abitanti e fino ad un massimo di 600.000 abitanti;
- impianti di selezione e valorizzazione delle frazioni secche riciclabili per un bacino di utenza mediamente di 400.000 abitanti;
- impianti di trattamento degli ingombranti per bacini di utenza variabili da 300.000 a 800.000 abitanti;
- impianti di produzione di C.D.R., uno per provincia e tre per la provincia di Napoli per un totale di sette impianti, per il trattamento della frazione residua per la raccolta differenziata;
- due impianti di termovalorizzazione su scala regionale per la trasformazione del C.D.R. in energia elettrica.

Con tale ultima ordinanza, inoltre, furono indicate le priorità per l'attuazione di tale sistema; in particolare furono indicate quali «azioni prioritarie», quelle relative alle attività di produzione di C.D.R., trasferta ed impianti di compostaggio.

Tali priorità, in assenza di un'efficace raccolta differenziata e a causa del grave ritardo nella realizzazione degli unici due impianti di termovalorizzazione previsti, hanno finito con il produrre il definitivo collasso del piano.

Ed invero, quello che nella prima fase dell'emergenza era stato definito «l'unico lavoro possibile» e cioè la razionalizzazione dello smaltimento in discarica attraverso il controllo di quelle esistenti e l'individuazione di siti per realizzarne delle nuove, non può dirsi, a dodici anni dall'avvio dell'esperienza commissariale, esaurito.

Il moltiplicarsi di ingenti quantità di rifiuti, infatti, confezionati in balle provenienti dagli impianti di produzione di CDR (sulle cui caratteristiche ci si soffermerà in seguito), hanno richiesto il reperimento di vastissime aree di territorio per poter essere temporaneamente stoccate, in attesa di essere smaltite.

Ciò ha imposto la temporanea riapertura di discariche pubbliche che erano state «definitivamente» chiuse e che presentavano gravi elementi di rischio sia per l'ambiente che per la salute dei cittadini di quel territorio.

Successivamente all'emanazione del Piano, in attuazione delle prescrizioni contenute anche nelle successive ordinanze, il Commissario delegato – Presidente della Regione Campania ha promosso numerose altre iniziative tra le quali appare opportuno ricordare:

a) la sottoscrizione, nel 1998, di una convenzione – con successivo atto aggiuntivo nel marzo 2001 – con l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA, ora APAT) che prevede l'analisi di segnalazioni urgenti provenienti da vari Enti Territoriali e periodiche attività di monitoraggio di tali segnalazioni.

b) la sottoscrizione di una convenzione con la Regione Emilia Romagna, per effetto della quale quest'ultimo ente si è impegnato ad espletare attività di supporto tecnico, giuridico ed amministrativo in favore del Commissario delegato medesimo;

b) la stipula di una convenzione con il C.O.N.A.I., in base alla quale il consorzio è obbligato a ritirare – in appositi centri di conferimento – non solo gli imballaggi primari secondari e terziari prodotti sul territorio regionale, ma anche le cosiddette «frazioni nobili» provenienti dalla raccolta differenziata (carta, plastica, alluminio, metalli e legno); in termini quantitativi, l'impegno del C.O.N.A.I. si traduce nella disponibilità a ritirare rifiuti fino al 35% in peso, rispetto al totale dei rifiuti urbani;

c) la stipula – ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs n.22/1997 – di un Accordo di Programma fra il Commissario delegato – presidente della regione Campania, il Ministro dell'Ambiente, il Ministro dell'Industria e la Confindustria-Federindustria Campana avente ad oggetto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali prodotti nella regione.

Altro aspetto che appare opportuno ricostruire è la vicenda relativa alla valutazione di impatto ambientale relativa alla localizzazione degli impianti, così come tracciata dall'andamento tutt'altro che lineare e congruente delle ordinanze ministeriali che hanno dettato disposizioni al riguardo.

Con l'Ordinanza n. 2425 del 18 marzo 1996, veniva conferita al Commissario straordinario la facoltà di derogare ad una serie di norme, tra le quali quella relativa alla procedura di valutazione di impatto ambientale prevista all'art. 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Con l'Ordinanza n.2560, del 2 maggio 1997, al comma 5 dell'articolo 1, veniva poi previsto, per la *«realizzazione degli impianti dedicati di combustione e recupero energetico»*, *«(...) l'applicazione delle migliori tecnologie che assicurino le più elevate prestazioni energetiche ed il minore impatto sull'ambiente»*; si subordinava, comunque, tale realizzazione *«alla valutazione di impatto ambientale»*, condizione, tuttavia, che, in presenza del potere di deroga per ragioni di urgenza attribuito al Commissario, in virtù della precedente ordinanza nr. 2425/1996, non abrogata, finiva con l'assumere scarso valore cogente.

Ed infatti, con l'Ordinanza n. 2774, del 31 marzo 1998, veniva soppresso il comma 5, dell'art. 1 della precedente ordinanza e sostituito con un comma che prevedeva, per la realizzazione degli impianti di utilizzazione del CDR, la sottoscrizione di un accordo di programma con le imprese vincitrici di gara; non si parlava più di valutazione di impatto ambientale ma, al comma 4 veniva prevista, per gli «impianti dedicati di utilizzazione del combustibile derivato dai rifiuti con recupero di energia», una «valutazione degli aspetti ambientali» che il Commissario Straordinario poteva eseguire avvalendosi della Commissione VIA del Ministero dell'Ambiente, la quale, entro 30 giorni dalla richiesta, formulava «parere costruttivo».

Con successiva ordinanza n. 2948 del 25 febbraio 1999, la «*Valutazione degli aspetti ambientali*» diventava «*Valutazione della Compatibilità Ambientale*» e veniva ascritta in capo al Ministro dell'Ambiente e non più al Commissario delegato; si statuiva, peraltro, che il Ministro poteva avvalersi sempre della Commissione VIA, che era chiamata ad esprimersi sempre entro trenta giorni dalla richiesta, con parere non più definito come «*costruttivo*». La verifica di tale compatibilità ambientale veniva fatta anche con la collaborazione dei Comuni interessati.

Con l'ordinanza nr. 3011 del 21 ottobre 1999, l'art. 3, comma 3, dell'ordinanza nr. 2948 veniva modificato, mediante l'aggiunta di un comma che prevedeva che: « (...) *in caso di valutazione negativa della compatibilità ambientale, il commissario delegato – presidente della regione Campania provvede alla rilocalizzazione, da sottoporsi a nuova valutazione della compatibilità ambientale*».

Anche questa modifica, veniva a sua volta soppressa dalla successiva ordinanza n.3032 del 21 dicembre 1999, la quale statuiva che: «*Qualora la valutazione di compatibilità ambientale sui progetti degli impianti di produzione del combustibile derivato dai rifiuti ovvero degli impianti dedicati di utilizzazione del combustibile derivato da rifiuti con recupero di energia indichi l'opportunità di valutare localizzazioni alternative, il commissario delegato – presidente della regione Campania definisce la proposta di rilocalizzazione, acquisisce dal Ministro dell'ambiente il parere di compatibilità ambientale, promuove la stipula degli accordi di programma e procede alla stipula del contratto con l'aggiudicatario della gara del servizio di smaltimento rifiuti. Tale rilocalizzazione non comporta oneri aggiuntivi per il commissario delegato – presidente della regione Campania*».

Con le ultime due Ordinanze, la n.3369 del 13 agosto 2004 e la n.3370 del 3 settembre 2004, si è tornato a parlare di «valutazione di impatto ambientale» per l'impianto di Acerra; tuttavia, il richiamo, nelle premesse, alle precedenti ordinanze, ripropone, nella sostanza, quella «valutazione di compatibilità ambientale», di cui già si detto, non meglio identificata da norme della legislazione statuale.

D'altronde che si tratti non di una vera e propria via, è stato confermato dallo stesso direttore generale della Direzione Salvaguardia Ambien-

tale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ingegner Bruno Agricola.

Quest'ultimo, nel corso dell'audizione dell'8 febbraio 2005, ha significativamente precisato: *«in questo caso non stiamo facendo una classica valutazione di impatto ambientale. Stiamo intervenendo in un processo in cui vi è una necessità di carattere generale che ha portato ad alcune decisioni, che per noi sono un punto di partenza»*.

È evidente il riferimento all'emergenza, quale necessità di carattere generale, ed alle decisioni, originariamente prese, di non procedere preventivamente con la classica valutazione di impatto ambientale e di localizzare i termovalorizzatori¹ ad Acerra e Santa Maria La Fossa.

Sicché, non poteva che trattarsi di qualcosa di diverso rispetto alla via e in qualche modo condizionata dalle vicende politico-amministrative pregresse.

La stessa questione della eventuale delocalizzazione degli impianti, come ribadito dal direttore Agricola con riferimento al termovalorizzatore di Acerra, esulava dai compiti consultivi di tale gruppo di lavoro, la cui funzione era quella di stabilire la compatibilità ambientale degli impianti anche indicando le più opportune prescrizioni.

Così il direttore Agricola ha sintetizzato *modus procedendi* e risultati dell'attività svolta.

«(...) è stato costituito un gruppo di lavoro che ha esaminato tutta la documentazione progettuale, ha fatto alcune analisi ambientali ed ha predisposto una relazione. Il gruppo di lavoro ha predisposto un rapporto che è stato esaminato dalla commissione VIA, che si è espressa il 27 gennaio con un parere all'unanimità, che ha trasmesso al ministro per il parere di competenza dello stesso che dovrà essere reso al commissario straordinario.

Il gruppo di lavoro è stato formato da esperti della commissione VIA (...). Ci siamo inoltre avvalsi di APAT ed ENEA, come era previsto dall'ordinanza, con una nutrita serie di esperti nei diversi settori.

(...) il gruppo di lavoro ha predisposto un rapporto finale, costituito da una relazione di sintesi, da una proposta di parere, da quattordici rapporti settoriali e da ventisette carte tematiche di analisi ambientale.

(...) Nel parere sono state esaminate le criticità ambientali del suolo, dell'ambiente idrico e dell'aria e sono state effettuate alcune valutazioni sia sull'impiantistica sia sulla componente ambientale. È stato quindi espresso un parere favorevole con prescrizioni sia sull'impianto, sia sulla gestione e sul controllo dello stesso, indicando poi una serie di prescrizioni che (...) devono necessariamente essere seguite per tenere conto che questo impianto si cala su una situazione ambientale abbastanza critica. Le prescrizioni indicate sono essenzialmente relative all'impianto per

¹ Si precisa che il termine termovalorizzatore usato nella presente relazione deve intendersi nel senso di inceneritore, secondo quanto previsto dalle direttive comunitarie in materia.

ridurre il livello di emissione, ossia di quello che esce. Vengono poi indicate alcune modifiche atte ad aumentare l'affidabilità dell'impianto per evitare condizioni incidentali o non previste e soprattutto quelle che consentano agli enti di controllare quello che succede nell'impianto, nonché una serie di azioni finalizzate al miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente per aria, suoli ed ambiente idrico ed azioni per minimizzare gli impatti da rumori ed inquinamento elettromagnetico, anche se questi sono problemi del tutto irrilevanti. Vi sono, infine, alcune indicazioni sul funzionamento dell'osservatorio ambientale, che è l'organismo che dovrebbe consentire il monitoraggio di quello che avviene in realtà e, quindi, di valutare eventuali discrepanze rispetto alle previsioni. In estrema sintesi, il punto centrale di partenza era avere un impianto che fosse più efficiente di quello inizialmente previsto. (...)».

2.1. L'impiantistica.

Il piano, rimodulato in virtù dell'ordinanza commissariale 319/2002, prevedeva, come si è visto, la realizzazione di sette impianti di CDR e di due termovalorizzatori.

La scelta di avviare la costruzione dei sette impianti di produzione di CDR, anche in assenza delle altre soluzioni impiantistiche che chiudessero il sistema impostato sul ciclo integrato di gestione dei rifiuti, è strettamente legata alla grave situazione di emergenza verificatasi in occasione della chiusura delle due più grandi discariche di rifiuti presenti nel territorio regionale.

L'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile una notevole quantità di rifiuti, che giacevano nelle strade di quasi tutti i comuni della Regione, non ha consentito un pre-trattamento di tali rifiuti né, tantomeno, le attività di raccolta differenziata necessarie ad avviare la produzione di un «C.D.R. di qualità».

Tale situazione, da tenere presente in un'analisi corretta di quanto accaduto, non può eliminare completamente una valutazione critica in ordine sia alle capacità gestionali delle imprese affidatarie, sia alle carenze del piano medesimo, tutto sbilanciato, anche nella tempistica di attuazione, a favore della realizzazione degli impianti di CDR, sì da determinare una condizione di impreparazione a fronteggiare un'evenienza pur ampiamente prevedibile.

Bisogna ricordare, infatti, che, proprio in previsione del prolungarsi dei tempi di realizzazione degli altri impianti necessari alla definizione del ciclo dei rifiuti (stazioni di trasferimento, termovalorizzatori, ecc.), nei capitolati d'appalto per la gestione degli impianti di produzione del C.D.R. era prevista la valorizzazione del «prodotto» in impianti alternativi.

Orbene, nessuna impiantistica alternativa risulta tempestivamente avviata.

Sicché, si è assistito alla produzione di un quantitativo enorme di c.d. «eco-balle» stoccate, oltre che nelle 12 piattaforme esistenti, su porzioni

sempre più vaste di territorio regionale; senza trascurare il fatto che, essendo stata accertata (dalle indagini condotte dalla magistratura al riguardo) la scarsissima qualità del CDR contenuto in queste «eco-balle», è in discussione il suo stesso utilizzo in impianti di termovalorizzazione.

A tale ultimo riguardo, appare opportuno svolgere alcune considerazioni sulle caratteristiche degli impianti e del CDR prodotto.

Gli impianti per la produzione del CDR nella regione Campania sono stati realizzati dalla FISIA Italimpianti S.p.A. (Tufino, Caivano, Giugliano - su progettazione del 1999) e successivamente dalla sua affidataria FIBE Campania S.p.A. (Santa Maria Capua Vetere, Casalduni, Pianodardine, Battipaglia - su progettazione degli anni 2000 e 2001) dopo l'approvazione dei progetti da parte del Commissariato di Governo.

Gli impianti consistono in sezioni di trattamento chimico e fisico: selezione, triturazione, separazione, stabilizzazione (tipo compostaggio).

Per quanto riguarda il funzionamento, va rilevato che:

- in nessun impianto vengono recapitati frazioni provenienti dalla raccolta differenziata dei RSU; quindi tutti i rifiuti recapitati negli impianti sono costituiti unicamente da rifiuti urbani misti con modesta presenza di ingombranti;

- gli impianti non presentano efficienza di trattamento tale da garantire separazioni merceologiche definite per i diversi prodotti previsti: CDR, FOS, materiale metallico, ecc..

- per le frazioni CDR e FOS è stato evidenziato un generalizzato aumento quantitativo rispetto alle previsioni progettuali, con contemporanea riduzione di ferrosi e scarti; questo significa una minore separazione e conseguente diminuzione della qualità del combustibile e della FOS;

- solo in alcuni impianti è effettuata la stabilizzazione aerobica della frazione umida separata;

- pur essendo presenti i macchinari normalmente deputati alla raffinazione della FOS, tale attività non viene svolta ed in alcuni casi i locali ad essa riservata sono usati per scopi diversi o sono completamente vuoti;

- rispetto ai rifiuti in ingresso non vi è diminuzione di peso, ciò significa che non si è realizzata alcuna perdita di materiale, che dovrebbe, viceversa, essere collegata prevalentemente alla fase di stabilizzazione aerobica della frazione organica umida;

- questa maggiore resa apparente si può spiegare con la non corretta selezione delle frazioni e dal mancato compostaggio (stabilizzazione o raffinazione), che, se effettuato correttamente, ridurrebbe la quantità della FOS da smaltire;

- il cosiddetto CDR è da definirsi semplicemente come rifiuto solido urbano tal quale;

- per quanto riguarda la FOS, a causa delle carenze nel processo produttivo oltre che per le sue intrinseche caratteristiche, non può qualificarsi come tale;

- negli impianti si attua, di fatto, più che una selezione una suddivisione dei rifiuti solidi urbani, che vengono mandati alla discarica con codici e descrizioni diverse;
- in questi impianti non si ottiene alcun vantaggio né in termini di quantità né di qualità rispetto allo smaltimento dei RSU direttamente in discarica;
- i materiali prodotti negli impianti di fatto non presentano una specifica identità, ovvero non hanno caratteristiche tali da farli differenziare gli uni dagli altri.

In sintesi, gli impianti di trattamento non hanno prodotto i materiali per i quali erano stati autorizzati ed i materiali ottenuti, qualunque siano le loro caratteristiche, sono stati destinati a discarica anche se con denominazione differenti.

Tale insufficiente ed inefficace *performance* produttiva di tutti gli impianti campani è da ascriversi a diversi fattori:

- inefficace differenziazione dei rifiuti (RSU) in entrata;
- triturazione e selezione non efficaci nel ridurre la pezzatura alle dimensioni normate e nel separare sovvalli e sottovagli;
- scelte gestionali opinabili (non utilizzo delle sezioni di stabilizzazione, miscelazione del CDR delle diverse linee produttive, ecc.);
- impianti che lavorano con materiali, quantità ed a ritmi non previsti in progettazione, con conseguente frequente fermo impianti per manutenzione;
- impianti bloccati dallo stoccaggio delle balle prodotte e non smaltite.

Orbene, il CDR ha importanza economica e quindi dignità legale in quanto legato alla valorizzazione ai fini energetici; è indispensabile, pertanto, nella sua produzione, attenersi ai limiti definiti nel decreto del Ministero dell'Ambiente 5/2/1998, in relazione alle caratteristiche dell'impianto di termovalorizzazione a cui è destinato e della qualità degli effluenti del processo di incenerimento.

In altri e più chiari termini, il CDR è prodotto perché deve essere termovalorizzato; se non si riesce a termovalorizzare esso è un rifiuto, da cui non solo non si ricavano profitti (connessi alla vendita dell'energia prodotta), ma che richiede ulteriori risorse economiche per il suo definitivo smaltimento.

2.2 Il soggetto affidatario per la realizzazione dell'impiantistica; la procedura di scelta.

I bandi di gara, relativi all'affidamento della progettazione esecutiva, costruzione e gestione degli impianti di preparazione di combustibile derivato dai rifiuti e di due impianti dedicati di produzione di energia mediante termovalorizzazione di c.d.r., prevedevano il ricorso, a causa dello

stato di emergenza dichiarato con DPCM 23.11.1997, alla procedura ristretta di cui all'art. 6 lett. B del decreto legislativo 157 del 17.3.1995.

Tra i requisiti di prequalificazione, era statuito che i concorrenti si impegnassero, conformemente al Capitolato Speciale di Appalto e con mezzi finanziari propri, a:

«a) realizzare tre impianti produzione Cdr e un impianto dedicato alla produzione di energia mediante termovalorizzazione cdr da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000 assicurando nelle more della messa in esercizio di detto impianto il recupero energetico del combustibile prodotto;

b) possedere e/o disporre immediatamente di sito per la realizzazione di impianto di termovalorizzazione;

c) stipulare Accordo di Programma con Commissario Delegato, Ministro Ambiente e Ministro Industria ex Ordinanza n. 2774/98».

In ordine, poi, ai criteri di aggiudicazione, venivano indicato quello dell'«offerta economicamente più vantaggiosa, in base a:

tariffa smaltimento;

tempi realizzazione e messa in esercizio;

merito tecnico impresa;

valore tecnico opere».

Con ordinanza nr. 16 del 22 aprile 1999 si disponeva l'aggiudicazione in via provvisoria dell'affidamento del Servizio Smaltimento Rifiuti per la Provincia di Napoli all'A.T.I. composta da: FISIA IMPIANTI S.p.A. (mandataria) – BABCOCK KOMMUNAL GmbH (mandante) – DEUTSCHE BABCOCK ANLAGEN GmbH (mandante) – EVO OBERHAUSEN AG (Mandante) – IMPREGILO S.p.A. (mandante), sulla base della graduatoria finale di merito redatta in data 23.12.1998 dalla Commissione giudicatrice.

Orbene, i punteggi riportati dalla predetta A.T.I. furono i seguenti:

merito tecnico impresa: 7,4 punti;

valore tecnico delle opere: 4,2 punti;

prezzo offerto: 83 lire per kg di rifiuto conferito all'impianto di produzione di Cdr;

tempi di realizzazione e messa in esercizio: 300 giorni;

per un punteggio complessivo, in virtù della formula che presiedeva all'aggiudicazione (in base alla quale peso preponderante era attribuito ai criteri del prezzo offerto e dei tempi di realizzazione), di punti 31,063.

È interessante notare che l'A.T.I. concorrente, formata da FOSTER WHEELER ITALIANA S.p.A., ENEL S.p.A., ELETTROAMBIENTE S.p.A., FOSTER WHEELER POWER SISTEM Inc., GESENU S.p.A., IMPRESA A. CECCHINI & C s.r.l., COGECO, pur riportando un punteggio pari a 8,6 per il merito tecnico dell'impresa e per il valore tecnico delle opere, totalizzava un punteggio complessivo pari a 17,200 punti,

avendo offerto, quanto al prezzo, 110 lire per kg, e, in relazione ai tempi, un'ultimazione e messa in esercizio in 395 giorni.

In data 20 marzo 2000, con l'ordinanza nr. 54, si disponeva l'aggiudicazione in via definitiva alla predetta A.T.I. con mandataria FISIA IMPIANTI (poi divenuta FIBE) dell'affidamento del servizio smaltimento dei rifiuti per la provincia di Napoli; successivamente analogo affidamento veniva disposto per l'intero territorio regionale.

È interessante notare come in tale ultima ordinanza si dava atto della nota del Ministro dell'Ambiente del 30.12.1999 Prot. N. 14598/VIA/A.O.13.U, acquisita al prot. N. 8311/CD del 31.12.1999, con la quale veniva trasmesso il parere finale di compatibilità ambientale del termovalorizzatore a servizio della provincia di Napoli; in tale parere era dato leggere che: «... *sulla base delle informazioni disponibili non si sono rilevati significativi elementi di incompatibilità ambientale e territoriale connessi con la costruzione e realizzazione dell'impianto*».

Stessi elementi di criticità possono essere individuati per quanto attiene alla gara esperita per l'affidamento della progettazione esecutiva, costruzione e gestione degli impianti previsti per le altre quattro provincie della Campania: Avellino, Benevento, Caserta e Salerno (Ord. Comm.le n.17 del 22 aprile 1999). In ordine ai criteri di aggiudicazione seguiti per tale ultima gara, possono essere svolte le medesime considerazioni fatte per la procedura relativa alla Provincia di Napoli. Inoltre, relativamente all'individuazione dei siti ove avviare la costruzione degli impianti previsti per queste Provincie, è utile ricordare la vicenda che ha seguito la localizzazione dell'inceneritore di S. Maria La Fossa. In un primo tempo, l'impianto era previsto in località Battipaglia e, a tale scopo, il parere di compatibilità ambientale venne emesso relativamente a tale sito. Successivamente, a seguito di ricorso dell'Amministrazione locale, la scelta di localizzazione dell'impianto ricadde su S. Maria la Fossa senza, peraltro, che fosse prevista una nuova indagine di compatibilità ambientale relativa a tale territorio.

In definitiva, l'emergenza non solo aveva condotto ad attribuire un peso determinante, nell'aggiudicazione, ai tempi di realizzazione degli impianti, con sacrificio del valore tecnico-scientifico delle opere, tanto da dover richiedere successivamente importanti interventi di adeguamento; ma aveva anche fatto rinunciare alla più attenta e fondata valutazione di impatto ambientale a favore di una valutazione di mera compatibilità, il cui esito, riportato nella predetta ordinanza, alla luce di quanto accaduto in seguito e di quanto riferito a questa Commissione dal direttore Agricola (di cui sopra si è detto), finisce con l'assumere il tono di un adempimento solo formale di un'esigenza di accertamento che richiedeva, viceversa, ben altri tempi e più pregnanti verifiche, necessarie ed ineludibili. Tanto ineludibili da riproporsi in tutta la loro pienezza ed imprensindibilità ancor oggi.

Riassumendo, i punti di criticità relativamente ai criteri di aggiudicazione possono essere individuati:

1. nella scarsa rilevanza attribuita alla valutazione in merito alla qualità tecnica dell'impiantistica proposta, in relazione alle tecnologie di realizzazione degli impianti di termovalorizzazione; conseguentemente, la gara consentiva l'aggiudicazione anche a soggetti che, pur avendo presentato un progetto di modesta qualità tecnica, avessero offerto un prezzo ed una tempistica competitive rispetto ad altri concorrenti;

2. nella determinazione di rimettere la scelta dei siti di realizzazione dell'impiantistica al soggetto aggiudicatario.

Quanto al primo punto, già si è visto come l'emergenza sia stata interpretata nel senso solo del «*tentar di fare presto*» e non, più ragionevolmente, del «*fare presto e bene*».

Quanto al secondo profilo, la remissione della scelta dei siti in capo all'impresa aggiudicataria appare quanto meno incongrua sotto il profilo astratto ed è risultata poi in concreto più che azzardata. Infatti, da un lato la localizzazione era lasciata del tutto libera senza alcun criterio guida che tenesse conto delle situazioni territoriali pregresse, in modo da evitare di far ricadere nuovi interventi impiantistici in aree geografiche oggetto in precedenza di altri interventi in materia di rifiuti (siti in relazione ai quali, prevedibilmente, poteva essere evidente una impraticabilità «sociale»).

D'altra parte, era facile immaginare che il sistema di libera scelta logistica avrebbe reso possibile situazioni speculative, che dovevano invece essere evitate non solo per una ragione di tipo economico-finanziario, ma anche perché avrebbero costituito la vera fragilità del sistema, rendendolo facile preda delle infiltrazioni della criminalità organizzata, capace in Campania di un controllo pressoché capillare del territorio.

2.3. *Le vicende contrattuali.*

Sulla base dell'ordinanza del Ministero dell'Interno n.2774 del 31 marzo 1998, il Commissario straordinario avrebbe dovuto stipulare entro 120 giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza, «a seguito di procedure di gara comunitarie», contratti di conferimento dei rifiuti solidi urbani, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnassero – come sopra si è visto – a realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato da rifiuti e ad utilizzare detto combustibile in impianti esistenti, nonché a realizzare impianti dedicati per la produzione di energia mediante CDR, che avrebbero dovuto essere posti in esercizio entro il 31 dicembre 2000, assicurando, comunque, nelle more il recupero energetico del combustibile prodotto.

La stipula dei contratti era stata subordinata alla sottoscrizione degli accordi di programma fra gli operatori industriali, il Commissario-Presidente della regione, il Ministro dell'ambiente e quello dell'Industria. Il criterio per l'individuazione dei siti, da operarsi anche in variante al piano regionale per lo smaltimento rifiuti, avrebbe dovuto «*assicurare la mag-*

giore protezione ambientale e garantire la massima economicità di gestione».

Per quanto concerne, in particolare, l'accordo di programma, la stipula dello stesso, era ancora confermato come condizione essenziale di efficacia del provvedimento di aggiudicazione definitiva all'associazione di imprese (che vedeva come mandataria FISIA IMPIANTI spa), in numerose ordinanze del Commissario straordinario (la n. 54 del 20 marzo 2000 a firma Losco ed anche la n. 148 del 18 maggio 2000, a firma Bassolino, quest'ultima contenente anche l'approvazione dello schema contrattuale).

A seguito dell'Ordinanza Ministeriale n. 3060 del 2 giugno 2000, era risultato necessario apportare alcune modifiche allo schema, approvato con ordinanza commissariale n. 157 del 7 giugno 2000.

In tale ordinanza, in particolare, tra le altre modifiche relative allo schema di programma, si deve qui segnalare la «sparizione» dell'accordo di programma. Infatti, l'ordinanza del Ministro disciplinava proprio tale punto: eliminava dalle precedenti ordinanze ogni riferimento agli accordi di programma, ponendo in capo al Presidente della Regione la attivazione immediata degli impianti di produzione del CDR, motivata dalla annunciata prossima saturazione delle discariche gestite dal Prefetto di Napoli, attraverso i Consorzi di Bacino (ex legge regionale 10/93).

Quanto alle ragioni dell'eliminazione dell'accordo di programma, la società aggiudicataria (nella persona dell'amministratore delegato, Armando Cattaneo), nel corso dell'audizione del 12 luglio 2002, ha avanzato l'ipotesi che si trattasse di ragioni «politiche» intercorse tra i soggetti pubblici interessati, «subite» dalla società come un ritardo. Lo stesso Commissario Bassolino, nella audizione del 12 luglio 2002 ha confermato che le ragioni del fallimento dell'accordo di programma furono l'opposizione dell'ENEL e la resistenza del Ministero dell'Industria, a seguito delle quali, aveva ritenuto opportuno richiedere al Governo di sbloccare la situazione di stallo tra aggiudicazione della gara e stipula del contratto.

Grazie all'intervento governativo, era stato possibile addivenire alla stipula immediata del contratto, eliminando la condizione dell'accordo di programma.

L'accordo di programma, invece, avrebbe consentito un'ulteriore negoziazione prima della stipula del contratto, indispensabile per superare la sostanziale genericità degli elementi fondamentali del piano di intervento posti a base della gara, ed in particolare dei profili relativi alla tempistica, al regime transitorio ed all'oggetto del contratto.

Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 8 dello schema: fra gli obblighi dell'affidataria, infatti, si indicava la realizzazione di «un impianto dedicato alla produzione di energia mediante la termovalorizzazione del CDR entro ventiquattro mesi, decorrenti dalla data del verbale di consegna lavori»; peraltro, veniva prevista la possibilità di una serie di proroghe alla sottoscrizione del verbale di consegna dei lavori del termovalorizzatore, nonché uno slittamento dell'inizio dei lavori connesso all'ottenimento da parte dell'ENEL dell'autorizzazione all'esecuzione dei lavori della linea

di allacciamento dell'impianto alla rete nazionale, con previsione di inapplicabilità di penali qualora l'entrata in funzione fosse stata ritardata per tale motivo. I termini di completamento e messa in esercizio sarebbero stati, inoltre, «adeguatamente traslati», al fine di tenere conto non solo di eventi di forza maggiore, ma anche «delle eventuali variazioni alle opere apportate e/o richieste dal Commissario, secondo quanto previsto dall'art. 17». Tale clausola introduceva una generale potestà di apportare o richiedere variazioni alle opere da eseguire, che non comportassero modifiche sostanziali ai progetti definitivi approvati.

Non solo.

Diveniva evidente la sostanziale vanificazione proprio di quel criterio – la tempistica di realizzazione degli impianti – che era stata decisiva ai fini dell'aggiudicazione.

Sull'intero iter procedurale della Gara, a partire dalla predisposizione dei bandi alla stipula dei contratti e alle successive modifiche apportate, sono ancora in corso indagine delle Procure per verificare se ci sono stati condizionamenti e/o possibili turbative per indirizzare l'aggiudicazione all'ATI che vedeva il gruppo Impregilo come capofila.

2.4. La tempistica relativa alla realizzazione degli impianti.

Deve essere osservato, preliminarmente, che, nel piano iniziale, non vi è stata un'adeguata e, soprattutto, realistica, valutazione della tempistica di realizzazione degli impianti, sia di quelli di produzione di combustibile derivato da rifiuti, che dei termovalorizzatori. In particolare la prospettiva della contemporaneità dell'apertura di cantieri di tali impianti con quelli destinati al recupero energetico è risultata fallace.

Le lungaggini legate alle procedure autorizzative dell'impianto di utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti ha dilatato in modo determinante la fase di produzione dello stesso nelle more del suo utilizzo, rendendo indispensabili molte più aree di stoccaggio, anche per la necessità di prevedere una maggiore permanenza del CDR nelle aree stesse. Si è resa in tal modo evidente un'incongruenza contenuta nel contratto di appalto, ove risulta mancante un piano relativo alla localizzazione delle discariche di supporto e di stoccaggio del CDR prodotto.

Procedure e tempi previsti per la realizzazione degli impianti di termovalorizzazione sono risultati – come si è detto – poco verosimili, se non addirittura velleitari. In particolare per quanto riguarda le procedure relative alla loro realizzazione: era stata, a tale riguardo, prevista una sfasatura di venti mesi, tra la messa in esercizio degli impianti di produzione di CDR e la messa in esercizio dei termovalorizzatori, e ciò in quanto mentre per realizzare un impianto di CDR poteva essere preventivato un tempo di 10/11 mesi, per il termovalorizzatore la costruzione non poteva impegnare meno di due anni. Difformemente da quanto poi verificatosi, l'avvio dei lavori per le due diverse tipologie di impianti avrebbe dovuto essere contestuale ed i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni ne-

cessarie per la realizzazione di impianti di recupero energetico avrebbero dovuto essere in stato avanzato (autorizzazioni concesse invece solo in data 24 aprile 2004).

Il fatto, inoltre, che la scelta dei terreni fosse stata affidata alla società aggiudicataria ebbe a provocare una serie di ricorsi giurisdizionali in sede amministrativa da parte dei comuni ed altri enti locali, sui cui territori erano stati acquistati a tale scopo i terreni (sia il Comune di Acerra che la provincia di Caserta, in riferimento – quest’ultimo – al termovalorizzatore da edificare presso Santa Maria la Fossa), con ulteriore incidenza sulla tempistica generale degli obblighi di realizzazione degli impianti. Si deve anche ricordare le difficoltà di realizzazione sorte per le forti opposizioni locali, sostenute anche dalle amministrazioni comunali ed altre istituzioni, le cui preoccupazioni trovavano in parte fondamento nell’assenza – come si è già osservato – di una preventiva valutazione di impatto ambientale.

In previsione della sfasatura tra l’avvio degli impianti di produzione del CDR e quelli di termovalorizzazione, era stato stabilito in sede di gara che per lo stesso periodo esso potesse essere stoccato o posto in riserva per essere poi avviato a combustione una volta messi in esercizio gli impianti.

Ai sensi degli articoli 25 e 26 del contratto, ove necessario per le finalità sopraindicate, il Commissario avrebbe proceduto all’approvazione ed al rilascio dell’autorizzazione per le discariche di servizio, aree di stoccaggio o messa in riserva «successivamente alla presentazione dei progetti da parte dell’affidataria».

Invero in sede di gara non era stato definito, né era stato richiesto all’aggiudicataria, un piano dettagliato relativo alle aree di stoccaggio del CDR e delle discariche di supporto, né era stato regolamentato il possibile utilizzo della frazione organica stabilizzata, indicandone le caratteristiche tecnico-scientifiche. Inoltre, come detto, era venuto meno lo strumento dell’accordo di programma.

La situazione è sfociata nel 2001, in quella che è stata definita come «emergenza nell’emergenza», occasionata dalla saturazione dei volumi delle discariche, con i successivi provvedimenti di sequestro giudiziario delle discariche di Tufino (Na) e Montecorvino Pugliano (Sa), ma causata dalle carenze di previsione e di gestione fin qui illustrate. La chiusura delle discariche non ha fatto altro che «mettere in crisi la crisi», in quanto è avvenuta prima che il sistema impiantistico definitivo fosse avviato e senza che le discariche rimaste in funzione fossero in grado di assorbire i quantitativi ivi stornati perché destinati a discariche non più utilizzabili.

Tale situazione ha reso necessario il supporto del soggetto aggiudicatario da parte del Commissariato, per il reperimento di aree di stoccaggio e discariche di supporto, sia per le cosiddette ecoballe sia per lo smaltimento dei sovvalli e della frazione organica. Tale supporto ha avuto come conseguenza l’esborso di notevoli risorse finanziarie ad integrazione delle somme corrisposte da FISIA-Fibe ai soggetti richiesti per tali attività strumentali, esborsi necessari per coprire il costo reale dei servizi prestati e

prodromici alla crisi di liquidità che avrebbe, di lì a poco, di fatto paralizzato la società affidataria.

2.5. *L'oggetto del contratto, con particolare riferimento alla qualità del CDR*

Il tema della qualità del CDR prodotto dagli impianti di produzione costituisce, come sopra già si è visto, un punto nodale nel sistema di smaltimento dei rifiuti, in quanto gli impianti sono per l'appunto finalizzati a separare la frazione organica da quella umida e, successivamente, a raffinare le due frazioni principali, così da trattenere nella frazione secca solo la parte combustibile, trasformando quella organica in «stabilizzata» in modo da renderla utilizzabile nelle attività di ripristino o ricomposizione ambientale.

È evidente che è proprio sulla qualità del CDR prodotto, che finisce per fare perno l'obbligo contrattuale previsto all'articolo 29 del contratto, laddove si stabilisce il criterio valutativo del soddisfacimento delle caratteristiche tecniche delle opere e degli impianti che il soggetto affidatario avrebbe dovuto realizzare, ossia *«in modo tale da assicurare, come definito dal comma 5 dell'art.1 dell'ordinanza n. 2774 del 1998, la maggiore protezione ambientale e garantire la massima economicità di gestione»*.

Benché nel corso delle audizioni svolte da questa Commissione nella missione in Campania il 12 luglio 2002 fosse stato affermato da uno dei subcommissari che i rilievi effettuati dalla ASL, dall'Arpa e dall'aggiudicataria, conducevano ad una valutazione di conformità del CDR nei limiti della normativa, con un'ordinanza commissariale (la n. 391 del 3 dicembre 2002), il Commissariato si è occupato espressamente della qualità del CDR. In particolare, è lo stesso Commissariato a prendere atto, oltre al fatto che l'emergenza causata dalle esigenze di smaltimento dei rifiuti aveva reso impossibile l'effettuazione dei necessari interventi di manutenzione straordinaria degli impianti per la produzione del CDR, del fatto altresì che dalle analisi effettuate dalla società aggiudicataria emergeva la circostanza che occasionalmente l'umidità del CDR ottenuto, «misurata nella stessa giornata di produzione, risulta superiore al 25%», circostanza ritenuta tuttavia ininfluyente ai fini della minore qualità del CDR, i cui valori medi dei parametri risulterebbero compresi nei limiti di cui al DM 5 febbraio 1998. Peraltro da tali presupposti, il provvedimento commissariale faceva scaturire la necessità di definire, con un'apposita tabella, le caratteristiche chimico fisiche del CDR prodotto negli impianti realizzati od in corso di realizzazione in Campania, ad integrazione del provvedimento autorizzatorio allo stoccaggio dello stesso od alla sua utilizzazione.

È tuttavia utile ricordare che l'Ordinanza 391 del 3 dicembre 2002 aveva comunque una validità temporale fissata sino al 31 dicembre 2003 (vedi audizione del 24 febbraio 2006 P.M. Giuseppe Noviello). Con essa veniva dato un anno di tempo per effettuare le manutenzioni straordinarie, anche tenuto conto che FIBE avrebbe smaltito per il 2003 negli altri impianti CDR della regione, i rifiuti della provincia di Salerno,

in quanto l'impianto di Battipaglia (come si evince a pag. 4 dell'ordinanza 391/2002) aveva subito ritardi per problemi di localizzazione. Si provocava, così, un ulteriore sovraccarico degli impianti stessi. Pertanto, lasciando inalterati tutti gli altri parametri del D.M. del 5 febbraio 1998 si tollerava con una serie di cautele indicate nel dispositivo dell'Ordinanza, che per il 2003 solo i parametri umidità e potere calorifero fossero leggermente diversi dal D.M. del 5 febbraio 1998.

Nella fase dell'emergenza nell'emergenza le indagini giudiziarie si sono occupate più volte della qualità del CDR, ammassato nei siti di stoccaggio ed anche nei sette impianti per la produzione di CDR, siti che sono stati sottoposti a sequestro preventivo con provvedimento del G.I.P. presso il Tribunale di Napoli del 12 maggio 2004, più volte restituiti, affinché la società si adeguasse alle prescrizioni di legge e del contratto, e più volte nuovamente sequestrati per inadempienza alle prescrizioni imposte.

A seguito di quanto emerso dalle audizioni dei pubblici ministeri della Procura presso il Tribunale di Napoli, e visto l'esito degli accertamenti svolti dall'organo tecnico scientifico incaricato dal Commissariato di governo di verificare l'esatto adempimento del contratto, questa Commissione ha raggiunto la comune valutazione – già sopra illustrata – che il CDR prodotto non risponde ai requisiti richiesti: tra le molte «anomalie», nelle ecoballe sono state rinvenute percentuali di arsenico superiori ai limiti imposti, oltre che ad oggetti interi (ad esempio, una ruota completa di cerchione e pneumatico), fatto questo che acclara l'omissione della fase della lavorazione; inoltre la frazione umida ha presentato valori superiori ai limiti previsti nella tabella.

Anche il sovrallavo e la FOS sono risultati irregolari, ad ulteriore conferma che la gestione del ciclo integrato non è riuscita a rispettare il contratto sin dal momento del conferimento del rifiuto da parte dei Comuni. Situazione che non può certo essere spiegata unicamente in riferimento all'emergenza nell'emergenza (connessa ai sequestri delle discariche soprarichiamati) o come risultato di una cattiva metodologia di raccolta differenziata, ma che finisce per apparire vulnus strutturale del progetto, sia in relazione all'adeguatezza tecnica degli impianti, che avuto riguardo al *know how* di settore che si sarebbe dovuto richiedere e pretendere dalla società affidataria.

2.6. La crisi del sistema e l'intervento degli istituti di credito

L'emergenza dell'emergenza oltre a *mettere in crisi la crisi*, poneva, come si è detto, le premesse di una asfissia finanziaria della società affidataria. In tale contesto, la Fibe prospettava al Commissario straordinario, con nota del 20 giugno 2003, la necessità di portare avanti il *project financing* assecondando alcune richieste delle banche finanziatrici. Veniva pertanto stipulato in data 24 giugno un accordo tra affidante ed affidataria, recepito nel suo contenuto con ordinanza commissariale n.209 del 18 luglio 2003. Nel verbale di accordo veniva indicata la cifra di euro 109.709.912,23 quale ammontare delle riserve azionate dal dicembre del

2002 cui FIBE rinunciava; tale rinuncia, tuttavia, non veniva comunicata, inizialmente, dalla stessa FIBE agli istituti di credito; solo successivamente, veniva trasmesso da FIBE alle banche un addendum nel quale si menzionava la somma di euro 19.709.912,23 (come riferito in sede di audizione da Stefano Cassella, della West LB S.p.A.). Nell'accordo la Fibe rinunciava ad alcune riserve azionate dal dicembre 2002, di poco superiori a 19 milioni e 700 mila euro, in cambio dell'accettazione di alcune modifiche contrattuali.

Le modifiche contrattuali riguardavano gli articoli 9 (Penalità), 10 (Sospensioni e proroghe) e 19 (Risoluzione del contratto). Innanzitutto si prevedeva che in caso di risoluzione del contratto il credito riconosciuto all'Affidataria (rimborso delle opere realizzate e i crediti pecuniari comunque riconosciuti in virtù del contratto stesso) sarebbe stato ceduto agli Istituti finanziatori. Per quello che concerneva l'evento di forza maggiore, il nuovo accordo sanciva che qualora lo stesso si fosse protratto per un periodo superiore a 12 mesi, l'affidataria aveva facoltà di recesso, con diritto all'indennizzo previsto dall'articolo 19 punti a) e b) del contratto, credito anch'esso cedibile agli istituti finanziatori.

Inoltre, nel caso di inadempimento dell'affidataria, veniva espressamente previsto un obbligo per l'Affidante, ossia per il Commissario, di informativa degli Istituti bancari finanziatori, ai quali andavano comunicate «le cause di risoluzione del contratto, con invito a rimuovere le inadempienze riscontrate». Da parte loro, gli Istituti finanziatori, «anche in via autonoma», potevano notificare all'affidante entro sessanta giorni l'intenzione di curare direttamente l'eliminazione delle inadempienze; si prevedeva, inoltre, che, per rendere concretamente esercitabile tale facoltà degli Istituti, la risoluzione sarebbe avvenuta nel termine di sessanta giorni dalla citata informativa di inadempimento.

Quest'ultima clausola è stata oggetto di particolare approfondimento da parte della Commissione nel corso delle audizioni del 9 marzo 2005, nel corso delle quali, da un lato, è stata confermata la conoscenza da parte della banca italiana finanziatrice della facoltà di c.d. subentro, dall'altro, è stata invece negata la conoscenza della rinuncia delle riserve avanzate dalla Fibe per un considerevole importo. Tale elemento, unitamente alla presa d'atto che la società era esposta per circa 170 milioni di euro, costituiva un punto di criticità della situazione finanziaria dell'operazione, con riflessi sulla stessa Impregilo, a sua volta alle prese con una serie di scadenze fondamentali per il suo futuro e sottoposta ad indagini, da parte della Procura della Repubblica di Monza, in relazioni ad alcune operazioni societarie.

Sempre, in sede di audizione, il responsabile di settore della Banca che ebbe a concedere a Fibe il *project financing* - unitamente ad altro istituto di credito tedesco - affermavano che tali modifiche contrattuali erano necessarie per rendere superabili eventuali problematiche di inadempimento dovuto a forza maggiore, in modo da rendere «bancabile» l'operazione, incidendo sui profili di rischio. Peraltro i profili vantaggiosi e positivi, dal punto di vista dei finanziatori, dell'iniziativa di finanziamento

del progetto del sistema integrato del ciclo dei rifiuti proposto dalla Fibe in Campania erano stati riposti – a quanto emerso – nella produzione del CDR, con i connessi benefici del CIP6: «bruciare energia e venderla era parte fondamentale del business di Fibe» e per le banche «rappresentava il 60 per cento dei ricavi del progetto».

Molteplici sono risultati, ad avviso della Commissione, i profili di dubbia redditività dell'operazione.

Non si comprendono del tutto, in primo luogo, i criteri di valutazione del rischio messi in campo. Non è chiaro come gli istituti bancari possano aver pensato, nel momento in cui fornivano i finanziamenti, di essere in condizioni di «normalità», come espressamente affermato, posto che l'emergenza campana era pluriennale e nota a tutti; considerato, peraltro, che vi era piena consapevolezza del fatto che tale sistema, come proposto da Fibe, era «certamente pionieristico», «il primo in Italia di queste dimensioni».

Comunque gli Istituti bancari, ricevuta l'informativa dell'inadempimento di Fibe dal Commissario Catenacci, non hanno esercitato la facoltà di sostituirsi a Fibe, ma hanno in pratica finito per divenire gli interlocutori del Commissariato in riferimento alle successive scelte che il Commissario ha poi dovuto assumere e che hanno trovato «formale soluzione» nel decreto legge di recente approvazione, sul quale si dirà in seguito, con il quale si sancisce la «risoluzione ex lege» del contratto tra Commissariato straordinario e Fibe.

3. L'UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE DA PARTE DEL COMMISSARIATO.

È stata necessaria una lunga ispezione dell'Ispettorato Generale di Finanza (a cura dell'ispettore Natale Monsurrò, più volte audito da questa Commissione), incaricato dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dal 25 maggio 2004 al 4 marzo 2005) per ricostruire il bilancio della struttura, almeno fino al 12.3.2004, fino, cioè, alla nomina dell'ex prefetto Catenacci.

Ciò in quanto le spese della struttura commissariale non sono state iscritte in un vero e proprio bilancio, essendo stata adottata una contabilità «semplificata».

Non essendo stato approntato un bilancio di competenza, sono stati assunti impegni di spesa senza il presupposto dell'esistenza di fondi di copertura.

Per la liquidità della cassa, in caso di in capienza, si è attinto sia a fondi dell'ente regionale, sia a fondi destinati al Commissariato per le acque e le bonifiche (dal 1997 ad oggi sempre affidato al Presidente della Regione), sia ai fondi POR (erogati dalla Comunità Europea).

L'andamento della spesa, nella stessa relazione presentata dal Commissariato all'atto del subentro del prefetto Catenacci, con OPCM 3343 del 12.3.2004, è stato così ricostruito:

IMPORTO COMPLESSIVO IMPEGNATO: € 897.012.010,44;

IMPORTO PAGATO: € 617.974.706,99;

IMPORTO DA PAGARE: € 279.037.303,15.

Rispetto all'intero ammontare delle somme pagate, va rilevato che:

dalle Ordinanze Ministeriali sono stati trasferiti importi per complessivi € 328.578.946,15;

i restanti € 289.395.760,84, sono stati prelevati da:

risorse destinate ad acque e bonifiche: € 182.361.780,18;

risorse trasferite dalla Regione Campania: € 50.015.852,16;

risorse dei fondi comunitari POR: € 25.407.738,44.

«Considerato che – come si legge nella citata relazione del Commissariato al 12 marzo 2004 – «le risorse utilizzate come forma di cassa, relative ai settori acque e bonifiche si riferiscono a somme necessarie a dare seguito ad importanti azioni sviluppate nei rispettivi settori che oggi si rendono inevitabili e che le somme non previste dalle OO.MM. provenienti dalla Regione Campania non possono che essere intese come anticipazioni per fronteggiare una particolare e straordinaria condizione di emergenza, ma devono trovare necessariamente una forma di recupero contabile, si rende fondamentale ribadire che le attività rese necessarie per fronteggiare (...) l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti hanno determinato impegni economici che portano a dover individuare ulteriori risorse economiche pari alla somma complessiva di € 558.377.690,39, a seguito delle insufficienti risorse assegnate e relative agli interventi nel settore».

Il debito complessivo gravante sulla struttura commissariale è da ritenersi, pertanto, formato dalle spese ancora da pagare e dalle voci del bilancio regionale da ripianare.

A queste voci, vanno aggiunte le spese per i lavoratori socialmente utili assunti dal Commissariato per la (sostanzialmente inesistente) raccolta differenziata con rapporto di lavoro, dapprima a tempo determinato, poi trasformato, nel 2001, in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per un ammontare annuo di 55 milioni di euro.

A fronte di tale indebitamento, va rilevato che nessuna iniziativa è stata avviata per recuperare, sia pure in parte, i crediti vantati dal Commissariato nei confronti di soggetti sia pubblici che privati.

Le prime azioni in tal senso sono state avviate solo dal Commissario Catenacci.

Dalla relazione della struttura commissariale al 12.3.2004, è possibile, inoltre, ricostruire le singole voci in cui si è articolata la spesa.

Ed in particolare:

spese Generali: euro 24.502.278

progetti specifici e interventi generali 19,6 M €;

progetti/consulenze/convenzioni/commissioni di gara/commissioni di collaudo/eccetera 8,8 M €;

sostegno raccolta rifiuti Comuni: euro 6.429.748;

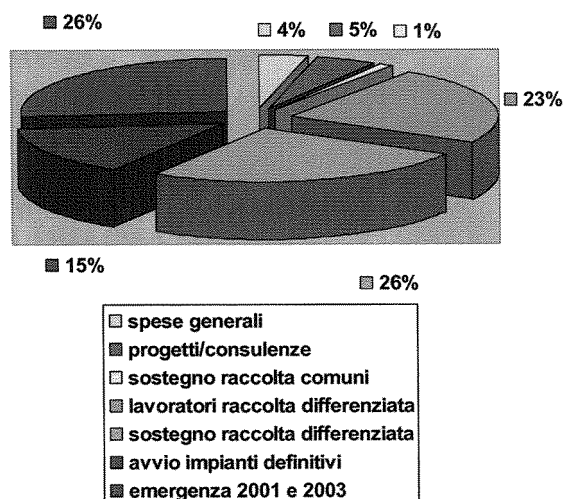
attività riconducibili al sostegno alla raccolta differenziata: euro 160.448.386;

lavoratori socialmente utili: euro 144.284.365;

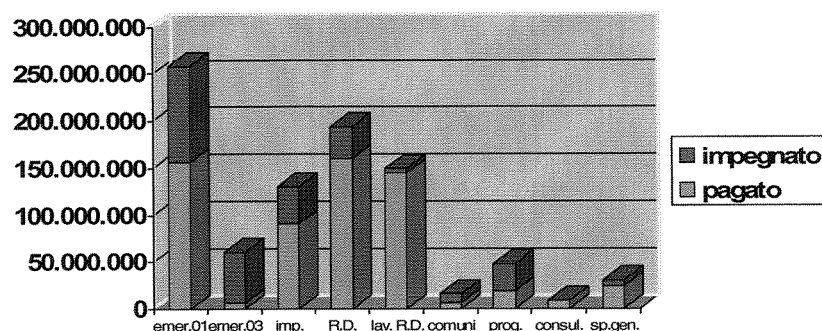
attività riconducibili all'avvio degli impianti definitivi: euro 90.307.434;

attività riconducibili alle emergenze 2001 e 2003: euro 163.652.426;

Composizione Spesa



Il raffronto fra importi di spesa impegnati ed importi di spesa pagati mostra un rapporto che va dal 10% circa relativo alla voce «attività riconducibili alla emergenza del 2003» (importo impegnato: € 60.625.646,47; importo pagato: € 6.896.833,24) al 100% circa relativo alla voce «progetti universitari e convenzioni» (importo impegnato: 8.970.715,90; importo pagato: 8.789.144,70).



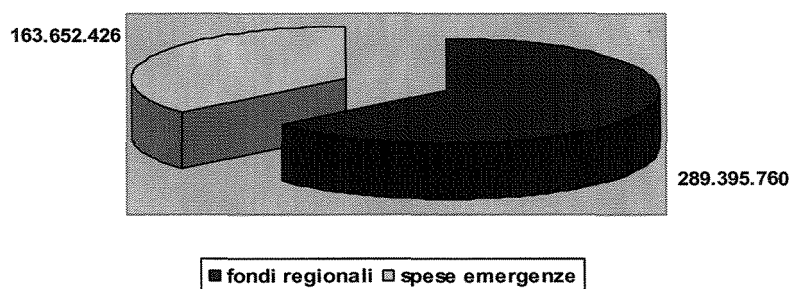
Gli importi destinati alla cosiddetta *emergenza nell'emergenza* (che hanno imposto *anticipazioni* a carico del bilancio regionale) nella relazione delle attività svolte al 12.3.2004, sono i seguenti:

attività riconducibili all'emergenza 2001: € 156.755.593,23;

attività riconducibili all'emergenza 2003: € 6.896.833,24

per un totale di € 163.652.426,47.

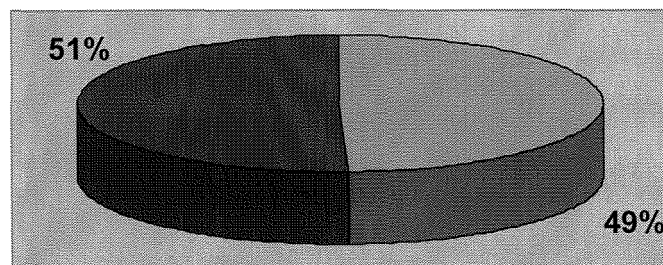
È interessante osservare, quanto alla congruità e ragionevolezza dell'impiego delle risorse, il rapporto fra quanto effettivamente speso per l'emergenza nell'emergenza e l'intero ammontare dei fondi provenienti dalla Regione, dal bilancio destinato alle bonifiche e dai fondi POR, rapporto che indica, in maniera eloquente, come, in realtà, i fondi prelevati dal bilancio regionale, dalle risorse destinate alle bonifiche e dai fondi POR, siano stati destinati, solo per poco più della metà, a fronteggiare la cosiddetta *emergenza nell'emergenza*.



Nella relazione delle attività al 12.3.2004 e nella complessiva filosofia gestionale del piano dei rifiuti, l'innalzamento dei livelli di raccolta differenziata assumeva un ruolo fondamentale per la funzionalità degli impianti e dell'intero ciclo.

In tale prospettiva, il confronto fra quanto speso per le attività riconducibili alla raccolta differenziata (automezzi, strutture, lavoratori) e la sommatoria delle altre voci dà la misura di quanto il Commissariato ha mostrato di considerare davvero centrale la raccolta differenziata.

■ spesa raccolta differenziata ■ Totale altre spese



Va osservato, peraltro, che nella voce «attività riconducibili al sostegno della raccolta differenziata» sono state incluse le spese relative all'acquisto di mezzi ed attrezzature per la r.d., per una percentuale – come si legge nella relazione al 12.3.2004 – dell'80%.

Orbene, il Commissario Catenacci ha riferito, nel corso dell'audizione del 26.7.2005, con riferimento agli automezzi acquistati per la r.d. e destinati ai Comuni, quanto segue:

«Quanto agli automezzi (..) il numero di veicoli rubati è (...) tra le quaranta e le cinquanta unità (...).

Molti di questi automezzi (...) non sono neppure utilizzati, numerosi sono invece male utilizzati, nel senso che, invece di venir impiegati per la raccolta differenziata, sono adoperati per quella ordinaria: attualmente è in corso una subinchiesta per verificare se molti di essi siano stati affidati a società a loro volta pagate dai comuni per i servizi a questi resi. In altri termini, le irregolarità riguarderebbero il fatto che molte società esercitano il servizio di rimozione di nettezza urbana con automezzi di proprietà del commissario di Governo, facendone per giunta pagare l'uso ai Comuni».

Sempre in relazione alla necessità di far decollare la raccolta differenziata sono stati assunti 2.316 lavoratori.

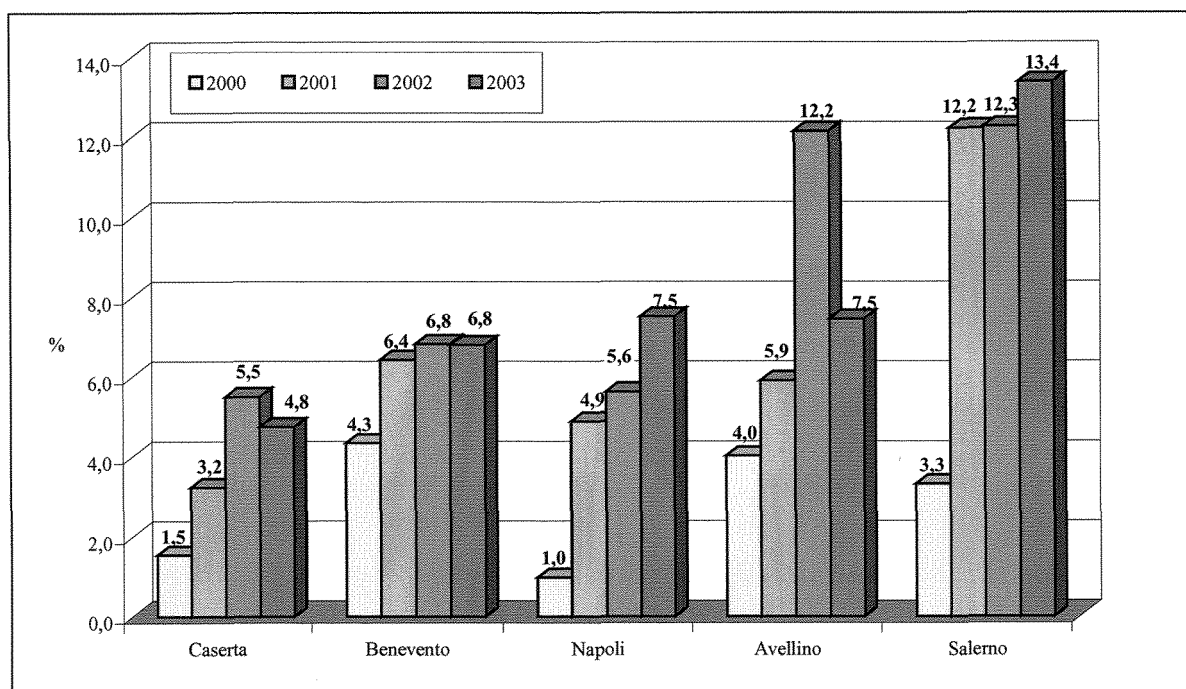
Sul punto, il prefetto Catenacci ha dichiarato:

«Abbiamo, infine, il gravissimo problema dei 2.400 lavoratori assunti dalla precedente gestione con un contratto a tempo determinato per le esigenze della raccolta differenziata. Questo rapporto di lavoro è stato inopinatamente trasformato in rapporto a tempo indeterminato (...). Questa gente inquadrata con un contratto di lavoro di Federambiente e che quindi riscuote oltre tre milioni al mese, molto difficilmente accetterà di perdere il posto di lavoro (...). Questi dipendenti avrebbero dovuto lavorare per la raccolta differenziata che sarebbe dovuta partire: sono stati spesi centinaia di miliardi ma non è partita più di tanto, se è vero che finora i comuni della Campania sono al 12%».

Orbene, a fronte di tale notevole corredo di voci di spesa riconducibili all'avvio della raccolta differenziata, voci che, complessivamente, raggiungono quasi il 50 % dell'intero bilancio commissariale al 12 marzo 2004, le percentuali di raccolta differenziata, nel periodo 2003-2004, vanno dal 13,4% della provincia di Salerno al 4,8% della provincia casertana, passando per il 5% della città di Napoli.

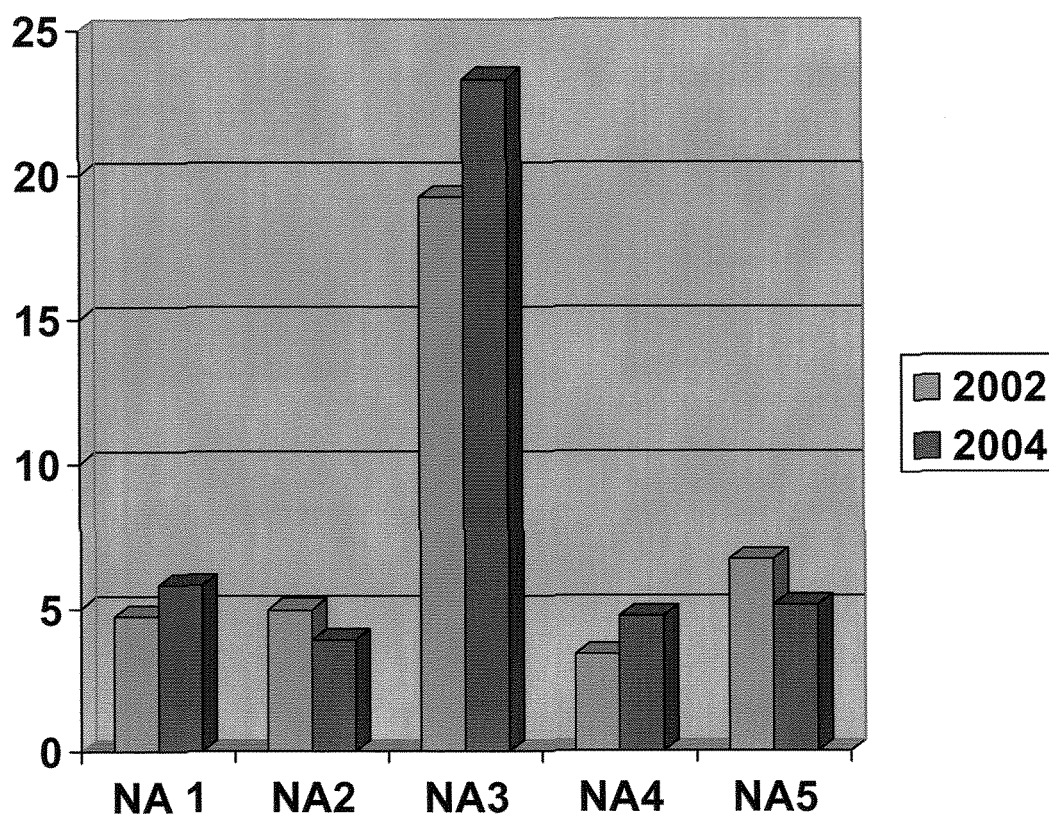
Né sembra che possa invocarsi a comoda, quanto superficiale, giustificazione una sorta di invincibile ritardo culturale che segna le comunità campane; se è vero, come è vero, che vi sono molteplici comuni in cui le percentuali di raccolta differenziata viaggiano stabilmente al di sopra dei parametri indicati dal decreto Ronchi.

Percentuale di raccolta differenziata nella Regione Campania anni 2000-2003 (fonte: APAT)



Dati relativi alla raccolta differenziata nella provincia di Napoli negli anni 2002 e 2004, disaggregati per ambiti:

	2002	2004
Napoli 1	4,72	5,8
Napoli 2	4,93	3,89
Napoli 3	19,2	23,35
Napoli 4	3,36	4,7
Napoli 5 (capoluogo)	6,65	5,11



Altra voce interessante è quella delle «Spese Generali»; in quest'ultima ricadono gli emolumenti corrisposti alla dirigenza del Commissariato, secondo il seguente andamento:

1998 (comm. Rastrelli): 16.638;
1999 (comm. Losco): 106.000;
2000 (comm. Losco e Bassolino): 250.000;
2001 (comm. Bassolino): 698.000;
2002 (comm. Bassolino): 1.130.000;
2003 (comm. Bassolino): 1.140.000.

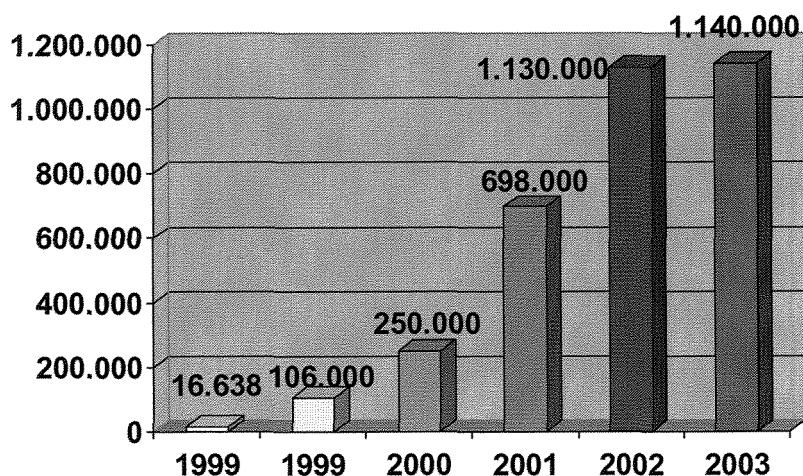
Tali spese per la dirigenza vanno rapportare alle attività e agli impegni di spesa anno per anno. Vanno fatte le seguenti puntualizzazioni:

le spese per il Commissario Vicario e Vice Commissario sono riferite all'intero comparto Bonifiche, Acque e Rifiuti;

le retribuzioni del Sub Commissario alle Acque, del Sub Commissario alle Bonifiche e del Vice Commissario del Comune di Napoli non rientrano nelle spese per i Rifiuti.

Vanno, inoltre, computate le spese per l'affitto degli immobili adibiti a sedi del Commissariato (tre sedi fino a gennaio 2004, più la sede di Viale Gramsci da febbraio 2004) per una spesa complessiva di euro 857.000, come riferito dall'Ispettore Natale Monsurrò nell'audizione del 19.10.2005.

Emolumenti dirigenza Commissariato



3.1. Consulenze e progetti.

L'esame complessivo delle consulenze conferite dalla struttura commissariale, sia pure non analitico (non essendo compito della Commissione condurre un esame approfondito delle vicende che hanno interessato le singole consulenze, quanto ai criteri di scelta dei consulenti, al contenuto delle stesse, ai risultati e, soprattutto, quanto alla congruità rispetto all'azione di un organo *extra ordinem* quale è il Commissariato) conduce ad una constatazione innegabile: il ricorso alle consulenze ha rappresentato la modalità pressoché ordinaria con cui il Commissariato ha esercitato la propria attività tecnico-gestionale, nonostante abbia disposto, per lungo tempo (negli ultimi periodi commissariali le unità di personale a disposizione della struttura sono state ridotte della metà), di un organico davvero nutrito di pubblici dipendenti e funzionari, provenienti da altre pubbliche amministrazioni.

Gli incarichi di consulenza hanno riguardato ambiti eterogenei: sia l'assistenza legale che informatica, sia la valutazione degli effetti ambientali derivanti dagli impianti che il mero supporto amministrativo, sia il contributo scientifico che la collaborazione giornalistica; talora, almeno nella documentazione trasmessa a questa Commissione (si vedano, in particolare, gli allegati alla Relazione sull'attività del Commissariato al marzo 2004), sembrerebbe che ciò sia avvenuto in assenza di decreto di conferimento; talaltra, facendo ricorso a dirigenti della pubblica amministrazione ricompensati – secondo quanto riferito dall'ispettore Natale Monsurrò – secondo modalità non in linea con il principio di onnicomprensività della retribuzione; talaltra, ancora, senza neppure utilizzare i risultati dell'attività di consulenza.

A tale ultimo riguardo, la Commissione deve rilevare come contributi scientifici di grande rilievo, quale quello illustrato dal professor Umberto Arena in sede di audizione, oggetto di apprezzamento in molteplici sedi scientifiche anche internazionali, ovvero quello incentrato su un più ampio

ricorso al trasporto ferroviario (progetti, peraltro, per i quali sono stati versati, allo stato, € 204.516 al Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università Federico II, € 164.853 al Dipartimento di Informatica del medesimo ateneo, € 101.554 al Dipartimento di Scienze Ambientali della Seconda Università), siano rimasti privi di qualsivoglia considerazione, sia pure per meglio modulare le scelte relative all'impiantistica ed alla logistica.

In definitiva, la ripetitività e il carattere variegato degli incarichi induce a ritenere che sia rimasto inosservato il principio – più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile – secondo cui la p.a. deve prioritariamente avvalersi delle proprie strutture e del personale ad essa preposto; solo in casi particolari e contingenti, la p.a. può affidare il perseguimento di alcune finalità ad estranei, con provata capacità professionale e specifica conoscenza tecnica, se si verificano: a) la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze; b) la mancanza di strutture ovvero la carenza di personale. Non sono, comunque, ammissibili –ha precisato il supremo giudice contabile- consulenze globali, con oggetto, cioè, una generalizzata e non specificata gamma di funzioni, e di durata tale da mascherare un vero e proprio rapporto di pubblico impiego (si veda, fra le altre, Corte dei Conti, sez. III, giurisdizionale centrale d'appello, nr. 9 dell'8.1.2003).

Orbene, ciò che deve registrarsi con riferimento all'esperienza commissariale, quantomeno fino all'avvento del prefetto Catenacci, è il sistematico ricorso al presupposto dell'eccezionalità e dell'urgenza per giustificare un impiego di risorse destinato ad attività di consulenza non sempre imposte dalla straordinarietà e dall'emergenza in cui è stato chiamato ad operare il Commissariato.

Del pari va stigmatizzato il fatto che numerosi incarichi di consulenza – come osservato dall'ispettore generale di finanza, dr. Natale Monsurrò – non consentono di individuare specificamente l'oggetto della prestazione, limitandosi le ordinanze in questione a statuire che il Commissariato ha inteso «*avvalersi della collaborazione*».

Alle voci di spesa riconducibili alla categoria delle consulenze, vanno affiancate quelle concernenti i compensi per i membri delle commissioni di gara e di collaudo in relazione alle quali va osservato che, se è vero che si tratta di commissioni obbligatorie, è altrettanto vero che si pongono a valle di scelte, sulla cui opportunità e congruità rispetto alle finalità proprie di un istituto chiamato per natura ad avere vita breve, si deve nutrire più di un dubbio (si pensi, ad esempio, alla vicenda dei progetti S.O.S. Ambiente e «S.I.R.E.N.E.T.T.A.»).

Notevoli sospetti di legittimità suscita, inoltre, la nomina, con ordinanza nr. 397 del 13.8.2001, del dottor Riccardo Di Palma, quale subcommissario per la progettazione e realizzazione degli interventi di collettamento del territorio del comune di Napoli, in forma integrata con gli interventi di regimazione idraulica e di sistemazione idrogeologica posti in atto dal Sindaco del Comune di Napoli delegato.

Si tratta, infatti, di nomina che si fonda sull'ordinanza ministeriale n. 3100/00 che prevede che «*Ai soli fini della progettazione e realizzazione*

degli interventi di cui alla lettera a) del precedente comma 2, il commissario delegato – presidente della Regione Campania può avvalersi quale subcommissari dei presidenti delle autorità d'ambito e – in caso queste non siano operative – dei sindaci dei singoli comuni interessati. Può avvalersi altresì, quale subcommissario, del sindaco del comune di Napoli, già nominato commissario delegato con l'ordinanza nr. 2509 del 22 febbraio 1997, integrata dall'ordinanza nr. 2808 del 15 luglio 1998, per la progettazione e realizzazione degli interventi di collettamento del territorio del comune di Napoli (...).».

Resta, perciò, dubbia la legittimità di una sub-delega in capo al vice Commissario dr. Riccardo Di Palma, posto che l'attribuzione al Sindaco di Napoli era già il frutto di una sub-delega di un potere attribuito in capo al Presidente della Regione quale commissario delegato.

Per tale incarico, al dr. Riccardo Di Palma risulta essere stato riconosciuto il compenso di oltre 400.000 euro.

Vi è, inoltre, da considerare anche il sacrificio che spesso ha patito la trasparenza dell'azione amministrativa a causa del ricorso, talora poco meditato e quindi poco convincente, a criteri di scelta dei contraenti privati fondati più sull'*intuitu personae* che su una valutazione attenta e comparata delle molteplici competenze a disposizione sul mercato.

La gestione delle procedure informatiche vedono, ad esempio, quale interlocutore privilegiato la società «C.I.D. Software Studio s.r.l.» di Napoli.

Incaricata sin dal 1996 (con ordinanza nr. 6 del 12 dicembre 1996 a seguito di gara), la predetta società ha gestito lungo l'intero arco delle varie esperienze commissariali la struttura informatica dell'organo di governo, ottenendo la prosecuzione dell'affidamento dei servizi nonché di ulteriori commesse, anche di fornitura di beni strumentali connessi al settore informatico, senza il ricorso a procedure di evidenza pubblica.

L'omesso ricorso a procedimenti di scelta del contraente privato viene giustificato sulla base, per un verso, dell'emergenza e, per altro, della già provata affidabilità della società (nell'ordinanza nr. 51 del 1997 si legge: «*Considerata (...) l'opportunità (...) di dover procedere in tempi rapidi all'affidamento di detti compiti a ditta di fiducia e specializzata nel settore*»); sicché in questo modo vengono poste le premesse, come già in generale osservato in precedenza, per l'introduzione di un meccanismo seriale nell'affidamento degli incarichi, fondato sul fatto che, non potendosi, per l'urgenza, procedere con il criterio dell'evidenza pubblica, gli incarichi finivano con l'essere assegnati ai medesimi soggetti già destinatari di affidamenti da parte della struttura commissariale. Con la conseguenza, per un verso, di appannare pericolosamente i superiori principi di imparzialità e trasparenza della gestione della cosa pubblica, a causa del canale preferenziale instaurato con taluni soggetti privati e, per altro, di arrecare pregiudizio ai principi di ragionevolezza e congruità delle scelte rispetto ai fini istituzionali, non sempre presenti nel complessivo andamento della gestione della struttura commissariale.

Ed infatti, rimanendo nell'ambito dei servizi informatici, non può non rilevarsi come, nonostante la dichiarata provata affidabilità della società più volte individuata quale unico interlocutore per la gestione di siffatti servizi, la medesima pubblica amministrazione ravvisi la necessità di dover attivare specifiche consulenze (Angelo Chianese, dal 1999 al 2003, e Aldo Esposito, dal 2003) per controllare l'operato dell'affidataria; ovvero, non ravvisi, in altro momento, ma nel medesimo ambito, il presupposto dell'urgenza nell'individuare il fornitore di attrezzature informatiche, procedendo, sia pure con modalità singolari (consultazione delle pagine gialle), secondo modalità concorsuali, ed individuando, accanto alla CID, la società «OFFICE SYSTEM s.r.l.» (si veda l'ordinanza nr. 8 del 1998); ovvero, non consideri di attivare alcun meccanismo di risoluzione contrattuale, relativamente alla gestione dei servizi informatici concernenti le spettanze dei dipendenti della struttura, pur a seguito della constatazione che, proprio a causa dell'errata applicazione del programma informatico, erano state riconosciute ed attribuite spettanze non dovute (ordinanza nr. 74/2004).

Deve rilevarsi, tuttavia, che la carenza di trasparenza nei criteri di impiego delle risorse del commissariato ha segnato spesso l'attività di tale organo di governo.

Emblematica, a tale riguardo, è la vicenda relativa alla costituzione della società mista «PAN», pure oggetto di specifiche indagini da parte della Commissione, i cui momenti salienti vengono di seguito sintetizzati.

Con ordinanza n. 601 del 21.12.2001, il Commissariato approva il progetto, o, per meglio dire, la nota con cui qualche giorno prima il consorzio «S.T.A.» (Sviluppo Tecnologia Ambientali, del quale è parte la già menzionata «C.I.D.»), comunicava di disporre di un progetto avente ad oggetto l'istituzione di un call center ambientale. Va precisato, con riferimento alla documentazione progettuale, che non è dato sapere, almeno per quanto accertato da questa Commissione, se il progetto effettivamente fu allegato alla predetta comunicazione; fatto sta che nella nota del 20 dicembre 2005, a firma del vice Commissario Raffaele Vanoli, è scritto che l'originale del progetto «Call Center Ambientale SOS.A-S.O.S. Ambiente è allegato alla convenzione rep. n. 94 del 31.12.2002. Successivamente, con l'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2002, si dispone l'approvazione dello schema di statuto della società per azioni mista denominata P.A.N., fatto pervenire dal Consorzio S.T.A. con nota del 07.01.2002; con l'ordinanza, infine, n. 228 del 2002 si delibera l'approvazione dello schema di convenzione tra il Commissari e la società mista P.A.N., autorizzando la liquidazione in favore di quest'ultima, a titolo di acconto, della somma di un milione di euro, su un impegno di spesa totale di euro 3.098.741,39 (cui dovranno aggiungersi i costi per i lavoratori socialmente utili assunti, successivamente al 31.12.2001, come consegue da quanto stabilito al punto D dell'ordinanza n. 601 del 2001).

Con successive ordinanze è stato previsto il trasferimento a titolo gratuito delle quote all'ARPAC, alla Giunta Regionale della Campania (ord. 228/2002) ed alla Provincia di Napoli (ord. 409/2002).

Quanto alla Provincia, è interessante sottolineare che, nel verbale dell'assemblea della società PAN del 9.6.2004 si dà atto che *«perviene lettera del Presidente della Provincia di Napoli prof. Amato Lamberti in cui si ribadisce la volontà positiva di acquisire una quota del pacchetto azionario»*.

Lo stesso Amato Lamberti ricoprì la carica di Amministratore Delegato di PAN (di nomina del socio privato) dal 4 maggio 2005 al 18 luglio dello stesso anno.

È interessante notare come le motivazioni delle predette ordinanze si diffondano ampiamente sulla legislazione comunitaria in tema di accesso alle informazioni in materia ambientale, con abbondanza di riferimenti normativi e pattizi, senza tuttavia tenere minimamente in conto i vincoli di pubblicità e concorsualità, sempre di fonte comunitaria (si veda, fra le altre, la direttiva 92/50/CEE), regolanti la scelta del partner privato chiamato a formare la società mista di gestione del progetto. Più volte, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha ribadito, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (si veda, fra le altre, Sez. I, 10/11/2005, n. C-29/04), che l'affidamento diretto di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata, pregiudica l'obiettivo di un'effettiva e libera concorrenza tra le imprese e contrasta con il principio della parità di trattamento degli interessati.

Meraviglia che la struttura commissariale, che pure risulta aver destinato cospicue risorse per consulenze legali, non abbia tenuto presente siffatti parametri di legittimità della propria azione.

Così come sorprende che, pur essendo stata richiamata nella motivazione dell'ordinanza nr. 228 del 2002 la disciplina prevista nel Testo Unico degli Enti Locali, contenuta nel decreto legislativo nr. 267 del 2000, non si sia considerato che all'art. 5 di tale testo unico si imponga *«l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza»*, ai fini della scelta del socio privato.

Peraltro, nella vicenda in questione, l'emergenza, pure invocata, sembra essere riferibile piuttosto alla necessità di assumere e stabilizzare una folta schiera di lavoratori socialmente utili che all'urgenza di avviare il call-center ambientale: la PAN, infatti, attualmente conta 210 dipendenti, di cui 34 per call center ambientale (LSU regionali) e 150 per progetto MONAI della provincia di Napoli (ai quali vanno ad aggiungersi quelli impiegati per la raccolta differenziata, e quelli assunti dalle società Jacorossi e Smartway, dall'oggetto sociale affine a quello di PAN, per un totale di quasi 3.000 unità).

A tale ultimo riguardo, infatti, deve rilevarsi che, per esplicita ammissione dei vertici attuali della società mista, il call center in questione è pressoché inattivo (quattro o cinque chiamate al giorno) e del tutto sconosciuto agli stessi interlocutori istituzionali della struttura commissariale, quali, ad esempio, i consorzi di bacino.

Non solo.

Nel medesimo periodo, il Commissariato risulta aver avviato un'altra esperienza di call-center, nella materia degli inerti (cosiddetto progetto «Eurecho»), aggiudicata alla associazione temporanea di imprese «Edilcamion e Skippy» e poi gestito da «Pomigliano Ambiente».

Del pari significativa è la vicenda relativa al progetto «S.I.R.E.-N.E.T.T.A» (Ordinanza Commissariale n. 449 del 13.06.2001. Aggiudicazione gara RC-005-2000 al RTI ERICSSON ENTERPRISE SpA. La Commissione di gara rileva che le soluzioni presentate sono del tutto innovative e mai realizzate in Italia nelle medesime condizioni operative, funzionali e di configurazione. Aggiudicazione per un importo di lire 17.950.000.000 pari a euro 9.270.401), avente ad oggetto un sistema di monitoraggio informatico del trasporto dei rifiuti; dopo l'aggiudicazione della gara ad un raggruppamento temporaneo di imprese («ENTERPRISE ERICSSON» poi divenuta «ENTERPRISE DIGITAL ARCHITECTS», «DAELIT s.r.l.», e la già menzionata CID), la gestione del progetto sarebbe dovuta essere affidata alla PAN medesima; va rilevato, tuttavia, che il collaudo è intervenuto solo nel mese di novembre del 2005, peraltro limitatamente alle sole apparecchiature, non essendo stato possibile avviare compiutamente il programma operativo, per la opposizione – peraltro prevedibile e condivisa dal giudice amministrativo adito – di molti trasportatori a vedersi installati sui propri mezzi i dispositivi elettronici di rilevamento di posizione.

Si segnala, inoltre, come si sia avviata la realizzazione di un siffatto progetto di monitoraggio, senza conoscere il numero preciso dei siti da monitorare; tant'è che successivamente è stata modificata la previsione contrattuale al riguardo, con la riduzione da 90 a 60 dei siti da controllare, pur se a tale riduzione non si è accompagnata una corrispondente revisione degli emolumenti al soggetto aggiudicatario.

Dalla relazione dell'ispettore Natale Monsurrò si registra inoltre un ulteriore dato, attinente sempre alla vicenda «SIRENETTA», non propriamente collimante con le esigenze di tutela dell'interesse pubblico.

Ed infatti, con l'ordinanza nr. 290 del 2002, il Commissario, preso atto che erano, a quella data, ancora in corso di definizione le modalità di gestione del «sistema» cosiddetto Sirenetta, ravvisava la « *"necessità (di) modificare l'articolo 11 del Contratto Rep. 102/2002 dell'11 febbraio 2002"* », abolendo, di fatto, ogni penale per la ritardata consegna.

Non è, d'altronde, solo il settore delle consulenze e delle società miste a mostrare criticità quanto a trasparenza di gestione.

Vi è, infatti, il capitolo immobili, che, a parte la questione dei suoli individuati dalla Fibe, rivela ulteriori criticità.

Vi è, ad esempio, la vicenda relativa all'immobile acquisito dalla società Pomigliano Ambiente, soggetto strumentale del Commissariato (ordinanza nr. 184 del 2000); si tratta di un immobile che viene acquisito dal comune di Pomigliano, per il tramite di Pomigliano Ambiente, da adibire ad impianto di trattamento e recupero dei materiali provenienti da raccolta differenziata (in particolare di beni durevoli e ingombranti), sul presupposto (così è scritto nella motivazione) che erano «*in corso incontri e di-*

scussioni da parte del Subcommissario alla Raccolta Differenziata, dal Comune di Pomigliano d'Arco, dalla Pomigliano Ambiente S.p.A. e dalla ASIA di Napoli (...) per arrivare ad un progetto definitivo».

Le pubbliche relazioni tenute dal Commissariato sono addotte a giustificazione di ulteriori atti negoziali: è il caso dei locali siti a Via Gramsci, 22, fittati per la necessità di *«ricercare una sede idonea per lo svolgimento degli incontri» (...)* *«da tenere con rappresentanti di Enti, Consorzi e altri organi istituzionali coinvolti nell'attuazione degli interventi di emergenza»*; il Commissariato all'epoca disponeva di più sedi e relativi locali.

Di particolare rilievo appare, poi, la vicenda relativa alla proprietà dei locali della PAN.

Nel corso dell'audizione resa alla Commissione, Busiello Raffaele, attuale presidente della PAN, ha attribuito, fra gli altri, alla «CEM», la «Cimarosa Edilizia Immobiliare», la proprietà dei locali occupati dalla citata società mista; orbene, va rilevato: che del Consiglio d'Amministrazione della CEM ha fatto parte CIOTOLA Giuseppe, prima di entrare a sua volta nel Consiglio d'Amministrazione di PAN e di STA.

4. LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL CICLO DEI RIFIUTI.

Vi è un aspetto che si ritiene doveroso porre in evidenza, accanto al mancato conseguimento degli obiettivi per i quali era stato istituito il Commissariato, ed è il costo di illegalità, di criminalità, connessa al ciclo dei rifiuti, che la società campana ha dovuto sopportare, ed in misura rilevante, negli anni della gestione commissariale.

In uno dei primissimi documenti approvati dalla Commissione, dedicato proprio ai Commissariamenti per l'emergenza rifiuti, si legge il seguente monito: *«In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione».*

Questo scriveva la Commissione il 18 dicembre 2002, a pochissimi mesi dalla sua istituzione, formulando un giudizio ed una previsione, ma, soprattutto, richiamando l'attenzione dei soggetti pubblici coinvolti ad una attenzione sempre più vigile, in un settore, quello dei rifiuti, che le indagini giudiziarie di quegli anni indicavano come sempre più centrale nell'economia dei sodalizi camorristici.

Ma, purtroppo, così non è stato.

L'emergenza ha finito spesso col travolgere quella necessaria vigilanza che, soprattutto in presenza di cospicue erogazioni di denaro pubblico, va portata nel prevenire ogni rischio di infiltrazione criminale; è stato, talora, registrato un preoccupante abbassamento del livello di trasparenza dei procedimenti di scelta dei contraenti privati.

Solo da ultimo è stata richiesta la sottoscrizione alle imprese, aggiudicatarie di opere e servizi connessi al ciclo dei rifiuti, di un protocollo di legalità; solo da ultimo risulta affrontata la questione della verifica dell'effettiva titolarità dei siti utilizzati per le diverse fasi dell'emergenza; misure minime, ma indispensabili per evitare di premiare le scelte imprenditoriali e immobiliari delle organizzazioni criminali.

Le indagini della magistratura al riguardo hanno, pertanto, il sapore di una amara conferma; da ultimo, non può non menzionarsi l'indagine denominata «Green», condotta dalla Direzione Investigativa Antimafia – Centro Operativo di Napoli – e dal Reparto Operativo del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, nei confronti, fra gli altri, del legale responsabile della società «RESIT s.r.l.», il quale, secondo l'assunto degli investigatori, operava come trasportatore ed intermediario nell'ambito della gestione illecita dei rifiuti in stretto contatto con i vertici del clan camorristico dei casalesi. Dalle attività di indagine è emerso che dal 2001 al 2003 sui siti di smaltimento di Giugliano, intestati alla «Resit srl» e successivamente acquisiti dal Consorzio NA3, sono proseguite le attività con modalità illegali e senza garanzie sufficienti per la tutela ambientale, con numerose e ripetute falsificazioni ideologiche dell'ex sub-commissario di Governo, Giulio Facchi, anch'egli indagato.

Deve constatarsi, in generale, che, nonostante ci si trovasse ad operare in una regione dove il movimento terra è da sempre settore di interesse dei clan camorristi, le imprese di trasporto non sono state selezionate con la dovuta attenzione.

Sicché, non può meravigliare che alcune di quelle imprese siano state poi fulminate dal Prefetto di Napoli con misure interdittive antimafia ai sensi del combinato disposto dell'art. 4 D. Lgs. 490/1994 e dell'art. 10 comma 7 del d.p.r. 252/1998 (si tratta, in particolare, della «Ecologia Brusolino», con sede in San Vitaliano, della «Ambiente», con sede in San Vitaliano, della «Di Palma», con sede in Napoli, della «Gekon», con sede in Napoli, della «Eredi Fratelli Bianco», con sede in Mugnano); o che – come ha riferito il Commissario Catenacci alla Commissione – *«le indagini delle forze di polizia e della magistratura (abbiano rivelato) sospetti di collusione o di condizionamento tra imprese di trasporto e criminalità organizzata»*.

Se è vero che – come posto in evidenza nella stessa Relazione sulle attività svolte dal Commissario al 12.3.2004 – quello dei rifiuti era un settore esposto all'inquinamento della criminalità organizzata (tanto da indurre la struttura commissariale ad intervenire con riferimento a taluni appalti affidati dai comuni in quanto rivelativi, per l'anomalia dei costi, di una gestione illegale), l'azione del commissariato doveva quanto meno ridurre la cifra del fenomeno.

Ciò non è accaduto.

Lo stesso prefetto Catenacci, nel corso dell'audizione del 15 marzo 2005, ha significativamente osservato al riguardo: *«La criminalità organizzata sorride per l'andamento odierno della situazione in Campania; infatti, sono aumentati i trasporti (...) ed il ritardo della costruzione delle*

discariche e dei siti di smaltimento determina l'aumento dei viaggi in direzione di altre località. Le indagini delle forze di polizia e della magistratura rivelano sospetti di collusione o di condizionamento tra imprese di trasporto e criminalità organizzata».

In primo luogo, va segnalata l'assenza di qualsivoglia criterio di trasparenza nell'individuazione delle imprese di trasporto dei rifiuti, al cui riguardo va segnalato il singolare *modus procedendi* seguito dalla struttura commissariale, impegnata, per un verso, a delegare a vari soggetti strumentali l'organizzazione di tali attività, e, per altro, attenta ad indicare ai medesimi le imprese cui fare riferimento.

Il meccanismo, oltre che desumibile dal tenore delle ordinanze che delegavano la «Pomigliano Ambiente», quale soggetto strumentale per l'organizzazione delle operazioni di trasporto, è stato, peraltro, confermato dallo stesso Direttore Generale di Pomigliano Ambiente, Antonio De Falco, il quale, nel corso dell'audizione resa il 16.11.2005, ha indicato anche la motivazione soggiacente a siffatta procedura: *«chiedevamo al commissariato, anche in modo esplicito, di indicarci i fornitori; altrimenti avremmo dovuto prevedere necessariamente la gara».*

Esigenze di rispetto della legalità in un territorio esposto alle infiltrazioni camorristiche?

Tale è la motivazione, di ordine generale, sottesa alla scelta del Commissariato di utilizzare i soggetti strumentali ed i consorzi di bacino e di escludere conseguentemente i Comuni; in particolare, nella nota indirizzata in data 2 maggio 2002 alla Regione Carabinieri Campania, a firma del subcommissario, Giulio Facchi, si legge: *«Risultano, infatti, sempre più evidenti a questo Commissariato le ragioni per cui finora le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti si sono articolate attraverso l'offerta di servizi con costi assolutamente anomali, la cui incongruità non può trovare ragion d'essere se non a discapito della legalità e del rispetto della dignità dei lavoratori utilizzati, tanto da costringere una considerevole fetta dell'economia regionale, legata ai rifiuti, in un ambito sommerso ancor più inquietante, in quanto relativa a servizi di pubblico interesse, che coinvolge direttamente i Comuni».*

Tuttavia, va registrato come paradossalmente proprio talune delle imprese indicate dal Commissariato ai soggetti strumentali, per le attività di trasporto dei rifiuti, verranno sanzionate dal Prefetto di Napoli mediante l'applicazione di misure interdittive ai sensi della legislazione antimafia: si tratta della «Ecologia Bruscino» (con sede in San Vitaliano), dell'«Ambiente s.r.l.» (con sede in San Vitaliano), della «Autotrasporti Di Palma s.r.l.» (con sede in Napoli).

Quanto alla «Ecologica Bruscino», va, inoltre, segnalato che la stessa viene individuata, senza gara, quale affidataria di servizi nell'ordinanza 435 del 2001.

In particolare, la citata società, in data 7 settembre del 2001, presenta al Commissariato una nota in cui dichiara di mettere a disposizione un'area da utilizzare per la localizzazione di un impianto di pressatura ed imballatura dei rifiuti e relativo stoccaggio; il Commissariato, dieci giorni

dopo, aderisce all'offerta (non si dà atto di alcuna comparazione con altre offerte) e stipula con la predetta società apposita convenzione.

Non solo.

Nelle voci «emergenze 2001 e 2003» – riportate nella Relazione del Commissario al 12.3.2004 – sono state computate le spese di *«acquisto impianti, attrezzature delle aree, smaltimento dei rifiuti anche fuori regione, etc.»*.

Per quanto concerne lo smaltimento, esso è stato affidato a *«soggetti strumentali»* del Commissariato che provvedevano a smaltire, in regione e fuori, i rifiuti provenienti dagli impianti del soggetto aggiudicatario.

Tal attività di intermediazione, poi non più affidata dal prefetto Catenacci, è stata, peraltro, oggetto di ulteriore esborso da parte della struttura commissariale, nella misura del 2% rispetto all'importo contrattuale.

Va rilevato che tali soggetti intermediari non hanno gestito in proprio il servizio, ma lo hanno affidato ad altre imprese, alcune delle quali, come si è visto, sottoposte poi a verifica per infiltrazione camorristica.

Taluni trasporti e smaltimenti fuori regione sono stati oggetto di attività di indagine, da parte di vari uffici giudiziari, essendo state rilevate – come in seguito si illustrerà – condotte illecite e significativi interventi di compagini associative anche di tipo mafioso.

In ordine, poi, al reperimento delle aree da destinare a discariche di servizio e siti di stoccaggio provvisorio, va osservato che, in base a quanto previsto dal contratto tra Commissariato e soggetti affidatari, i siti sono stati individuati da questi ultimi, previa autorizzazione del Commissario, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo 22/1997, funzionale e prodromica all'utilizzazione dei fondi.

Sul punto, il prefetto Catenacci ha, nel corso dell'audizione del 26.7.2005, significativamente, osservato: *«Per quanto riguarda poi l'individuazione delle discariche, noi non abbiamo poteri in questo settore. Ritengo che al momento di un nuovo contratto, con un altro appaltatore, la prima cosa su cui convenire sarà che i siti dovranno essere scelti da noi»*.

E tuttavia lo stesso Catenacci aggiunge: *«Abbiamo ricevuto delle proposte riguardo ad alcuni siti (...) uno di questi, che poteva andar bene, è di proprietà di una famiglia contigua ad un clan molto agguerrito del napoletano (...) Naturalmente non siamo noi a dover scegliere i siti, ma appena sentiamo qualche notizia, cerchiamo di renderci conto della situazione (...) ce ne propongono anche tanti, ma, dopo aver acquisito le relative informazioni, se ci accorgiamo che appartengono al settore della criminalità, lasciamo stare»*.

È dubbio che siffatto controllo sia stato anche svolto nelle precedenti esperienze commissariali.

Si è accertato, cioè, anche ricorrendo al corredo informativo degli uffici prefettizi, se i siti offerti fossero nella disponibilità di soggetti legati a clan camorristici?

Al riguardo appare significativo il fatto che il sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, dr. Nunzio Fragliasso,

ha riferito in ordine alla pendenza di più indagini sul punto presso la Direzione Distrettuale Antimafia del capoluogo di regione.

Quel che è certa, comunque, è la notevole speculazione immobiliare che si è accompagnata all'acquisizione e al fitto dei fondi da parte del soggetto aggiudicatario, con conseguente ribaltamento dei costi sulla struttura commissariale.

È accaduto, infatti, che, nello stesso giorno, sono stati acquisiti da società di dubbia origine e successivamente rivenduti o fittati alla FIBE terreni per un valore talora più che quintuplicato; ed è accaduto pure che molti di questi terreni fossero stati acquisiti e rivenduti a FIBE sempre dai medesimi soggetti, con atti rogati dai medesimi notai.

Lo stesso andamento relativo allo scioglimento dei comuni per infiltrazione camorristica è rimasto invariato.

Dal 1991 (anno in cui è stata approvata la normativa sul commissariamento delle amministrazioni infiltrate) ad oggi, la Campania ha fatto registrare, con 59 Comuni sciolti, il più alto numero di provvedimenti sanzionatori; e ben dieci negli ultimi quattro anni.

Va, a tale ultimo riguardo, osservato che dei cinque decreti di scioglimento emessi ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, ben tre recano, nella motivazione, riferimenti a fenomeni di condizionamento della criminalità organizzata nel settore degli appalti relativi alla gestione dei rifiuti.

Nel decreto concernente il comune di Afragola si legge che: *«Numerose e gravi illegittimità sono state riscontrate in ordine al servizio di raccolta rifiuti solidi urbani, svolto da una società, individuata ed incaricata con deliberazione del commissario straordinario del 17 novembre 2000, successivamente svolto in regime di proroga su autorizzazione del commissario di Governo delegato per l'emergenza rifiuti. È stato, infatti, verificato che, sebbene formalmente le società, tutte controindicate ai fini antimafia, facenti capo al titolare della ditta che in passato ha gestito il servizio, non risultano più attualmente affidatarie dello stesso, tuttavia continuano a lucrare nell'ambito del servizio stesso concedendo in uso gli automezzi all'attuale società affidataria. Anche i locali adibiti ad uffici amministrativi della società affidataria risultano di proprietà di soggetti contigui al clan dominante. Si soggiunge che la fornitura di mezzi meccanici alla suddetta società è stata effettuata da ditte nella disponibilità di soggetti molto vicini al predetto clan».*

Altra situazione presa in esame, anche sotto il profilo della gestione dei rifiuti, è quella del comune di Casoria, dove è la società che svolge il servizio di igiene urbana, a prevalente capitale pubblico, ad essersi rivolta a ditte, senza aver previamente acquisito le necessarie informazioni presso l'ufficio antimafia della Prefettura. Nel decreto in questione, infatti, si legge: *«Nonostante (...) detta società avesse l'obbligo, essendo controllata da ente pubblico, di osservare le norme che disciplinano le procedure di gara previste per gli enti pubblici e di acquisire le informative antimafia sulle ditte, essa ha proceduto a stipulare contratti con ditte di fornitori variamente condizionate dalla criminalità organizzata, senza interessare*

l'ufficio antimafia della Prefettura. E' stato sottolineato che fra queste figura una ditta che ha per titolari i figli di un soggetto in condizione di stretta contiguità con la locale consorteria».

Per altro comune, quello di Crispano, è stata segnalata, nel decreto di scioglimento, la resistenza degli organi comunali alle controindicazioni fornite dalla Prefettura rispetto alla ditta aggiudicataria del servizio di nettezza urbana. *«(...) all'emergere di elementi ostativi antimafia –è scritto nel decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 2005- l'ente invece di disporre la immediata interruzione del rapporto contrattuale, ha richiesto una nuova istruttoria antimafia sulla base della speciosa considerazione che la società aveva trasferito la sede sociale, quando viceversa soltanto un mutamento dell'assetto societario avrebbe potuto giustificare tale richiesta. Infine, soltanto all'esito della notifica della sentenza con la quale era stato rigettato il ricorso proposto dalla società aggiudicataria avverso l'informativa prefettizia, l'ente si determinava a procedere alla risoluzione del contratto, a ben dieci mesi dell'inoltro dell'avversata comunicazione».*

Infine, la dimostrazione della penetrazione diffusiva del condizionamento criminale nell'apparato della pubblica amministrazione, con riferimento anche al ciclo dei rifiuti, si ha, ad avviso di questa Commissione, con lo scioglimento, primo caso in Italia, di un'A.S.L., la nr. 4.

Nel decreto in questione, infatti, si fa stato del fatto che *«dagli accertamenti svolti sull'affidamento del servizio di trasporto dei rifiuti ospedalieri risulta che l'amministratore unico della ditta aggiudicataria è gravato da numerosi precedenti penali per reati contro l'ambiente ed è contiguo, seppur indirettamente, alla delinquenza organizzata».*

Un quadro davvero desolante; ed ancor più se si considera che la Campania è sotto tutela commissariale da così lungo tempo.

Questa Commissione, per parte sua, nel quadro delle finalità propositive che hanno ispirato la propria azione, così come richiamate in esordio, ha ritenuto di doversi fare promotrice di una più incisiva e coordinata assunzione di responsabilità di tutte le istituzioni a vario titolo chiamate a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata.

In tale quadro, si è giunti alla sottoscrizione, il 30 maggio del 2003, del «Patto di legalità per l'ambiente», in virtù del quale il Prefetto di Napoli, il Questore della medesima città, il Presidente della Provincia, il Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ed i sindaci dei comuni di Acerra, Brusciano, Camposano, Casamarciano, Castello di Cisterna, Cicciiano, Cimitile, Comiziano, Mariglianella, Marigliano, Nola, Roccarainola, San Vitaliano, Saviano, Scisciano, Tufino, e Visciano si sono impegnati a promuovere un'efficace azione repressiva dei fenomeni dell'illegalità e di contrasto dei reati ambientali, attraverso l'elaborazione di strategie comuni. In particolare:

i comuni si sono impegnati a mettere a disposizione mezzi e personale delle locali polizie municipali per il monitoraggio del territorio e per l'espletamento delle attività di prevenzione e controllo ambientale di-

sposte dal Comitato Provinciale per l'Ordine e Sicurezza Pubblica, nonché ad istituire un servizio di telecontrollo dei siti maggiormente a rischio, ad attivare uno sportello ecoambientale ed un sito web, ad incrementare le iniziative di diffusione della cultura della legalità;

la Provincia si è assunta i compiti di fornire i dati relativi alle situazioni di inquinamento del territorio nonché di mettere a disposizione le Guardie Venatorie per l'effettuazione dei servizi pianificati dal Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica;

il Prefetto ha offerto la propria disponibilità a pianificare, in sede di Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, sulla base dei dati forniti da tutti gli altri enti firmatari, mirati servizi di prevenzione, controllo e contrasto di ogni situazione di inquinamento, anche avvalendosi dell'intervento delle Forze dell'Ordine e del Corpo Forestale dello Stato.

5. DAL DECRETO LEGGE NR. 14 DEL FEBBRAIO 2005 AL DECRETO LEGGE NR. 245 DEL 2005. LE PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO DELL'EMERGENZA.

I recenti interventi normativi, alcuni dei quali ancora in itinere, inducono a svolgere alcune considerazioni sulle prospettive di fuoriuscita dall'emergenza.

Già si è visto come, sulla scorta degli interventi della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, il commissariamento debba essere interpretato come espressione di un intervento sussidiario, il cui scopo non è la sostituzione tout court e sine die dell'ente in difficoltà, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico, e, al contempo, di ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà.

Si è, in altri e più chiari termini, dinanzi ad una sorta di protesi che sostituisce taluni organi della pubblica amministrazione nell'esercizio – e non nella titolarità originaria (che rimane in capo all'organo sostituito) – di determinate funzioni; il commissariamento realizza quel coordinamento che non si è realizzato fisiologicamente, accentrando in un unico soggetto tutte quelle competenze che, seppur distribuite fra organi diversi, presentano una connessione quanto agli obiettivi complessivi, quegli stessi obiettivi il cui mancato raggiungimento giustifica l'intervento commissariale.

Come ogni intervento protesico, l'azione del Commissariato non può che mirare, dunque, pena lo snaturamento dell'istituto stesso, a far recuperare all'articolazione supportata la propria funzionalità; non può, non deve essere durevole, ma va tolta quando non è più necessaria e va accompagnata e seguita da un'adeguata terapia di riabilitazione.

Diversamente, si fa – come si è fatto in Campania – del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati.

Né appaiono di utilità, ai fini del pieno recupero della piena operatività degli enti locali, l'istituzione di ulteriori soggetti cui trasferire, in una

prospettiva di deroga permanente, le competenze *extra ordinem* del Commissariato.

In questa prospettiva merita di essere segnalato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale (ricorso 10/2005), avente ad oggetto le disposizioni della legge regionale della Campania nr. 8 del 12 novembre 2004 (art. 4 comma 4 e 5 comma 5), con le quali, per un verso, viene disposta la attribuzione di un contributo al Sindaco di Napoli in qualità di commissario delegato per assicurare il ripristino o la ricostruzione degli interventi di cui all'ordinanza del Ministero dell'Interno nr. 3142/2001; e, per altro, viene istituita l'Agenzia Regionale campana per la difesa del suolo con assegnazione alla stessa dei compiti precedentemente svolti dal Presidente della Regione in qualità di Commissario delegato in forza delle ordinanze del Ministero dell'Interno 2994/1999 e 2789/1998.

Analizzare le prospettive di superamento, significa, pertanto, in primo luogo, riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Questa è la cornice in cui inserire gli interventi legislativi che, da ultimo, hanno segnato l'esperienza commissariale in Campania.

In tale ottica, va rilevato che il decreto legge nr. 14 del 2005, recante misure per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, presentava un rischio: quello di dilatare ulteriormente l'ambito dei poteri commissariali mediante l'attribuzione al Commissario delegato di poteri sostitutivi non solo nei confronti di enti pubblici ma anche nei riguardi di soggetti privati.

Era stato previsto, infatti, nel contesto delle difficoltà anche finanziarie di Fibe e del gruppo Impregilo, che, al fine di assicurare il funzionamento degli impianti a norma di legge e nel rispetto delle prescrizioni contrattuali, il Commissario delegato, in primo luogo, autorizzava le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari, e, in caso di inadempienza di questi ultimi, provvedeva in via sostitutiva sulla base di apposite procedure di somma urgenza.

Anche le vicende del rapporto contrattuale, laddove – si intende – assumessero connotati di straordinarietà, finivano, pertanto, con il concretizzare quel presupposto di fatto che radicava il commissariamento.

Con tutte le anomalie sistematiche che ne conseguivano: innanzitutto per il fatto di considerare l'inadempimento contrattuale del soggetto affidatario non più semplicemente come causa di risoluzione del rapporto contrattuale, ma quale circostanza che, unita alla condizione emergenziale complessiva della gestione dei rifiuti, anche conseguente all'inadempimento stesso, autorizzava l'attivazione di interventi sostitutivi in un ambito di tipo squisitamente imprenditoriale.

Così da estendere il principio di sussidiarietà a quei soggetti che, in quanto affidatari di opere o servizi pubblici, si collocavano in una posizione servente rispetto all'apparato della pubblica amministrazione.

La dicotomia gestione – titolarità che caratterizza i rapporti fra commissario e soggetti sostituiti non si giocava più soltanto all'interno di un ambito strettamente pubblicistico, ma finiva con l'interessare anche i rapporti contrattuali in cui è parte la pubblica amministrazione, tutte le volte in cui gli stessi incidavano su ambiti rilevanti ai sensi della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile.

E tuttavia non può non risultare evidente come questo ampliamento dei poteri del Commissario rendesse ancor più problematica la temporaneità dell'intervento commissariale.

Riesce difficile, infatti, pensare ad una gestione provvisoria rispetto ad interventi che hanno come scopo il completamento e l'adeguamento di impianti industriali, soprattutto quando ciò implica anche l'adozione di scelte che comportino un vero e proprio rischio d'impresa.

Per altro verso, tuttavia, rimaneva auspicabile che il rientro nel regime ordinario avvenisse senza soluzione di continuità, pervenendo alla ricomposizione fisiologica di quella dicotomia gestione-titolarità. Occorreva, in altri termini, procedere ad un «passaggio controllato» alle competenze ordinarie, senza mandare «in fibrillazione» il sistema.

In tale ultima prospettiva, appariva indispensabile avviare, contestualmente alla definizione del rapporto con le imprese affidatarie ed agli interventi di adeguamento dell'impiantistica, opportune forme di coinvolgimento di tutti gli enti pubblici titolari delle competenze in materia, allo scopo di pervenire ad una scelta, secondo criteri omogenei e condivisi, di tutti i contraenti chiamati a gestire nell'ordinario gli impianti.

In tale contesto e con tali premesse, il decreto legge nr. 245 del 30 novembre 2005 viene a definire le coordinate per superare sia le difficoltà connesse al rapporto contrattuale con le società affidatarie del servizio sia, più in generale, la fase, ormai pluridecennale, di gestione commissariale della Regione.

Indubbiamente, la risoluzione del rapporto contrattuale con le società affidatarie rappresenta uno snodo indispensabile nella definizione di un programma che riporti a normalità l'intera gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Campania.

Già si è visto come i molteplici inadempimenti contrattuali da parte della FIBE hanno radicato gli interventi cautelari degli organi giurisdizionali.

Va detto che tali inadempimenti avrebbero giustificato una risoluzione *ipso iure* del contratto, che avrebbe potuto senz'altro essere invocata dalla pubblica amministrazione, anche prima del decreto legge del febbraio del 2005.

Certo è che una risoluzione traumatica del rapporto con FIBE avrebbe, tuttavia, posto drammaticamente il problema della gestione della fase transitoria, antecedente cioè all'individuazione di un nuovo o di nuovi soggetti affidatari mediante procedure di evidenza pubblica, in linea con la normativa comunitaria.

Si è scelto, pertanto, per un verso, di dichiarare, con decreto legge, la risoluzione del contratto, richiamando in premessa gli interventi cautelari

adottati dalla magistratura con riferimento agli impianti di CDR, e facendo salvi gli eventuali diritti derivanti dai rapporti contrattuali risolti; e per altro, imporre la prosecuzione del rapporto con le società affidatarie, fino al subentro delle nuove imprese aggiudicatarie.

Si tratta di una scelta che, seppur giustificata dalla necessità di evitare soluzioni di continuità con effetti traumatici quanto alla gestione del periodo di transizione, presenta intuibili profili di criticità.

Vi è da riflettere, in primo luogo, sul fatto che FIBE sarà tenuta a proseguire nella realizzazione degli impegni di un contratto risolto e, verosimilmente, in pendenza di un contenzioso con la stessa struttura commissariale quanto ai precedenti rapporti.

Il che non si presenta come una cornice, normativa e fattuale, tale da consentire una gestione, armonica e pienamente efficiente, delle iniziative che dovranno essere adottate a breve e su questioni di notevole impatto per l'ambiente e l'ordine pubblico.

In tal senso, è auspicabile che si addivenga quanto prima alla definizione transattivi dei rapporti pendenti fra FIBE ed il Commissariato di Governo, anche inserendo, nella piattaforma transattiva, gli interventi da adottare nel regime transitorio.

In primo luogo, fra le problematiche di maggiore urgenza, spicca la questione dei rifiuti trattati e accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio (le cosiddette ecoballe).

A tale riguardo, il decreto legge, all'articolo 1 comma 2, demanda al Commissariato, d'intesa con il Presidente della Regione, e sentito il Ministro per l'Ambiente, l'individuazione di soluzioni compatibili con le esigenze ambientali, ivi compreso il ricorso alle discariche di servizio ed ai siti di stoccaggio provvisorio, non adottando alcuna soluzione definitiva sul punto, ed anzi correndo il rischio di perpetuare il sistema della cosiddetta *messa in riserva* (articolo 6), già oggetto di censure giudiziarie (quelle stesse richiamate in esordio di decreto).

E' quanto mai urgente, pertanto, che si addivenga, con riferimento alla destinazione delle ecoballe, a decisioni definitive che contemplino anche lo smaltimento in discariche, gestite in modo rispettoso per l'ambiente e secondo obiettivi di recupero energetico.

In tale prospettiva appare decisivo il cambiamento di rotta adottato nel decreto legge in relazione al procedimento di formazione della volontà del Commissario, interessato da significativi interventi degli enti locali nella direzione di una decisione il più possibile partecipata e condivisa.

Ed infatti, all'articolo 1 comma 4, si prevede l'istituzione di una Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania, presieduta dal Presidente della Regione, cui sono chiamati a far parte i presidenti delle province nonché i rappresentanti dei comuni interessati ad una equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e lo stoccaggio dei rifiuti trattati.

Si tratta di un organo dai compiti solo consultivi; né, d'altronde, poteva essere diversamente, in vigenza di un regime, qual è quello commissariale, che costituisce deroga al sistema ordinario delle competenze.

E tuttavia, non appare opportuno sminuire l'importanza di tale Consulta, soprattutto per il suo significato di istituzione-ponte, chiamata cioè a preparare la transizione verso la riespansione del regime ordinario, ed, in qualche modo, ad allenare gli enti locali a fronteggiare le proprie competenze e responsabilità.

Resta, indubbiamente, il nodo – ineliminabile, come si è detto, fino a quando perdurerà il regime commissariale (il cui dies ad quem è fissato al 31 maggio 2006) – dell'esclusione dalla fase decisoria degli enti locali che, peraltro, vengono chiamati a contribuire forzosamente, pena la riduzione dei trasferimenti erariali (articolo 2).

Si è detto che il decreto legge del 30 novembre rappresenta, comunque, una significativa inversione di rotta, e ciò, oltre a quanto già osservato a proposito del tendenziale coinvolgimento degli enti locali, è desumibile da più aspetti.

Innanzitutto, la previsione di adeguamenti del vigente piano regionale costituisce finalmente il segnale dell'abbandono di una visione, per così dire, ideologica della gestione del ciclo dei rifiuti in Campania, aprendo finalmente la programmazione alle migliori sollecitazioni, provenienti dalla tecnologia, dalla scienza e dalle sensibilità ambientali.

Si intraprende, poi, con decisione la strada dell'incremento della raccolta differenziata, introducendo opportune misure di sostegno: dall'impiego dei lavoratori finora rimasti largamente inutilizzati a cura dei consorzi, alla previsione di interventi sostitutivi nei confronti dei consorzi inadempienti, al coinvolgimento operativo del CONAI.

Si considera, infine, l'informazione ambientale un aspetto di assoluta centralità; ancora una volta, non in senso astratto ed ideologico, bensì puntando alla *«massima divulgazione delle informazioni relative all'impatto ambientale delle opere necessarie per il ciclo integrato dei rifiuti assicurando altresì alle popolazioni interessate ogni elemento informativo sul funzionamento di analoghe strutture già esistenti nel territorio nazionale»* (articolo 1 comma 3).

È su questo terreno che, soprattutto, il Commissariato è chiamato, unitamente agli enti locali, a porre le basi per una credibile e condivisa programmazione della gestione del ciclo dei rifiuti in Campania.

Il superamento anche *culturale e politico* dell'emergenza, ma, più in generale, lo stesso futuro della gestione dei rifiuti in Campania, passa attraverso la capacità di comunicare, modulare, coinvolgere.

Comunicare, attraverso conferenze di servizi o strumenti ancora più agili, con amministratori locali ed imprese:

modulare il piano di gestione, cercando di coniugare la protezione dell'ambiente naturale con le esigenze dell'ambiente sociale e produttivo; coinvolgere i cittadini, facendoli sentire attori di un processo più ampio, conveniente e pulito.

Tutto questo impone di rivedere l'intero piano, nella sua filosofia gestionale e nelle sue modularità applicative.

Un piano che si è mosso, per così dire, in una prospettiva chiusa, quasi autoreferenziale, comunque poco coinvolgente.

Sin dalla sua nascita, del resto, non vi è stata disponibilità ad accogliere le istanze della migliore tecnologia del settore, se si considera che a vincere la gara, relativa alla realizzazione e alla gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti residuali dalla raccolta differenziata, è risultato un progetto valutato dalla stessa commissione giudicatrice, largamente insufficiente quanto al pregio tecnico con carenze definite addirittura «*imbarazzanti*» dal professor Umberto Arena, componente della commissione aggiudicatrice, nel corso dell'audizione resa alla Commissione il 29 novembre 2005.

Si impone, a questo punto, una netta inversione di rotta.

Bisogna aprire il ciclo dei rifiuti, farlo comunicare con la realtà, renderlo davvero integrato, ma non solo rispetto a sé stesso, calandolo nel complessivo contesto sociale ed economico; interrogandosi su quali risultati la gestione complessiva del sistema può produrre tali da essere ecologicamente sostenibili e in linea con le peculiarità del tessuto economico e produttivo.

Il carattere variegato delle province campane, quanto a caratterizzazione antropica e a morfologia produttiva, potrebbe, poi, consigliare di diversificare le scelte gestionali, quanto alle tecniche da impiegare ed alla dimensione dell'impiantistica.

Le caratteristiche del territorio campano rende, inoltre, opportuno integrare il piano con una logistica appropriata, soprattutto per quanto concerne il sistema dei trasporti dei rifiuti, da incentrare tendenzialmente sul ferro, abbandonando progressivamente la gomma, terreno di pericolose infiltrazioni della criminalità organizzata.

E qui si tocca una questione davvero nodale.

Vi è, infatti, a tale riguardo, un ulteriore profilo cui è indispensabile fare, sia pure in breve, un cenno, ed è quello relativo ad un coordinamento delle politiche ambientali che, accanto agli aspetti gestionali ed imprenditoriali, giunga ad attuare efficaci strumenti di prevenzione rispetto all'infiltrazione della criminalità organizzata.

Si tratta di un aspetto che, anche in considerazione dei contesti ambientali in cui si è fatto ricorso al commissariamento, assume un rilievo non secondario, ponendosi, spesso, come concausa del fallimento di un sistema integrato di gestione dei rifiuti, per il fatto di inserire fattori disarmonici, rispondenti a logiche di profitto dell'organizzazione criminale.

In tale prospettiva, la condivisione delle informazioni raccolte dalla struttura commissariale, sui soggetti collegati alla criminalità organizzata, sulle modalità di infiltrazione e sulle tecniche di condizionamento, può consentire la messa a punto di un efficace coordinamento degli strumenti di contrasto, viceversa destinati al fallimento se lasciati all'iniziativa isolata – e per questo maggiormente esposta – dei singoli enti.

A tale riguardo, deve essere registrata l'allarmante prosecuzione di rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese destinatarie di misure interdittive antimafia, pur dopo l'adozione delle sanzioni; emblematico è il

caso del Consorzio Napoli 3 e Pomigliano Ambiente relativamente all'utilizzazione di mezzi riconducibili alla società «Ecologia Bruscano», già sanzionata dal Prefetto di Napoli ai sensi della legislazione antimafia. Lo stesso De Falco, direttore generale di Pomigliano Ambiente riferirà (nell'audizione del 16.11.2005) alla Commissione: «a Marigliano utilizziamo un locale di un'azienda interdetta, con la quale però noi (...) non abbiamo un rapporto contrattuale»; rapporto che tuttavia ha il Consorzio Napoli 3. Sul punto, Domenico Pinto, presidente del Consorzio Na 3, in sede di audizione resa il 23 novembre 2005, ha dichiarato: «I mezzi sono di Ecologia Bruscano»; aggiungendo: «Tutto ciò risulta dagli atti ed è preceduto dall'audizione di Pomigliano Ambiente (...)»; ed ancora: «Io non sono tra coloro che vogliono far entrare dalla finestra ciò che esce dalla porta. Si è trattato di una scelta operata in un momento particolare e con dei tempi contingentati»

Del pari significativa è la circolarità delle informazioni fra soggetti deputati al contrasto e alla repressione degli illeciti ambientali ed organismi impegnati nello studio delle ricadute epidemiologiche di una scorretta gestione dei rifiuti.

A tale riguardo, la Commissione ha promosso l'istituzione di un Protocollo per la costituzione di una banca dati a fini epidemiologici, gestita dall'Istituto Superiore di Sanità ed implementata da tutte le forze dell'ordine e dagli organi di controllo delle pubbliche amministrazioni interessate.

6. LO SFRUTTAMENTO DEL TERRITORIO DA PARTE DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI.

Gli elementi acquisiti dalla Commissione, nel corso delle missioni e delle audizioni, confermano la grande attenzione di esponenti della criminalità organizzata nei confronti del sistema ciclo integrato dei rifiuti. In linea generale si può affermare che la gestione illecita dei rifiuti in Campania, così come nella maggior parte delle regioni del sud, è orientata secondo due direttive principali.

La prima vede il realizzarsi di forme di inquinamento, per così dire, episodico e non organizzato; si tratta, cioè, di attività poste in essere senza la preoccupazione di munirsi dell'usbergo della norma, risolvendosi nello smaltimento di rifiuti in assenza di qualsiasi autorizzazione. Si tratta, in buona sostanza, di un comportamento volto semplicemente a fare del territorio un luogo di abbandono dei rifiuti.

Questo è il quadro, ad un tempo desolante e preoccupante, in cui si collocano le indagini svolte dalle forze dell'ordine nel recente passato (e sulle quali questa Commissione si è già soffermata nella Relazione sulle attività svolte al luglio 2004), dalle quali è emerso un territorio martoriato per alcune significative porzioni, e visibilmente oltraggiato da lunghe e numerose colonne di fumo, sprigionate dai frequenti incendi di rifiuti,

fonti incontrollate di inquinamento da diossina e, quindi, di pericolose alterazioni dell'intera catena alimentare.

Nel medesimo scenario vanno ad inserirsi gli accertamenti compiuti dalla SOGIN, su incarico della struttura commissariale campana; in particolare, desta allarme l'esito delle verifiche (conclusesi con la messa in sicurezza) compiute in località Calabricito del comune di Acerra, dove sono state riscontrate percentuali di inquinamento da diossina anche centomila volte superiori ai parametri di legge.

Così come non lascia tranquilli la situazione dei pozzi di emungimento ubicati nella medesima area, ormai profondamente inquinati ed interdetti agli usi agricoli.

Sul versante giudiziario, di particolare significato, in tale prospettiva, è l'operazione «Terra Mia», svolta dal Corpo Forestale dello Stato e coordinata dalla Procura della Repubblica di Nola.

Gli accertamenti hanno riguardato lo smaltimento illecito di olii minerali, piombo, scorie saline, schiumature di alluminio, nonché polveri di abbattimento dei fumi degli altoforni: il tutto veniva disperso su centoventi ettari di terreno, ai confini di campi coltivati o di zone sottoposte a bonifica come i Regi Lagni. Una sorta di "triangolo dei veleni" tra i Comuni di Nola, Marigliano e Acerra, dove sono state sequestrate 25 discariche. Per tutti gli indagati l'accusa è di associazione a delinquere finalizzata al traffico e allo smaltimento illegale di rifiuti, truffa aggravata e disastro ambientale.

L'indagine è partita da uno screening del territorio in questione, che ha fatto sorgere sospetti sulle attività delle società coinvolte, in considerazione dell'assenza in Campania di discariche per lo smaltimento di alcuni degli inquinanti sopra indicati. L'esito ha confermato i sospetti: la soluzione escogitata dagli imprenditori era facile ed economica: abbandonare i rifiuti tal quali sul territorio.

La seconda direttrice, invece, passa attraverso la «simulazione» del rispetto della normativa, sicché la conseguente illecita gestione, sebbene «coperta» da autorizzazioni valide, utilizza false certificazioni attestanti la non pericolosità dei rifiuti.

Nonostante la criminalità organizzata in Campania abbia abbandonato l'originario business della costruzione di maxi discariche a vita breve, dove venivano sversati rifiuti di ogni genere (questo grazie anche alle attività di monitoraggio e controllo poste in essere dalle Forze dell'ordine), lo smaltimento dei rifiuti, sia urbani che speciali, si conferma come settore centrale nell'economia camorristica.

Del resto, l'entità dei capitali che il settore dei rifiuti movimentava spiega, agevolmente, l'interesse della criminalità organizzata per questo mercato.

Infatti, nel campo della gestione dei rifiuti gli investimenti illeciti trovano possibilità di guadagno, analoghe a quelle presenti nel traffico di sostanze stupefacenti, delle armi e nel contrabbando.

Nel solo periodo 2004-2005, si stima che il traffico illecito ha fruttato circa 4 milioni di euro, attraverso lo smaltimento di più di 3.600 tonnellate di rifiuti pericolosi.

Sullo sfondo di quella che può essere definita una vera e propria holding criminale, c'è ancora una volta una Pubblica Amministrazione disattenta ed inefficiente nell'attività di controllo e prevenzione.

Tra le indagini più significative in tal senso, merita di essere segnalata l'operazione «Madre Terra», condotta dal Nucleo Operativo Ecologico di Caserta e coordinata dalla Procura di S. Maria Capua Vetere, che ha portato all'arresto di 9 persone per associazione a delinquere e traffico illecito di rifiuti.

Fanghi inquinati provenienti dai depuratori di Cuma e Villa Literno, dagli impianti di Capri, Sant'Agnello, Caivano e da altri Comuni casertani finivano, tal quali, in fondi agricoli, tra le zolle rivoltate e preparate per la semina; si creava così un humus avvelenato sul quale venivano coltivati ortaggi e foraggio. Infatti, quel miscuglio limaccioso e maleodorante, venduto come fertile compost nelle campagne di Villa Literno, Castel Volturno, San Tammaro, era in realtà una miscela di fanghi contaminati da idrocarburi e metalli pesanti, che attraverso il terreno finiva, poi, nel ciclo alimentare con gravissime conseguenze per la salute dei cittadini e per la stessa agricoltura.

Dalle operazioni di intercettazioni è emerso, inoltre, che il traffico e il successivo illecito smaltimento avvenivano con la copertura di un dipendente dell'Amministrazione Provinciale di Caserta che avvisava i titolari della società coinvolta dei controlli e li istruiva sull'atteggiamento da tenere nel corso delle ispezioni dei Carabinieri del Noe.

Ulteriore esempio di una Pubblica Amministrazione che si presta, in cambio di denaro o di altri vantaggi, ad avallare operazioni di illecito smaltimento di rifiuti, è l'indagine «Mazzettus», condotta dal Reparto Operativo del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e coordinata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, conclusasi con l'esecuzione di 6 ordini di custodia cautelare, nei confronti di imprenditori che operavano nel settore delle discariche e di funzionari del Genio Civile – Settore Cave – della Provincia di Napoli. I pubblici ufficiali consentivano, in cambio di «mazzette», lo sversamento illecito di migliaia di tonnellate di rifiuti, provenienti da diverse Regioni del Nord e Centro Italia, in terreni a destinazione agricola ed in cave per cui era stato approvato il progetto di «ricomposizione ambientale» proprio al fine di recuperare siti precedentemente depauperati sotto il profilo ambientale, in quanto già utilizzati come cave abusive.

In un caso, addirittura, i pubblici ufficiali corrotti risultavano aver lavorato quale componenti di uno «studio tecnico» privato, arrivando a realizzare in ufficio – dopo essersi appropriati dei fascicoli in possesso del settore amministrativo – i progetti e le relazioni tecniche necessarie per l'approvazione delle relative pratiche.

In stretta connessione con l'azione del Commissariato per l'emergenza rifiuti, quanto meno sotto il profilo delle condotte poste in essere

dai soggetti strumentali individuati dal Commissariato, è l'operazione «Eldorado». L'indagine, condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e coordinata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, ha svelato l'illecito operare di una organizzazione criminale dedita alla gestione dei rifiuti, provenienti dagli impianti di tritovagliatura di Giffoni Valle Piana (SA) e Paolisi (BN), a seguito dell'emergenza del 2003, che aveva fatto della Lombardia, in particolare delle province di Varese, Como e Milano, l'ultima tappa dell'illecito traffico; con ciò inaugurando un'inedita direttrice di traffico, dal sud al nord.

I rifiuti in questione, invece di essere smaltiti presso siti autorizzati, venivano inviati «*tal quali*» in impianti per la produzione di compost per l'agricoltura o, addirittura, venivano «*tombati*» in buche realizzate presso cantieri edili o all'interno di insediamenti produttivi.

Tuttavia, la fase del ciclo dei rifiuti che oggi appare essere la più permeabile ad infiltrazioni camorristiche è quella legata alla individuazione e gestione dei siti di stoccaggio di CDR.

Già si è detto degli interessi della criminalità organizzata diretti a gestire le operazioni di compravendita o di locazione dei terreni da utilizzare quali discariche di servizio.

Va aggiunto, a tale riguardo, che le consorterie camorristiche non hanno fatto altro che estendere il proprio tradizionale *know how* criminale a tale campo: il controllo egemonico del territorio, infatti, ha consentito alle stesse di individuare ed acquisire, con rapidità ed a costi contenuti, le aree da destinare a discarica, di importanza strategica in una regione priva ancora di impiantistica gestionale alternativa e di impianti di termovalorizzazione; la capacità di condizionare le procedure di evidenza pubblica e di dissuadere le imprese concorrenti ha fatto sì che il settore dei rifiuti fosse esposto al rischio di un vero e proprio monopolio, fatto di imprese o controllate o direttamente gestite, seppur fiduciariamente, dai sodalizi camorristici.

Pertanto, assume rilievo prioritario, ai fini di rendere il settore dei rifiuti quanto più impermeabile possibile all'infiltrazione camorristica, un sistema integrato di verifiche e controlli, che coinvolga gli organi di amministrazione attiva, le forze di polizia e gli organi di governo, in un circolo virtuoso di scambio di informazioni ed elementi conoscitivi.

Questa Commissione ritiene, infine, doveroso sottolineare come nell'ultimo anno, la Campania sia stata una regione in cui hanno trovato spazio, accanto ad un incisiva attività di repressione svolta dalle forze dell'ordine, iniziative finalizzate al recupero di vasti territori.

Tale attività di prevenzione si è concretizzata in molteplici iniziative, del Corpo Forestale dello Stato e del Comando Carabinieri Tutela dell'Ambiente; in particolare, appare opportuno menzionare l'operazione denominata «Volo libero», conclusasi agli inizi del 2005, lungo il litorale domizio, in provincia di Caserta. L'operazione ha portato al sequestro di una riserva di caccia abusiva di circa 100 ettari e alla denuncia di 30 persone per i reati di disastro ambientale, furto d'acqua e per numerose violazioni della legge sulla caccia.

In questo vasto territorio acquitrinoso, personaggi ritenuti collegati alla criminalità organizzata casertana avevano deviato corso di fiumi, creato laghetti artificiali, costruito veri e propri bunker in ferro e cemento da cui cacciatori di frodo potevano sparare agli uccelli migratori, in gran parte esemplari protetti. Non si esclude, inoltre, che grosse quantità di rifiuti speciali pericolosi siano finiti proprio in fondo a quegli specchi d'acqua artificiali, originati dal dragaggio abusivo di sabbia, verosimilmente utilizzata per confezionare calcestruzzo con gravi alterazioni dell'equilibrio idrogeologico.

In quest'area sorgerà un'oasi naturale per la quale sono stati stanziati 10 milioni di euro, sia per l'acquisizione delle aree interessate che per la successiva bonifica. Il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, dal canto suo, dopo questa prima fase, provvederà con l'ausilio delle strutture ministeriali, al monitoraggio e alla vigilanza sull'intera area in modo che venga definitivamente recuperata alla legalità.

Implementare gli strumenti di controllo e di cooperazione fra amministrazioni, oltre a rispondere a finalità di prevenzione e repressione, contribuisce a recuperare quel rapporto di fiducia dei cittadini in generale, e degli operatori economici in particolare, nei confronti delle istituzioni, indispensabile punto di partenza di ogni efficace azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Il controllo del territorio è, in definitiva, lo snodo essenziale di ogni efficace azione di contrasto ad ogni forma di criminalità ambientale.

Assume rilievo prioritario, pertanto, nella persecuzione delle attività illegali, l'intensificazione della presenza degli organi istituzionali in quelle aree maggiormente sottoposte al controllo delle compagini criminali.

Implementare gli strumenti di controllo, oltre a rispondere a finalità di prevenzione e repressione, consente di attribuire agli stessi maggiore visibilità, contribuendo in tal modo a recuperare quel rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, indispensabile punto di partenza di ogni efficace azione di contrasto alla criminalità organizzata.

In particolare, nell'ambito del territorio della regione Campania, i dati acquisiti dalla Commissione indicano le aree del casertano, del nolano e dell'hinterland settentrionale della provincia di Napoli, come quelle in cui, da un lato, più profondo è il radicamento delle organizzazioni criminali e, dall'altro, più ampia è la frattura fra cittadini e istituzioni, sovente addirittura sfociata in momenti di violento contrasto.

In tali contesti territoriali, è indispensabile, a parere unanime della Commissione, e come già prospettato nella Relazione alle Camere sull'attività svolta al luglio del 2004, pervenire a soluzioni operative che mirino, pur nella loro eccezionalità, a destabilizzare l'egemonia camorristica con il definitivo recupero del territorio alla piena legalità.

A tal fine, la Commissione prospetta l'opportunità di predisporre un'operazione, articolata sul territorio e temporalmente limitata, modulata strutturalmente secondo la già sperimentata « Operazione Primavera », che veda l'impegno delle forze di polizia, coordinate dall'autorità prefettizia ed eventualmente supportate dall'ausilio di presidi di forze armate, ove

ciò fosse richiesto dalla straordinarietà delle situazioni o ritenuto necessario per garantire efficacia all'azione.

7. LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI.

Pur attraverso notevoli difficoltà, determinate anche –come si vedrà più analiticamente in seguito- dalla deviazione di cospicue risorse destinate alle bonifiche dai fondi POR verso l'emergenza-rifiuti, va registrata una significativa attività volta ad avviare le procedure per le attività di bonifica delle discariche e dei siti inquinati individuati attraverso il «Piano stralcio», in attuazione di quanto previsto dall'OPCM 3100/2000 del dicembre 2001, nonché tutte le attività mirate ad una rimodulazione e ad una sintesi definitiva del Piano Regionale approvato nel 1997.

Allo stato attuale, in Regione Campania sono stati perimetrali, con Decreti Ministeriali, quattro siti di bonifica di interesse nazionale: Napoli Orientale (circa 820 ha), Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano (61 comuni), Napoli Bagnoli-Coroglio, Litorale Vesuviano (11 comuni).

Il sito di Napoli Orientale è stato perimetrato con Ordinanza del Commissario Delegato - Sindaco di Napoli del 29 dicembre 1999.

Il sito del Litorale Domizio - Flegreo ed Agro Aversano è stato perimetrato, ai sensi della medesima Legge 426/98, art. 1, comma 4, con decreto del Ministro dell'Ambiente del 10 gennaio 2000.

Questa Commissione ha ritenuto opportuno, a tale proposito, rappresentare al Ministero dell'Ambiente, l'opportunità di estendere ai territori dei comuni di Acerra, Nola, Marigliano, Mariglianella, Brusciano, San Vitale, Visciano, Saviano, Cicciano, Tufino, Casamarciano, Comiziano, Roccarainola e Cimitile l'area perimetrale interessata dalle attività di bonifica in corso.

A seguito, infatti, delle audizioni di esponenti delle istituzioni locali, delle categorie produttive, delle associazioni ambientaliste e degli organi deputati alle attività ispettive e di controllo, di magistrati e forze di polizia, nonché di rappresentanti dell'Istituto Nazionale di Geofisica, dell'Istituto Superiore di Sanità e del Commissariato di Governo per l'emergenza rifiuti, sono stati acquisiti molteplici elementi informativi che inducono a ritenere il territorio sito a nord-est del capoluogo campano fortemente interessato da fenomeni di diffuso e perdurante inquinamento.

In particolare, il quadro complessivo emerso dalle indagini svolte descrive una situazione di degrado ambientale dei suoli, delle acque e dell'aria, tale da comportare potenziali conseguenze pregiudizievoli per la stessa salute della popolazione residente.

Con la legge 388/2000 (art. 114, commi 24 e 25), poi, è stato aggiunto il sito di Napoli Bagnoli-Coroglio (aree industriali), perimetrato con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 31 agosto 2001.

Inoltre, con la legge 179/2002 è stato aggiunto il sito del Litorale Vesuviano, perimetrato con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 27 dicembre 2004.

In data 18 settembre 2001, il Ministero dell'Ambiente ha adottato ai sensi della legge 426/98 (art.1, comma 3), d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati che individua gli interventi di interesse nazionale, gli interventi prioritari, i soggetti beneficiari, i criteri di finanziamento, le modalità di trasferimento delle risorse, le procedure di revoca dei finanziamenti, le modalità per il monitoraggio ed il controllo delle attività di realizzazione degli interventi previsti nel Programma stesso.

Il Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale ha destinato le seguenti risorse a tre dei quattro siti di interesse nazionale ubicati in Campania:

34,2 miliardi di lire al sito di Litorale Domizio Flegreo ed Agro Aversano,

53,6 miliardi di lire al sito di Napoli Orientale,

19 miliardi di lire al sito di Napoli Bagnoli-Coroglio.

Attraverso le numerose audizioni in sede e le missioni che la Commissione ha svolto presso i siti interessati dalle attività di bonifica e ricompresi nel Piano Nazionale, è stato possibile acquisire una approfondita conoscenza dello stato di avanzamento dei progetti in corso.

Ai sensi dell'art.17, comma 14 del D. Lgs. 22/97, i progetti di bonifica di interesse nazionale sono approvati con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria e della sanità, d'intesa con le Regioni territorialmente competenti. Dopo l'entrata in vigore del D.M. 471/99, il Ministero dell'Ambiente ha avviato le procedure tecnico-amministrative previste per l'approvazione dei Piani di caratterizzazione e dei progetti di bonifica e ripristino ambientale, adottando la procedura prevista dall'art. 14 della Legge 241/90.

In particolare per i quattro siti individuati nella Regione Campania sono state svolte riunioni di Segreteria tecnica e Conferenze di Servizi istruttorie e decisorie, a seguito delle quali:

per talune aree sono stati adottati o richiesti interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda;

per altre sono stati approvati, con prescrizioni, i piani di caratterizzazione; per altre ancora sono state richieste integrazioni ai piani di caratterizzazione.

Per quanto riguarda l'attività di caratterizzazione per la verifica del potenziale inquinamento in relazione alle evidenze di diossina nel latte dei mammiferi dell'area casertana, sono disponibili i risultati della prima campagna di indagine (suoli, acque superficiali e sedimenti) condotta da APAT sull'intero territorio della Regione Campania e quelle condotte dall'ARPAC nel territorio del sito di bonifica d'interesse nazionale. La problematica dell'emergenza diossine in Regione Campania è stata affrontata nel corso della Conferenza di Servizi decisoria dell'11 ottobre 2005; sulle

cause, riconducibili a circuiti criminali anche di stampo camorristico, questa Commissione già si è soffermata nella Relazione sull'attività svolta al luglio 2004.

Nell'ambito dell'area relativa al sito di interesse nazionale «Napoli Bagnoli – Coroglio (aree industriali)», individuato dall'art. 114, comma 24 della legge n.388/2000 (Legge finanziaria 2001), occorre distinguere le aree ex ILVA ed ex ETERNIT, la cui bonifica è disciplinata dalla legge speciale 18 novembre 1996 n. 582, dalle restanti aree la cui bonifica è disciplinata dall'art. 17 del D.Lgs. n. 22/97 e dal D.M. 471/99.

La citata legge speciale n. 582/96 ha disciplinato un apposito Piano CIPE per lo smantellamento e la rottamazione degli impianti, la bonifica e il riutilizzo in conformità agli strumenti urbanistici delle aree degli stabilimenti ex - ILVA ed ex - ETERNIT.

L'approvazione, la vigilanza ed il controllo sull'esecuzione di tale Piano sono attribuiti alla competenza di un apposito Comitato di Coordinamento ed Alta Vigilanza, supportato da una Commissione di esperti.

Il finanziamento di tali interventi era a carico del Ministero del Tesoro (circa 283 miliardi di lire).

La legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) all'art.114, comma 17 ha modificato la disciplina speciale dettata per le aree ex ILVA e ex ETERNIT comprese le aree marittime prospicienti, attribuendo al Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministero del Tesoro l'approvazione del «Piano di completamento della bonifica e di recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli», per l'attuazione del quale ha previsto un finanziamento di 50 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 (per complessivi 150 MLD). L'art. 114, comma 19 della medesima legge ha stabilito, tra l'altro, che la funzione di vigilanza e controllo sulla corretta e tempestiva attuazione del Piano di recupero di Bagnoli è attribuita al Ministero dell'Ambiente.

La Bagnoli S.p.A. ha presentato il previsto Piano, così articolato:

- completamento delle azioni di cui alla legge speciale n. 582/96;
- conservazione degli elementi di archeologia industriale;
- relazione tecnico-economica sullo stato degli interventi già realizzati;
- cronoprogramma relativo all'esecuzione dei lavori futuri.

Il Comune di Napoli ha presentato in data 6 marzo 2001 il motivato parere relativo ai soli profili urbanistici, così come previsto dall'art. 114, comma 17 della legge 388/2000.

Il Ministero dell'Ambiente ha, quindi, avviato l'istruttoria tecnica sul Piano di completamento degli interventi.

Nel corso delle segreterie tecniche, delle conferenze di servizi istruttorie e delle conferenze di servizi decisorie, è stata dettagliatamente esaminata e discussa la documentazione progettuale presentata inizialmente dalla Società Bagnoli S.p.A.. Successivamente la Bagnoli Futura S.p.A. ha provveduto ad elaborare, sulla base delle osservazioni ed integrazioni richieste nel corso dell'iter istruttorio, la versione finale del Piano di com-

pletamento, sul quale è stata espressa una valutazione positiva dal punto di vista tecnico e ambientale nella Conferenza di Servizi del 10 dicembre 2002.

In data 23 dicembre 2002 la Conferenza di Servizi decisoria ha approvato il Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale di Bagnoli nonché le note integrative al medesimo Piano di completamento, lo studio pre-progettuale di fattibilità relativo all'utilizzo dei materiali della colmata di Bagnoli nell'ambito dei lavori da realizzarsi nel Porto di Napoli ed il Piano di caratterizzazione dei sedimenti della darsena di Levante nel Porto di Napoli, dove saranno sversati i sedimenti provenienti dallo smantellamento della colmata di Bagnoli.

Il decreto di approvazione del progetto definitivo di bonifica delle aree ex ILVA ed ex Eternit, dopo l'acquisizione dell'intesa della Regione Campania, è stato firmato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e dai Ministri della Salute e delle Attività Produttive in data 31 luglio 2003.

Per quanto riguarda le altre aree inserite nel perimetro del sito di interesse nazionale di Napoli Bagnoli-Coroglio sono stati approvati i seguenti documenti:

1. Piano di caratterizzazione delle aree pubbliche del sito di Napoli Bagnoli – Coroglio, trasmesso dal Commissario di Governo con nota prot. 8532/CD del 14 aprile 2003, nella Conferenza di Servizi decisoria del 20 giugno 2003;

2. Piano di caratterizzazione ambientale dell'area marino costiera prospiciente il sito di interesse nazionale di Napoli Bagnoli-Coroglio, trasmesso da ICRAM con nota prot. 5318/03 del 13 ottobre 2003, nella Conferenza di Servizi decisoria dell'11 novembre 2003;

3. Piano di Caratterizzazione della Cementir S.p.A., trasmesso da Cementir S.p.A. con nota del 1 marzo 2004, nella Conferenza di Servizi decisoria dell'1 ottobre 2004;

4. Piano di Caratterizzazione del deposito autobus aziendale di «Cavalleggeri Aosta», trasmesso dall'Azienda Napoletana Mobilità con nota del 26 maggio 2004, nella Conferenza di Servizi decisoria del 10 marzo 2005.

Inoltre, la Conferenza di Servizi decisoria dell'1 ottobre 2004 ha deliberato di richiedere la presentazione di un Piano di Caratterizzazione, elaborato sulla base dei criteri indicati nel D.M. 471/99, ai seguenti soggetti: I.D.I.S. Fondazione Città della Scienza, Ferrovie dello Stato, Terme di Agnano S.p.A., Ippodromi e Città S.p.A., Cavone degli Sbirri, La Rocca Autodemolizioni, Parteno Signal, Enel, Poligoni Area. Tale richiesta è stata ribadita dalla Conferenza di Servizi decisoria del 10 marzo 2005; i piani, per quanto a conoscenza di questa Commissione (anche a seguito dell'audizione del Commissario per le bonifiche Cesarano, del 14 dicembre 2005), non risultano ancora pervenuti.

Particolare attenzione questa Commissione ha ritenuto di dover portare alla questione relativa alla situazione di inquinamento delle aree inse-

rite nel sito di Bagnoli-Coroglio, anche alla luce della pubblicazione dei risultati delle indagini analitiche dell'ICRAM, di cui, di seguito, si reputa opportuno riportare le considerazioni conclusive, e la cui gravità era, secondo quanto riferito dallo stesso Cesarano alla Commissione, «*poteva prevedersi*» trattandosi di un sito industriale dismesso.

«(...)La caratterizzazione di dettaglio eseguita ha permesso di valutare lo stato di elevata contaminazione, e per alcune aree addirittura di compromissione, sia degli arenili che dei fondali prospicienti l'ex area industriale di Bagnoli.

In conclusione, i risultati analitici hanno evidenziato, sia per gli arenili che per i fondali, una contaminazione dovuta prevalentemente ad Idrocarburi Policiclici Aromatici e ad alcuni metalli, quali: Pb, Zn, Cd, Cu e Hg, strettamente correlati all'attività siderurgica che si è svolta in tale sito.

Tale contaminazione interessa tutta l'area di fondale antistante l'ex impianto industriale, fino al largo, estendendosi però anche alle aree adiacenti, quali il settore a nord dell'area dell'impianto e la Baia di Nisida. Le concentrazioni più elevate, quelle per cui è necessario procedere all'attuazione di interventi immediati, sono state riscontrate nell'area immediatamente a ridosso della colmata, sia frontalmente che lateralmente, estendendosi oltre gli arenili a nord della colmata. Per tutti i contaminanti più significativi si osserva lo stesso andamento delle concentrazioni in funzione della profondità: a 2 m di profondità, infatti, si riscontrano concentrazioni elevate solo in prossimità dei due pontili della colmata.

Infine, sempre nella zona prospiciente la colmata, sia la descrizione granulometrica che le analisi chimiche evidenziano un'area, compresa fra la batimetrica dei -30 m e poco oltre quella dei -50 m, in cui gli apporti antropici si sono andati ad accumulare nel tempo per motivi naturali (sedimentazione, correnti marine, etc.), o a causa di veri e propri scarichi. Riguardo gli arenili, la caratterizzazione ha evidenziato uno stato di compromissione degli arenili settentrionali ad opera degli IPA, già oggetto di interventi di messa in sicurezza di emergenza. Nell'arenile sud, invece, la contaminazione riscontrata è principalmente dovuta a metalli (Pb, Cu, Zn) e, negli strati più profondi, dovuta anche agli IPA.

Questi dati confermano i dati relativi al primo studio preliminare che l'ICRAM aveva condotto nel 1999 su richiesta del Commissario Delegato di Governo per le Bonifiche e Tutela delle Acque nella regione Campania. Dall'attuale caratterizzazione, sia dei fondali che degli arenili, emerge come dato significativo che i livelli di concentrazione di Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA), Zinco, Piombo, Rame e Cadmio, risultano ancora molto elevate, ed in alcuni casi maggiori rispetto ai valori determinati nel corso della campagna di caratterizzazione precedente (IPA, Piombo e Rame).

*I risultati relativi alla determinazione dei contaminanti negli organismi marini hanno confermato i dati del 1999: le concentrazioni più elevate riscontrate negli organismi bivalvi (*Mytilus edulis*) sono quelle rela-*

tive al Piombo e agli IPA, due tra i contaminanti più significativi dell'area, evidenziando la tendenza al bioaccumulo di questi contaminanti ed il loro potenziale passaggio nella catena trofica.

Infine, la campagna di caratterizzazione del 1999 aveva evidenziato un'alterazione della morfologia del fondale dell'area antistante la colmata, dove i sedimenti sono risultati essere di natura grossolana e costituiti prevalentemente da residui di scorie vetrose e granuli in ferro. Tale alterazione è stata confermata anche dalla campagna di dettaglio, avendo rinvenuto nei sedimenti analizzati numerosi granuli antropici, quali: frammenti scoriacei di colore grigio acciaio, granuli nerastri informi di aspetto vetroso o sub metallico carbone. Tali materiali sono stati determinati sia nelle stesse aree della prima campagna (tra i due pontili di carico e scarico) che in aree più a largo (fino a poco oltre la batimetrica dei -50 m), in corrispondenza delle quali sono stati determinati ancora livelli di concentrazione dei contaminanti molto elevate.»

È indubitabile che siffatti giudizi inducano a guardare con preoccupazione ai rischi per la salute pubblica connessi al perdurare di una tale condizione di profondo inquinamento e, nel contempo, a ritenere particolarmente problematiche le operazioni di smaltimento dei rifiuti provenienti dalle operazioni di bonifica, operazioni già di suo non di agevole realizzazione, come ammesso dal Subcommissario alle bonifiche Cesarano, in sede di audizione (*«Penso che la situazione della Campania sia nota a tutti: nel momento in cui abbiamo tentato di reperire dei siti in cui realizzare la piattaforma - che è un impianto non di smaltimento rifiuti, ma di selezione - abbiamo avuto difficoltà. La ditta pertanto prelevava i rifiuti dalle varie zone, li metteva su questa piattaforma e doveva poi selezionarli, per poi portarli a discarica. In realtà, anche questa operazione è stata impossibile: le comunità locali si sono sempre opposte alla realizzazione della piattaforma; abbiamo fatto dei tentativi, credo nel comune di Villa Literno, Castelvolturmo e Villa di Briano. Inizialmente, i sindaci sembravano favorevoli a quest'iniziativa; poi, dopo aver individuato il sito e avviato le prime pratiche per la costruzione della piattaforma, siamo stati bloccati e non è stato possibile realizzarla.»*).

Alla luce di quanto emerso, anche a seguito delle indagini dell'ICRAM appare comprensibile l'atteggiamento di cautela tenuto da comunità in linea teorica disponibili ad accogliere i rifiuti provenienti da tali operazioni di bonifica e diventa quanto mai urgente ed indifferibile il coinvolgimento delle predette comunità, ai fini di un'ottimale individuazione dei siti e della predisposizione di misure idonee a prevenire ogni rischio per la salute dei cittadini.

È utile, peraltro, sottolineare che, sebbene la Regione Campania operi in regime commissariale anche per quello che riguarda il settore delle bonifiche, le attività finora svolte, a differenza di quelle realizzate in materia di gestione dei rifiuti, hanno visto partecipare tutte le amministrazioni locali interessate, dalle Province ai Comuni, con un ruolo dinamico e attivo sia nell'ambito delle Conferenze dei Servizi, sia in rapporto alle realtà sociali

e produttive presenti nei loro territori e coinvolte dai procedimenti in questione.

In definitiva, in questo come in altri settori, è proprio il coordinamento tra le realtà istituzionali centrali e locali, e tra queste e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti, l'elemento che garantisce il buon funzionamento della macchina amministrativa e consente il conseguimento di positivi risultati nella protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini.

In tale prospettiva, la Commissione ha ritenuto opportuno avvalersi delle competenze dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per valutare la praticabilità dell'applicazione delle migliori tecnologie elettromagnetiche per l'individuazione di aree sospette con possibili interramenti nel sottosuolo di consistenti masse di rifiuti di natura ferromagnetica, con risultati interessanti, anche per le prospettive successive di utilizzazione. La campagna aeromagnetica è stata svolta in Campania nel periodo 22-25 marzo 2004 ed ha riguardato le province di Napoli e Caserta. I comuni interessati sono stati Acerra, Casal Di Principe, Castel Volturno, Cicciano, Grazzanise, Marigliano, Nola, Roccarainola, Santa Maria La Fossa, San Tammaro e Villa Literno, per una superficie complessiva, coperta da rilievo aeromagnetico, di circa 100 chilometri quadrati; i dati acquisiti e le informazioni raccolte durante questa campagna andranno inseriti in un sistema informatico di derivazione del Sistema informativo della montagna (SIM) del Corpo forestale dello Stato, e, unitamente ad altre analoghe iniziative complementari svolte a terra, consentiranno di poter avere, finalmente, un quadro il più possibile aggiornato del territorio campano, premessa indispensabile di ogni seria politica ambientale.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi
a crimini nazifascisti

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 14,55 alle ore 15,05.

COMMISSIONE PLENARIA

Presidenza del Presidente
Flavio TANZILLI

La seduta inizia alle ore 15,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Flavio TANZILLI, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Seguito dell'esame della relazione conclusiva

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame della relazione conclusiva, iniziato nella seduta del 24 gennaio 2006.

Interviene il senatore Maurizio EUFEMI (UDC).

Flavio TANZILLI, *presidente*, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 16, riprende alle ore 16,30.

Interviene il senatore Luigi MARINO (MISTO).

Flavio TANZILLI, presidente, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16,55.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

40ª Seduta

Presidenza del Presidente
Carmine COZZOLINO

La seduta inizia alle ore 15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE comunica che il Comune di San Marzano sul Sarno ha inviato, in data 24 gennaio 2006, una nota informativa.

Audizione di rappresentanti del Consorzio Cooperative Costruzioni

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti del Consorzio Cooperative Costruzioni per la disponibilità a corrispondere alle esigenze dell'inchiesta parlamentare e per la cortese sollecitudine con la quale hanno accolto l'invito della Commissione.

Interviene sull'ordine dei lavori il senatore SCALERA, al quale replica il PRESIDENTE.

Il PRESIDENTE formula alcune domande.

Interviene sull'ordine dei lavori il senatore SCALERA, al quale replica il PRESIDENTE.

Il dottor SAPORETTI, il geometra GUGLIELMO e l'avvocato RUSSO rispondono alle domande avanzate.

(Nel corso dell'audizione ha luogo un passaggio in seduta segreta).

Il dottor SAPORETTI consegna quindi una documentazione relativa ai lavori di sistemazione del Canale Conte di Sarno.

Intervengono quindi per svolgere considerazioni sui lavori della Commissione i senatori SCALERA e DEMASI, ai quali replica il PRESIDENTE.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti del Consorzio Cooperative Costruzioni per il contributo fornito all'inchiesta parlamentare e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione del sostituto procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, dottor Filippo Beatrice

Il PRESIDENTE ringrazia il dottor Beatrice per la disponibilità a corrispondere alle esigenze dell'inchiesta parlamentare e per la cortese sollecitudine con la quale ha accolto l'invito della Commissione.

Il senatore SCALERA e il PRESIDENTE intervengono per formulare domande e per svolgere considerazioni anche sui lavori della Commissione.

Il senatore SODANO Tommaso interviene sui lavori della Commissione.

Il dottor BEATRICE risponde alle domande avanzate e consegna copia di un decreto di archiviazione emesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli in data 5 maggio 1997.

Il senatore SCALERA interviene per svolgere alcune considerazioni.

Il PRESIDENTE ringrazia il dottor Beatrice per il contributo fornito all'inchiesta parlamentare e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,50.

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5^a) **Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006

553^a Seduta

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Maria Teresa Armosino.*

La seduta inizia alle ore 9,45.

(3685) Ratifica ed esecuzione del Protocollo elaborato in base all'articolo 43, paragrafo 1, della Convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Convenzione EURO-POL) che modifica detta Convenzione, fatto a Bruxelles il 27 novembre 2003

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Su proposta del relatore FASOLINO (FI), con l'avviso favorevole del sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, la Sottocommissione conviene di esprimere parere di nulla osta sul provvedimento in titolo.

(3289) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile, con Allegato, fatto a Roma il 6 ottobre 2004

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Il relatore FASOLINO (FI) illustra il provvedimento in esame, rilevando, per quanto di competenza, che occorre riformulare la clausola finanziaria di cui all'articolo 3, comma 1, del disegno di legge in esame,

aggiornando la copertura al vigente bilancio triennale 2006-2008, posto che sull'accantonamento richiamato a copertura sussistono sufficienti disponibilità. Tale aggiornamento non risulta invece necessario per la decorrenza degli oneri, in quanto già fissata a partire dal 2007.

Su proposta del presidente AZZOLLINI, con l'avviso favorevole del sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, la Sottocommissione conviene, quindi, di conferire mandato al relatore a redigere un parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere di nulla osta a condizione che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'articolo 3, comma 1, le parole: "2005-2007" siano sostituite dalle seguenti: "2006-2008"».

La seduta termina alle ore 9,55.

