COMMISSIONE VIII

AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

XXII

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 OTTOBRE 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'AMBIENTE E PER I PROBLEMI DELLE AREE URBANE, ONOREVOLE VALDO SPINI, SUGLI ORIENTAMENTI DEL GOVERNO IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE CERUTTI**

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Seguito dell'audizione del ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane, onorevole Valdo Spini, sugli orientamenti del Governo in materia di disciplina della gestione dei rifiuti:

Cerutti Giuseppe, *Presidente* 573, 577, 578, 584, 586

Brambilla Giorgio (gruppo lega nord) 584

Filippini Rosa (gruppo PSI) 580

Galli Giancarlo (gruppo DC) 575, 577, 578, 581

Ronchi Edoardo (gruppo dei verdi) 579

Spini Valdo, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane* 573, 575, 577, 578, 579, 584

Tripodi Girolamo (gruppo rifondazione comunista) 583

Turroni Sauro (gruppo dei verdi) 582

ALLEGATO: Documentazione presentata dal ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane 587

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,20

Seguito dell'audizione del ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane, onorevole Valdo Spini, sugli orientamenti del Governo in materia di disciplina della gestione dei rifiuti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane, onorevole Valdo Spini, sugli orientamenti del Governo in materia di disciplina della gestione dei rifiuti.

Nel ringraziare il ministro per la sua presenza in Commissione, ricordo che già nella seduta del 20 ottobre 1993 la disciplina della gestione dei rifiuti era stata oggetto di più interventi e che sulla medesima il ministro si era giustamente riservato di raccogliere ulteriori elementi. Ricordo anche che in quella seduta eravamo alla vigilia dell'adozione di un decreto-legge che mi auguro possa essere portato quanto prima all'esame del Consiglio dei ministri, di modo che sia possibile attivare almeno la parte di carattere generale relativa al provvedimento, e che avevamo chiesto al ministro Spini di farci conoscere lo spazio legislativo accordato a questa Commissione, anche a seguito dell'attività da noi svolta su questo settore.

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane*. Desidero ringraziare lei, signor presidente, e la Commissione per avermi offerto questa nuova occasione di confronto su un tema così importante, uno dei tanti su cui bisogna riguadagnare il tempo perso, e da questo punto di vista so benissimo che per quanto riguarda la Camera vi sono state già iniziative ed elaborazioni importanti.

Per l'anno 1992 è stato rilevato un incremento in peso di rifiuti solidi urbani del 2-3 per cento. Si tratta di dati non omogenei, i quali però dimostrano che alla situazione venutasi a determinare si accompagna quasi una modificazione merceologica dei rifiuti solidi urbani, con incremento delle frazioni di carte e plastica dovute essenzialmente agli imballaggi ed alla diminuzione percentuale della frazione organica.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali, in particolare quelli di origine industriale, la stima è più complessa sia per la modifica del panorama industriale nazionale, sia per la maggiore attenzione da parte delle industrie ad inserire modifiche nei cicli produttivi tesi ad ottenere una riduzione nella produzione di rifiuti.

Premesso che il 1993 non è l'anno della relazione biennale sullo stato dell'ambiente, e che comunque vi sarà la relazione dell'ISTAT, la quale verrà redatta anche con il concorso del nostro patrocinio, per cui è prevedibile che tra un mese circa sia possibile desumere anche da essa qualche ulteriore dato, è comunque innegabile che ci troviamo in una situazione di difficoltà ad avere un costante e preciso quadro di conoscenze relativo alla produzione di rifiuti di qualsiasi origine. Ciò anche per la parziale o nulla applicazione di alcuni strumenti previsti dalla normativa vigente, quali: gli osservatori regionali sui rifiuti (articolo 3, comma 6, della legge n. 475 del 1988); il catasto nazionale dei rifiuti, che dovrebbe entrare in funzione adesso (articolo 3, commi 1 e 5 della legge n. 475 del 1988).

Come è noto, lo smaltimento dei rifiuti urbani avrebbe dovuto trovare corretta destinazione negli impianti individuati dai piani regionali, a proposito dei quali tralascio i riferimenti legislativi. Le regioni hanno però sviluppato i piani con molto ritardo, e in molti casi non sono passate alla concreta operatività degli stessi, anche per la mancata adozione formale. Vi è quindi una situazione di stallo che si è risolta solo parzialmente con la rielaborazione di tali piani nel tentativo di superare le difficoltà registrare, soprattutto per quanto concerne l'opposizione alla localizzazione degli impianti, e rispetto alla quale sono consapevole che il Ministero dell'ambiente non ha finora utilizzato il potere sostitutivo previsto dall'articolo 3 della legge n. 441 del 1987.

Tale situazione si è tradotta nella mancata realizzazione di impianti, soprattutto a tecnologia complessa (compostaggio/rdf ed incenerimento con recupero energetico), il che ha determinato il ricorso prevalente, se non esclusivo, alla tecnologia di smaltimento in discarica, spesso ricorrendo a ordinanze sindacali e regionali « contingibili ed urgenti » che permettessero l'abbancamento dei rifiuti anche in siti e con modalità non rispondenti alle prescrizioni normative. Purtroppo, vi sono alcune regioni in cui questa pratica dell'eccezione è diventata regola. Nel campo dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, quindi, si continua a registrare una persistente situazione di precarietà.

Non vi riferirò, in quanto credo li conosciate meglio di me, i dati dell'ultima relazione sullo stato dell'ambiente, e anche per quanto riguarda i dati Tecneco lascerò la documentazione alla Commissione.

Va segnalato che i piani regionali avrebbero dovuto occuparsi anche dello smaltimento dei rifiuti speciali, per la gran parte di origine industriale, ma in realtà la pianificazione per lo smaltimento dei rifiuti industriali è ancora più carente di quella dei rifiuti solidi urbani.

Con la legge n. 475 del 1988 e successivamente con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 agosto 1990, si è cercato di ovviare al problema inducendo le regioni a dotarsi di programmi di emergenza, introducendo anche la possibilità di accedere a finanziamenti pubblici.

Nessun impianto di « iniziativa pubblica » è stato peraltro avviato, e i 600 miliardi di mutui della Cassa depositi e prestiti non sono stati iscritti nella legge finanziaria 1992.

Dunque, la situazione da cui si deve partire risulta, effettivamente, molto carente.

Voglio ricordare adesso le possibilità di intervento: azione di prevenzione tendente a modificare la qualità di rifiuti prodotta e indurre la pericolosità degli stessi; azione di valorizzazione, attraverso lo studio e l'introduzione di sistemi tesi a favorire il massimo recupero di energia e risorse dai rifiuti; azione di corretto smaltimento; introduzione di tecnologie « pulite »; introduzione nel ciclo di produzione di sezioni tecnologiche atte a qualificare merceologicamente i residui di lavorazione.

Tutti gli interventi sopra elencati necessitano, certamente, di un combinato disposto di azioni di carattere sia legislativo, sia gestionale. L'intervento legislativo – peraltro uno dei punti sui quali mi avete avanzato richieste specifiche – vede alcuni temi che sono stati affrontati dal Governo o dal Parlamento. Per quanto riguarda il primo, esso ha la delega al recepimento delle direttive 91/156 e 91/689 ed ha all'attenzione il problema del recupero – ringrazio il presidente per aver detto che è bene che questo avvenga –, il quale verrà affrontato con decreto-legge non appena avremo presente anche il ministro Savona in una delle prossime riunioni del Consiglio dei ministri. Il Governo ha inoltre affrontato il problema degli strumenti economici con diverse iniziative: il decreto legislativo per la finanza territoriale, che affronta il problema della tassa sui rifiuti introducendo anche il diritto di privativa per i rifiuti assimilabili; la delega al Governo fino al giugno 1993 in materia di tariffe sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; la proroga fino al 15 dicembre 1993 per l'esercizio di tale delega contenuto nel disegno di conversione del decreto-legge in materia di IVA.

GIANCARLO GALLI. L'avevamo bocciata in Assemblea, ma ora il decreto è stato reiterato.

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane*. Per completare i temi che il Governo ha affrontato con iniziativa legislativa o con decreto-legge, ricordo, infine, la modifica dell'imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica, introdotta, per iniziativa parlamentare, nel decreto-legge relativo alla *minimum tax*, che sarà poi reiterato.

Per quanto riguarda il problema degli imballaggi, esso è già stato affrontato con il decreto-legge n. 330 del 1993 recante proroga di termini, ora reiterato, con il quale si proroga il termine per il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e quello per l'applicazione dei relativi contributi. Per quanto attiene invece al problema del catasto dei rifiuti, anch'esso è già stato affrontato con il decreto-legge n. 330 del 1993, articolo 28, ora reiterato.

Sia alla Camera, sia al Senato, sono in corso altre iniziative legislative: il testo unificato alla Camera; al Senato il disegno di legge Golfari sul recupero; il disegno di legge, atto Senato n.1508, recante interventi correttivi in materia di finanza pubblica, che all'articolo 16 modifica la legge n. 241 del 1990 e semplifica il procedimento autorizzativo sostituendo in certi casi l'autorizzazione con l'autonotifica.

È chiaro che un unico atto legislativo per regolamentare tale materia è certamente auspicabile dal punto di vista teorico, ma in questo momento è molto difficile pensare di poterlo realizzare, in quanto si tratta di una materia che è molto complessa e con interconnessioni evidenti con altri comparti (finanza locale, procedimento amministrativo, eccetera).

Ma anche se non vi potesse essere un unico provvedimento legislativo, condivido con la Commissione ambiente della Camera l'idea di un approccio unico e quindi di una visione unitaria e di un adeguato coordinamento.

Molti parlamentari intervenuti nel dibattito, tenutosi il 20 ottobre scorso presso la Commissione ambiente della Camera, hanno evidenziato l'opportunità di definire il modo migliore di affrontare questa complessa situazione, chiarendo, in via preliminare, i ruoli e gli orientamenti sulle singole materie.

Mi sembra di poter discutere con la Commissione una situazione di questo genere. Il Parlamento si sta già occupando, in sede legislativa o consultiva, di strumenti finanziari (la tassa sui rifiuti, quella sui sacchetti, il contributo di riciclaggio). Si sta altresì occupando di imballaggi (l'estensione della privativa dei comuni, la proroga dei termini per il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio).

Il Governo si sta già occupando – né poteva fare diversamente – del recepimento delle direttive. La volta scorsa ho sentito, mi pare dall'onorevole Galli, che il Governo poteva non recepire nella legge comunitaria le direttive comunitarie. Questo non è certo possibile, onorevole Galli !

GIANCARLO GALLI. Dicevo di non recepirle così...

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane*. Il Governo non poteva certamente esimersi dal farlo.

Fermi restando la partecipazione del Governo al dibattito in Parlamento ed il giudizio di quest'ultimo – che è sovrano – sulle iniziative del Governo, come ad esempio quella per la conversione del decreto-legge sul recupero, il cui testo ho diffuso a livello ufficioso nella precedente riunione, credo che si potrebbero effettivamente sviluppare da parte di tutti le sinergie per poter conseguire – ciascuno dalla propria parte – questi obiettivi, con un approccio unitario e convergente.

Se ben ricordo, l'onorevole Testa, in particolare, aveva chiesto di conoscere alcune prime indicazioni sugli indirizzi che il Governo intenderebbe seguire in attuazione della delega richiesta con il disegno di legge comunitaria 1993. Sostanzialmente, si tratterebbe di anticipare, da parte nostra, ciò che avverrebbe qualora questa legge venisse approvata. Mi sembra,

questo, un punto utile per il dibattito che può essere aperto nelle forme più opportune.

In proposito, ho preparato alcune schede concernenti la possibilità di applicazione della delega. Una prima scheda riguarda l'indicazione dei principi ispiratori delle norme che regolamentano la materia. Una seconda scheda concerne le definizioni in rapporto alla normativa nazionale vigente, i problemi che si aprono e le proposte. Una terza scheda concerne le competenze dello Stato, delle regioni, delle provincie e dei comuni in rapporto alla legge comunitaria. Una quarta scheda attiene alla pianificazione dei rifiuti. Vi sono poi altre schede sullo smaltimento e sulle altre operazioni che vengono richieste (recupero dei rifiuti, recupero dei rifiuti derivanti da particolari tipologie di beni di consumo e l'ammasso temporaneo).

Il Governo è pronto, con queste schede, ad affrontare i problemi attuativi. Se tale è l'intenzione del Parlamento, in particolare di questa Commissione, potrebbe essere dato allo stesso Governo un indirizzo. In altri termini, se questa Commissione ritiene, senza attendere l'approvazione della legge comunitaria, di darci degli indirizzi per quanto riguarda la sua applicazione, questo potrebbe essere senz'altro un dato ed un fatto altamente positivo. In questo modo probabilmente eviteremmo di cadere nei timori ventilati da taluni, ossia che da parte del Governo vi sia una volontà di « spogliare » il Parlamento di una sua capacità legislativa. Al contrario! Credo che il Governo debba intervenire soltanto quando è strettamente necessario.

Per quanto riguarda il recupero delle materie prime secondarie, se siamo bene informati (in proposito ricordo che abbiamo incontrato diverse delegazioni di varie parti: imprenditoriali e sindacali) si pone veramente una necessità di legalità, al fine di evitare la punibilità di comportamenti che oggettivamente non sono punibili. Per il resto, il Governo intende assolutamente beneficiare dell'ampia elaborazione che c'è stata, ed è pronto a fare la sua parte con le schede programmatiche cui prima ho fatto cenno. Tuttavia, come ministro vorrei fare una considerazione. Noi potremmo anche rielaborare le nostre schede e le nostre indicazioni programmatiche alla luce di un indirizzo, di una risoluzione che la Commissione eventualmente volesse darci. In ogni caso, siamo assolutamente « schiavi » vostri (« ciao » deriva da dire schiavo!) per qualsiasi indicazione che vorrete darci in proposito. Comprendiamo infatti l'utilità di un indirizzo che possa in qualche modo consentirci di andare avanti.

Ho presentato il disegno di legge sulle materie prime-secondarie; credo che sia assolutamente chiaro che si tratta di un disegno di legge preciso nelle sue finalità ed indicazioni. Da questo punto di vista penso che esso possa essere largamente condiviso; e a giudicare dalle reazioni del paese e dalle dichiarazioni giornalistiche che vi sono state, mi pare infatti che esso sia condiviso.

Penso pertanto che possa essere senz'altro affrontato il problema degli strumenti economici e quello degli imballaggi e, più in generale, quello degli strumenti legislativi, la minore produzione e il recupero dei rifiuti.

La tariffazione dovrebbe avere i seguenti obiettivi: il metodo deve perseguire la finalità di scoraggiare la produzione di rifiuti e incentivare il conferimento separato. Questo può significare attribuire a chi si deve e si dovrà occupare della raccolta separata obbligatoria, assieme all'onere di effettuarla, la libertà di organizzarla nella forma più efficiente. Dato che il servizio pubblico già opera raccogliendo enormi quantitativi di rifiuti solidi urbani, può ben essere che lo stesso continui nelle forme della convenzione ad occuparsi della raccolta differenziata degli imballaggi presso le abitazioni e i negozi; tutto ciò, però, attribuendo molto correttamente gli oneri al soggetto cui competerà la raccolta differenziata. È chiaro che il trasporto ed il recupero degli imballaggi graverà sul soggetto che la legge identificherà come responsabile di tale attività.

In ogni caso, il Governo, nell'articolo 29 del decreto-legge n. 331 del 1993, ha recepito gli emendamenti proposti dal Parlamento. Se poi si ritenesse che non li abbia

recepiti, siamo qui per farlo. In questo caso si estende il prelievo sulla materia prima « vergine », mentre si esclude quella derivante dal recupero. Il testo introduce l'obbligo da parte dei ministri dell'ambiente e dell'industria di definire i criteri per agevolare la raccolta differenziata, il recupero e la rigenerazione, e sviluppare il mercato dei prodotti derivanti dal reimpiego o riciclo del materiale.

Naturalmente, se la Commissione riterrà di fornirmi indicazioni sul testo che ho illustrato in maniera del tutto ufficiosa, penso senz'altro che potranno essere utili; in ogni caso la Commissione è sovrana: della materia si discuterà in Parlamento.

Signor presidente, onorevoli colleghi, credo che sia chiara una cosa di cui mi assumo tutta la responsabilità: io sto cercando di cambiare la politica del rifiuto seguita dal Governo fino adesso ! Come ho cercato di illustrare con dei dati, di cui vi ho fatto grazia, per non appesantire la nostra riunione odierna, la svolta che vi è stata in materia di recupero deriva dal fatto che io ho voluto mettere fine ad una lunga diatriba con il Ministero dell'industria, che non aveva prodotto alcun risultato, ed affrontare il tema nell'ambito in cui esso poteva esserlo, ma certamente in modo costruttivo e con la volontà di risolvere i problemi.

In ogni caso, sono qui dinanzi a voi per ricevere indicazioni sui limiti in cui la Commissione vorrà che si svolga l'azione governativa e sui limiti in cui la Commissione vorrà invece che si possa svolgere la sua azione legislativa.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire sulle conclusioni da lei esposte.

GIANCARLO GALLI. Vorrei anzitutto che il ministro Spini precisasse, se possibile, le conclusioni operative. Non ripeterò quanto detto la volta scorsa, né ritengo utile ribadire il fatto che soprattutto in materia ambientale, ma non solo su questa, siamo ormai di fronte ad un rovesciamento dei compiti, nel senso che il Governo legifera e il Parlamento amministra o cerca di amministrare quel poco che resta sul tavolo. Infatti, tutta la legislazione ambientale è attuata tramite decreti che recepiscono direttive comunitarie e che funzionano poco e male. Quindi, quando il Governo chiede indirizzi per proseguire il suo lavoro di legislazione e per prevedere ulteriori interventi legislativi, mi riesce difficile capire cosa debba fare la Commissione. Credo anch'io che in questo momento non possa che esserci una divisione dei compiti e che il Parlamento faccia l'unica cosa che può fare, cioè innovare il sistema; da questo punto di vista potremmo partire dalla privativa per arrivare alle questioni degli imballaggi e degli strumenti finanziari, nonché alla pianificazione, alle procedure, allo snellimento delle medesime e ai meccanismi per approvare i progetti e per realizzare gli impianti, essendo questo l'obiettivo da raggiungere se vogliamo realizzare una vera alternativa alla discarica.

Quindi, non ho capito in quale ambito il Governo ritenga di poter collaborare fattivamente e continuativamente con la Commissione. Credo che chiarire questo punto sia assolutamente fondamentale; diversamente, ci troveremo ancora una volta di fronte ad un numero consistente di fattori...

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane.* Non capisco la domanda. Tutto ciò che esula da quanto ho chiesto, rientra tra i compiti del Parlamento...

GIANCARLO GALLI. Non è così se si tiene conto che i decreti *in itinere,* il recepimento delle direttive comunitarie al Senato e il decreto-legge sono sottratti alla valutazione della Commissione. Quindi, in che modo essa può utilmente lavorare per ricomporre un quadro unitario ? Dico ciò considerando il decreto-legge sulla « proroga-termini » ed il problema della tassazione sui rifiuti, sulla quale, così come definita nel contesto della legge-delega e nel decreto legislativo, la Commissione ha

espresso parere negativo. Dunque, estendiamo o riduciamo la privativa comunale ? Credo che questa non sia una questione secondaria: a suo tempo il testo della legge-delega è passato perché il Governo vi ha posto la fiducia per altri motivi. Ci troviamo di fronte ad una prospettiva che, almeno per quanto mi riguarda, è l'esatto contrario di quella che vorremmo che fosse. L'ipotesi su cui possiamo lavorare è quella della « proroga termini » ? Oppure quella del decreto sull'IVA che verrà reiterato o del decreto sui rifiuti che introduce una serie di novità e sul quale, quindi, sarebbe giusto discutere ?

Ripeto, non riesco a capire come sia possibile mettere insieme tutti questi pezzi.

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane.* A me era stato affidato un compito in particolare, cioè quello di illustrarvi i problemi relativi all'attuazione delle direttive comunitarie. Se volete posso leggervi la documentazione che i miei uffici hanno predisposto al riguardo, ma siccome si tratta di dieci schede, una per ogni direttiva, ritenevo opportuno risparmiarvene la lettura, in quanto ho detto che le consegnerò alla Commissione.

Credo che il Parlamento, conclusa una riflessione su ciò che intende affermare, possa poi inserirla nei vari decreti. Altrimenti, si può agire in altro modo, cioè chiedendo al ministero che predisponga un « decretone » su tutto, ma non credo che l'intendimento fosse questo. Dunque, siccome il problema è rovesciato, nel senso che evidentemente riguarda la Commissione...

GIANCARLO GALLI. Ma quando andiamo in Assemblea non siamo noi a dominare la materia, bensì, di volta in volta, la Commissione finanze, la Commissione affari costituzionali, la Commissione bilancio. I nostri emendamenti vengono regolarmente respinti, per cui in Assemblea ci troviamo a patire lo scontro con il Governo e con le altre Commissioni. Ciò accade perché questi problemi sono « governati » pezzo per pezzo secondo criteri che non sono certo quelli della logica ambientale e della tassazione con finalità ambientali. Se il Governo ritira i « pezzi » contenuti nei vari decreti e li riunifica offrendo al Parlamento un elemento unico su cui discutere, allora ragioniamo. Altrimenti, siamo destinati ad uno scontro che è inutile ripetere, anche perché ormai lo affrontiamo da mesi. Ripeto, sarà così se il Governo intende proseguire sulla strada dei decreti-legge. Invece, se è intenzionato ad avviare un'iniziativa con il Parlamento, potrebbero essere utilizzati i vari provvedimenti di legge che abbiamo in materia, operando all'interno dei medesimi sulla base di valutazioni che, ovviamente, tutti possono esprimere.

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane.* Perché la Commissione non ricorre ad una risoluzione in cui invita il Ministero dell'ambiente a farsi parte attiva su una serie di questioni ? In questo modo potremmo poi portare avanti assieme un'azione che non sia di esclusiva pertinenza del Ministero dell'ambiente. Quello che è certo è che il mio dicastero non può da solo ritirare i decreti del Governo, può attivarsi per modificarli, per collaborare con voi.

Ripeto, ho consegnato alla Commissione un documento piuttosto cospicuo che non vi ho letto per non rubarvi troppo tempo. Comunque, se volete posso farlo, oppure possiamo anche aggiornarci a quando lo avrete letto. Ho confermato una volontà – ma ovviamente è necessario che anche gli altri ministri mi diano sponda, come peraltro sta avvenendo –, cioè quella di sistemare la questione del recupero dei residui di lavorazione perché in varie regioni mi viene fatto presente che vi sono situazioni di illegalità. Vi ho anche messo a conoscenza, in via ufficiosa, del testo del decreto che ho concordato con l'industria e che ritengo possa andare all'esame del Parlamento.

PRESIDENTE. Verrà adottato dal prossimo Consiglio dei ministri ?

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane.* O dal prossimo Consiglio dei ministri o dal successivo.

Su richiesta della Commissione ho anche presentato le schede correlate all'attuazione della legge comunitaria (anch'esse fanno parte della documentazione che ho portato con me, per cui possiamo esaminarle assieme adesso, oppure potrete esaminarle dopo, in quanto anche esse sono tra i documenti che lascerò alla Commissione).

Poc'anzi ho concluso chiedendo a voi, qualora riteniate di « cucire » assieme talune questioni, di ricorrere ad una risoluzione che io possa far valere anche nei confronti degli altri ministri.

Per quanto riguarda il problema del recupero, affrontato con decreto-legge, ho letto su *Il Sole 24 ore* una dichiarazione critica dell'onorevole Galli. A me sembra, invece, che vi sia un atteggiamento positivo nella volontà di intervenire immediatamente. Salvo poi verificare se sarà condiviso o meno, sarei dell'avviso di procedere con quel decreto.

Per ciò che attiene a tutto il resto, a me sembra che siamo qui anche per capire gli indirizzi del Parlamento e, almeno per quanto mi riguarda, sono senz'altro pronto a collaborare.

EDOARDO RONCHI. Ho apprezzato la volontà manifestata dal ministro, mentre per quanto riguarda la relazione, trattandosi di materia ovviamente non semplice, gradirei leggerla, anche se ho condiviso la parte che ci è stata esposta a voce.

Direi che dovremmo accogliere la proposta di una risoluzione, in quanto utile a mio avviso. Il quadro generale richiederebbe un testo unico, e non a caso la Camera vi stava lavorando, ma purtroppo abbiamo dovuto far fronte a tanti provvedimenti e su quel versante non siamo stati tempestivi. Credo che un simile testo sia utile perché tra i tanti difetti delle direttive comunitarie vi è anche quello di non poter interferire con la legislazione esistente, nel senso di abrogare o modificare in modo sostanziale, al di fuori di determinati canali fortemente precostituiti. Ciò fa sì che venga ad intensificarsi la cosiddetta legislazione per strati, col risultato che l'effetto pratico è molto confuso, nonostante le buone intenzioni dichiarate nei testi.

A proposito della proposta di risoluzione, faccio notare che tra l'altro gli uffici hanno già istruito i provvedimenti *in itinere* che per diversi aspetti hanno conseguenze sulla gestione dei rifiuti. Potremmo pertanto chiedere al Governo di riconsiderarli e di assumerne alcuni o in un nuovo provvedimento, per esempio nello schema di decreto annunciato, oppure, semplicemente, concordando, in un quadro organico, delle modifiche ai testi normativi che verranno esaminati. Non credo che si possa fare molto di più.

Quanto al recepimento delle direttive comunitarie, la mia opinione è che se potessimo avere le schede con un certo anticipo, saremmo in condizione di inserire nella risoluzione, cui qui si è fatto cenno, dei precisi indirizzi.

Sappiamo bene che una volta approvata dal Consiglio dei ministri la normativa, il nostro parere sulla stessa non sarà vincolante: ossia, il Governo può prescindere dal nostro parere, come del resto è già accaduto. In ogni caso, la procedura che è stata qui adombrata potrebbe rivelarsi utile per la formulazione, a monte, del testo.

Avremo occasione di esaminare nel merito il provvedimento proposto dal ministro dell'ambiente sulle materie prime secondarie; mi rendo conto, tuttavia, che esiste un problema relativo allo smaltimento, con il recupero e il riciclaggio delle materie prime secondarie. Occorre porre attenzione su tali problemi non solo alla luce di quella sentenza che ha cassato il precedente atto amministrativo, ma anche perché potrebbe determinarsi il rischio – avremo comunque modo di parlarne più diffusamente – che impianti presentati come « riciclatori » di materie prime secondarie abbiano, in realtà, un loro vantaggio economico ed industriale nello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi. Questi ultimi infatti potrebbero essere im-

piegati come combustibili o come componenti di una produzione che non ha alcun valore di mercato, il cui costa tuttavia è inferiore a quello necessario per un loro effettivo smaltimento. Mentre non vi è alcuna preoccupazione per quelle materie prime-seconde che non hanno dei componenti tossici e nocivi e qualsiasi loro reimpiego è utile, meritano una particolare attenzione ed una distinzione quelle materie che hanno componenti tossiche e nocive.

ROSA FILIPPINI. Nel premettere che anch'io sono dell'opinione che possa essere accolto il suggerimento del ministro, vorrei chiarire meglio alcuni punti perché credo che all'origine di questa vicenda vi sia un difetto di comprensione relativamente ai provvedimenti sullo smaltimento e riciclaggio dei rifiuti.

La nostra Commissione si è infatti trovata nel disagio di non avere un punto di partenza. Avevamo acclarato la necessità di un testo unico, ma ci siamo trovati superati ed incalzati dagli eventi, ossia dai provvedimenti del Governo, sui quali avremmo potuto avere un confronto se fossero stati tutti presentati dal Ministero dell'ambiente, ma così non è stato: sono stati presentati da ministeri con diverse competenze.

Questo nostro disagio non è certo un fatto personale o relativo al prestigio della Commissione ambiente della Camera! Anzi, ritengo che il Ministero competente debba assumerlo come proprio, altrimenti non è possibile intenderci. Si tratta infatti di un disagio che esprime con evidenza l'impossibilità di governare tale materia. Questo sarà un problema anzitutto del Ministero dell'ambiente e poi della Commissione.

Se ci intendiamo su tale punto, allora diventa comune l'esigenza di individuare un punto di partenza. La risoluzione può dunque rivelarsi uno strumento utile se il ministro ha intenzione di servirsene nei confronti del Governo, per riunificare i vari spezzoni contenuti nei diversi provvedimenti. Farò un esempio concreto. Un parere negativo espresso dalla Commissione ambiente è stato tenuto in conto alquanto marginalmente dalla Commissione finanze, la quale si è giustamente limitata – non conoscendo la materia – a chiedere il rinvio di un anno dell'entrata in vigore del decreto legislativo sul riordino della finanza territoriale.

Ognuno di noi non sa quanto potrà durare questa legislatura e quindi non sa per quanto tempo potrà continuare a lavorare la nostra Commissione, nell'esame di decreti presentati dal Governo. È quindi possibile renderci conto che il rinvio di un anno non risolve assolutamente alcunché, in quanto, rimanendo invariato il quadro generale, fra un anno si riproporrà lo stesso problema, forse con un altro Parlamento, ma ciò non potrà far cambiare di molto i termini della questione.

A fronte di un decreto – è, questo, uno dei tanti esempi che si possono fare – che estende un diritto di privativa dell'ente locale, se l'indirizzo è quello di affermare una responsabilità dei produttori, dei consumatori e dei distributori, allora si potrebbero avere due princìpi tra loro contrastanti, in merito ai quali non saprei francamente cosa proporre. Omogeneizzare la materia, infatti, non significa trovare dei *traits d'union*, ma far sì che le scelte operate vadano tutte verso la stessa direzione.

Non si può dunque che partire da un'intenzione dichiarata dal Governo: cioè con una risoluzione della Commissione che può dimostrarsi utile se poi il ministro, cui è indirizzata, pensa di potersene servire per una materia che non può certo essere affrontata in maniera « schizofrenica ».

Rivolgendomi al collega Galli, sono dell'avviso che si debba arrivare ad una constatazione della situazione in cui attualmente ci troviamo, individuando dei possibili punti di partenza. Da qui l'opportunità di approvare una risoluzione che contenga indirizzi precisi per l'attività del Governo. Sarà in ogni caso necessario raggiungere un'intesa con il ministro dell'ambiente affinché sia possibile intervenire sulla legge comunitaria.

Per quanto riguarda la normativa relativa alle materie prime secondarie, il testo

preannunciato, anche se non ufficialmente, potrà rivelarsi un punto di partenza utile per una soluzione del problema. Sono comunque dell'avviso che si debba andare verso una semplificazione delle soluzioni, anche perché soluzioni provvisorie rischiano di esserlo per un certo numero di anni e di complicare molto quelle definitive. Da qui l'opportunità di valutare attentamente le deliberazioni che si stanno adottando in sede comunitaria e di cercare di identificare il più possibile quelle che saranno le soluzioni finali.

Resta poi uno spazio utile per delimitare il nostro intervento anche sui settori della pianificazione, del consenso delle popolazioni, delle autorizzazioni e degli approcci integrati, a proposito dei quali, avendo letto una proposta di legge presentata al riguardo dall'onorevole Galli, credo che essa contenga spunti notevoli, molto innovativi, peraltro in linea con gli altri settori di cui al disegno di legge di accompagno alla legge finanziaria 1994.

GIANCARLO GALLI. Dopo i chiarimenti avuti dal ministro Spini, credo di poter esprimere l'opinione del gruppo della democrazia cristiana, che, tra l'altro, ha chiesto ripetutamente queste audizioni proprio per superare inerzie, ritardi e complicazioni, quindi per avviare a risoluzione una problematica che era ferma in Commissione, come se tutto dipendesse dal decreto sul recupero, a proposito della quale, per quanto ci riguarda, siamo per un confronto duro ma assolutamente rapido.

Avendo esaminato a fondo le varie questioni, prima fra tutte questa sorta di « incontinenza » legislativa, abbiamo cercato di individuare e ritagliare i compiti che potevano essere riferiti all'attività del Parlamento e della nostra Commissione e siamo giunti alla conclusione che, più che una risoluzione, fosse opportuno presentare una proposta di legge che tenesse conto del dibattito che si era sviluppato e soprattutto delle novità introdotte dal disegno di legge Cassese. Dunque, se dovessi riassumere il nostro punto di vista, direi che esso è condensato nella proposta di legge presentata la scorsa settimana, per cui, se tutto dovesse confluire in una risoluzione, le nostre opinioni di merito e di metodo sarebbero contenute in quel provvedimento.

Per quanto riguarda le questioni legate alla tassazione, ai contributi di riciclo, eccetera, credo che, in una certa misura, sia difficile staccare queste materie dal processo di revisione legislativa. Almeno per quanto riguarda i contributi di riciclo e alcuni principi fondamentali, a mio avviso è assolutamente da modificare il contenuto della legge-delega, nella parte che comporta l'estensione della privativa comunale ai rifiuti derivanti dalle attività artigianali e dei servizi (anzi, poiché il provvedimento parla di attività produttiva, in linea teorica essa potrebbe ricomprendere anche i rifiuti industriali). Si tratta quindi di un principio che va assolutamente ribaltato, per cui da questo punto di vista poniamo un problema di merito al Governo, nel senso che non siamo assolutamente per una estensione della gestione dei rifiuti da parte dei comuni. Poiché vogliamo che la gente paghi meno e abbia servizi migliori, riteniamo che la tassazione si accompagni naturalmente alla soluzione di questi problemi.

Un'altra questione, premesso che prenderemo atto delle schede relative alle direttive comunitarie, è relativa al decreto sulle cosiddette materie prime e seconde. Dovendo esprimersi il Parlamento sul decreto-legge del Governo, è chiaro che in sede di conversione potremo modificarlo, per cui da questo punto di vista non si pongono problemi. Tuttavia, considerato che il ministro ha citato la mia presa di posizione vorrei sottolineare brevemente due aspetti.

Il primo attiene al fatto che il provvedimento in questione non rispetta le direttive, e a questo proposito voglio leggere testualmente una dichiarazione resa dal professor Giampietro: « Con questa bozza di decreto-legge, quindi, in attesa dei chiarimenti comunitari e del recepimento delle direttive, si è pensato bene di dare alla luce una nuova, quarta categoria, ossia quella dei residui. Il suo nome suona più

dolce all'orecchio di quello del fratello indesiderato, i rifiuti. Tuttavia – e questa è la novità –, essa è regolata in modo del tutto analogo ai rifiuti recuperabili di cui al decreto CEE; anzi, i residui di cui si parla in questo decreto non sono altro che i rifiuti recuperati dalla direttiva CEE (se dipendesse da me, io li chiamerei addirittura così) ».

Ho letto questa dichiarazione per dimostrare che quando ho definito un pasticcio giuridico questo provvedimento non sono andato molto lontano. Ciò premesso, adesso voglio porre alcune questioni affinché possano essere valutate dal Governo e soprattutto dal ministro dell'ambiente.

La prima attiene al fatto che vi sono problemi rispetto alla situazione complessiva di cui ho parlato rispetto alla legislazione regionale. Signor ministro, in questo campo non solo non si fa un passo avanti, ma addirittura se ne fanno due indietro, perché nel momento in cui non venisse approvato questo decreto-legge, nel momento in cui i problemi dello smaltimento dei rifiuti urbani (che avrebbero dovuto trovare corretta destinazione negli impianti individuati nei piani regionali) non fossero ricompresi in tale decreto, essi regredirebbero ai livelli del decreto n. 915. Signor ministro, questo è un problema esplosivo, per cui credo che le categorie interessate non tarderanno a muoversi. Infatti, chi non rientra nella fortunata definizione prevista nel decreto-legge – ed è questo il mio sostanziale dissenso – è destinato a regredire al decreto n. 915, in quanto non si colloca in linea con la direttiva comunitaria, che è più favorevole. Dunque, perché non è possibile recepire la direttiva comunitaria, dal momento che facciamo un decreto transitorio quando il termine per il recepimento della direttiva è già scaduto? Il problema è questo, comunque nel merito si può discutere all'infinito. Per quanto mi riguarda, esprimo preoccupazioni e credo siano legittime, anche perché non sono personali, ma derivano dalla lettura dei provvedimenti e dal confronto con le categorie che ne sono interessate.

Ripeto, valuterei con molta attenzione un decreto che rischia di creare più problemi di quanti dovrebbe risolverne. Premesso che per quanto riguarda l'eventuale risoluzione potremmo benissimo discuterla domani, chiedo che l'ordine del giorno della prossima settimana ci consenta di lavorare per affrontare i problemi che possono essere risolti in via legislativa; a tal fine, pertanto, dovremmo togliere la parte che attiene alle direttive comunitarie ed enucleare quella relativa alla tassazione, nel senso di accantonarla in attesa di un chiarimento con il Governo.

SAURO TURRONI. Signor presidente, intervengo per ricordare che presso altre Commissioni della Camera sono in discussione due provvedimenti, il primo avente ad oggetto le norme-quadro in materia di cave, il secondo la rottamazione dei veicoli. Premesso che entrambi i provvedimenti hanno una forte attinenza con l'argomento di cui discutiamo adesso, ritengo che dovrebbe esserci una stretta interrelazione fra l'oggetto dei nostri lavori e quello dei provvedimenti di cui sopra.

Infatti, nelle norme-quadro in materia di cave non vi è nulla a proposito della necessità, a mio avviso inderogabile, che tutti i materiali provenienti dalle demolizioni vengano riutilizzati e reimpiegati come materiale da costruzione, ovviamente mettendo in piedi tutti quegli accorgimenti che consentano a tali processi di mettersi in moto. Per quanto invece riguarda l'altra questione, quella legata al riuso e alla trasformazione dei rottami provenienti dalla demolizione delle automobili e di tutto ciò che ad esse è connesso, credo che il provvedimento adesso in discussione presso la Commissione trasporti sia insufficiente a regolamentare la materia, in quanto si occupa soltanto delle zone interessate dalle aree di rottamazione, per cui non prende in sufficiente considerazione gli altri aspetti.

In ordine alle incentivazioni che da parte del Governo e delle regioni dovrebbero esserci per il riutilizzo dei materiali di demolizione, vi è bisogno di un'azione incisiva da parte del Parlamento nei con-

fronti delle imprese produttrici di automobili, affinché in capo ad esse sia posto l'obbligo del ritiro, dello smantellamento e del riuso di tutti i materiali impiegati per la costruzione delle automobili.

In questo senso, si impone un'azione di coordinamento, perché non vorrei che mentre ci stiamo occupando di tutto ciò, da altre parti ci si muovesse verso direzioni diverse, a scapito della coerenza.

GIROLAMO TRIPODI. Chiedo scusa per non aver potuto partecipare fin dall'inizio al seguito dell'audizione odierna.

Il tema in discussione è di indubbia rilevanza e quindi merita la massima attenzione da parte del Parlamento e del Governo.

Quello dei rifiuti (non solo urbani, ma di ogni tipo) è un settore che in questi anni ha rappresentato uno dei punti più torbidi nella vita del paese. Sul problema dello smaltimento dei rifiuti si sono innescati interessi di ogni tipo, intrecci perversi che hanno visto operare assieme imprenditori, affaristi, mafia e, in qualche caso, anche ambienti massonici, che hanno contribuito a favorire due tipi di inquinamento. Il primo è stato quello ambientale. Attorno all'obiettivo affaristico correlato alla « collocazione » dei rifiuti, si sono venute a determinare scelte che hanno richiamato l'interesse dell'opinione pubblica nazionale. In Campania, per esempio, le cave sono state utilizzate per una loro trasformazione in discariche incontrollate ed inquinanti a causa di prodotti tossici provenienti soprattutto dalle zone industriali del nord. Un fenomeno, questo, che ha investito anche la Calabria. In proposito, vorrei ricordare alcuni episodi che hanno provocato clamorose proteste da parte dei cittadini; mi riferisco alle vicende che hanno interessato un piccolo centro vicino Cosenza e il paese di Condofuri in provincia di Reggio di Calabria. In tali località si sono manifestati intrecci con imprenditori del nord, interessati alla « collocazione » illegale dei rifiuti. Questi imprenditori hanno trovato una copertura sia presso gli enti locali sia nello stesso ente regionale. Episodi simili si sono verificati in molte parti del Mezzogiorno.

Il piano che prevedeva, per il Mezzogiorno, la realizzazione di discariche controllate e di impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non è stato realizzato. Nonostante l'esistenza di una legge che attribuiva alla regione precisi compiti in materia, ci troviamo dinanzi a ritardi e ad attese non soddisfatte della popolazione dei comuni interessati.

Ma il dato che non è esagerato definire più allarmante è quello relativo all'esistenza di uno dei traffici più illeciti che si sia mai verificato. In Campania, per esempio, si è determinata una saldatura tra affaristi e camorra, tant'è che sono tuttora in corso inchieste di carattere giudiziario, che hanno riportato a galla vicende ed intrecci i cui effetti dannosi hanno interessato l'ambiente e lo stesso ordine democratico, nelle zone interessate. Quindi occorre por mano ad una politica che serva da freno a questi traffici illeciti. Mi consta che anche in questo momento ci siano dei faccendieri – non credo infatti che si possano definire imprenditori – che con la loro attività vanno ad inquinare il territorio, causando pericoli per la salute e l'ambiente. Si tratta di affaristi e faccendieri che godono di coperture soprattutto nell'ambito di quelle imprese che producono rifiuti nocivi e non, i quali si rivolgono a questi intermediari dell'illecito per realizzare i loro scopi.

Signor ministro, non ho approfondito le sue proposte in materia e di questo le chiedo scusa. Mi riservo, pertanto, di esaminare la documentazione da lei presentata. In ogni caso, credo sia nostro dovere richiamare l'attenzione del Governo nonché quella delle altre autorità ed enti territoriali – a partire dalle regioni – sulla situazione attuale, affinché sia possibile muoversi in sintonia con un progetto globale teso a individuare la soluzione migliore per questo gravissimo problema che abbiamo dinanzi. La gravità del problema non ha avuto il rilievo e la sottolineatura che meritava, anche in considerazione del fatto che di esso si sono occupati la magistratura e la Commissione antimafia e

che da parte dell'opinione pubblica vi sono state diffuse proteste contro scelte imposte dall'alto e conseguenti a intrecci tra il mondo degli affari e quello dell'illecito. Credo, quindi, che l'intera questione debba essere esaminata a fondo, trovando di comune accordo gli strumenti con cui intervenire. Per quanto ci riguarda, ci attiveremo nel migliore dei modi per dare uno sbocco adeguato a queste esigenze fondamentali e primarie per l'ambiente e per la salute dei cittadini.

GIORGIO BRAMBILLA. Premesso che concordo pienamente con quanto detto dai colleghi che mi hanno preceduto, ricordo che ci eravamo impegnati per costituire un comitato ristretto che facesse un po' d'ordine su tutti i provvedimenti attinenti alla materia dei rifiuti. Adesso, considerato che il ministro ha suggerito una sua proposta e in un certo senso ha invitato anche noi a ribadire il nostro concetto, vorrei sapere se la Commissione sia ancora in grado di collaborare con il ministero per arrivare ad una conclusione sui provvedimenti di cui discutiamo. Credo che il nostro contributo sarebbe attivo, in grado di concorrere, finalmente, alla risoluzione di un problema molto complesso, considerate le tante leggi che regolano i rifiuti.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al ministro Spini, consentitemi una riflessione.

Credo sia stato importante l'incontro di oggi perché ha dimostrato che la Commissione non intende contrapporsi all'azione del ministero, in quanto su un tema tanto delicato è consapevole della necessità di fare pulizia di tutta una serie di atti legislativi e di atteggiamenti che con l'ambiente non hanno nulla a che fare e, molte volte, vengono assunti avendo come obiettivo primario quello economico.

Nella prossima settimana, signor ministro, raccoglieremo la sua disponibilità trasformandola in due atti fondamentali. Al riguardo, però, dico subito che sarebbe difficile elaborare una risoluzione perché essa dà al Governo certi indirizzi di carattere legislativo che, per la verità, vorremmo in parte restassero nell'ambito della nostra competenza. Dovremo quindi studiare un atto che, tenendo conto di ciò su cui la Commissione intende lavorare, trovi il Governo consenziente ad occuparsi degli altri aspetti attinenti alla materia di cui discutiamo. Si tratterà, quindi, di un documento un po' complicato, che ovviamente le sottoporremo prima di discuterne. Mi sembra però di avvertire nel suo intervento e nelle sue precisazioni, signor ministro, una larga disponibilità a continuare su una strada che dia una risposta a quelle urgenze che appaiono ormai indifferibili. D'altro canto, la stessa Commissione si è dimostrata disponibile a rivedere, con i suoi colleghi di Governo, le leggi che su questo versante si sono assommate negli ultimi tempi e che possono aver contribuito a disgregare anziché unificare le varie questioni attinenti ai rifiuti. Sottolineo, infine, che vi è un atto legislativo che la Commissione vorrebbe contenere rigidamente nei suoi ambiti (pur definendoli con lei, signor ministro).

La settimana prossima troveremo uno spazio per giungere ad una determinazione, magari iniziando l'esame di un provvedimento limitato a determinati settori, quale potrebbe essere l'ultima proposta di legge del collega Galli, al fine di ricondurre ad unità di intenti tutta la politica in materia di rifiuti.

VALDO SPINI, *Ministro dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane*. Credo che a questo punto della discussione si imporrebbe un riflessione di carattere generale. Per esempio, potrei chiedervi di trovarmi un settore della politica dell'ambiente che fosse a posto, al momento del mio ingresso al ministero! Io non ne ho trovati, quindi è naturale che adesso cerchi di affrontare un problema alla volta. Credo che alcuni risultati siano stati conseguiti, basti pensare ai parchi e all'Ecolabel. Per quanto riguarda il settore di cui ci occupiamo adesso, cercherò di affrontarlo anche con l'ausilio del sottosegretario Formigoni: lavorando in due, cercheremo di dare una

maggiore enfasi alla nostra azione, in quanto riconosco la grandissima importanza di questo tema.

Per quanto riguarda gli interventi dei colleghi, devo dire che condivido in particolare quanto ha detto l'onorevole Filippini, soprattutto quando ha sottolineato che per il Ministero dell'ambiente e per la Commissione è interesse comune inserire la loro azione in un quadro globale che rafforzi entrambi nei confronti della discussione governativa e parlamentare su un insieme di problemi che magari vengono affrontati da vari punti di vista senza però essere ricondotti ad unità. Quindi, da questo punto di vista il Governo si propone di partecipare attivamente alla discussione della risoluzione, perché essa ha un senso se ci sentiamo impegnati a portarla avanti ciascuno per ciò che attiene alle proprie responsabilità.

Credo di aver compreso che non vi sono ostacoli di principio al decreto sulle cosiddette materie prime secondarie. Per quanto riguarda le osservazioni critiche della Commissione, è mia intenzione farne tesoro: le valuterò con i miei uffici. Sono disponibile ad affrontare la nuova proposta di legge Galli, anche se devo dire, onestamente, di non averla ancora letta, perché credo che possa incidere su materie importantissime come gli imballaggi, le autorizzazioni, le competenze e le responsabilità nel campo dei rifiuti.

I colleghi avranno modo di constatare che gli uffici del ministero hanno predisposto un materiale piuttosto ampio, il quale rappresenta il tentativo non solo fisico ma anche culturale di riportare il tutto nel suo giusto ambito.

Cercherò adesso di rispondere in maniera puntuale alle osservazioni mosse da alcuni colleghi.

Per quanto attiene alle cave, l'onorevole Turroni ha posto un problema molto giusto, anche perché in questo settore siamo di fronte ad un abusivismo rilevante. Credo sia opportuna, quindi, magari riconsiderandola nella risoluzione, una legge-quadro (ed il tentativo di porla in essere è estremamente vecchio), che ci consenta di riprendere le redini di un fenomeno che, altrimenti, potrebbe sfuggirci di mano. Per quanto riguarda invece i recuperi delle rottamazioni delle auto, non so se la Commissione sia in possesso del protocollo che abbiamo firmato con la FIAT, nel quale una parte consistente è dedicata proprio a tale aspetto, ma non dal punto di vista delle aree. Si deve tener conto che quando il nucleo ecologico dei carabinieri è andato a controllare i rottamatori ha elevato multe alla stragrande maggioranza di essi, in quanto non erano in regola con le norme. Quindi, credo che questo sia effettivamente un punto importante. Mi riservo di portarvi, la prossima volta, il protocollo di intesa tra il ministero e la FIAT concernente il recupero delle vecchie auto, potrebbe essere questa l'occasione per affrontare il tema a livello più generale e, se necessario, anche da un punto di vista legislativo.

Quanto al problema delle discariche abusive nel Mezzogiorno e ai rapporti con la criminalità organizzata, faccio presente che ciò è uno dei prodotti di questa politica dissennata. Quando infatti si manda quasi il 90 per cento dei rifiuti in discariche, alla fine avviene che una buona parte di esse risulta illegale. Quali sono le agenzie specializzate nelle illegalità ? Ci sono agenzie anche efficienti, nelle illegalità ! È un campo in cui la criminalità organizzata si è ampiamente inserita.

A ciò dobbiamo aggiungere che, in genere, nessuno vuole le discariche. Mi è stato detto che nel Mezzogiorno, a volte, la camorra o la criminalità organizzata hanno anche il compito di tener buona la gente, perché non protesti e accetti le discariche...

Pertanto, se noi riusciamo, con il decreto concernente le materie prime e seconde, a diminuire la quantità dei rifiuti che vanno nelle discariche, probabilmente riusciremo anche a diminuire i profitti della criminalità organizzata. In ogni caso, il nucleo ecologico dei carabinieri ha partecipato attivamente, presso il mio Ministero, sotto la direzione della magistratura (e quindi con funzioni di polizia giudiziaria) a molte operazioni nel Mezzogiorno.

La prossima volta, allorquando discuteremo della risoluzione, vi porterò la documentazione di cui sono in possesso, eventualmente ampliabile con altro materiale che chiederò al presidente della Commissione antimafia, affinché in quel documento si possa tenere in massimo conto un tema che rappresenta un problema di giustizia e di assoluta importanza. In ogni caso, il fenomeno della criminalità può essere combattuto non solo con la repressione, ma anche contenendo la necessità di ricorrere a discariche, che nel nostro paese è effettivamente abnorme e come tale va ridimensionata.

Sono queste le considerazioni che intendevo svolgere. Nel ringraziare il presidente, mi auguro che quello odierno sia l'inizio di un rapporto più stretto fra il Ministero dell'ambiente e questa Commissione, relativamente a tale settore, proprio al fine di riprendere quella globalità di indirizzo giustamente richiesta.

Chiedo scusa se il mio intervento è stato piuttosto breve, ma devo recarmi al Senato per impegni assunti in precedenza.

PRESIDENTE. Ringraziamo nuovamente il ministro Spini per la sua disponibilità e per la documentazione che sarà allegata al resoconto stenografico.

La seduta termina alle 15,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 2 novembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

MATERIALE DEPOSITATO DAL MINISTRO SPINI NELL'AMBITO DELL'AUDIZIONE DEL 27 NOVEMBRE 1993 IN MATERIA DI RIFIUTI

NOVEMBRE 1993

PAGINA BIANCA

SCHEDA 1

PRINCIPI GENERALI

Definizione: indicazione dei principi ispiratori delle norme che regolamentano la materia.

Normativa comunitaria: i principi generali ispiratori della normativa comunitaria in materia di gestione dei rifiuti riguardano, in ordine di priorità, la prevenzione, il recupero, la realizzazione di metodi di smaltimento finale sicuri per i rifiuti che non possono essere recuperati.

Le attività di smaltimento e recupero non devono in ogni caso comportare pericolo per la salute dell'uomo e/o pregiudizio all'ambiente.

Normativa vigente: il DPR 915/82 prevede che con l'attuazione delle disposizioni in materia si debba evitare ogni danno o pericolo per la salute dell'uomo; garantire la salvaguardia dell'ambiente e l'esigenza di pianificazione territoriale; incentivare il riciclo e riutilizzo dei rifiuti, il recupero di energia dai rifiuti stessi; limitare la produzione dei rifiuti.

Proposte: fermo restando la necessità di introdurre nella norma i principi generali ispiratori sulla base di quelli comunitari, evidenziando in maniera esplicita gli obiettivi da perseguire (prevenzione, recupero e corretto smaltimento) è opportuno indicare una serie di azioni per il conseguimento di tali obiettivi quali la previsione di incentivi e strumenti economici; l'istituzione di responsabilità a livello di produzione; l'inserimento di divieti allo smaltimento in discarica per alcune tipologie di rifiuti.

SCHEDA 2

DEFINIZIONI

Definizione: Nelle "definizioni" vengono esplicitati i concetti a cui si riferiscono i termini utilizzati nella norma.

Normativa Comunitaria: Le Direttive Comunitarie in materia di rifiuti, la 91/156 Direttiva Quadro e la 91/689 relativa ai rifiuti pericolosi sottolineano nei "Consideranda" la necessità di creare una terminologia comune e delle definizioni univoche di rifiuto e rifiuto pericoloso. Proprio in tali definizioni sono state introdotte significative modifiche alle precedenti Direttive. La 91/156 definisce infatti **rifiuto**: "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. La Commissione, conformente alla procedura di cui all'art.18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura". Con la previsione della compilazione della lista puntuale dei rifiuti viene quindi introdotta nella definizione una componente oggettiva assente nella precedente Direttiva 75/442.

Anche per i rifiuti pericolosi è prevista la stesura di un elenco puntuale mediante la procedura dell'Art.18 della direttiva 91/156.

Và inoltre tenuto presente che nel Regolamento 259/93 relativo ai movimenti dei rifuti in entrata ed in uscita dalla Comunità sono contenute le liste dei rifiuti recuperabili.

Sempre secondo la procedura dell'art.18 verrà altresì definito in sede comunitaria cosa debba intendersi per "prodotto", cosa per "sottoprodotto" cosa per "materia prima secondaria". Tali categorie verranno escluse sia dalla normativa dello smaltimento che da quella del recupero.

Altra importante innovazione introdotta dalla Direttiva 91/156 è la distinzione tra lo

smaltimento ed il recupero dei rifiuti con una puntuale identificazione delle relative attività. Per le attività di recupero le procedure autorizzative sono fortemente semplificate rispetto a quelle previste per lo smaltimento.

La nuova Direttiva quadro introduce inoltre tra le nuove definizioni quella della "gestione" dei rifiuti includendo in tale termine: la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento, il controllo di tali operazioni ed il controllo delle discariche dopo la chiusura.

I "Piani di smaltimento" della Direttiva 75/442/CEE vengono pertanto sostituiti nella nuova Direttiva dai "Piani di gestione" che devono quindi riguardare tutte le sopradescritte operazioni relative ai rifiuti.

Normativa nazionale vigente: Il DPR 915/82 definisce rifiuto: "qualsiasi sostanza od oggetto, derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono.

Lo stesso DPR non prevede che i rifiuti recuperabili siano assoggettati ad una normativa differenziata rispetto a quelli destinati allo smaltimento. Con la Legge 475/88 è stata introdotta la categoria delle "Materie Prime Seconde" definite come "residui derivanti da processi produttivi e che sono suscettibili di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura" per le quali veniva prevista una normativa semplificata rispetto a quella dei rifiuti da smaltire. Tale normativa semplificata, definita con successivo Decreto Ministeriale, è però stata annullata, per "vizio di competenza nell'emanazione", dalla ben nota sentenza della Corte Costituzionale. La Corte di Cassazione a Sezioni Penali Riunite con la sentenza depositata nel maggio 1992 ha disposto che nelle more dell'emanazione da parte delle Amministrazioni competenti della normativa specifica le M.P.S. restano assoggettate alla normativa vigente in materia di smaltimento rifiuti.

Ciò, come è noto ha determinato un blocco pressocchè totale delle attività di recupero delle M.P.S..

Problemi: La definizione di rifiuto del DPR 915/82 presenta rispetto a quella adottata in sede comunitaria diversità concettuali che hanno determinato l'insorgere di un acceso dibattito. Secondo la definizione comunitaria infatti, basata su una concezione "oggettiva", perchè si abbia un rifiuto occorre che un certo oggetto o sostanza non sia più utilizzabile dal suo detentore che decide o è obbligato per questo motivo a disfarsene. Una tale definizione di "rifiuto" non viene modificata dal fatto che la sostanza ceduta (il rifiuto) possa essere utilizzata da terzi, nè dal modo attraverso il quale si attua la sua cessione (anche in base ad un regolare contratto di compravendita) in quanto questi atti seguono e non precedono la nascita del rifiuto.

Secondo la definizione adottata dal DPR 915/82, basata su una concezione "soggettiva", la nascita del rifiuto non dipende da una qualità intrinseca del bene, ma solo dalla volontà del suo detentore di destinarlo all'abbandono. Su tale base la natura di rifiuto non sarebbe più attribuibile ad un oggetto qualora il suo detentore invece di abbandonarlo decida di destinarlo ad un riutilizzo produttivo. Tale diversità di impostazione su cosa debba intendersi per rifiuto tra la norma nazionale e quella comunitaria crea non pochi problemi in quanto il riconoscimento della natura di rifiuto, ancorchè recuperabile, di un oggetto ne implica l'assoggettamento alla specifica norma. Tale assoggettamento viene ovviamente a cadere il momento in cui tale oggetto non viene riconosciuto come rifiuto.

L'assoggettamento delle attività di recupero delle cosidette M.P.S. alle disposizioni amministrative e alle sanzioni penali del D.P.R. 915/82 oltre a determinare di fatto il blocco di tali attività è in netto contrasto con le indicazioni comunitarie di promozione del recupero anche attraverso una semplificazione delle norme che lo governano.

Proposte: E' evidente che in considerazione del fatto che l'armonizzazione delle norme tra gli Stati Membri costituisce uno degli obiettivi primari della normativa comunitaria tale dissintonia tra la norma nazionale e quella comunitaria dovrà essere eliminata nella nuova legge di recepimento delle

Direttive in materia di rifiuti. Le definizioni di rifiuto nella nuova normativa nazionale sui rifiuti non potranno quindi che essere quelle Comunitarie.

Così pure le altre "definizioni" devono essere derivate puntualmente dalle direttive comunitarie e dal regolamento sui trasporti internazionali.

Per quanto attiene poi la definizione di prodotto, sottoprodotto e materia prima seconda, in attesa delle definizioni che saranno assunte in sede CEE sul recupero, fermo restando quanto già disposto dal D.L. sembra opportuno identificare come segue tali categorie:

- prodotto: è l'obiettivo di un processo produttivo intenzionale e modulabile in funzione della richiesta del mercato, è dotato di un valore economico positivo e risponde a criteri e specifiche di qualità.

- sottoprodotto: è un residuo intenzionalmente prodotto, immediatamente usato in un processo integrato e la cui produzione può essere modulata in funzione della reale possibilità di utilizzo.

- materia prima seconda: ciò che è ricavato da attività di recupero, rispetta specifiche merceologiche ed ambientali, ha un valore economico ed è destinato "tal quale" a sostituire una materia prima nel normale ciclo di produzione.

SCHEDA 3

COMPETENZE DELLO STATO, DELLE REGIONI, DELLE PROVINCE E DEI COMUNI

Definizione: suddivisione delle competenze a livello dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

Normativa comunitaria: la direttiva 91/156/CEE prevede l'adozione a livello statale di tutti i provvedimenti a carattere generale per l'attuazione delle norme comunitarie; l'individuazione da parte dello Stato delle autorità territoriali per l'elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti, per il rilascio delle autorizzazioni e per i controlli.

Normativa vigente: il DPR 915/82 attribuisce allo Stato funzioni di indirizzo e coordinamento sia ai fini amministrativi che tecnici; alle regioni competono la redazione dei piani, la localizzazione dei siti, l'approvazione dei progetti, l'autorizzazione alla gestione degli impianti e le attività di promozione dirette a limitare la produzione dei rifiuti e a favorire il recupero degli stessi; alle province compete il controllo.

Problemi: sono sostanzialmente collegati alla necessaria revisione delle attribuzioni delle competenze in tema di pianificazione, autorizzazione e controlli anche a seguito di quanto dispone la legge 142/90 sul riordino degli enti locali. Va inoltre rivisto il diritto di privativa dei comuni sulle attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e alla luce degli orientamenti comunitari in tema di responsabilizzazione di tutti i soggetti interessati alla produzione distribuzione e consumo di beni che originano rifiuti.

Proposte: è opportuno tenere distinte, come d'altra parte prevede l'attuale normativa, le competenze delle varie amministrazioni centrali e periferiche. Pertanto allo Stato vanno assegnate funzioni di carattere generale tra le quali:

- funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento;
- adozione di misure appropriate al fine di

promuovere la prevenzione, la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti nonchè il loro recupero;

- determinazione delle norme tecniche relative alla costruzione e alla gestione degli impianti di smaltimento e di recupero sulla base delle migliori tecnologie disponibili e condizioni economicamente sostenibili;

- determinazione dei criteri per la bonifica dei siti contaminati;

- elaborazione criteri generali in tema di localizzazione e di formazione della rete integrata di impianti di smaltimento;

- potere sostitutivo per la redazione dei piani nei confronti delle regioni inadempienti.

Alla regione spetta:

- la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti e dei piani di bonifica e il coordinamento con le province cui spetta, ai sensi dell'art. 14 della legge 142/90, "l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale";

- potere sostitutivo nella concessione delle autorizzazioni nei confronti delle province inadempienti;

- l'approvazione dei progetti di impianti di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi;

- analisi di valutazioni di impatto ambientale per gli impianti sottoposti a tali procedure;

- l'elaborazione dei piani di bonifica dei siti contaminati.

Alla provincia spetta:

- la redazione dei piani provinciali che saranno la base per la predisposizione dei piani a livello regionale;

- l'approvazione dei progetti degli impianti di

smaltimento dei rifiuti, fatta eccezione per quelli relativi ai tossici e nocivi;

- la concessione delle autorizzazioni alla gestione degli impianti;

- i controlli;

- il potere sostitutivo per l'attuazione del piano dei confronti dei soggetti pubblici inadempienti.

Ai comuni spetta:

- la gestione degli RSU nella forma prevista dall'art. 22, legge 142/90 con particolare attenzione ai rifiuti pericolosi, derivanti dalle attività domestiche, dall'artigianato e dal commercio.

Pregi: - viene coinvolto lo Stato nella definizione del piano nazionale che definisce gli obiettivi e gli strumenti per affrontare la politica dei rifiuti;

- viene sviluppato il ruolo sia dello Stato che della regione con l'obiettivo di creare condizioni più favorevoli alla realizzazione degli impianti di smaltimento, di garantire il raggiungimento dei due obiettivi dell'autosufficenza e della prossimità;

- si determina una più facile individuazione delle aree idonee per la localizzazione degli impianti di smaltimento in considerazione della migliore conoscenza della realtà territoriale da parte della provincia.

SCHEDA 4

PIANIFICAZIONE

Definizione : disegno organico relativo alla gestione dei rifiuti in termini di individuazione dei bacini di utenza, dei fabbisogni degli impianti necessari e delle aree più idonee alla loro localizzazione.

Normativa comunitaria: la direttiva 91/156/CEE all'art. 17 definisce i piani di gestione dei rifiuti che non sono più relativi al solo smaltimento ma riguardano anche il recupero. Tale impostazione rispecchia i nuovi orientamenti comunitari volti ad una visione globale del "problema rifiuto". Detti piani devono essere elaborati sulla base dei seguenti principi innovativi;

- l'adozione delle migliori tecnologie disponibili che non comportino costi eccessivi;

- la creazione di una "rete integrata" e adeguata di impianti di smaltimento atti a consentire sia alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti sia ai singoli Stati membri di conseguire lo stesso obiettivo (principio di autosufficienza);

- la previsione che i rifiuti vengano smaltiti, nell'ambito di detta "rete integrata" nei luoghi più vicini alla loro produzione (principio della prossimità).

Normativa vigente: le regioni, ai sensi del DPR 915/82, predispongono e aggiornano i piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti; nella redazione dei predetti piani, ai sensi della legge 441/87, favoriscono la raccolta differenziata e le soluzioni di smaltimento che consentono il riutilizzo, il riciclaggio e l'incenerimento con recupero di energia. Nella legge 475/88 è prevista la redazione di un programma di emergenza per l'adeguamento del sistema di smaltimento volto ad assicurare l'integrale copertura del fabbisogno.

Problemi: le regioni hanno predisposto con notevoli ritardi piani di smaltimento, trascurando gli aspetti più

innovativi del recupero. Non hanno introdotto misure atte a limitare la produzione dei rifiuti, con il coinvolgimento dei produttori degli stessi, né hanno razionalizzato i sistemi di raccolta o introdotto disposizioni speciali per i rifiuti di tipo particolare quali ad esempio i rifiuti urbani pericolosi. D'altro canto, la pianificazione è stata intesa più come "limitazione" a costruire impianti che come "ricerca delle condizioni" per sviluppare servizi e realizzare impianti. All'attività di pianificazione non è seguita nè una fase di programmazione nè tantomeno una fase realizzativa. Ciò è da attribuirsi alla mancata soluzione del ben noto problema del consenso.

Proposte: sarebbe opportuno prevedere i seguenti livelli di pianificazione.

A livello statale:

elaborazione di un piano nazionale generale che stabilisca le linee guida in materia di gestione dei rifiuti, le finalità, gli obiettivi e i tempi del conseguimento dei medesimi in conformità agli obiettivi comunitari (raggiungimento dell'autosufficienza, attivazione di tecnologie di recupero e valorizzazione dei residui, limitazione del trasporto dei rifiuti.

Il piano nazionale dovrà prevedere che per la "rete integrata" degli impianti di recupero e smaltimento si adottino soluzioni più avanzate tra quelle disponibili dal punto di vista tecnologico e del contenimento dei costi di gestione con la drastica riduzione delle discariche. Dovranno essere altresì individuati i criteri per la bonifica dei siti contaminati.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, si dovranno prevedere opportune forme incentivanti per iniziative e programmi di azione realizzati da soggetti privati o mediante cooperazioni tra pubblico e privato.

A livello regionale:

rielaborazione del piano regionale sulla base dei piani provinciali e delle linee guida indicati dallo Stato; i piani devono essere ispirati all'obiettivo dell'autosufficenza e alla limitazione

dell'esportazione anche dei rifiuti urbani fuori dai bacini di utenza individuati dai piani provinciali.

Inoltre i piani regionali dovranno contenere precisi criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero che privilegino le aree industriali.

A livello provinciale:

redazione dei piani provinciali;

puntuale rilevazione della quantità e qualità dei rifiuti da recuperare o da smaltire.

Individuazione di ambiti territoriali ottimali per la gestione dei riifuti relativi a singoli comuni o a zone intercomunali o all'intero territorio provinciale.

Pregi: l'adozione del principio della prossimità impone una drastica riduzione dei rifiuti e dei rischi ambientali ad essi connessi. Inoltre, la rielaborazione dei piani in funzione dell'obiettivo di valorizzazione dei rifiuti (riciclo e recupero energetico) consente di superare l'attuale impostazione fondato prevalentemente sulla soluzione "discarica". La redazione dei piani provinciali basati su una migliore conoscenza del territorio, supportata da opportuni strumenti precettivi (commissariamento) dovrebbe permettere il superamento del problema del consenso e dei possibili impedimenti alla localizzazione dell'impianto.

SCHEDA 5

SMALTIMENTO

Definizione: operazioni volte all'eliminazione dei rifiuti.

Direttive: per smaltimento si intendono tutte le operazioni indicate nell'allegato II A della dir. 91/156. Coloro che effettuano tali operazioni devono essere autorizzati e sono tenuti ad una serie di adempimenti quali la tenuta del registro di carico e scarico, formulario di identificazione. Per le attività di smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione, è prevista un'esenzione dall'autorizzazione sostituita dall'iscrizione presso le competenti autorità. Tale deroga non si applica nel caso di autosmaltimento di rifiuti pericolosi. La direttiva 91/689 introduce all'art. 2 comma 3 la possibilità di mescolare rifiuti pericolosi con altri rifiuti pericolosi o no, sostanze o materie qualora tale operazione renda più sicuro lo smaltimento dei rifiuti stessi.

Normativa vigente: nella operazione di smaltimento sono ricomprese le fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, inteso questo come operazione di trasformazione necessaria per il riutilizzo, per la rigenerazione, il recupero, il riciclo e l'innocuizzazione dei medesimi nonchè l'ammasso, il deposito, la discarica sul suolo e nel suolo. Le attività di smaltimento sono autorizzate dalla regione sia per quanto riguarda la costruzione degli impianti sia per il loro esercizio. L'approvazione dei progetti di impianti di trattamento e di stoccaggio avviene mediante apposite conferenze cui partecipano i responsabili degli uffici regionali nonchè i rappresentanti degli enti locali interessati secondo la procedura fissata dall'art. 3 bis della Legge 441/87. Gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi "mediante incenerimento, trattamento chimico e stoccaggio" sono altresì sottoposti alla valutazione di impatto ambientale (ai sensi del DPCM 10 agosto 1988 n. 377). Il DPCM 27 dicembre 1988 ha poi fissato le norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità.

Problemi: le procedure di approvazione appaiono complesse e non coordinate causando tempi lunghi per il loro espletamento.

Proposte: sarebbe opportuno considerare l'unificazione dei procedimenti amministrativi relativi alle autorizzazioni per gli impianti di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi. Lo strumento da utilizzare è quello della conferenza di servizi cui compete l'esame e l'approvazione dei progetti dei nuovi impianti di smaltimento sia sotto l'aspetto urbanistico, che delle singole leggi di lotta all'inquinamento nonchè l'analisi della valutazione di impatto ambientale. In tal modo si individua una sede unica di valutazione che opera con il coordinamento dell'ANPA. Vanno inoltre introdotte in maniera esplicita le modalità e le procedure della legge 7 agosto 1990 n. 241 nel procedimento amministrativo. Inoltre, per i rifiuti non tossici e nocivi, sarebbe opportuno prevedere un unico momento autorizzativo relativo sia all'approvazione del progetto che alla gestione dell'impianto e applicare, in caso di autosmaltimento, l'esenzione dall'autorizzazione secondo le modalità previste dalla direttiva 91/156. E' utile la previsione di poteri sostitutivi in caso di mancato adempimento.

Pregi: lo snellimento e la semplificazione delle procedure e degli adempimenti come la individuazione di una sede unica di valutazione dovrebbero facilitare le attività di smaltimento, accellerandone la fase d'avvio. Ancora più significativo è il ricorso all'esecuzione dell'autorizzazione sostituita da una semplice notifica, per incentivare lo smaltimento dei propri rifiuti nell'ambito dello stesso insediamento produttivo. Ciò comporterà non solo un bilancio economico positivo per le aziende che non saranno costrette a rivolgersi a terzi autorizzati, sia per l'intero sistema di smaltimento che potrebbe vedere una riduzione dei rifiuti da trattare. Non darebbe avvio ad attività di trasporto. Sarebbe infine controllabile anche da parte di soggetti che operano controlli sugli insediamenti produttivi.

SCHEDA 6

RECUPERO DEI RIFIUTI

Definizione: ogni attività volta al riciclo, reimpiego, riutilizzo dei rifiuti come materia o fonte di energia.

Normativa comunitaria: la direttiva 91/156 elenca, in maniera puntuale, tutte le operazioni che comportano una possibilità di recupero nell'allegato IIB. Entrambe le direttive 91/156 e 91/689 contemplano una normativa differenziata, al fine di incentivare in maniera significativa le attività di recupero. In particolare l'art. 10 della dir. 91/156/CEE prevede che tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II B devono ottenere un'autorizzazione a tal fine. L'articolo 11 stabilisce poi che gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti possano essere dispensati dall'autorizzazione di cui all'art. 10 nel caso in cui le autorità competenti abbiano adottato per ciascun tipo di attività norme generali che fissino i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni di recupero e qualora i metodi di recupero siano conformi alle condizioni di salvaguardia ambientale e di salute dell'uomo. In tal caso, l'autorizzazione è sostituita con l'iscrizione presso le competenti autorità. Gli stessi principi sono ripresi dall'art. 3 della dir. 91/689/CEE.
Anche il Regolamento 259/93/CEE sui movimenti transfrontalieri dei rifiuti prevede procedure amministrative semplificate e differenziate per i rifiuti valorizzabili puntualmente elencati in tre liste verde, ambra e rossa a seconda del diverso grado di pericolosità e di altri parametri quali la dispersività.

Normativa vigente: tutta la normativa nazionale, a partire dal DPR 915/82, contempla negli indirizzi generali la necessità di promuovere il recupero dei rifiuti, senza peraltro giungere ad una normativa differenziata e facilitante per tale attività. Nella 441/87 sono comunque previsti strumenti finanziari, volti ad incentivare le industrie che modificano gli impianti produttivi al fine di ridurre e recuperare i rifiuti e le attività

relative alla raccolta differenziata. Con l'art. 2 della 475/88 sono identificate le MPS quali "residui derivanti da processi produttivi e suscettibili, eventualmente previo idoneo trattamento, di essere utilizzate come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura". Con tale legge sono stati introdotti anche strumenti operativi quali i Consorzi obbligatori e gli Osservatori regionali.

Problemi: in assenza di una normativa specifica, decaduta a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, le attività di recupero sono assoggettate alla normativa che regolamenta lo smaltimento. Ciò ha di fatto determinato un blocco delle attività di recupero e aggravamento dello già congestionato sistema di smaltimento.

Proposte: deve essere convertito in legge il D.L. sul recupero dei rifiuti che attua, quanto disposto dagli artt. 10 e 11 della direttiva 91/156 e dall'art. 3 della direttiva 91/689. Restano esclusi dalle norme sul recupero (oltre che - evidentemente - da quello sullo smaltimento, i residui rispondenti alle definizioni comunitarie di "prodotti", "sottoprodotti", "materie prime secondarie", ovvero elencati positivamente come tali.

Pregi: con l'attuazione dei principi comunitari si consegue l'obiettivo di valorizzazione della risorsa rifiuto e si garantisce nel contempo che il perseguimento di tale obiettivo avvenga nel riguardo della salvaguardia ambientale.

SCHEDA 7

RECUPERO DI RIFIUTI DERIVANTI DA PARTICOLARI TIPOLOGIE DI BENI DI CONSUMO

Definizione: gestione dei rifiuti derivanti dalla fine del ciclo di vita di alcuni beni di consumo e degli imballaggi.

Normativa comunitaria: la normativa comunitaria contempla norme relative solo al settore degli imballaggi. La dir. 339/85 prevede che gli Stati membri adottino misure per il recupero di imballaggi per liquidi alimentari. Attualmente e' in discussione al Consiglio CEE una proposta di direttiva per la gestione degli imballaggi che, in linea con la politica comunitaria in materia di rifiuti prevede una serie di misure volte a ridurre drasticamente i rifiuti di imballaggi da avviare allo smaltimento, privilegiando tutte le forme volte alla prevenzione della produzione dei rifiuti (overpackaging) e al recupero degli stessi sia come materiale nelle attività produttive sia come fonte energetica. La direttiva introduce il concetto della responsabilità dei produttori e dei distributori nella gestione di tale tipologie di rifiuto e prevede l'introduzione di strumenti finanziari per il perseguimento dei predetti obiettivi.

Normativa vigente: la normativa italiana all'art. 9-quater della legge 475/88 prevede la raccolta differenziata obbligatoria a carico dei comuni dei rifiuti solidi urbani. Lo stesso articolo istituisce i Consorzi obbligatori per il riciclaggio dei contenitori per liquidi in vetro, metallo e plastica e stabilisce il raggiungimento da parte dei Consorzi di determinati obiettivi di riciclaggio. Qualora tali obiettivi non vengano raggiunti, sui predetti contenitori dovrà applicarsi un contributo di riciclo.

Problemi: la costituzione dei Consorzi non ha garantito di fatto il raggiungimento degli obiettivi per i quali erano stati costituiti. Allo stato attuale si deve rilevare che il recupero dei contenitori in parola, ad eccezione del vetro, è ancora in una fase iniziale.

Proposte: si tratta di introdurre una serie di norme atte a sviluppare l'attuale impostazione in materia di gestione di tali tipologie di rifiuti. In particolare bisogna:

- rendere pienamente responsabili produttori, distributori e consumatori, congiuntamente, delle conseguenze delle loro attività, in termini di possibile produzione di rifiuti;

- coinvolgere gli stessi nella raccolta e nel recupero di alcune frazioni merceologiche di rifiuti solidi urbani oggi a carico del settore pubblico. Sostanzialmente si tratta di distribuire in maniera diversa le responsabilità tra pubblico e privato come previsto dalle norme comunitarie con l'obiettivo di non appesantire la collettività con ulteriori oneri per il recupero e/o smaltimento dei rifiuti.

  Per il raggiungimento di tali obiettivi i soggetti interessati, produttori e distributori, potranno far ricorso eventualmente al sistema della cauzione o all'attivazione di circuiti di restituzione inversi a quelli della distribuzione o in ultima analisi alla costituzione di Consorzi.

  Per quanto riguarda gli obiettivi di riciclaggio, è opportuno stabilire precisi standards di qualità dei prodotti che impiegano materiali riciclati al fine di inserirli nei capitolati di opere pubbliche o di prevedere una riserva di materiali nella fornitura alle Pubbliche Amministrazioni. Per il settore degli imballaggi, fermo restando il raggiungimento dell'obiettivo di recupero del 90% fissato dalla direttiva comunitaria, è necessario operare a livello di prevenzione favorendo la diffusione degli imballaggi riutilizzabili nonchè stabilizzando la produzione degli imballaggi con l'abolizione dell'overpackaging mediante la determinazione di precisi rapporti tra contenuto e contenitore in modo da limitare il volume e il peso al minimo necessario a garantire la sicurezza e l'accettazione del prodotto imballato da parte del consumatore.

Altre azioni sono quelle di fissare dei requisiti specifici per la fabbricazione degli imballaggi con la previsione di una quota minima obbligatoria di materiale reciclato da utlizzare nella produzione di nuovi imballaggi.

Pregi: Le azioni proposte consentivano sia il raggiungimento dei targets previsti al livello comunitario, sia la modifica sostanziale della gestione di tali tipologie di rifiuti con l'adeguamento del nuovo approccio metodologico che richiede la collaborazione di tutti i gruppi sociali interessati agli schemi di produzione di consumo che sono all'origine dei rifiuti.

SCHEDA 8

AMMASSO TEMPORANEO

Definizione: detenzione del rifiuto presso il produttore

Normativa comunitaria: le direttive comunitarie non prevedono autorizzazione per l'attività di deposito temporaneo dei rifiuti nei luoghi di produzione.

Normativa vigente: l'interpretazione del DPR 915/82 ha portato a disciplinare l'ammasso alla stregua dello stoccaggio provvisorio.

Problemi: in assenza di una disciplina specifica, numerose leggi regionali hanno introdotto un particolare regime per tale fattispecie sulla base del presupposto che per ammasso doveva intendersi la detenzione presso il produttore di un rifiuto tossico e nocivo limitata sia nella quantità che nel tempo. La Corte Costituzionale ha più volte affermato la illegittimità delle leggi regionali in materia in quanto, non essendo presente una differenziazione tra ammasso e stoccaggio provvisorio nella normativa vigente, veniva resa lecita un'attività penalmente sanzionata a livello statale, si consentiva cioè alla Regione di intervenire e di incidere in materia penale, cosa che l'ordinamento riserva alla competenza dello Stato.

Proposta: introduzione, nella normativa vigente, di una disciplina che regolamenti compiutamente la materia. Si tratta di esentare dall'autorizzazione, per sottoporlo a semplice notifica l'ammasso provvisorio di rifiuti tossici e nocivi che siano decaduti da cicli produttivi e da attività svolte nello stesso insediamento, che abbiano determinate caratteristiche qualitative e che vengano asportati secondo specifiche cadenze temporali.

Pregi: viene introdotta nella normativa vigente una fattispecie da tempo prevista dalla normativa regionale consentendo la legittimazione di un comportamento secondo regole specifiche superando nel contempo i problemi connessi al possesso di una autorizzazione per lo stoccaggio di piccole

quantità di rifiuti tossici e nocivi anche da parte di settori dell'artigianato e del commercio (lavanderie, carrozzerie).

SCHEDA 9

CONTROLLI

Definizione: attività volte agli accertamenti amministrativi e tecnici relativi alla gestione dei rifiuti.

Normativa comunitaria: le direttive comunitarie prevedono che le operazioni di smaltimento e di recupero devono essere sottoposte ad adeguati controlli periodici da parte delle autorità competenti.

Normativa vigente: prima del referendum del marzo 1993, ai sensi del DPR 915/82, le province erano preposte al controllo dello smaltimento dei rifiuti tramite i servizi di igiene ambientale e medicina del lavoro delle competenti unità sanitarie locali nonchè dei servizi e presidi multizonali di cui all'art. 22 della legge 833/78 e dei laboratori provinciali di igiene e profilassi. A seguito del referendum e sulla base di quanto disposto dalla legge n. 142/90, il decreto legge n. 395/93 sulla riorganizzazione dei controlli ambientali istituzione dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA) ha attribuito alle province "le funzioni amministrative di autorizzazione e di controllo per la salvaguardia dell'igiene dell'ambiente prima di competenza delle Unità Sanitarie Locali, che si avvarranno di presidi multizonali di prevenzione e dei competenti servizi delle unità sanitarie locali".

Problemi: in assenza di adeguate strutture e di un effettivo coordinamento in materia, non è stato possibile ottenere controlli puntuali e periodici anche supportati da strumenti quali il catasto e gli osservatori regionali previsti per legge ma non operativi.

Proposta: alla luce di quanto previsto dalle attuali normative in materia, l'attività amministrativa di controllo dovrebbe essere assegnata alle province mentre quella tecnica all'Agenzia per il controllo e la protezione dell'ambiente.
Inoltre, sarebbe opportuno porre a carico dei produttori gli oneri relativi ai controlli stessi.
Ferma restando la funzione di controllo da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, dovrebbero essere previsti obblighi a carico dei

soggetti di procedere alla autocertificazione attraverso strutture classificate.

Pregi: i controlli posti in essere dalla provincia e dall'ANPA ai quali si affiancherà la c.d. autocertificazione permetteranno di ottenere finalmente un sistema efficiente. Consentiranno inoltre di avere la garanzia che le esenzioni autorizzative previste per talune attività di gestione dei rifiuti non determinino conseguenze negative sull'ambiente.

SCHEDA 10

BONIFICHE

Definizione: ripristino nei diversi comparti ambientali interessati da fenomeni di inquinamento di un livello di qualità compatibili con la loro destinazione d'uso.

Normativa Comunitaria: non esiste una norma comunitaria specifica in materia di bonifiche.

Normativa vigente: Con la Legge 441/87 sono state poste le basi normative esclusivamente per la pianificazione delle bonifiche delle aree contaminate e sono stati definiti gli strumenti finanziari per i primi interventi urgenti. La competenza alla predisposizione dei Piani di bonifica è affidata alle Regioni. In caso di inadempienza regionale è previsto il potere sostitutivo del Ministro dell'Ambiente. La Legge definisce i contenuti generali dei Piani. Con successiva decretazione ministeriale (D.M.16/5/89) tali contenuti sono stati ulteriormente precisati. E' stata altresì definito cosa debba intendersi per area contaminata individuando al contempo alcune tipologie di siti potenzialmente contaminati. Con il D.M si è anche proceduto ad una ulteriore definizione delle competenze:

- alle Provincie compete la trasmissione alle Regioni delle informazioni relative ai siti potenzialmente contaminati e delle risultanze analitiche eventualmente disponibili;

- alle Regioni compete l'elaborazione dei Piani e dei progetti di bonifica nonchè l'aggiornamento annuale dell'elenco delle aree contaminate;

- al Ministero dell'Ambiente compete l'esame di conformità dei Piani regionali;

Problemi: la normativa vigente non affronta il problema di a chi competa l'onere della bonifica disattendendo di fatto il principio del "chi inquina paga". **La norma è inoltre carente anche dal punto di vista tecnico in quanto non definisce i livelli di qualità che devono essere raggiunti con l'intervento di bonifica.**

Proposte: La norma deve ribadire che la bonifica compete al proprietario dell'area, a colui che ne ha la disponibilità, a colui che ha abbandonato o sversato sull'area medesima rifiuti solidi o liquidi. La norma potrebbe prevedere che, ferme restando le competenze del sindaco ai sensi del testo Unico delle Leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, in situazioni di grave pericolo per la salute e per l'ambiente, il Presidente della Giunta regionale, dispone, a mezzo di Ordinanze, interventi urgenti necessari per la bonifica di aree inquinate, fissando il termine entro cui gli interventi stessi devono essere eseguiti dai soggetti all'uopo individuati. Alla realizzazione degli interventi e ai relativi oneri sono tenuti in solido il soggetto che ha provocato l'inquinamento e colui che a qualsiasi titolo vanti un diritto reale, anche parziale di godimento sul fondo. Qualora i soggetti obbligati non intervengano nei termini fissati dall'Ordinanza regionale, vi provvede d'ufficio la Giunta regionale utilizzando i fondi statali con destinazione vincolata già trasferiti alle Regioni. Le somme così anticipate sono recuperate nei confronti dei soggetti ingiunti con le procedure previste dal regio Decreto 639/1910.

Nelle situazioni più gravi comportanti interventi di particolare onerosità, il Ministero dell'Ambiente dovrebbe provvedere ad anticipare le somme necessarie al finanziamento degli interventi stessi. Atal fine viene istituito un apposito capitolo di spesa nello stato di previsone del Ministero dell'Ambiente. Le Regioni versano a favore del bilancio dello Stato le somme recuperate con le procedure del Decreto 639/1910.

E' necessario altresì prevedere che con decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con quello della Sanità vengano determinati gli standard di bonifica, con particolare riguardo ai limiti di accettabilità degli inquinanti nei corpi idrici interessati e nel suolo e alle metodologie di intervento, con riferimento alla destinazione d'uso dei siti oggetto della bonifica.