

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GIUGNO 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO FORMENTI

La seduta comincia alle 14,40.

Audizione di dirigenti dei Ministeri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle risorse agricole, alimentari e forestali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di dirigenti dei Ministeri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle risorse agricole, alimentari e forestali. Innanzitutto desidero salutare i nostri ospiti ed i commissari presenti.

La Commissione ha deliberato di svolgere questa indagine conoscitiva a seguito della discussione, svoltasi recentemente in quest'aula, sulla conversione del decreto-legge n. 279 del 6 maggio 1994 riguardante le materie prime secondarie. Si è ritenuto opportuno riprendere la tematica, peraltro già affrontata dalla Commissione nel corso della precedente legislatura, perché la composizione della Commissione stessa è notevolmente mutata rispetto al passato ed i commissari devono essere posti in grado di valutare appieno le problematiche del settore e soprattutto di intervenire sul merito del citato decreto-legge con cognizione di causa.

Abbiamo sollecitato l'intervento di varie parti, iniziando con i direttori generali dei ministeri che potranno darci risposte o rappresentare problematiche su questioni specifiche.

Chiediamo ai nostri ospiti di esporre succintamente – poiché alle 15,30 comincerà una seduta del Parlamento in seduta comune – le questioni emerse nell'affrontare la materia dei rifiuti e del riutilizzo dei residui, in modo che, in sede di con-

versione del decreto-legge, possiamo trarre delle conclusioni basandoci anche su quanto abbiamo appreso nel corso delle audizioni.

GIANFRANCO MASCAZZINI, Direttore generale del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione dell'inquinamento di natura fisica del Ministero dell'ambiente. Ringrazio il presidente ed i commissari.

L'attività che la Commissione ambiente sta svolgendo è molto importante: risolvere definitivamente, all'inizio della legislatura, il problema del recupero dei rifiuti, che da cinque anni causa preoccupazione nei settori industriale ed ambientale, rappresenterebbe un positivo auspicio per la soluzione di altri problemi legislativi riguardanti la politica ambientale.

Il decreto-legge n. 279 del 1994 costituisce la conclusione di una polemica durata cinque anni circa ed iniziata sostanzialmente con l'approvazione della legge n. 475 del 1988, che ha introdotto la fattispecie delle materie prime e seconde ed una differenziazione tra lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti (il legislatore intendeva favorire nettamente il recupero). I provvedimenti attuativi della legge si sono intrecciati con l'evoluzione determinatasi nella giurisprudenza della magistratura italiana e nelle direttive comunitarie. La Commissione europea nel 1991 ha sottoposto al Consiglio e ha fatto approvare direttive che hanno modificato notevolmente la materia; praticamente tutta l'attività legislativa nazionale che era improntata sulle vecchie direttive della Comunità economica europea è stata modificata a seguito della sostitu-

zione delle direttive. In sostanza, la legge n. 475 del 1988 è nata sulla logica delle vecchie leggi e delle vecchie direttive mentre i provvedimenti attuativi (il decreto del 26 gennaio 1990) si sono incrociati con una modifica della procedura e della logica comunitarie intervenuta nel 1991: prima la direttiva n. 156 che ha modificato la direttiva quadro sui rifiuti, poi la direttiva n. 689 che ha modificato quella sui rifiuti pericolosi e da ultimo il regolamento comunitario, entrato effettivamente in vigore il 6 maggio di quest'anno, che riguarda i trasporti internazionali di rifiuti, hanno completato il quadro normativo europeo.

Per risolvere definitivamente il problema occorre evidentemente una mediazione tra le situazioni determinatesi nel nostro ordinamento – e probabilmente legittime per il passato – ed il nuovo regolamento comunitario. Credo che questo sia il punto nodale che il Parlamento deve affrontare.

Il primo problema che richiede una mediazione è quello relativo alla definizione di « rifiuto ». Le direttive comunitarie non sono chiare su questo punto, per cui la definizione resta un po' ambigua; vi sono un elemento soggettivo ed uno oggettivo in contrasto tra loro, nel senso che si può dare la prevalenza all'uno o all'altro. In questa situazione di ambiguità tra la valutazione oggettiva del rifiuto (è rifiuto perché si chiama così) e la valutazione soggettiva (è rifiuto soltanto quello che si vuole buttare), dobbiamo comunque operare quotidianamente, dando cioè all'industria la possibilità di realizzare il recupero dei rifiuti nella maniera migliore, tutelando anche l'ambiente.

Credo che nel momento in cui il Parlamento interviene, esso debba necessariamente tener conto delle due direttive ricordate non tanto perché la CEE potrebbe condannarci, quanto perché è buona norma mobilitarsi su un indirizzo comunitario. Sulla materia del recupero dei rifiuti, d'altro canto, le due direttive hanno profondamente innovato il quadro. Perché era difficile recuperare i rifiuti

con l'ordinamento del passato che derivava dalla vecchia direttiva? Perché si poteva recuperare il rifiuto solo con autorizzazioni nominative; praticamente qualsiasi tipo di attività di recupero dei rifiuti doveva passare attraverso un'autorizzazione nominativa rilasciata dalla regione, sentiti, mediante il meccanismo della conferenza, vari enti e autorità locali. Questo rallentava molto un'attività che invece avrebbe dovuto essere snellita ed avere ritmi industriali come quelli della produzione. Evidentemente questo problema non poteva essere risolto in maniera semplicistica, sostenendo cioè che per il recupero dei rifiuti non fosse necessaria alcuna forma di controllo. Si è trovata quindi una mediazione introducendo, all'articolo 11 della direttiva n. 156 del 1991, un meccanismo fortemente semplificatorio che consente di recuperare rifiuti non attraverso autorizzazioni nominative ma con decretazioni interministeriali e con l'adesione del soggetto che dichiara di voler fare esattamente quanto è previsto nei decreti. In sostanza si passa da un regime di autorizzazione nominativa ad uno di iscrizione o di notificazione. Ciò significa – mi sia consentito il termine – sbaraccare tutto l'impianto burocratico, conservando nel contempo la struttura di protezione ambientale (in sostanza, semplificare per l'industria ma garantire per l'ambiente). Credo comunque che sia difficile mantenere questa duplicità, cioè l'esigenza di una garanzia per l'ambiente e di una semplificazione amministrativa per l'industria.

L'obiettivo ideale, infine, sarebbe quello di realizzare un circuito di omogeneità a livello europeo. Il ricorso alle direttive, sotto questo profilo, consentirà l'affermazione di un sistema identico in tutti i 12 paesi della Comunità (tra l'altro, destinati a diventare 16 nel giro di poco tempo).

GIUSEPPE BIANCHI, *Consigliere ambientale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Desidero anzitutto ringraziare lei, signor presidente,

e tutti i membri della Commissione, anche a nome del ministro dell'industria, per avere assunto l'iniziativa di svolgere un'indagine conoscitiva su una materia che, pur intricata e complessa dal punto di vista tecnico, riveste comunque un grande interesse sotto il profilo industriale ed economico. A titolo di esempio, mi limito a ricordare che circa il 50 per cento delle materie prime adoperate dalla nostra industria rappresenta in realtà un residuo di altri cicli di lavorazione. È, questa, una caratteristica del nostro sistema industriale, dovuta al fatto che l'Italia è povera di materie prime. Ne consegue quindi che la tendenza ad utilizzare gli scarti di precedenti lavorazioni è più accentuata che altrove. D'altra parte, il valore dello scarto è in genere piuttosto basso; bisogna quindi stare molto attenti, nel predisporre e nell'aggiornare la normativa che ne disciplina l'utilizzo, a non gravare di costi aggiuntivi l'utilizzazione degli scarti stessi perché, altrimenti, si correrebbe il rischio di indurre l'operatore a disfarsene piuttosto che a riutilizzarli, con ciò venendo meno ad uno dei principi che la Comunità europea ha indicato ai paesi membri, quello cioè di favorire al massimo il riutilizzo dei materiali residuati dai cicli produttivi.

In previsione dell'odierna audizione, avevo predisposto un documento nel quale sono tracciate le linee fondamentali della storia alla quale, sia pur brevemente, si è riferito Mascazzini. Lascerò ai commissari tale documento, sicché gli stessi possano essere messi in grado di comprendere in che modo, a partire dal 1982, si è evoluta la legislazione in materia.

Tralasciando quindi i riferimenti storici, mi limito a ricordare che alla fine del 1993 il nostro paese si trovava in una situazione caratterizzata da grande confusione. Infatti, per effetto di alcuni interventi della magistratura, il decreto che elencava le materie prime e seconde era stato sostanzialmente annullato e, di conseguenza, solo alcune regioni avevano provveduto ad emanare una legislazione sostitutiva. In sostanza, gli operatori, nel

momento in cui commerciavano materie prime e seconde, non erano in grado di stabilire se quella loro attività potesse o meno essere ascritta ad una figura di reato. Inoltre, nel transito del materiale da una regione all'altra, si passava da un certo ambito territoriale ad uno diverso, con conseguente difformità di normativa. Di qui il crearsi di spazi per interventi della magistratura.

Se questa è la situazione dal punto di vista interno, sotto il profilo della Unione europea permane la situazione di incertezza, alla quale si è già riferito il dottor Mascazzini, in ordine alla definizione di rifiuto, definizione rispetto alla quale l'Unione stessa ha introdotto un elemento soggettivo sostenendo, sostanzialmente, che per rifiuto deve intendersi il materiale del quale il detentore è obbligato oppure intende disfarsi. Tale definizione rappresenta una premessa di tutti i documenti che trattano questa materia, anche di quelli che contengono un elenco dei materiali classificati come rifiuti. In questi ultimi si precisa che sono da considerarsi rifiuti non tutti i materiali elencati ma solamente quelli che corrispondono alla definizione della disposizione che introduce l'elemento della soggettività.

In definitiva, alla fine del 1993 il Governo si trovava nella situazione, da una parte di dover fronteggiare l'emergenza interna dovuta alla mancata copertura legislativa in ordine all'operatività dell'industria ed agli operatori del settore e, dall'altra, di dovere assumere misure provvisorie in attesa che in sede comunitaria maturassero decisioni in merito alla classificazione definitiva dei rifiuti. Ne derivò l'emanazione di un decreto-legge che in sostanza ha introdotto il concetto di residuo riutilizzabile, cioè di materiali che sono esclusi dalla normativa relativa ai rifiuti riutilizzabili quando siano quotati nei listini merci delle camere di commercio (previa ricognizione da effettuarsi da parte delle amministrazioni) o che debbono rispondere a norme semplificate nel caso in cui non lo siano. Per dare un ordine di grandezza, si tratta di un com-

plesso di materiali che può essere stimato pari a 35 milioni di tonnellate, con un giro d'affari di circa 10 mila miliardi all'anno. Si tratta quindi di un problema che assume particolare rilevanza nell'economia del nostro paese.

Il citato decreto prevede l'emanazione di tre decreti ministeriali. Il primo, al quale ho già fatto riferimento, concerne la ricognizione positiva dell'elenco dei materiali quotati nei listini merci delle camere di commercio, al fine di verificare che in tale elenco non siano contenuti materiali ambientalmente non accettabili. Il secondo decreto detta le norme per il riutilizzo e la gestione dei rifiuti utilizzabili. Il terzo riguarda specificamente i rifiuti destinati al recupero energetico, cioè i cosiddetti combustibili convenzionali. Quest'ultimo decreto è già stato emanato mentre per i primi due i quattro ministeri concertanti (ambiente, industria, sanità e risorse agricole) hanno istituito nei mesi scorsi una commissione che si sta avviando a concludere i propri lavori. La commissione, a sua volta, ha creato nel suo ambito un gruppo di lavoro per affrontare il problema della ricognizione positiva, con riguardo cioè ai materiali quotati. Grazie anche alla collaborazione delle camere di commercio e dell'Unioncamere, siamo riusciti ad identificare circa 260 materiali descritti, come la legge prevede, in base alle loro caratteristiche e proprietà. Su questo elenco non è stata ancora raggiunta una completa intesa, anche se la stragrande maggioranza dei materiali elencati nel documento è da considerarsi come facente parte della categoria « merci », quindi non soggetta alle norme del decreto. Provvederò a consegnarvi copia anche di questo documento. A tale riguardo, vorrei sottolineare che abbiamo svolto un lavoro molto analitico, analizzando ciascun materiale in modo dettagliato.

Per quanto riguarda le norme tecniche, la commissione ha affidato all'ENEA il compito di predisporre una bozza tecnica di ricognizione delle norme inapplicabili. Questa bozza ci è stata consegnata soltanto ieri e, pertanto, non possiamo

esprimere un parere al riguardo. A questo punto, si tratta di omogeneizzare i due elaborati in modo tale che un certo tipo di materiali di residuo compaia in un solo elenco e non in entrambi. Contiamo di poter approdare a tale omogeneizzazione nei prossimi giorni ed io confido nel fatto che la commissione possa raggiungere un risultato positivo in un tempo relativamente breve.

Con il lavoro svolto finora abbiamo fatto un passo in avanti notevole, eliminando l'incertezza e la confusione che regnavano un tempo e dando certezza agli operatori che in alcuni casi - anzi, nella stragrande maggioranza di essi - hanno accolto molto positivamente il decreto. Sono sicuro che nelle audizioni che svolgerete incontrando gli operatori industriali avrete modo di verificare senz'altro l'esattezza di quanto vado dicendo. Gli operatori sono soddisfatti del decreto, così come è stato fatto, nonostante ritengano possibile un eventuale miglioramento. Lo considerano comunque un importante punto di arrivo. Con l'emanazione dei due decreti di cui ho parlato poco fa, potremmo anche fare il tentativo più difficile, ossia cercare di omogeneizzare la normativa nazionale con quella comunitaria. Si tratta, in sostanza, di ciò che ha detto poc'anzi il dottor Mascuzini: dobbiamo cercare, nei limiti del possibile, di non entrare in contraddizione con la Comunità. Poiché penso che ciò sia possibile, il giudizio complessivo che il Ministero dell'industria esprime sul decreto e sull'attuazione finora data è positivo.

La materia dei rifiuti probabilmente richiede una rivisitazione complessiva; leggendo la storia degli ultimi dieci anni e le decisioni comunitarie che nel frattempo sono intervenute, vi renderete conto che vi sono molti punti che meritano attenzione da parte del Parlamento e, probabilmente, anche un'iniziativa specifica. Da questo punto di vista; quindi, l'audizione che avete organizzato è estremamente utile.

GIANFRANCO LOFFREDO, *Dirigente del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*. Signor presidente, mi corre l'obbligo di ringraziare la Commissione per l'attenzione che ci sta accordando in merito ad un argomento particolarmente importante per l'agricoltura. Tale settore, infatti, si avvale di residui utilizzati per la produzione di mangimi e fertilizzanti: mi riferirò principalmente alla produzione di questi ultimi, in quanto per i mangimi, come è noto, vi sono aspetti curati specificamente dal Ministero della sanità. A proposito dei fertilizzanti, preferisco sorvolare sulla necessità di una soluzione contingente quale il decreto-legge che stiamo considerando e, per superare un'impasse anche comunitaria, vengo direttamente ai problemi concernenti il Ministero delle risorse agricole. Tradizionalmente, in passato i fertilizzanti derivavano soprattutto dal riciclo di residui di altre attività; nell'epoca più recente, invece, essi provengono da materie prime sfruttate direttamente per ottenere fertilizzanti.

Di fatto, il nostro paese dispone, dal 1984, di una legge specifica sulla materia, che riguarda ogni materiale fertilizzante: i concimi, gli ammendanti ed i correttivi. La legge in questione, tuttora pienamente valida, definisce la composizione dei fertilizzanti in termini sia positivi sia negativi stabilendo, per esempio, la quantità di metalli pesanti non ammessa. Le competenze spettanti al Ministero delle risorse agricole su questa materia sono state stabilite dal Parlamento recentissimamente, attraverso la legge che ha restituito il ministero stesso, ossia la n. 421 del dicembre scorso, la quale attribuisce espressamente le competenze sui fertilizzanti. Altrettanto recentemente – nel 1993 – è stato emanato un decreto che ha stabilito che gli importantissimi allegati della legge n. 748 del 1984 (i quali stabiliscono, ad esempio, i limiti delle sostanze desiderabili ed indesiderabili) debbano essere aggiornati attraverso decreti che prevedano il parere dei Ministeri dell'ambiente e della sanità. Quindi, il dicastero ha competenze molto ben definite.

L'ambito non coperto da tali competenze e che, in qualche modo, potrebbe eventualmente essere disciplinato dal citato decreto-legge, comprende settori che si trovano a monte delle nostre competenze, in quanto riguardano la produzione, il trasporto e lo stoccaggio dei residui, nonché la loro trasformazione, ove ve ne sia bisogno. Per il resto, ritengo che il decreto in questione non dovrebbe toccare le materie di competenza del Ministero delle risorse agricole, atteso anche che, per quanto riguarda i fertilizzanti, per il momento non esistono norme comunitarie o nazionali che ne definiscano le condizioni d'uso. Mi spiego: in sostanza, come per molti altri materiali diversi dai fertilizzanti, tali condizioni d'uso sono lasciate alla buona pratica (in questo caso, alla buona pratica agricola), in quanto norme che stabilissero le dosi di fertilizzanti per anno e per ettaro, ovvero che ne condizionassero l'uso al tipo di suolo, entrando quindi profondamente nel merito, al momento non sono ritenute possibili, né dalla normativa comunitaria né da quella nazionale.

Non aggiungo altro, dichiarandomi ovviamente disponibile a rispondere ai quesiti che mi venissero rivolti.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e do la parola ai commissari che intendano intervenire.

PAOLO ARATA. Signor presidente, vorrei rivolgere alcuni quesiti al dottor Mascazzini ed all'ingegner Bianchi.

Al primo vorrei dire che, da quanto ci è stato esposto, appare indubbio che ci stiamo dirigendo verso una maggiore efficienza globale ed uno snellimento delle procedure, eliminando la conferenza dei servizi, ossia l'elemento che fino ad oggi ha impedito, sostanzialmente, lo sviluppo di impianti e nuove tecnologie. Ho compreso perfettamente il discorso relativo al recepimento delle due direttive comunitarie, la n. 156 e la n. 689 – entrambe del 1991 –, fatto che mi sembra estremamente positivo, perché determina finalmente una situazione di omogeneità,

quindi probabilmente potrà portarci, in un prossimo futuro, ad eliminare anche la procedura, tutta italiana, di trasferire i rifiuti all'estero, soprattutto in alcuni paesi come l'Inghilterra o la Francia: ciò, certamente, ci renderà più civili agli occhi dei nostri *partner* europei. Si passerebbe, quindi, sostanzialmente, ad un controllo esclusivo delle immissioni di sostanze, lasciando agli enti locali un ruolo collegato alle attività da essi già svolte, come quelle attinenti all'urbanistica o alle concessioni per qualsiasi tipo di impianto. Certamente vi sarà un rafforzamento delle competenze del Ministero dell'ambiente, che io considero positivo, perché mi sembra giusto che in materia ambientale (come si è affermato nei giorni scorsi su qualche giornale) vi sia una visione nazionale, piuttosto che locale: si tratta, tuttavia, di una convinzione personale.

Ciò che non ho ben compreso è il punto relativo alla garanzia dei controlli. Chi li effettuerà? Poiché la nostra funzione di controllori vivrà soltanto in merito alle immissioni, vorrei sapere da chi verranno effettuate le immissioni stesse e da chi verranno fornite le garanzie: soggetti privati o pubblici, le USL, l'ANPA, l'ENEA? Questo punto non è chiaro.

Vorrei inoltre comprendere meglio che cosa si intenda esattamente per « rifiuto » e chi stia compilando il relativo elenco. Gradirei in proposito spiegazioni un po' più dettagliate, perché il termine « rifiuto » può voler dire molto o nulla.

Al dottor Bianchi desidero sottoporre una perplessità. Stiamo senz'altro andando verso una maggiore snellezza burocratica e quindi nella direzione di uno sviluppo tecnologico; lasciando fisso il parametro delle emissioni, infatti, permetteremo uno sviluppo tecnologico non indifferente, in quanto la fantasia dei nostri scienziati e dei nostri industriali ci consentirà di avere impianti con finalità precise e con tecnologie diverse. Vi sarà, quindi, un sicuro abbattimento dei costi dei rifiuti, il che potrebbe portare ad un cambiamento di cultura.

Oggi il rifiuto costa tantissimo, perché vi sono pochi impianti di smaltimento, in gran parte ubicati all'estero: gli industriali sono così stimolati a cercare di produrre meno rifiuti. La mia preoccupazione è che la creazione di molti impianti, pur portando ad una maggiore concorrenzialità e ad un abbattimento dei costi di smaltimento (è un'ipotesi che mi sembra realistica), potrebbe indurre un comportamento dell'industriale diverso da quello che invece auspichiamo: mi riferisco, cioè, ad una bassissima produzione di rifiuti, anziché al loro recupero.

Avete, dunque, valutato tale possibilità? Oggi tutti gli industriali, e più in generale tutti coloro che producono rifiuti, tendono a ridurre la quantità dei rifiuti, il che mi sembra opportuno. Lo snellimento delle procedure per la costruzione di impianti di smaltimento e l'attivazione di un mercato, che naturalmente porterà ad un abbassamento dei costi, potrebbero rappresentare un disincentivo per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti? Esiste invece una previsione relativa ad un incentivo in senso inverso, per una minore produzione di rifiuti?

MASSIMO SCALIA. Le domande che desidero rivolgere richiamano in gran parte le considerazioni del collega Arata. Devo premettere una precisazione che mi sembra utile: benché effettivamente nella normativa europea rimanga qualcosa di indefinito e di indeterminato, non si può allontanare il sospetto che, nel decreto-legge di cui ci stiamo occupando, la parola « rifiuti » venga sostituita con la parola « residui » per sottrarre la materia alle sanzioni previste dalla legge (ricordo peraltro che una definizione a tale proposito è contenuta nelle direttive comunitarie).

Vorrei poi approfondire alcuni problemi che sono stati già posti, dal punto di vista degli effetti che possono prevedersi, in particolare per quanto riguarda i controlli. Se immaginiamo di potere, in qualche modo, misurare l'impatto applicativo prodotto dalle leggi, può prodursi in noi la sensazione - cui accennava an-

che il collega Arata – che questo decreto possa, in virtù della semplificazione nei processi autorizzativi, incoraggiare fortemente una serie di aziende verso la distruzione piuttosto che verso il riciclaggio del rifiuto. A tale proposito, mi sembra utile conoscere l'opinione dei dirigenti dei ministeri competenti.

Ricordo che siamo di fronte ad un decreto nato per regolare le materie prime e seconde, e quindi, in qualche modo – almeno nelle attese – per indurre a riutilizzare il più possibile le materie di scarto evitando di buttarle via. L'obiettivo, cioè, dovrebbe essere, un po' come per la legge Toepfler in Germania (sono state peraltro presentate analoghe proposte di legge anche in Italia), quello di obbligare la catena produttore-distributore-consumatore a risalire al contrario, per garantire una gestione accorta, per esempio, nel caso degli imballaggi (anche se l'esempio non è forse il più appropriato in questo ambito). In ogni caso, si dovrebbe esercitare una pressione per costringere i produttori a prevedere, già nella fase della progettazione, merci che abbiano il più basso contenuto possibile di potenziali rifiuti (e questo, in qualche misura, sta già avvenendo).

Il dottor Bianchi ha poi accennato al lavoro di commissioni che dovrebbero definire la tipologia dei rifiuti ed ha riportato la cifra di 35 milioni di tonnellate all'anno...

GIUSEPPE BIANCHI, *Consigliere ambientale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Di residui.

MASSIMO SCALIA. Sì, anche se io continuo a chiamarli rifiuti. Sarebbe molto interessante capire a quale tipologia di rifiuti si riferisca tale stima. Bisognerebbe sapere, per esempio, come le ceneri, sia le pesanti sia le leggere, degli impianti termo-elettrici vengano classificate rispetto ad una loro possibile riutilizzabilità. Non si tratta peraltro di una domanda ingenua, perché la sentenza già ricordata riguarda tale problema.

Sempre in relazione alla valutazione di 35 milioni di tonnellate, mi rendo

conto che si tratta di una stima, ma vorrei comunque sapere quale sia il relativo orientamento in relazione all'inclusione di determinati scarti e non di altri.

Rivolgendomi al dottor Mascazzini, devo sottolineare l'esistenza del problema dei controlli. In relazione all'attuazione di questo decreto, quali sono le previsioni, anche rispetto ai rapporti fra ministeri e regioni, perché si effettuino i controlli? Quali sono gli strumenti operativi a tal fine e qual è il personale che dovrebbe occuparsi dei controlli?

Rivolgendomi infine al dottor Lofredo, funzionario del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, vorrei chiedere maggiori chiarimenti sulla materia dei residui. Desidero sapere, in particolare, se presso il suo dicastero esistono piani, progetti, programmi, almeno dal punto di vista di un'analisi costi-benefici, per quanto riguarda il recupero degli scarti di una serie di produzioni agricole. In passato, infatti, sono stati compiuti diversi studi, per esempio dalla Renagri, sulla possibile riutilizzazione di alcuni materiali, dalla lolla di riso agli scarti dell'uva, o del bosco. La riutilizzazione di tali materiali è particolarmente interessante con riferimento alla fermentazione ed alla possibile produzione di alcoli superiori, che possono servire come sostitutivi parziali dei carburanti. Vorrei dunque sapere se vi siano stati ulteriori perfezionamenti dei progetti che ricordo essere stati avviati alcuni anni fa.

GIANFRANCO MASCAZZINI, *Direttore generale del servizio per la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo e la prevenzione degli inquinamenti di natura fisica del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Va chiarito che siamo di fronte soltanto ad una parte di un discorso più ampio: come accennavo, il decreto-legge cui si sta facendo riferimento, di fatto, dà attuazione soltanto all'articolo 11 della direttiva n. 156/91 ed all'articolo 3, secondo comma, della direttiva n. 689/91.

Si tratta, quindi, soltanto di piccole parti di un'azione più generale: di conse-

guenza, non si può intravedere in tale ambito il quadro della minore produzione di rifiuti, anche se questa è precedente in termini logici dal punto di vista degli obiettivi da perseguire. Nell'ambito del decreto, si cerca di facilitare il meccanismo del recupero, ma vi è il rischio di dimenticare un quadro più sistemico, che porterebbe a considerare prima la minore produzione. Innanzitutto, occorrerà recepire le due direttive; in secondo luogo, la direttiva comunitaria relativa agli imballaggi, la cui base giuridica è rappresentata dall'articolo 100-A del trattato istitutivo, probabilmente sarà emanata nel frattempo. Avendo di fronte le due direttive comunitarie unitamente a quella sugli imballaggi, occorrerà lavorare sulle minori produzioni. L'UE sta operando al meglio su queste ultime con il sistema logico dei flussi prioritari (si studiano determinati flussi al fine di ridurre la produzione di rifiuti e di facilitare il recupero per azzerare lo smaltimento).

È vero, comunque, che si pone il problema dei controlli. Del resto, decentrando le attività sul territorio, aumenta il fabbisogno di controllo, anche se in realtà esso finirebbe per alleggerirsi poiché la quantità di rifiuti è invariata rispetto agli impianti di smaltimento.

Non va dimenticato inoltre che se è il sistema industriale ad operare il recupero — la cartiera recupera la carta, la siderurgia recupera i rottami mentre la metallurgia secondaria si interessa dei metalli — si ricade nell'ambito della legge n. 203, della cosiddetta legge Merli, ossia il controllo usuale del comparto industriale. Dunque si ha un doppio livello, perché si è « coperti » dalla normativa utilizzata, cioè dal sistema di controlli, nonché dalle sanzioni previste dalla norma generale. Ripeto, operano due sistemi di controllo anziché uno. È indubbio, comunque, che la Commissione conosce le debolezze, assolutamente esasperate, dei sistemi di controllo che il paese dovrà utilizzare finché non decollerà l'agenzia.

Ritengo che lo snellimento burocratico sia ben bilanciato, in quanto la norma non sottrae potere agli enti locali, come qualcuno può pensare. Si potrà anche dire che la « rifiutologia » è semplificata, ma tutto il resto, ossia gli insediamenti industriali, sono soggetti alla disciplina che regola l'attività industriale, ossia alla normativa concernente l'urbanistica, l'igiene ambientale e l'edilizia. A mio avviso, ripeto, vi è un corretto bilanciamento.

GIUSEPPE BIANCHI, *Consigliere ambientale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. La domanda rivolta dall'onorevole Arata ha toccato tre argomenti: innanzitutto, che cosa si fa per non produrre rifiuti (se cioè si agisce a monte); in secondo luogo, come si può incentivare l'utilizzo degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti ed infine il riciclaggio degli stessi.

Per quanto riguarda la possibilità di agire a monte per ridurre i rifiuti, posso affermare che la tematica rientra in un quadro generale a cui mi sono riferito parlando dello spazio a disposizione del Parlamento per intervenire, passando magari attraverso la materia fiscale. Credo perciò che l'argomento esuli dall'argomento odierno.

È invece calzante il ragionamento sull'utilizzazione degli impianti. Occorre tuttavia distinguere perché un conto è il riutilizzo del materiale all'interno dei sistemi produttivi tradizionali come avviene per la siderurgia italiana, che oggi vive praticamente di rottami, nel senso che non usa la materia prima ma ricicla i rottami — lo stesso vale per l'industria tessile di Prato che riutilizza il materiale scartato dopo averlo smontato e riclassificato, dato che la nostra industria ha una tradizione fortissima nel recupero di quanto è riutilizzabile —; altra cosa è l'impianto costruito appositamente per il recupero dei rifiuti, nel qual caso il problema riguarda il recupero energetico. In altri termini, quando i costi per il recupero delle materie prime secondarie sono eccessivamente elevati rispetto a quello

delle materie prime originarie, l'unica possibilità per un recupero efficace passa per l'energia. In verità gli inceneritori – che per non incrementare una cattiva fama dovrebbero essere definiti impianti di produzione di energia elettrica – dovrebbero essere sostenuti perché possono aiutare il recupero energetico, cosa che attualmente non si verifica.

Condivido le affermazioni del dottor Mascazzini sulla necessità di un quadro sistemico complessivo che consideri il problema dei rifiuti dalla produzione fino allo smaltimento, oltretutto sull'attenzione da prestare all'adeguamento delle normative nazionali a quelle comunitarie. È un lavoro che probabilmente continuerà nei prossimi anni.

L'onorevole Scalia ha chiesto chiarimenti circa i 35 milioni di tonnellate. La cifra è stata ricavata leggendo le schede, inviateci dalle camere di commercio, relative ai materiali quotati in Borsa e contenenti l'indicazione di tutte le tipologie e le quantità scambiate. In particolare, vi sono due milioni e mezzo di tonnellate di carta; 17 milioni di tonnellate di rottami di ferro; 8 milioni di tonnellate di legno; 2 di tessili; 4 di alimentari e 1 di vetro. Per quanto riguarda la quantificazione monetaria pari a 10 mila miliardi, poiché i listini sono quotati in termini finanziari si tratta di moltiplicare le quantità per i prezzi relativi.

Le ceneri termoelettriche, provenienti dalle centrali, non sono incluse nei materiali quotati e perciò vengono sottoposte alla normativa di cui all'articolo 5, nel senso che è la norma a stabilire le modalità del riutilizzo e le specificità da rispettare.

Sui controlli credo abbia risposto il dottor Mascazzini. Io voglio soffermarmi su una affermazione: si è detto che è un trucco definire residui anziché rifiuti alcuni materiali. Occorre essere chiari perché nel definire rifiuto o residuo una materia si incontrano oggettive difficoltà: non a caso la Comunità da molti anni sta discutendo la materia senza essere giunta ad una definizione chiara. Spesso mi è

capitato di discuterne con il dottor Mascazzini: è vero, un giornale può essere considerato un ottimo residuo riutilizzabile qualora venga dato alle cartiere, ma è altrettanto vero che lo stesso giornale viene considerato rifiuto se gettato nel cassonetto dell'immondizia. La definizione non è intrinseca: è l'elemento relativo alla destinazione d'uso – non quello soggettivo – che ne condiziona la definizione. Ciò produce complicazioni a livello legislativo, anche se noi abbiamo usato il termine residuo per indirizzare l'attenzione verso materiali destinati sicuramente al riutilizzo. Forse il dottor Fossati può essere più preciso.

ATTILIO FOSSATI, *Funzionario della direzione generale fonti di energia e della direzione generale produzione industriale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Se non ho capito male, l'onorevole Arata ha chiesto come si stia muovendo la Comunità per definire il rifiuto. Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, la direttiva n. 91/156, che ha modificato quella originaria n. 75/442, ha introdotto, nella definizione, l'elemento soggettivo dapprima mancante. Infatti, la direttiva n. 75/442 diceva testualmente « è materiale di cui si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi ». È stato quindi introdotto tale elemento soggettivo, peraltro di difficilissima interpretazione.

La direttiva sarebbe dovuta entrare in vigore il 1° aprile 1993, ma in realtà negli altri paesi europei essa non è entrata in vigore perché si considerava, ai sensi dell'articolo 1, che i lavori del gruppo (costituito ai sensi dell'articolo 18 e che avrebbe dovuto dare le specifiche di questa definizione) si sarebbero dovuti concludere entro il 1° aprile 1993. Non a caso, la disposizione normativa sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti, entrato in vigore il 6 maggio 1994, era stata emanata l'anno prima. Il rinvio dell'applicazione della norma al 6 maggio si giustificava con la speranza che nel frattempo fossero finalmente chiariti questi aspetti.

Per quanto ci risulta, l'Unione europea sta proseguendo i suoi lavori e orientandosi per dare dei criteri oggettivi di parametro utili a tale definizione soggettiva. Altrimenti la questione sarebbe di facile soluzione, potendo fare ricorso all'auto-certificazione. Il catalogo dei rifiuti, deliberato il 7 gennaio 1994, precisa che « tuttavia un materiale figurante nel catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto ma solo quando esso soddisfa la definizione di rifiuto ». Lo stesso regolamento 259 inserisce tra le premesse, nel campo di applicazione i rifiuti così come definiti nell'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442. È il cane che si morde la coda!

All'onorevole Scalia vorrei dire che già nella scorsa legislatura ho avuto modo di affrontare questo discorso. Non a caso l'articolo 38, comma 1, lettera a), della legge comunitaria n. 146 del 1994 dice testualmente che tra i primi criteri attuativi, si deve uniformare la definizione dei rifiuti considerati come tali dalla direttiva europea.

Il Parlamento è chiamato a fare questo tipo di discorso, anche se io vorrei richiamare la vostra attenzione su una questione che riguarda 4 milioni e mezzo di persone: mi riferisco, infatti, agli industriali, ai commercianti e agli artigiani. Si tratta di un problema che abbiamo sollevato unitamente al Ministero dell'ambiente, e che è stato di recente ripreso in una circolare del Ministero delle finanze. È il Parlamento che deve decidere se dare attuazione anticipata alla direttiva, tenendo presente che nel momento in cui la Comunità distinguerà i prodotti veri e propri, da una parte (sulla base della distinzione che uno non ha inteso disfarsene), e i rifiuti, dall'altra, se si prevedono delle condizioni di « peggior favore » (che rimangono perché è possibile prevedere norme più restrittive) abbiamo allora tutta una serie di conseguenze. La prima è che nel momento in cui entra in vigore la tassa europea sui rifiuti, esiste il rischio che, se in Italia si

considera rifiuto ciò che altrove è prodotto, si deve pagare la tassa. Da qui la necessità di individuare dei correttivi.

Ma l'aspetto più preoccupante è quello concernente la circolare n. 95 del 22 giugno 1994 del Ministero delle finanze, peraltro non ancora pubblicata. Se esaminiamo l'articolo 39 della legge comunitaria, notiamo che finora erano previsti i rifiuti urbani e i rifiuti assimilabili a quelli urbani. Mentre prima (probabilmente non se ne sono accorti, e si tenga anche conto che tale norma è stata introdotta a Camere sciolte) la assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani veniva decisa, in fondo, dai comuni (essi dovevano avere certe caratteristiche qualitative, ma i comuni, sulla base della capienza delle discariche, potevano concedere l'assimilabilità), a seguito di una interpretazione, probabilmente infelice, dell'articolo 39 della legge comunitaria, tale assimilabilità è stata fatta *ope legis* per tutti i rifiuti speciali, ivi compresi quelli industriali. Basta quindi che un comune abbia fatto un servizio integrativo perché — ad una lettura letterale della norma — tutti i rifiuti industriali possano andare a finire nei cassonetti.

Richiamo pertanto l'attenzione del Parlamento su questi aspetti. La circolare del Ministero delle finanze, che ho appena citato, stabilisce che non sono assimilati ai rifiuti urbani, e quindi non sono soggetti alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti urbani, i residui (che possiamo chiamare rifiuti, è un problema di definizione che riguarda il Parlamento) nel momento in cui vengono riutilizzati. Sarebbe infatti assurdo pagare una tassa sui rifiuti solidi urbani quando si affrontano già dei costi per riciclarli. La motivazione data è che non sono definiti rifiuti ma residui; quindi, nel momento in cui il Parlamento dovesse decidere di affrontare una questione di nomenclatura, dovrebbe tener conto dell'esistenza di questi diversi aspetti. Si dovrà altresì tener presente che occorre intervenire su questo specifico punto perché altrimenti le discariche

comunali, ormai sature, vedrebbero aggravare la loro situazione da questa ulteriore immissione di rifiuti speciali. Il che non può che comportare pesanti conseguenze. Attualmente i rifiuti speciali vengono smaltiti in apposite discariche e non esiste la privativa comunale su questo genere di smaltimento. Bisogna poi porsi il problema di tutte le imprese private che attualmente smaltiscono questi rifiuti speciali. Al riguardo, i dati in mio possesso sono da prendersi con beneficio di inventario perché non le ho potute verificare. Il giro di affari è di circa mille miliardi per 5 mila addetti. È vero che la privativa comunale potrebbe confermare i contratti alle imprese, ma non è detto. In altre parole, l'articolo 39 della legge comunitaria contiene una disposizione normativa non chiara; è tuttavia importante l'indicazione data dalla circolare che ho sopra citato. Si tratta comunque di un problema la cui soluzione spetta al Parlamento.

MASSIMO SCALIA. Signor presidente chiedo al dottor Loffredo di inviare alla

Commissione la risposta scritta al quesito che gli ho rivolto.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti ministeriali che hanno partecipato all'audizione odierna fornendo alla Commissione chiarimenti puntuali e precisi e rispondendo ai quesiti che sono stati loro rivolti.

Mi auguro che le loro sollecitazioni possano essere tenute nella debita considerazione in modo da poter formulare – prescindendo da quello che potrà essere il testo del decreto-legge una volta convertito – una legge-quadro che disciplini tale materia.

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 alle 20,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO