

# SEDUTA DI MARTEDÌ 2 AGOSTO 1994

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO FORMENTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE VALERIO CALZOLAIO

**La seduta comincia alle 16.**

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

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi applicativi della normativa in materia di rifiuti, con particolare riguardo al riutilizzo dei residui, l'esame del documento conclusivo. Do la parola al relatore, onorevole Emiliani, per l'illustrazione dello schema da lui predisposto.

VITTORIO EMILIANI, *Relatore*. Signor presidente, lo schema di documento conclusivo da me redatto è stato distribuito agli onorevoli commissari, per cui ne farò soltanto una breve sintesi.

Ricordo innanzitutto che il 28 giugno scorso la nostra Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di rifiuti, con particolare riferimento al riutilizzo dei residui. Il quadro normativo vigente in materia, come i colleghi sanno, è estremamente complesso e stratificato ed al suo interno, da ultimo, si sono inseriti due atti di rilievo: il decreto-legge n. 279 più volte reiterato, ora n. 438, teso a disciplinare in via transitoria la tematica delle materie prime secondarie ed una delega al Governo, conferita con l'ultima legge comunitaria, per l'emanazione di decreti legislativi di recepimento della più recente, organica normativa comunitaria sui rifiuti. Un cenno deve essere fatto anche allo schema di regolamento, in corso di adozione, relativo alla semplificazione della

disciplina del procedimento di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Da qui l'esigenza di un riordino di tale complessa normativa.

L'indagine conoscitiva da noi svolta è stata ampia e, credo, esauriente. Il primo dato che emerge dalla lettura dei relativi atti è rappresentato dalla convergenza pressoché unanime sull'esigenza di una normativa-ponte che conduca, poi, in un clima di certezza, ad una legislazione più completa, ad una legge-quadro o ad un testo unico. Tale normativa-ponte dai più è stata individuata nell'impianto del decreto-legge 6 maggio 1994, n. 279, reiterato con il decreto-legge 8 luglio 1994, n. 438. Durante le audizioni svolte sono emersi dati, in parte noti, in parte meno noti, che indicano come il nostro sia un paese due volte trasformatore, in quanto, mancando di materie prime, ricicla residui di lavorazione. Proprio qui, però, avviene la contraddizione più stridente, in quanto proprio un paese di seconda trasformazione, per una serie di ragioni storiche, manda il 90 per cento dei rifiuti in discarica, mentre ne trasforma soltanto il 4 per cento. Per di più, l'aver privilegiato le discariche, in una situazione di incertezza e di confusione, ha fatto sì che su queste – per di più abusive o comunque non garantite – e, in genere, sul trasporto dei rifiuti, sia prosperato un vero e proprio *business* malavitoso. Si tratta quindi di una catena che bisogna spezzare, ma occorre innanzitutto instaurare, a monte di tutto ciò, una cultura del produrre e del consumare che punti a ridurre la quantità dei rifiuti e, quindi, l'immane problema da essi rappresentato, in particolare nel nostro paese.

Dagli atti dell'indagine conoscitiva emerge con forza l'esigenza, in parte ancora irrisolta, di giungere ad una migliore definizione del concetto di rifiuto, anche se il già citato decreto-legge ha avuto il merito di affrontare il problema in termini di maggiore chiarezza. Una memoria consegnata alla nostra Commissione dal rappresentante del Ministero dell'industria mostra come siano stati censiti 260 residui riutilizzabili, già quotati nei listini merci delle camere di commercio. Tuttavia, deve essere chiarito con grande precisione quali debbano essere le norme per il riutilizzo e la gestione dei rifiuti. Con la direttiva CEE n. 156 del 1991 si è passati da un meccanismo di tipo oggettivo ad uno di tipo soggettivo, che ha consentito notevoli semplificazioni. In sostanza, cioè, viene considerato rifiuto soltanto ciò che si vuole buttar via: è stato fatto più volte l'esempio classico della bottiglia di vetro e del giornale, che sono rifiuti, se vengono semplicemente gettati via, ma costituiscono materie prime secondarie se vengono introdotti in una campana di selezione del materiale di vetro o in un contenitore di raccolta differenziata di carta e cartone.

Si è quindi passati da un approccio di tipo autorizzativo ad una maggiore responsabilizzazione del produttore e dell'utilizzatore, arrivando ad accogliere il concetto - che viene proposto con forza - della « responsabilità condivisa » tra i vari soggetti in campo. Tuttavia è stato mosso da alcune parti un rilievo che a me sembra particolarmente interessante, ossia quello del pericolo di un dibattito di natura nominalistica sulla definizione di rifiuto. Ad esempio, il presidente dell'ANCI ed il presidente dell'ACEA hanno preferito impostare un discorso che richiama una logica - il neologismo è orrendo, me ne rendo conto - di tipo « prestazionale », in base al quale, cioè, non è importante sapere se la materia in questione sia da considerarsi un rifiuto o meno, bensì a quali condizioni sia possibile utilizzarla, naturalmente con riferimento a determinati requisiti di garanzia e di sicurezza per l'ambiente. Il problema fondamentale che è emerso dalle audizioni, infatti, è che

certamente occorre, giungere ad una semplificazione delle norme vigenti ed incoraggiare il recupero ed il riciclaggio dei rifiuti, facendone così degli autentici residui di lavorazione, ma è anche necessario assicurare che tali processi abbiano un impatto ambientale davvero accettabile, evitando di incoraggiare, con la legislazione in materia, i produttori a distruggere i residui, al contrario, occorrono incentivi a recuperarli e ad utilizzarli nuovamente. È emerso anche il problema di come mantenere, nel contempo, l'economicità e la concorrenzialità delle materie prime-secondarie: tale aspetto è emerso più chiaramente nel corso dell'audizione che riguardava i consorzi per il recupero ed il riciclaggio di materiali.

Nel corso dell'indagine è stato altresì affrontato il problema dei controlli, per i quali il citato decreto-legge prevede il decentramento. A questo proposito si è rilevato come il nostro paese sia solito avere leggi severe, anzi severissime, ma poi controlli deboli, anzi debolissimi, con sanzioni spesso ridicole: si parla di multe di due milioni e di oblazioni che si riducono ulteriormente. Per migliorare la qualità dei controlli è necessario passare - come già prevede il decreto-legge - da una struttura nazionale a strutture diffuse nel territorio, a livello provinciale, quindi più vicine alle esigenze dei produttori e degli utilizzatori. Tuttavia, anche per l'istituzione dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti sono stati necessari ben sette anni perché si giungesse all'emanazione di un decreto ministeriale, mentre i non meno necessari albi regionali non risultano, nella maggior parte dei casi, operativi. Per i rifiuti tossico-nocivi è stato posto in risalto il problema di aziende che hanno quantitativi di stoccaggio modesti, per le quali viene sollecitato il conferimento annuale e non semestrale, come attualmente previsto. Il regime di privata finisce con il sacrificare le imprese pubbliche che svolgono questo lavoro; pertanto, si suggerisce di liberare le imprese dal vincolo della privata passando a regime di diversa natura, cioè ad un re-

gime convenzionato, che consenta l'accesso anche ad imprese che abbiano notevoli *know how* in questo campo.

Sempre nella filosofia di far capo al produttore, è stato suggerito come esempio quello dei rottami delle autovetture, attività per disciplinare la quale vi è anche una proposta di legge del collega Scalia. Il meccanismo proposto è molto semplice: chi vuole disfarsi dell'autovettura, nel momento in cui restituisce la targa, deve consegnare la carrozzeria ad un centro autorizzato e soltanto ad esso. Ciò consentirebbe di conseguire almeno due obiettivi fondamentali: l'eliminazione dal mercato degli sfascia carrozze abusivi, i quali sono purtroppo migliaia e rappresentano un autentico flagello per il paese, a cominciare da Roma ed in particolare dalle rive del Tevere, nonché l'avvio anche in Italia di una moderna industria di recupero delle carcasse di automobile. Si avrebbero anche riflessi occupazionali, come è emerso nel corso della vertenza-FIAT, perché in questo ambito potrebbe nascere un ramo di attività rilevante e remunerativo.

Certamente il problema è, a monte, di volontà politica. È stato rilevato, ad esempio, che le piattaforme polifunzionali per il trattamento dei rifiuti non sono praticamente partite, pur essendo state decise in base alla legge n. 475 del 1988, perché il ministro del tesoro del tempo, Guido Carli, non emanò mai il decreto che avrebbe consentito l'erogazione di 600 miliardi di finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti. A 5 o 6 anni dall'approvazione di quella legge siamo ancora fermi.

Durante le audizioni è stato affrontato anche il rapporto tra il concetto stesso di materie prime-seconde e quello del recupero di energia. Da parte delle associazioni ambientaliste si è posto in risalto il pericolo di una commistione e il rischio che, non riuscendo i soggetti preposti (ad esempio, i consorzi obbligatori) al recupero, al riutilizzo o al riciclaggio di qualche materia ad ottemperare a tale attività nei tempi previsti, trovino poi la strada troppo comoda della semplice distruzione dei rifiuti o della loro utilizzazione soltanto in chiave energetica.

Quanto ai consorzi, sappiamo che si sono verificati notevoli ritardi e che quello per la plastica ha incontrato maggiori difficoltà. Questo consorzio dovrebbe affrontare il problema non solo delle bottiglie di plastica ma anche degli imballaggi, che ammontano ad oltre 2 milioni di tonnellate.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE VALERIO CALZOLAIO

VITTORIO EMILIANI, *Relatore*. Per il vetro sono stati ottenuti buoni risultati, risultando 5 mila, su un totale di oltre 8 mila, i comuni impegnati nella raccolta differenziata. Peraltro, in altri paesi la raccolta del vetro avviene in modo ben più sofisticato, cioè per colore, che consente risultati più interessanti.

Ottimi sono risultati i dati nel campo del recupero delle batterie esauste di piombo; il traguardo è di circa il 90 per cento di recupero delle batterie vendute (150 mila tonnellate su 170 mila) e quindi di 80 mila tonnellate di piombo. La potenzialità degli impianti esistenti è però superiore e consentirebbe una lavorazione pari a 230 mila tonnellate. Anche in questo caso il problema è relativo alla rivendita, perché la quota non ancora raccolta è quella che viene venduta al di fuori della rete degli elettrauto, per esempio negli ipermercati. È stata sottolineata la necessità di aggiungere nel testo del decreto, oltre alle batterie al piombo, anche quelle esauste al nikel-cadmio, nonché di eliminare una pericolosa confusione a livello regionale: in alcune regioni le batterie esauste sono considerate come rifiuti speciali, mentre in altre come rifiuti tossici e nocivi.

Il consorzio per gli olii usati rappresenta un altro risultato positivo e vanta una raccolta pari all'80 per cento circa; nel corso dell'anno, il recupero ed il riciclaggio dovrebbero giungere al 94 per cento, con una convenienza di mercato piuttosto forte.

Per la carta ed il cartone si registra un paradosso. Nel listino della Camera di commercio di Milano questi materiali sono

quotati sin dal lontano 1950; probabilmente è il primo caso di una materia prima-secondaria già quotata da 40 anni. L'Italia fa largo uso di questa materia, ma soprattutto la importa in larghissima misura; siamo attualmente deficitari di circa 800 mila tonnellate e quindi, se venisse generalizzato il dato di un comune lombardo come Lodi, dove la raccolta differenziata dà circa 40 chilogrammi di carta per cittadino, si potrebbero raccogliere quasi 2 milioni e 400 mila tonnellate di carta addizionale da riciclo, compensando quindi più che largamente le 800 mila tonnellate di cui siamo deficitari ed anzi potendo diventare esportatori, come lo sono da tempo Francia, Svizzera e Germania. Dunque, si avrebbero grandi vantaggi dal punto di vista ambientale – sempre tenendo conto che l'attività di riciclo delle cartiere deve avvenire con le dovute garanzie ambientali – e sul piano delle entrate.

L'esperienza dei consorzi obbligatori va quindi considerata nel complesso positiva. Dobbiamo però far sì che l'attività di quelli più avanzati possa tradursi in un esempio anche per quelli che invece hanno incontrato maggiori difficoltà, dovute in parte anche alla minore commerciabilità della materia prodotta: è più difficile trovare mercato per la plastica riciclata (è necessario uno sforzo creativo), mentre esiste un mercato già garantito per la carta riciclata, ad esempio quello dei giornali quotidiani.

Si tratta anche di rafforzare la raccolta differenziata, incentivando i comuni a realizzare tale compito con prontezza ed a largo raggio. In proposito si pone l'esigenza di dare premi per un maggiore attivismo, non solo di emanare leggi. Dunque, occorre una legislazione di tipo premiale anziché punitiva.

Sostanzialmente, si tratta di lavorare celermente sull'impianto, riconosciuto dai più validi, del decreto n. 279 del 1994, reiterato dal decreto n. 438 del 1994, evitando che nel frattempo vi siano sovrapposizioni ed interpretazioni burocratiche delle norme già vigenti o delle direttive comunitarie, come è avvenuto per la circolare n. 95 emanata nel mese di giugno

dal ministero delle finanze, che ha assimilato ai rifiuti ed ai rifiuti urbani anche i materiali residui che disposizioni regionali avevano considerato recuperabili; pertanto, secondo quest'interpretazione burocratica, gli pneumatici usati possono finire nei cassonetti della nettezza urbana.

Il materiale di recupero è il dato economico sul quale partire per una nuova cultura del riciclaggio. Tali materiali ammontano, secondo le stime basate sui relativi listini delle camere di commercio, a 35 milioni di tonnellate, di cui 17 milioni di rottami di ferro, 8 milioni di legno, 2 milioni di prodotti tessili, 4 di alimentari e 1 milione di vetro. Il valore complessivo è stimabile intorno ai 10 mila miliardi di lire.

In conclusione, occorre continuare a garantire alle imprese di ogni dimensione ed all'ambiente le certezze che sono state conseguite con il decreto n. 279 del 1994, così come reiterato, renderne rapidamente meglio definito l'impianto (già apprezzato ed apprezzabile) e puntare, partendo da questa base riconosciuta solida, ad una legge-quadro o ad un testo unico che possa accogliere le nuove direttive comunitarie e rendere più snello ed efficace il quadro delle norme, dei controlli e degli incentivi, anche fiscali. Questi devono essere previsti nei vari ambiti discendendo dal livello comunitario a quello nazionale, a quello regionale e locale, con la maggior chiarezza possibile di ruoli, di strumenti e di responsabilità, o meglio corresponsabilità. Tutti termini intesi anche in positivo, si intende.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO FORMENTI

PRESIDENTE. Mi scuso con il relatore per aver dovuto lasciare l'aula durante la sua esposizione. Tuttavia, avendo letto la sua relazione, piena di spunti interessanti, posso dire che il lavoro è stato compiuto con cognizione di causa e, soprattutto, centrando tutte le problematiche emerse nel corso delle audizioni.

VITTORIO EMILIANI, *Relatore*. Di ciò debbo anche ringraziare gli uffici per la loro collaborazione.

**PRESIDENTE.** Certamente, ringraziamo anche gli uffici per il loro fattivo apporto.

Do senz'altro la parola ai colleghi che intendano intervenire nel dibattito.

**FRANCO GERARDINI.** Signor presidente, desidero soltanto sottolineare brevemente come l'onorevole Emiliani abbia riportato con grande puntualità ed attenzione le diverse osservazioni e proposte dei soggetti che abbiamo ascoltato durante le audizioni. Credo che dobbiamo renderci tutti conto del fatto che è giunta l'ora di puntare con molta convinzione ad un riordino organico della materia dei rifiuti. Ciò è stato detto da tutti e ritengo che noi parlamentari dobbiamo essere coscienti della necessità di « alzare il tiro » in questo settore, caratterizzato dalla notevolissima frammentazione della legislazione.

Credo anche che si debba puntare con forza ad una riduzione dei rifiuti, svolgendo quindi a monte un lavoro di prevenzione. A questo proposito, è molto importante la leva fiscale che può essere utilizzata in tutto il sistema di raccolta, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti. Ha detto bene l'onorevole Emiliani quando ha sostenuto che è necessario introdurre incentivi per giungere a queste finalità.

Un terzo aspetto che mi sembra molto importante è quello dello snellimento delle procedure, che è stato toccato un po' da tutti i soggetti che abbiamo ascoltato. A questo proposito credo che dovrà essere fatta qualche puntualizzazione in sede di discussione del nuovo decreto, considerato che uno snellimento delle procedure deve comunque tener conto della pianificazione nazionale e regionale, per evitare che si determinino profonde contraddizioni.

In sintesi, dobbiamo passare da una stagione, per così dire, di fallimento organico ad una stagione di riscatto, in questo importante settore che tanti problemi sta creando al nostro paese ed alle nostre regioni.

Preannuncio che domani il mio gruppo presenterà su questo problema una risoluzione in Commissione, che tiene conto proprio della necessità dell'approvazione,

da parte del Parlamento, di una legge-delega che fissi una serie di indirizzi e di orientamenti per il Governo nell'emanazione di un testo unico. La risoluzione in questione riguarda anche altri aspetti, che attualmente non ritengo opportuno esporre, per esigenze di brevità.

Non sappiamo se il decreto-legge n. 438, per il quale sicuramente scadranno i termini, verrà reiterato o se si passerà direttamente all'emanazione di norme tecniche attuative delle direttive comunitarie: su questo aspetto il Ministero dell'ambiente dovrà chiarire nei prossimi giorni le sue intenzioni.

**RICCARDO SANDRONE.** Intervengo brevemente per ringraziare l'onorevole Emiliani per l'attento lavoro, da lui compiuto in modo estremamente corretto, di sintesi di tutte le audizioni che abbiamo svolto, rispetto al quale è per noi molto più facile riflettere.

Mi sembra ci sia poco da aggiungere a quanto è stato detto, a conclusione della sua esposizione, dall'onorevole Emiliani ed a quanto è stato dichiarato dal collega che mi ha preceduto. È necessario ovviamente arrivare ad una percentuale di riciclaggio dei rifiuti sempre maggiore, considerati anche i problemi posti dalla collocazione di nuove discariche e quelli, tuttora irrisolti, relativi all'incenerimento.

Apprezzo molto anche le proposte dell'onorevole Emiliani di giungere all'approvazione di una legge-quadro che riunisca tutta la legislazione in materia e di portare davvero avanti quell'attività di delegificazione che è stata tante volte auspicata ed anche, da molti di noi, promessa durante la campagna elettorale.

**UGO CECCONI.** Il paziente lavoro svolto dall'onorevole Emiliani è pregevole ed ha evidenziato tutti gli aspetti della problematica, che del resto avevamo già ampiamente discusso: il tutto, però, dovrà essere poi trasfuso in uno strumento legislativo.

Già in precedenti occasioni ho dichiarato che non credo molto nella politica di prevenzione, ossia di riduzione dei rifiuti.

È importante, però, che le norme in materia vengano riunite in un testo unico e che questo venga poi attuato, perché, nonostante le varie proposte, alla base di tutto il dramma dei comuni (che hanno, evidentemente, scarsi incentivi) vi è la mancata raccolta differenziata: mi riferisco, naturalmente, ai rifiuti solidi urbani, che costituiscono uno dei problemi più rilevanti. Il lavoro dell'onorevole Emiliani è eccellente, lo ripeto, ma deve essere trasformato in atti concreti.

**ROBERTA PIZZICARA.** Pur apprezzando il lavoro dell'onorevole Emiliani, avrei però gradito che fosse stato posto a nostra disposizione qualche giorno prima, in modo da consentirci di leggerlo più approfonditamente.

Desidero inoltre chiedere una precisazione (esigenza che probabilmente nasce dalla mia assenza alle prime audizioni svolte dalla Commissione, a causa della concomitanza con i lavori dell'Assemblea) sull'espressione « normativa-ponte ». Ho sentito parlare di semplificazione della normativa e degli enti preposti alla fase burocratica degli adempimenti, ma non avevo mai sentito esprimere il concetto di normativa-ponte, che ricorda il passaggio tra una normativa esistente ed un'altra di là da venire. Vorrei allora sapere se tale termine sia stato usato nella sua consueta accezione.

**VITTORIO EMILIANI, Relatore.** Nel corso del dibattito che si è svolto, dentro e fuori del Parlamento, è emerso che il decreto-legge n. 279, poi reiterato, rappresenta una normativa-ponte che recepisce le ultime direttive comunitarie ma soprattutto ha il valore di dare certezza ai produttori ed agli utilizzatori sul concetto

di rifiuto e sulle procedure relative. Il ponte, tuttavia, va verso qualcosa e, in questo caso, verso una legge-quadro che contenga una normativa più generale e possa recepire direttive comunitarie già annunciate ma ancora in corso d'opera. Nel frattempo, con il decreto-legge in questione, che viene riconosciuto apprezzabile anche se da migliorare, si offre la possibilità di svolgere le attività sulla base di certezze e di una certa chiarezza di impostazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Emiliani per la sua relazione dettagliata e per i chiarimenti che ha offerto nel corso della discussione. Come egli ha giustamente rilevato, il decreto-legge potrà essere migliorato in sede di conversione e comunque rappresenta una normativa-ponte verso quella legge-quadro che recepisce anche quanto stabilito da tempo dalle direttive CEE.

Pongo in votazione lo schema di documento conclusivo.

*(È approvato).*

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di pubblicare gli atti relativi alle audizioni svolte dalla Commissione nell'ambito dell'indagine.

*(Così rimane stabilito)*

**La seduta termina alle 16,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 3 agosto 1994.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI  
PROBLEMI APPLICATIVI DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI  
RIFIUTI, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL RIUTILIZZO DEI  
RESIDUI

Il 21 giugno 1994 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera ha deliberato, previa intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di rifiuti, con particolare riferimento al riutilizzo dei residui, al fine di definire un intervento legislativo di riordino della complessa, attuale legislazione.

Si è così ripresa una tematica già affrontata nella XI legislatura per dar modo a tutti i membri della Commissione, e soprattutto ai nuovi Commissari, di valutare appieno le problematiche del settore.

Infatti, il quadro normativo vigente in materia di gestione dei rifiuti si caratterizza per l'estrema complessità delle disposizioni che lo costituiscono, adottate spesso sotto la spinta dell'urgenza e tali quindi da generare forti problemi applicativi. In tale quadro, strutturato negli anni Ottanta, sono da ultimo inseriti due atti normativi di rilievo: un decreto-legge più volte reiterato, tendente a disciplinare in via transitoria la tematica delle cosiddette « materie prime secondarie » e una delega al governo, conferita con l'ultima legge comunitaria, per l'emanazione di decreti legislativi di recepimento della più recente, organica normativa comunitaria sui rifiuti.

Un cenno deve peraltro essere fatto anche al regolamento, in corso di adozione, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, relativo alla semplificazione della disciplina del procedimento di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

Da qui l'esigenza di un riordino di tale complessa normativa, al fine di definire un quadro legislativo chiaro, snello e di non dubbia applicabilità. Al riguardo è da ricordare per completezza che nel Consiglio dei ministri del 29 luglio scorso è stato approvato un disegno di legge contenente una delega al governo per l'emanazione di testi unici in vari settori, tra i quali quello dello smaltimento dei rifiuti.

L'indagine conoscitiva si è imperniata sulla effettuazione di un programma di audizioni dei soggetti coinvolti nel complesso processo di produzione e gestione dei rifiuti, con particolare riguardo al problema delle « materie prime secondarie ».

Il primo dato che emerge dalla rilettura degli atti relativi alle audizioni di rappresentanti di associazioni di produttori, di utenti, delle imprese pubbliche locali, delle associazioni ambientaliste, e di altri, è la convergenza pressoché unanime sulla esigenza di una normativa-ponte la quale conduca poi, in un clima di certezza, ad una legislazione più completa, ad una legge-quadro che sia coerente con le direttive comunitarie già vigenti e con quelle in via di recepimento in materia di rifiuti e di residui industriali, ossia la n. 156 del 1991, che costituisce la direttiva quadro, e la n. 689 del 1991, relativa ai rifiuti

pericolosi. Ad esse, il cui recepimento è previsto entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge 22 febbraio 1993, n. 146 (legge comunitaria 1993), deve aggiungersi il regolamento CEE n. 259/1993 che regola il trasporto internazionale di rifiuti.

Tale normativa-ponte è stata dai più individuata nell'impianto del decreto-legge 6 maggio 1994 n. 279, reiterato dal decreto-legge 8 luglio 1994, n. 438, opportunamente integrato da altre norme tese ad ovviare alle disfunzioni ed agli inceppamenti rilevati nel corso delle audizioni. Da tutti, principalmente dalle categorie dei produttori grandi, medi e piccoli, è stata posta in risalto l'esigenza di proseguire sulla strada del chiarimento, della ridefinizione di norme che alla fine risultino certe, semplici e non sovrapposte fra di loro. Uno dei problemi principali è infatti quello della estrema frammentazione delle disposizioni vigenti in materia, stratificatesi nel tempo. Situazione questa tutta italiana, che ha dato luogo, secondo il Presidente del comitato nazionale per le scienze e le tecnologie dell'ambiente del CNR, alla conta di oltre quaranta norme tra decreti, leggi e regolamenti concernenti il settore dei rifiuti.

I dati economici del settore ci dicono che il nostro è essenzialmente un paese trasformatore che per il 50 per cento ormai lavora non più materie prime, ma materie prime secondarie, cioè « residui », gran parte dei quali – particolarmente nel campo dei rottami, della carta e dei cartoni – sono importati; per contro esportiamo, a caro prezzo, rifiuti, anziché prodotti riciclati. Da tali dati emerge anche che nel nostro paese il 90 per cento dei rifiuti va in discarica e soltanto il 4 per cento viene trasformato, mentre nel resto d'Europa la situazione si capovolge e gran parte dei rifiuti viene recuperata, riciclata o reimpiegata (con paesi ricchi o ricchissimi come la Svizzera, la Germania, la Francia che da 50 anni sono, ad esempio nel campo della carta da macero, esportatori, mentre noi continuiamo ad esserne importatori). L'aver privilegiato le discariche, in luogo della selezione e del recupero dei materiali contenuti nella massa dei rifiuti, ha inoltre dato luogo alla diffusione ormai preoccupante sotto più aspetti di un business malavitoso su discariche abusive o comunque non garantite e sullo stesso trasporto dei rifiuti. Una catena che è necessario spezzare al più presto con una politica che instauri una mentalità fondamentale e cioè una cultura del produrre e del consumare che punti a ridurre la quantità dei rifiuti e quindi l'immane problema da essi rappresentato, e che, in ogni caso, privilegi il recupero in luogo della semplice discarica o della distruzione dei rifiuti medesimi.

Dagli atti delle audizioni emerge con forza l'esigenza, in parte irrisolta, di giungere ad una definizione di rifiuto, anche se il decreto n. 279 del 1994 ha avuto il merito di affrontare il problema di ciò che sta al confine fra il rifiuto e il materiale utilizzabile. Una memoria consegnata alla Commissione dal rappresentante del Ministero dell'industria mostra come siano stati censiti 260 residui riutilizzabili, quotati nei listini merci delle camere di commercio. Vanno tuttavia chiarite con grande precisione e garanzia le norme per il riutilizzo e la gestione dei rifiuti insieme a quelle che concernono i rifiuti destinati al recupero energetico, cioè i cosiddetti combustibili convenzionali, anche se non manca chi fa notare la necessità di operare una netta distinzione, o comunque di evitare connessioni, tra queste due catego-

rie di rifiuti. Con la direttiva CEE n. 156 del 1991 si è introdotto, all'articolo 11, un meccanismo semplificato che consente di recuperare rifiuti non più attraverso autorizzazioni nominative (il rifiuto è tale perché così si chiama) ma con decretazioni interministeriali e con l'adesione del soggetto, il quale afferma di voler fare esattamente quanto è previsto nei decreti. Quest'ultima è una valutazione di tipo « soggettivo »: è rifiuto cioè soltanto quello che si vuole buttare. Di qui l'esempio classico della bottiglia di vetro o del giornale che sono rifiuti se vengono semplicemente gettati, ma diventano invece materia prima seconda nel momento in cui vanno a finire in una campana o in un contenitore che li avviano al recupero e al riciclaggio. Si è quindi passati da un approccio di tipo autorizzativo ad una maggiore responsabilizzazione del produttore e dell'utilizzatore sostituendo anche talune procedure, molto laboriose dal punto di vista autorizzativo, con procedure di notifica e di comunicazione, arrivando ad accogliere il concetto di « responsabilità condivisa » fra i vari soggetti in campo. Nel corso delle audizioni, tuttavia, alcuni intervenuti hanno posto l'accento e richiamato l'attenzione sul pericolo di un dibattito di natura nominalistica sul concetto di « rifiuto ». Concetto che, del resto, ha subito già un'evoluzione storica collegata al livello dei consumi, alle tecnologie disponibili e ad altri fattori, per cui ciò che era considerato rifiuto qualche decennio fa, ora non è considerato più tale. Gli stessi intervenuti hanno allora proposto una logica di tipo « prestazionale », per la quale non è necessario sapere se la materia in questione è da considerarsi un rifiuto o meno, bensì a quali condizioni la possiamo utilizzare, naturalmente in determinate condizioni di sicurezza e con determinate garanzie per l'ambiente circostante e per la salute dei cittadini. Del resto è questo il problema fondamentale, cioè giungere ad una chiara semplificazione delle norme vigenti, incoraggiare il recupero e il riciclaggio dei rifiuti facendone così dei residui autentici di lavorazione, ma assicurarsi che questi processi abbiano un impatto ambientale davvero accettabile. Un impatto che sia comunque nettamente più basso rispetto al formarsi di discariche diffuse ovunque, con danni di tipo economico e insieme ambientale. In questo senso l'abbandono di una definizione di rifiuto soggettiva deve avvenire con parametri oggettivi di valutazione, altrimenti si scadrebbe in una pericolosa autocertificazione.

Si pongono così in modo fra loro strettamente integrato alcuni problemi di grande momento che il legislatore deve oggi affrontare insieme: come semplificare i procedimenti per l'industria trasformatrice, di ogni dimensione, senza incoraggiarla però a distruggere i residui, ma, al contrario, a recuperarli e a lavorarli di nuovo; come mantenere economicità e concorrenzialità alle materie prime seconde senza « drogare » questo mercato (attualmente la carta da giornale, che un tempo era composta al 100 per cento da fibra vergine, pasta di legno e cellulosa, viene prodotta con il 50 per cento di carta da riciclo); quali possono essere – ecco un dato relativamente nuovo rispetto alle disposizioni già vigenti – le incentivazioni di tipo amministrativo per questo mercato prezioso e particolare e quali potrebbero essere le incentivazioni per la riduzione dei rifiuti prodotti, problema che comunque resta a monte di tutti gli altri; come, infine, garantire, nel contempo, l'integrità dell'ambiente.

Discorso fondamentale che è stato rilevato è quello riguardante i controlli, o meglio il rapporto fra leggi e sistema vigente dei controlli. Il nostro è un paese nel quale in questo campo, ma non soltanto in questo, si varano leggi severe, anzi severissime, senza poi riuscire a praticare che controlli deboli, anzi debolissimi. Quanto alle sanzioni previste, esse sono state definite ridicole: si parla infatti di multe di 2 milioni, di oblazioni che si riducono ulteriormente e precludono ogni sanzione penale. Esiste quindi un ampio margine di intervento per evitare che chi oggi si occupa, magari in modo illegale, guadagni quello che vuole, come vuole e senza rischi di sorta. Per migliorare la qualità dei controlli occorre che si passi da una struttura soltanto nazionale a strutture diffuse sul territorio, più vicine, quindi, ai problemi e alle esigenze dei produttori, ma anche degli utenti e dei semplici cittadini, temperando così le necessità dell'industria nelle sue varie forme, dell'artigianato e dell'agricoltura con quelle più generali dell'ambiente. Non c'è dubbio, infatti, che più recupero vuol dire, soprattutto in Italia, più materie prime seconde per le industrie e per l'artigianato. Problema economico, quindi, davvero centrale. Ci sono tuttavia anche rifiuti particolarmente tossico-nocivi da smaltire e qui la effettiva operatività dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti è indispensabile se si vogliono davvero semplificare le attività amministrative di controllo sulle garanzie finanziarie e sulle capacità tecniche delle aziende che svolgono attività di smaltimento, e se si vogliono semplificare le procedure di autorizzazione al trasporto dei rifiuti, spesso con notevoli diversità di trattamento da regione a regione, con gravi inceppamenti per la rete di trasporto dei rifiuti medesimi. Ci sono voluti sette anni, infatti, per giungere al decreto ministeriale istitutivo dell'Albo nazionale degli smaltitori, ma i non meno necessari Albi regionali non risultano, nella maggior parte dei casi, operativi. Ci si trova, anche in questo campo, ma non soltanto in questo, di fronte ad un'eccessiva lentezza e addirittura inerzia nell'attuazione in sede regionale delle direttive nazionali derivanti a loro volta dalle direttive comunitarie: ciò dovrebbe indurre il legislatore a prevedere, più che « punizioni » da infliggere alle regioni inadempienti, « premi », sotto forma di incentivi finanziari, da destinare in modo tangibile alle regioni e agli enti locali che con più prontezza attivano strumenti e meccanismi di recupero, riciclaggio e/o smaltimento corretto dei rifiuti.

Per i rifiuti tossico-nocivi è stato posto in risalto, un po' da tutti, il problema delle aziende che hanno quantitativi di stoccaggio modesti, per le quali viene sollecitato il conferimento annuale e non semestrale, come attualmente previsto. Inoltre, il regime di privativa nel quale si svolge il ritiro dei rifiuti stessi disincentiva, secondo il parere di alcuni dei rappresentanti ascoltati in Commissione, il riutilizzo dei residui i quali hanno invece un valore economico in quanto possono essere opportunamente sfruttati. Per questo si suggerisce di liberare le imprese dal vincolo della privativa passando ad un regime di diversa natura, cioè ad un regime convenzionato. Si tratta anche in questi casi di creare dei meccanismi più semplici facendo leva sulle convenienze dei soggetti in campo. Ad esempio, per i rottami delle autovetture, viene proposto un meccanismo assai semplice: chi vuole disfarsi dell'autovettura, nel momento in cui restituisce la targa, deve conse-

gnare la carrozzeria ad un centro autorizzato e soltanto ad esso. Ciò consentirebbe di conseguire almeno due obiettivi fondamentali: la eliminazione dal mercato degli sfasciacarrozze abusivi i quali sono purtroppo migliaia e producono danni ambientali e paesaggistici enormi (basta girare nella prima periferia romana o lungo il Tevere) e l'avvio anche in Italia di una moderna industria di recupero delle carcasse di automobile. Norma che tra l'altro avrebbe il pieno appoggio dell'industria automobilistica nell'ambito della quale potrebbe nascere un ramo di attività rilevante e remunerativo.

C'è quindi, a monte, un problema di volontà politica nell'opera di razionalizzazione e di tempestività nell'approntamento degli strumenti, anche di incentivazione, necessari. Nel corso delle audizioni si è rilevato, ad esempio, che le piattaforme polifunzionali per il trattamento dei rifiuti non sono praticamente partite, pur essendo state decise con la legge n. 475 del 1988, perché il Ministro del tesoro non emanò mai il decreto che avrebbe consentito la erogazione dei 600 miliardi di finanziamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti per la realizzazione delle piattaforme stesse. Pertanto, nel nostro paese, per lo smaltimento dei rifiuti industriali, oltre ai tre impianti, recentemente approvati a livello di Commissione VIA, non è stato realizzato altro e siamo praticamente fermi a cinque-sei anni fa, cioè al 1989.

Come si è già detto prima, durante le audizioni è stato affrontato anche il delicato problema del rapporto fra il concetto stesso di materie prime seconde e quello del recupero di energia. Da parte delle associazioni ambientaliste si è posto in risalto il pericolo di una commistione e il rischio che, non riuscendo i soggetti preposti al recupero, al riutilizzo o al riciclaggio di qualche materia, ad attemperare a tali attività nei tempi previsti, trovino una troppo comoda scappatoia nella produzione di energia. Produzione di energia che è vista, ovviamente, con occhi, o con occhiali diversi da rappresentanti di altre categorie o interessi, i quali rilevano come il decreto-legge preveda giustamente l'utilizzazione energetica dei rifiuti e ripropongono l'utilità di un recupero energetico attraverso la termodistruzione di certe categorie di rifiuti. Diversamente ci si rassegna alla discarica generalizzata e all'esportazione, magari clandestina, di rifiuti.

L'esperienza dei consorzi, per lo più istituiti, ai sensi della legge 9 novembre 1988, n. 475, negli anni 1990-1991, ha consentito di fare un punto interessante sullo stato dei lavori nel campo del recupero, della raccolta differenziata, e del riutilizzo della plastica (anzitutto bottiglie), del vetro, delle batterie, degli olii usati, nonché della carta e del cartone. Per la plastica si è posto in evidenza il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi che anni addietro ci si era prefissati, ritardo dovuto certamente alla complessità di una raccolta differenziata ed alla scarsa propensione dei comuni ad attivarsi in tal senso, non ricevendo, evidentemente, incentivi sufficienti. Tuttavia, si è passati dai 361 comuni attivi nel 1991 ai 1337 attuali, mentre le tonnellate raccolte sono passate da 2 mila a 11 mila. Su un totale di 4 mila tonnellate i rappresentanti del Consorzio obbligatorio hanno dichiarato che 700 sono andate al riciclo energetico e 3.300 al riciclo fisico. È stata generalmente sottolineata la necessità di passare ad investire con processi di raccolta differenziata e di recupero fisico gli imballaggi di plastica che ammontano oggi a ben 2 milioni di tonnellate.

Per il vetro si sono ottenuti già risultati importanti riciclando oltre un milione di tonnellate di materiale. I comuni impegnati nella raccolta differenziata, soprattutto al centro-nord, risultano 5 mila, su un totale di oltre 8 mila comuni in tutto il paese. Si è fatto peraltro notare che il rottame di vetro ha ormai un prezzo vicino alla miscela di materie prime vetrificabili. Inoltre, si è rilevato che per imprimere più efficacia al processo di riciclaggio, occorrerebbe non raccogliere più il vetro in modo differenziato, ma per colore, come già avviene in Germania e in Svizzera, perché per produrre vetro bianco non si può utilizzare vetro colorato di recupero.

Nel campo delle batterie esauste di piombo si sono raggiunti forse i traguardi più significativi, raccogliendo e riciclando circa il 90 per cento delle batterie vendute (150 mila tonnellate su 170 mila), recuperando così 80 mila tonnellate di piombo. La potenzialità degli impianti assicurerebbe una lavorazione pari a 230 mila tonnellate circa. La quota non ancora raccolta, e quindi non riciclata, è quella che viene venduta al di fuori dalla rete degli elettrauto, per esempio negli ipermercati. Si è sottolineata la necessità di aggiungere nel testo del decreto alle batterie al piombo esauste quelle al nichel cadmio. Si è anche sottolineata una pericolosa confusione a livello regionale: in Piemonte, in Veneto e in Sicilia le batterie sono infatti considerate rifiuti speciali, mentre in tutte le altre regioni sono rifiuti tossici e nocivi. Ma circa un mese fa in Sicilia la regione ha deciso che le batterie dovessero essere considerate rifiuti tossici e nocivi, per cui tutti si sono trovati senza autorizzazione. Questo del Consorzio delle batterie rappresenta tuttavia un sistema avanzato e competitivo.

Il Consorzio per gli olii usati non è regolamentato dalla stessa normativa che disciplina gli altri consorzi e tuttavia vanta una raccolta pari all'80 per cento circa che, nell'anno in corso, dovrebbe raggiungere il 94 per cento. La base rigenerata, pur essendo vicina per qualità alla base nuova, viene venduta 165 lire in meno al litro e quindi ha una sua precisa convenienza. Il danno ambientale che si avrebbe se non si operasse tale raccolta su larga scala sarebbe enorme: va tenuto presente che 5 chili di olio disperso in uno specchio d'acqua coprono una superficie che è pari a quella di un campo di calcio e ciò significa che tutta la natura sotto il pelo dell'acqua per quella superficie non avrebbe più alcuna possibilità di vita. Se colleghiamo questo problema dello sversamento degli oli usati a quello già indicato prima degli sfasciacarrozze abusivi, vediamo come quest'ultimo rappresenti uno dei punti da aggredire con più decisione.

Per quanto riguarda la carta e i cartoni, si deve dire anzitutto che questa materia prima seconda è quotata nel listino della Camera di commercio di Milano dal lontano 1950. Si tratta di una materia prima costituita dal macero, trattata su base mondiale, con navi oceaniche che solcano i mari cariche di materiali da macero. In Italia è aperta, anche in questo campo, una profonda contraddizione: esiste infatti una estesa e raffinata tecnologia di riciclaggio, ma non esiste una base di raccolta nazionale sufficiente ad alimentare tale capacità di lavorazione. Anzi, siamo tributari ai mercati internazionali per ottocentomila

tonnellate di materia prima seconda. La raccolta differenziata della carta e dei cartoni da parte dei comuni funziona soltanto in parte e soprattutto nelle regioni del centro e del nord. Di recente (si veda *Il Sole-24 ore* di martedì 19 luglio, pagina 16) intese interessanti sono state strettate tra le 169 aziende cartarie italiane e le regioni Lombardia e Veneto, mentre altri accordi sono in corso di definizione con la regione Toscana e con il comune di Roma. In tal modo l'industria, che già attinge per il 50 per cento delle materie prime dai rifiuti, potrebbe ricorrervi per quantità molto maggiori: nel primo semestre del 1994 essa avrebbe potuto organizzarne 400 mila tonnellate contro le 100 mila effettivamente recuperate. Secondo uno studio dell'IPA, citato da *Il Sole-24 ore* costa centomila lire raccogliere una tonnellata di carta, cinquantamila lire raccogliere una tonnellata di vetro, seicentomila lire raccogliere una tonnellata di plastica. Per il vetro e per la carta la raccolta risulta quindi, anche dal punto di vista economico, sempre conveniente. Al di là della convenienza, che pure è importante se si vuole dare mercato all'attività di recupero e di riciclaggio, esiste peraltro il problema fondamentale di non mandare in discarica tali materiali per non procurare altri danni ambientali ad un paese che ne ha già molti. In tali audizioni è emerso qualche esempio locale che vale la pena di segnalare: per esempio, a Lodi, la raccolta differenziata dà circa 40 chilogrammi di carta per cittadino. Se questo dato fosse generalizzabile in tutta Italia, si raccoglierebbe qualcosa come 2.400.000 tonnellate di carta addizionale di riciclo, compensando quindi largamente le 800 mila tonnellate di cui siamo attualmente deficitari ed avendo la possibilità di rendere a paesi terzi 1.600.000 tonnellate di carta di riciclo. Il che, da sé, risolverebbe numerosi problemi ambientali, sempreché l'attività di riciclo delle cartiere avvenga con le dovute garanzie ambientali. Si è pure rilevato come il prezzo della carta riciclata rispetto alla carta vergine sia naturalmente inferiore e quindi decisamente conveniente, essendo il loro rapporto di 1 a 2,8-3. Un mercato quindi nettamente favorevole, come già si è evidenziato per gli olii rigenerati, mentre problemi più seri esistono per il reimpiego della plastica riciclata per la quale esistono nicchie di mercato oggettivamente meno ampie.

L'esperienza dei consorzi obbligatori va quindi considerata nel complesso positiva. La loro produttività media può essere notevolmente migliorata laddove essa risulta carente, seguendo gli esempi di maggiore efficienza ed incisività sia nella raccolta che nel riciclaggio. Per la raccolta occorre indubbiamente introdurre il criterio della responsabilità del produttore nella raccolta e nel recupero dei rifiuti derivanti, ad esempio, dall'uso degli imballaggi, in particolare di quelli di plastica che sono giunti a rappresentare un problema angoscioso per il nostro paese e non soltanto per esso.

Si tratta pure di rafforzare la raccolta differenziata incentivando particolarmente i comuni che a realizzare tale compito primario si attivano con prontezza e a largo raggio. Si tratta inoltre di distinguere il reale peso nel campo della produzione di rifiuti delle piccole e medie imprese, dell'artigianato, del commercio e dei servizi rispetto alle grandi, grandissime imprese, rendendo più agevoli le procedure di

adempimento per tutti, ma soprattutto per le prime. Si tratta di dar luogo ad una efficace programmazione nazionale e regionale ed a necessari impianti di smaltimento utilizzando le tecniche più corrette e scegliendo le zone strategicamente più utili, uniformando in questo caso regole e comportamenti.

Si tratta di lavorare quindi celermente sull'impianto, riconosciuto dai più valido, del decreto n. 279 del 1994, come reiterato dal decreto n. 438 del 1994, al fine di convertirlo con i necessari miglioramenti e snellimenti seguendo in ciò le indicazioni emerse nel corso delle audizioni, ma si tratta anche di evitare che ulteriori sovrapposizioni ed interpretazioni burocratiche delle norme già vigenti creino nuovi problemi sul piano dell'applicazione pratica: è il caso, secondo quanto si è rilevato in sede di audizioni, della circolare n. 95 emanata nel mese di giugno dal Ministero delle finanze, la quale ha creato grande confusione sia per i comuni che per le imprese. Infatti, con essa vengono assimilati ai rifiuti, e ai rifiuti urbani, anche residui materiali che disposizioni regionali avevano considerato recuperabili. Nell'elenco dei rifiuti assimilati rientrano ad esempio i copertoni delle automobili e quindi le aziende che sostituiscono pneumatici potrebbero buttare i loro residui nei cassonetti della nettezza urbana. Inoltre, nel decreto n. 438 del 1994, al comma 3 dell'articolo 2 si dice che i materiali quotati con precise specifiche merceologiche in borsa merci o listino non danno luogo a nessun regime di autorizzazione, ma al comma 4 viene introdotto poi il concetto di « ricognizione positiva dei materiali », con la relativa ricognizione negativa. La riscrittura del decreto dovrebbe, secondo quanto si è ascoltato nelle audizioni, eliminare queste contraddizioni evidenti. Lo stesso discorso vale per le procedure ripetute più volte con moduli diversi che presuppongono diverse operazioni e che invece potrebbero essere unificate nella notifica che viene diretta alla regione.

Siamo di fronte quindi ad una grande scommessa, impostaci dalla società del benessere che rischia di essere sommersa dai rifiuti prodotti senza pensare in gran parte al loro successivo recupero. Nel nostro paese, per una serie di ragioni, essi vengono mandati addirittura per nove decimi in discarica. I materiali di recupero ammontano, secondo le stime basate sui relativi listini delle Camere di commercio, a 35 milioni di tonnellate, di cui 17 milioni di tonnellate di rottami di ferro, 8 milioni di tonnellate di legno, 2 milioni di prodotti tessili, 4 di alimentari e 1 milione di tonnellate di vetro. Poiché i listini sono quotati in termini finanziari, se ne desume un valore complessivo attorno ai 10 mila miliardi di lire. Ma molto più alto, ovviamente, è il loro valore se si pensa che vengono sottratti a discariche non sempre garantite, a volte abusive, o addirittura controllate dalla malavita organizzata. Si tratta di una vera e propria « risorsa » che va tuttavia recuperata e riciclata con tutte le dovute garanzie dal punto di vista ambientale e sanitario; altrettanto deve avvenire per gli impianti di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi.

In conclusione, occorre continuare a garantire alle imprese di ogni dimensione, e all'ambiente, le certezze che sono state conseguite col decreto n. 279 del 1994, reiterato dal decreto n. 438 del 1994, renderne rapidamente meglio definito l'impianto già apprezzato e apprezzabile,

---

puntare da questa base riconosciuta solida ad una legge quadro o ad un testo unico che possa accogliere le nuove direttive comunitarie e rendere più snello ed efficace il quadro delle norme, dei controlli, degli incentivi, anche fiscali, da prevedere nei vari ambiti discendendo dal livello comunitario a quello nazionale, a quello regionale e locale con la maggior chiarezza possibile di ruoli, di strumenti e di responsabilità, o meglio corresponsabilità. Anche in positivo, si intende.