

carenze di personale per le attività di coordinamento e vigilanza sia a livello centrale che periferico.

Bisogna in ogni caso garantire che le operazioni di pretrattamento avvengano con le più rigorose garanzie ed i più rigorosi controlli sanitari ed ambientali. Ciò soprattutto in relazione al fatto che il « prione » può sopravvivere alle temperature che si raggiungono nei processi industriali di pretrattamento e pertanto potrebbe essere rilasciato nelle acque e, peggio, finire nei fanghi di depurazione che vengono poi usati come fertilizzanti e concimi.

Assai debole è, poi, il coordinamento tra i vari organi deputati alla vigilanza ed al controllo del settore; come evidenziato dal direttore dell'Agenzia nazionale di protezione dell'ambiente (ANPA), sul territorio nazionale si registra un'assenza generalizzata di informazioni sui problemi connessi allo smaltimento degli scarti e delle farine animali. Gli operatori richiedono, inoltre, precise indicazioni sul tipo di strumenti ed azioni da intraprendere per fronteggiare l'emergenza.

Vi è, quindi, l'esigenza di individuare le problematiche connesse alla gestione dell'intero ciclo di trattamento dei materiali a rischio, dalla ricezione e stoccaggio sino all'incenerimento. Lo scambio di informazioni, che alle autorità di controllo pervengono da canali diversi (ad esempio attività di accertamento sanitario ed amministrativo delle imprese), consentirebbe una maggiore conoscenza dei problemi dell'intero ciclo, realizzando una più efficace azione di contrasto.

Del resto, preoccupazioni sull'attuale funzionamento del sistema dei controlli sono state espresse dal ministro delle politiche agricole e forestali, dal sottosegretario alla sanità e dal commissario straordinario per l'emergenza BSE (35), i quali hanno convenuto sulla necessità di rendere capillari e sistematici i controlli sul territorio, nonché sulla possibilità di promuovere l'attivazione del potere straordinario di ordinanza spettante alle prefetture, al fine di fronteggiare situazioni di eccezionale emergenza e di reprimere qualsiasi tentativo di speculazione nella filiera carni (articolo 4 del decreto legge n.1 dell'11 gennaio 2001).

3.7 Brevi cenni sulla natura degli scarti da macellazione e delle farine proteiche.

La questione relativa alla natura degli scarti da macellazione e delle farine proteiche è oggetto di discussione sia da parte dello Stato italiano che degli Stati membri della Comunità europea.

In Italia, a seguito dell'emanazione del « decreto Ronchi » che — in attuazione della normativa comunitaria — ha disciplinato la materia dei rifiuti, si è posto il problema della qualificazione dei predetti materiali; soprattutto l'Agenzia nazionale di protezione dell'ambiente (Anpa), anche attraverso le sue unità operative territoriali (Arpa e Appa), ha ritenuto che l'intera materia degli scarti e delle farine

(35) Vedi audizione del 15 febbraio 2001.

animali non rientri nel campo di applicazione della normativa speciale sanitaria (decreto legislativo n. 508/92), ma vada correttamente ricondotta alla disciplina dettata dal « decreto Ronchi », trattandosi di rifiuti di origine animale, secondo – del resto – la definizione adottata dalla stessa normativa comunitaria. In tal senso, si sono registrati anche diversi interventi della magistratura ordinaria che ha irrogato sanzioni, ai sensi del decreto Ronchi, nei confronti dei titolari di stabilimenti di raccolta e trasformazione di tali rifiuti.

La Commissione europea è però andata di contrario avviso, ritenendo che le attività di raccolta, trasporto, trasformazione e commercializzazione dei rifiuti di origine animale ricadono nell'ambito della direttiva 90/667/Ce, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n.508 del 1992 (vedi sopra). In sostanza, secondo il legislatore comunitario, gli scarti e le farine animali non destinati al consumo umano, pur venendo classificati come « rifiuti di origine animale » dalla direttiva 90/667/Ce, non possono considerarsi « rifiuti » ed essere assoggettati alla relativa disciplina, quando essi non vengono eliminati, ma soltanto trasformati per essere immessi nel ciclo produttivo.

I recenti interventi per fronteggiare l'emergenza BSE (nazionali e comunitari), specie in relazione alla scoperta della probabile trasmissione della malattia attraverso le farine di carne presenti nei mangimi, sembrano, però, aver indotto la Commissione europea a porsi nuovamente il problema della natura e di una corretta ed omogenea classificazione degli scarti e delle farine animali, anche in relazione alle decisioni tutte finalizzate alla minimizzazione del rischio di trasmissione delle encefalopatie spongiformi bovine.

In Italia, basta ricordare il susseguirsi di una serie di provvedimenti di tutela preventiva: l'ordinanza ministeriale 15 giugno 1998, che ha eliminato dal consumo umano ed animale il materiale specifico a rischio ottenuto da animali della specie bovina, ovina e caprina provenienti da alcuni Stati della Comunità in cui veniva già adottato il sistema di sorveglianza contro la BSE; le più recenti ordinanze che hanno posto il divieto di somministrazione delle proteine animali a tutti gli erbivori, laddove precedentemente si faceva riferimento ai soli ruminanti, nonché l'obbligo di distruzione del materiale specifico a rischio e ad alto rischio, con il divieto assoluto di impiego; il decreto legge n.8 del 14 febbraio 2001, che ha previsto la destinazione all'incenerimento o coincenerimento anche delle proteine animali ottenute dal materiale a basso rischio e destinate all'ammasso pubblico.

In questo contesto, è necessaria un'opera di razionalizzazione del sistema normativo comunitario ed interno, poiché la divergenza nelle regolazioni nazionali sugli scambi può determinare una diffusione della malattia anche all'esaurirsi della fase emergenziale.

Si tratta del problema che maggiormente sta impegnando la Commissione europea, poiché è di tutta evidenza che la concreta possibilità di realizzare il raccordo tra le normative dei singoli Stati passa, anzitutto, attraverso la previsione di una classificazione omogenea dei rifiuti di origine animale; in quella sede, è positivo l'orientamento ad una codificazione cer, secondo quanto riferito dal sottosegretario alla sanità e dal commissario straordinario per l'emergenza BSE.

Il problema si è posto anche in considerazione del fatto che dalla direttiva 90/667/Cee sui rifiuti di origine animale non risulta chiaro quale sia il campo di applicazione, quali siano i confini tra essa e la direttiva quadro sui rifiuti, e se le sue disposizioni siano sempre sufficienti a garantire la correttezza delle operazioni di eliminazione o recupero. Il motivo risiede in parte nel fatto che la direttiva in oggetto non sempre prevede determinati controlli, finalizzati alla tutela della salute umana o dell'ambiente, né si occupa dei controlli sui prodotti della fusione. Tale situazione ha provocato confusioni sull'individuazione dei soggetti responsabili del controllo e in alcuni casi ha condotto ad un doppio controllo o, peggio, ad una mancanza di controlli. Ad esempio, la direttiva non contiene disposizioni a tutela della salute umana e dell'ambiente rispetto alle operazioni di combustione. Pertanto non si può ritenere che la suddetta attività sia disciplinata dalla direttiva medesima: ad essa si applicano, quindi, le disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti.

Si pensi, ancora, al sotterramento, autorizzato — in alcuni casi — come metodo di eliminazione dei rifiuti di origine animale, rispetto al quale, invece, la direttiva 90/667/Cee specifica che esso va effettuato in modo da evitare la contaminazione delle falde freatiche ed altri danni all'ambiente, sicché si può considerare che essa disciplini il sotterramento. Di conseguenza, il sotterramento effettuato nei casi previsti dalla direttiva non è soggetto ai controlli previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti.

I prodotti della fusione (farine di carne e di ossa, grassi fusi) non sono, invece, disciplinati da tale direttiva; se, dunque, sono soggetti ad operazioni di eliminazione o recupero di rifiuti, essi rientrano nella direttiva quadro sui rifiuti.

In questo contesto, spesso foriero di incertezze e confusioni per gli operatori del settore, è intervenuta la recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio di cui si è detto sopra, delimitando finalmente il rapporto tra la direttiva sui rifiuti di origine animale e la direttiva quadro sui rifiuti. Infatti, tale bozza — occorre ribadirlo — stabilisce che i prodotti di origine animale, trasformati e non, sono da considerare rifiuti, sia quando essi sono destinati ad operazioni di eliminazione (come l'incenerimento), che nel caso in cui vengano avviati al recupero (coincenerimento) o immessi sul mercato a determinate condizioni.

I controlli su tali attività saranno pertanto finalizzati a garantire che i rifiuti siano eliminati o recuperati in modo tale da proteggere la salute umana e l'ambiente, ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti.

A livello di normazione interna, occorre procedere ad un'armonizzazione delle leggi speciali del settore, specie in considerazione dei numerosi interventi d'urgenza, disordinati e non sempre coordinati tra loro, con la normativa generale in materia di carni e prodotti derivati: fattori che rendono difficile la consultazione e la corretta applicazione delle leggi da parte degli operatori.

Quanto si è esposto sull'evoluzione della normativa comunitaria, avvalora la tesi — condivisa dalla Commissione — che la materia *de qua* è assoggettata alla disciplina del decreto Ronchi, tranne nell'attuale fase di emergenza (cioè fino al 31 dicembre 2001), in cui la normativa

speciale d'emergenza si pone come deroga alla norma generale (decreto Ronchi e successivi decreti ministeriali attuativi), trattandosi sempre di rifiuti di origine animale. Va, però, rimarcato che anche nell'attuale fase di emergenza le operazioni d'incenerimento dei rifiuti di origine animale devono ritenersi soggette alla disciplina del decreto Ronchi, con tutte le conseguenze che ne discendono in tema di autorizzazioni ed organi deputati ai controlli (Arpa, asl).

4. Conclusioni.

A conclusione di questa esposizione dell'indagine svolta dalla Commissione, fermo restando che la complessità della situazione richiede un'analisi completa di tutte le fasi di filiera ed ulteriori approfondimenti, è possibile qui tracciare delle considerazioni su quanto è stato possibile osservare nel ciclo produttivo delle carni bovine e dei sottoprodotti, con particolare riferimento alle fasi delle attività di trasformazione e distruzione degli scarti di macellazione e delle farine proteiche.

La Commissione — se pure valuta favorevolmente la risposta tempestiva da parte dei dicasteri preposti (Sanità, Ambiente e Politiche agricole e forestali) a fronteggiare l'attuale situazione di emergenza — non può fare a meno di evidenziare, per un verso i problemi di pratica attuazione della normativa esistente, con ovvie conseguenze sul meccanismo di funzionamento della filiera; dall'altro, le numerose difficoltà che permangono a livello organizzativo e di coordinamento fra le strutture delegate ai controlli.

Sotto il primo profilo, un elemento di incertezza da sciogliere riguarda le possibili destinazioni dei grassi ottenuti dalle lavorazioni degli scarti: nell'attuale situazione di emergenza, le aziende proseguono nelle attività di trasformazione e stoccaggio e, quindi, i grassi continuano ad accumularsi, rendendo facilmente prevedibile una prossima saturazione dei magazzini e la paralisi delle stesse lavorazioni.

La Commissione sollecita, pertanto, un intervento del Governo che preveda, nel breve termine, l'ammasso pubblico anche per i grassi animali, al fine di consentire alle imprese di continuare il ciclo di lavorazione e di tutelare un corretto smaltimento. Vanno altresì disciplinate le modalità di utilizzo dei grassi come combustibili presso le centrali termiche.

Un altro elemento di difficoltà, che, nell'attuale situazione di emergenza, era rappresentato dalla carenza di impianti dotati della tecnologia adeguata allo smaltimento del sangue (soltanto due nel territorio nazionale), pare, invece, in via di superamento, grazie alle previsioni della recentissima circolare del dicastero della sanità, secondo cui il sangue proveniente da animali abbattuti ai sensi del regolamento 2777/2000 Ce va distrutto mediante incenerimento o coincenerimento; inoltre, le aziende possono trattarlo presso gli impianti autorizzati al basso e all'alto rischio, al fine di renderlo idoneo all'incenerimento.

La scarsa chiarezza della normativa d'urgenza, circa i soggetti destinatari dell'indennità per la distruzione del materiale specifico a rischio, ingenera ulteriore confusione e possibilità di speculazioni. In realtà, l'orientamento di tutti gli operatori del settore è per una ripartizione di tale indennità fra coloro che partecipano dell'intero processo produttivo (dall'azienda di allevamento a quella di macellazione, allo stabilimento di trasformazione fino all'impianto di incenerimento) (36); sarebbe, però, opportuna un'indicazione precisa sul punto da parte del Governo, al fine di ovviare alle attuali incertezze e ristabilire l'equilibrio tra le varie posizioni economiche.

Altro elemento di difficoltà che impedisce un corretto funzionamento del mercato dei rifiuti di origine animale — da risolvere con sollecitudine — è rappresentato dalla mancanza di una chiara distinzione tra rifiuti di origine animale che vanno distrutti mediante incenerimento o coincenerimento e quelli che, invece, possono essere riutilizzati in zootecnia, nell'industria farmaceutica e altro. Si è visto che l'orientamento generale, espresso anche dalle disposizioni contenute nel decreto legge n.8 del 14 febbraio 2001, sembra quello di favorire la distruzione anche del materiale a basso rischio, prevedendone un utilizzo esclusivamente per la produzione di alimenti per animali familiari, nonché di prodotti tecnici e farmaceutici.

La Commissione auspica, comunque, che vengano al più presto assunte chiare ed univoche determinazioni a livello comunitario sulle destinazioni del materiale a basso rischio, che sarebbero utili anche alla gestione della politica agricola comune oltre che della sicurezza sanitaria.

Va, inoltre, ribadito che la materia *de qua* è assoggettata alla disciplina del decreto Ronchi, tranne nell'attuale fase di emergenza (cioè fino al 31 dicembre 2001), in cui la normativa speciale d'emergenza si pone come deroga alla norma generale (decreto Ronchi e successivi decreti ministeriali attuativi), trattandosi sempre di rifiuti di origine animale (con l'ovvia esclusione dalla disciplina speciale delle operazioni d'incenerimento dei rifiuti di origine animale).

Va, pertanto, rilevata la necessità di razionalizzazione del sistema normativo vigente all'esaurirsi della fase emergenziale, attraverso un riordino sistematico dei numerosi interventi normativi che si sono succeduti, in aggiunta o sostituzione a precedenti provvedimenti, rendendo talvolta complicata anche l'individuazione dei vari referenti istituzionali, si tratti dell'organo di controllo o di quello che deve rilasciare le autorizzazioni, ovvero dell'organo che ha compiti di sola vigilanza nel settore (si pensi alle regioni).

Il problema di armonizzare la normativa vigente si pone anche nei rapporti tra Stati membri della Comunità europea, al fine di minimizzare il rischio BSE negli scambi. Al riguardo, si ritiene importante che la Commissione europea continui nei lavori che in tale direzione sta svolgendo, anche attraverso l'istituzione di commissioni e tavoli tecnici di confronto su temi specifici, che vedono la partecipazione dei *partners* europei.

(36) Vedi, da ultimo, il decreto legge 18 febbraio 2001, n. 8.

In quelle sedi, va valutato positivamente l'orientamento espresso dalla recente bozza di regolamento in discussione e la previsione di una codificazione *CER* dei rifiuti di origine animale. Altrettanto positivamente la Commissione valuta i recenti obblighi introdotti dai regolamenti comunitari, che mirano a garantire la rintracciabilità del prodotto carne e dei suoi sottoprodotti.

Dall'indagine della Commissione emerge, infine, l'importanza dei controlli nell'intera filiera delle carni bovine.

Va ribadito che i controlli devono essere intensificati ed attuati con sistematicità da parte dei vari organi preposti (servizi veterinari centrali e regionali, ispettorato per la repressione delle frodi, forze di polizia, Asl, Arpa); da un lato, infatti, occorrono maggiori e più efficienti controlli sui movimenti degli animali e sugli aspetti sanitari; dall'altro, vanno effettuati maggiori e più efficienti controlli amministrativi sulle attività.

Bisogna in ogni caso garantire che le operazioni di pretrattamento avvengano con le più rigorose garanzie ed i più rigorosi controlli sanitari ed ambientali. Ciò soprattutto in relazione al fatto che il « prione » può sopravvivere alle temperature che si raggiungono nei processi industriali di pretrattamento e pertanto potrebbe essere rilasciato nelle acque e, peggio, finire nei fanghi di depurazione che vengono poi usati come fertilizzanti e concimi.

Una maggiore incisività nei controlli consentirebbe di arginare fenomeni di distorsione del mercato (vedi i raggruppamenti di imprese, i costi alti di smaltimento) e di accertare la reale attività svolta dai numerosi centri di stoccaggio provvisorio degli scarti di macellazione, che si prestano a violazioni da parte di eventuali operatori senza scrupoli, i quali agiscono in dispregio delle norme vigenti, con conseguente pericolo per la salute pubblica.

Al contempo, va realizzata una maggiore collaborazione tra gli organi di controllo, in modo da rendere più incisive le verifiche delle attività in questione ed efficace il contrasto a possibili fenomeni illegali.

Conclusivamente, in ragione delle circostanze e dei fenomeni che si registrano, può affermarsi che gli elementi acquisiti consentono di valutare positivamente l'azione del Governo, ma che appare necessario uno sforzo comune per superare taluni punti critici del sistema, che preoccupano per i delicati profili di tutela della salute collettiva su cui vanno ad incidere.

Va realizzata, a tal fine, una strategia di prevenzione generale e speciale, nonché un'adeguata cultura del controllo tra i vari soggetti istituzionali, che garantisca ai cittadini la qualità delle carni e dei prodotti di carne bovina consumati.

Da ultimo, va mantenuto e rafforzato l'impegno a seguire con attenzione l'evolversi della situazione, investendo mezzi e risorse che favoriscano la progressione della ricerca medico-scientifica verso soluzioni contro la diffusività e gli esiti letali dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE o TSE).