SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

13ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO SULLA DISCIPLINA DEI RIFIUTI

2º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 OTTOBRE 1996

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GIOVANELLI
indi del vice presidente CARCARINO

IC 0052

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione dei docenti universitari esperti di diritto ed econmia ambientale

PRESIDENTE:
– GIOVANELLI *(Sin. Dem.-l'Ulivo)* . . *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
– CARCARINO *(Rifond.Com.-Progr)* 28
MAGGI *(AN)* 14
RESCAGLIO *(PPI)* 14
RIZZI *(Forza Italia)* 25
STANISCIA *(Sin. Dem.-l'Ulivo)*. . . . . 9, 11, 12 e *passim*
ASCÀRI . . . . . *Pag.* 8, 9, 10 e *passim*
CARAVITA . . . . . 18, 19, 20 e *passim*
GERELLI . . . . . 3, 7, 16 e *passim*
SABATINI 23, 26

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48, primo comma, del Regolamento, il professor Emilio Gerelli, il dottor Sergio Ascari, il professor Beniamino Caravita e il dottor Lucio Sabatini.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Presidenza del Presidente GIOVANELLI

Audizione di docenti universitari ed esperti di diritto ed economia ambientale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in merito allo schema di decreto legislativo sulla disciplina dei rifiuti.

È in programma oggi pomeriggio l'audizione del professor Emilio Gerelli, che conosciamo anche per aver collaborato a lungo con questa Commissione in qualità di sottosegretario di Stato per il Ministero dell'ambiente del governo Dini; del professor Sergio Ascari del Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia; del dottor Lucio Sabatini dell'ISTAT e del professor Beniamino Caravita, autore di numerosi importanti e testi di diritto dell'ambiente.

Innanzitutto voglio ringraziare per aver aderito all'invito della Commissione che è volto a conoscere le loro opinioni sull'oggetto dell'indagine conoscitiva. Ricordo che la Commissione è tenuta ad esprimere un parere che può essere di carattere generale, ma può anche riguardare singole questioni specifiche. Siamo perciò interessati non solo ad un giudizio di carattere generale sulla funzionalità giuridica ed economica del decreto legislativo, ma anche ad un approfondimento di singoli aspetti di questo complesso atto legislativo che ha la portata sostanziale di un testo unico.

Do la parola al professor Gerelli.

GERELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, non insisto sul giudizio generale relativo allo schema di decreto legislativo, nel senso che mi pare abbastanza diffusa l'opinione che l'iniziativa del Governo sia assolutamente positiva. Anche in questa Commissione è ben nota a situazione disorganica della legislazione in materia, così come la necessità di reiterare i decreti-legge; quindi questa iniziativa è benvenuta, in particolare per l'obiettivo che si pone di giungere ad una notevole diminuzione nell'utilizzo delle discariche e nell'incentivazione di tecnologie e prodotti puliti.

Nell'esame del documento si deve tener presente che il testo presentato alle Camere frutto di compromesso fra diverse istanze perchè, com-

prensibilmente e giustamente, Ministeri ed organizzazioni hanno già manifestato le loro opinioni e dunque si è tenuto conto di diversi interessi e sono stati introdotti diversi punti di vista. Non era possibile, del resto, un documento perfetto costruito nel vuoto; il testo al nostro esame è il frutto di una serie di mediazioni – ripeto – che nemmeno il Parlamento potrà completamente superare.

Occorre tener presente che il testo non è solo di legislazione ambientale, ma anche di politica industriale e produttiva: esso concerne una serie di fattori produttivi, sia quelli inquinanti sia quelli relativi al disinquinamento per quanto riguarda i rifiuti solidi. Da questo punto di vista le voci a tutela del settore produttivo si manifestano più frequentemente rispetto a quelle della tutela dell'ambiente e degli interessi diffusi che per loro natura, essendo distribuiti tra il pubblico, sono maggiormente affidati all'interpretazione dei politici e delle associazioni ambientalistiche: si tratta di elementi da tener presenti in un bilanciamento delle rivendicazioni che le diverse categorie manifestano.

D'altra parte il testo, che innova in relazione alle categorie e ai prodotti puliti, attua quello che un grande economista, Schumpeter, diceva essere il modo di procedere della concorrenza, cioè una distruzione creativa; quando si cambia è evidente che qualcuno ci rimette e qualcuno ci guadagna. Ci rimetteranno i gestori delle discariche, i materiali più difficilmente riciclabili; mentre guadagneranno i gestori degli impianti più appropriati dal punto di vista della nuova legislazione ambientale e quei settori che più facilmente possono effettuare il riutilizzo ed il riciclo dei materiali. Pertanto credo che la Commissione, allorquando si trovi di fronte a pressanti richieste di non modificare un dato assetto, debba tener presente che la situazione è analoga a quella dei luddisti quando distruggevano i telai meccanici perchè non volevano che sostituissero quelli a mano; poi la produttività ha riportato la piena occupazione, almeno in quel caso. Ci si deve dunque rassegnare – ripeto – al fatto che qualcuno ci guadagna e qualcuno ci rimette e, se si vuole procedere, gli equilibri devono necessariamente modificarsi.

Il principio al quale dovrebbe tendere la legislazione ambientale, in particolare per quanto riguarda i rifiuti, e a cui ispirare le norme in materia, è quello di rendere minima la somma di due costi: il costo derivante dal danno ambientale e quello derivante dal disinquinamento o dalla prevenzione di quei danni. Sarebbe errato invece cercare di rendere minimo solo l'uno o l'altro di questi due costi e non la somma dei due. Analizzando i casi estremi – volendo arrivare, per esempio, alla situazione dell'inquinamento zero, per rendere minimo il danno ambientale – si avrebbero costi di trattamento assolutamente eccessivi dal punto di vista sociale: l'inquinamento zero è dunque una situazione teorica che non si può accettare. L'altro aspetto è di carattere produttivo-aziendale: nel caso in cui non si volessero sostenere costi per la prevenzione o per il trattamento dei rifiuti, si avrebbe un danno ambientale ingente e dunque anche questa situazione non sarebbe tollerabile.

L'obiettivo è di rendere minima la somma dei due costi. Come si può operare praticamente per raggiungerlo? In generale si agisce soprattutto sul costo che può essere misurato e controllato, e cioè il costo del disinquinamento e della prevenzione. Dal punto di vista della gestione dei rifiuti il principio al quale si dovrebbe tendere, anche se poi in prati-

ca non lo si può attuare per una serie di interessi contrastanti, sarebbe quello della responsabilità estesa del produttore: quest'ultimo cioè dovrebbe essere responsabile non solo del buon funzionamento del suo prodotto, ad esempio un frigorifero, ma anche della gestione di questo quando non è più utilizzato e diviene rifiuto.

Questa soluzione proposta unanimemente dagli economisti, parente stretta del principio «paga chi inquina» e «inquinatore-pagatore», non deriva da alcuna prevenzione nei riguardi del produttore nè da un giudizio etico o giuridico per cui debba essere il produttore a pagare (in quanto attraverso il sistema dei prezzi, può ribaltare l'onere sul consumatore, perchè anche esso può provocare un danno ambientale ed è giusto che ne paghi il costo) ma lo scopo, incidendo per primo sul produttore col costo della prevenzione o del disinquinamento, di farne il soggetto che domina più di tutti le tecnologie e la gestione. Caricando quindi direttamente il costo della prevenzione o del disinquinamento sul produttore, questi, in base a un principio economico, ricercherà i metodi meno costosi per raggiungere l'obiettivo che gli viene imposto. Sarà quindi chiamato a modificare le tecnologie e a utilizzare tutti quegli strumenti che potrebbero comportare una riduzione dei costi (ciò che non sarebbe invece possibile per il consumatore acquirente).

Questo è il principio che dovrebbe essere tenuto presente, e cioè quello della responsabilità estesa del produttore che ha ispirato la madre (anche in questo caso) della legislazione europea sugli imballaggi, e cioè il famoso decreto tedesco in materia, ispirato alla responsabilità del produttore che poi in sede comunitaria, per l'azione e le pressioni di *lobbies*, si è diluito nel principio della responsabilità condivisa, che a me pare un elastico che non si riesce a controllare molto facilmente.

Detto questo dal punto di vista generale, passo all'esame di alcuni articoli in riferimento a temi che mi sembrano importanti. Anzitutto l'articolo 16, comma 4, che si occupa di bonifica delle discariche, operazione che, come tutti sappiamo, è di particolare rilievo ed onere, soprattutto in Italia. La responsabilità della bonifica è affidata ai comuni (che notoriamente sono senza soldi), prevedendo un finanziamento da parte della regione sulla base di fondi che deriverebbero da eventuali sopratassazioni degli imballaggi. A me sembra che dal punto di vista delle necessità ambientali della bonifica, l'organizzazione sia assolutamente insufficiente, anche se mi rendo conto di porre un problema di difficile soluzione dal punto di vista finanziario. Ricordo che negli Stati Uniti questo tema è stato di importanza fondamentale e ha portato alla introduzione di una specifica tassazione che gravava principalmente su alcuni prodotti chimici e alla creazione del cosiddetto *super fund*. Esso è stato notevolmente criticato, anche perchè introduceva un'interpretazione «khomeinista» della responsabilità del produttore, nel senso della responsabilità oggettiva di chi comunque avesse scaricato nelle aree da bonificare, anche per quanto riguarda il passato, quando la legge non esisteva ancora e sulla base di semplici indizi: ciò ha creato notevoli difficiltà, ha provocato il fallimento di imprese, ha coinvolto banche che le sostenevano con vicende difficile dal punto di vista legale, ed è stata una delle fortune degli avvocati statunitensi. Questo per dire che, se si vuole affrontare il problema, occorre comunque ricorrere ad un assetto assai più robusto di quello previsto dall'articolo 16, a meno che non si voglia

rinviare il problema alle generazioni future, come talora è necessario fare.

Per quanto riguarda gli articoli 17 e 18, ed in generale il riferimento al piano nazionale e regionale, concordo con quanto è stato esposto dall'onorevole Gerardini; c'è un riferimento un po' obsoleto ad una pianificazione abbastanza pesante che d'altra parte in passato abbiamo visto essere gestita in modo assolutamente insoddisfacente sia a livello nazionale che regionale, e che è stata motivo di grande delusione. Non sono in grado di proporre delle alternative; mi limito a chiedere se, data anche l'esperienza passata (per cui è inutile continuare a produrre schemi cartesiani quando si sa che questi poi non possono essere attuati) in realtà non sia possibile eliminare almeno il piano nazionale, prevedendo soltanto un esame dei piani regionali ed un intervento a livello nazionale solo in caso di gravi discrepanze giustificate tra le diverse regioni in caso di assenza di iniziativa e a tutela degli interessi nazionali ed europei. Insomma un quadro si appoggi su principi più empirici, più pratici di quelli stabiliti da questa legislazione che ormai ha rivelato delle grandi difficoltà pratiche di attuazione.

Con l'articolo 20 sulla questione della privativa ai comuni si continua un'esperienza italiana che in alcune regioni, in particolare quella del Presidente, ha delle nobilissime tradizioni (mi pare che l'azienda di Modena sia uno dei modelli che combatte e sconfigge la concorrenza privata) ma in molti altri casi ci troviamo di fronte ai «carrozzoni» pubblici. In altri paesi avanzati, quali Gran Bretagna e Stati Uniti, non esiste questa privativa: i privati in concorrenza provvedono il ciclo dei rifiuti anche urbani. Sottolineo che la privata non costituisce niente di sacrosanto, poichè non esiste un principio generale per cui debbano essere i comuni i soli in grado di trattare i ciclo dei rifiuti urbani. Si tratta di farlo in modo efficiente mantenendo l'iniziativa e il controllo dei comuni per quanto riguarda la tutela dei cittadini.

L'articolo 23, comma 3, e l'articolo 25, comma 3, riguardano gli accordi e i contratti di programma. Sono favorevole a questo tipo di strumento, in quanto nella mia pur modestissima esperienza ho riscontrato che gli accordi e i contratti di programma creano un canale utilissimo di dialogo e di accordo tra amministrazione ed operatori, soprattutto in una situazione come quella italiana dove l'amministrazione è in generale abbastanza scarsa: essa spesso ha problemi di preparazione, per cui affronta normalmente il privato senza un dialogo. È questa invece un'occasione di comprensione, di dialogo e di capacità di venirsi incontro, un'occasione maieutica che non andrebbe assolutamente persa.

I ben informati mi dicono che tale strumento viene visto con un certo sospetto dalle regioni le quali temono che in questo modo sottraggono loro alcuni poteri. Mi permetto di sottolineare che questo tipo di strumento, che sono gli accordi volontari (diffusissimi in Olanda, Giappone ed in altri paesi), dovrebbe invece essere rafforzato tenendo naturalmente presente i criteri di carattere generale e di controllo che debbono essere mantenuti.

Non condivido, però, la previsione di incentivi (comma 5 dell'articolo 25) per conseguire gli obiettivi stabiliti negli accordi e nei contratti di programma. Questa è la visione all'italiana dell'accordo e del contratto di programma, in base alla quale si invita il produttore o l'inquinatore a

sottoscrivere un accordo in cambio di qualcosa; negli altri paesi questo non accade, il produttore fa un accordo perchè altrimenti è costretto a pagare delle tasse ambientali. In sostanza, lo Stato deve raggiungere un certo obiettivo; se si stipula un accordo o un contratto di programma è perchè si trova la via migliore per tutti: per il produttore, dal punto di vista operativo, e per lo Stato, perchè in questo modo ha la garanzia che gli obiettivi fissati vengono conseguiti, ma passaggi di denaro negli altri paesi non sono previsti; qui in Italia, invece, si pensa sempre che si debba pagare. A mio avviso, questo dovrebbe essere considerato un modo non corretto di procedere.

Nell'articolo 23 si fa riferimento agli ambiti territoriali ottimali. Facendo di mestiere l'economista – e quindi con tutte le distorsioni del caso – debbo dire che mi rendo conto dell'importanza che ha, dal punto di vista ambientale, il principio di prossimità, al fine di limitare i trasporti, che presentano sempre qualche pericolo; però, nello stesso tempo, vi sono dei criteri economici che un'attuazione molto restrittiva degli ambiti territoriali non consentirebbe di rispettare.

Pongo due problemi, il primo relativo ai comuni transfrontalieri ovvero ai comuni vicini ad un confine di regione o di ambito ottimale, per i quali potrebbe essere più conveniente portare i rifiuti nella regione vicina. In proposito, quindi, bisognerebbe prevedere delle deroghe; per quanto riguarda poi i rifiuti speciali, che sono principalmente di tipo industriale, occorre tener presente che, in molti casi, bisogna favorire la specializzazione degli impianti per evitare l'aumento dei costi non solo economici ma anche ambientali. Certi impianti specializzati infatti non possono essere moltiplicati sul territorio e quindi il problema, anche se di minore valenza per i rifiuti speciali, deve essere visto con particolare attenzione.

L'articolo 39 disciplina la costituzione di consorzi tra i produttori di materiali di imballaggio. È inutile dire che tutta la questione degli imballaggi riveste particolare importanza; la materia, elaborata in attuazione della direttiva comunitaria, è quella che forse comporta le modifiche maggiori nel panorama generale. Il punto che vorrei sottolineare, del quale si tiene conto nello schema di decreto ma che forse andrebbe rafforzato, si collega al criterio della responsabilità estesa, cui ho accennato prima. Sulla base dell'articolo 39, i partecipanti forti dei consorzi sono i produttori degli imballaggi e i produttori di materie prime per imballaggio; ebbene – secondo me – è particolarmente importante dar peso, nell'ambito di tali consorzi, anche agli utilizzatori degli imballaggi (supermercati, negozi e quant'altro) perchè sono questi che possono ridurre la domanda di imballaggio e richiedere quindi che il cosiddetto *overpackaging* venga ridotto a causa degli oneri che da esso derivano. Pertanto, anche la partecipazione degli utilizzatori a questi consorzi è particolarmente rilevante.

PRESIDENTE. Si riferisce, professor Gerelli, alle singole filiere o al coordinamento?

GERELLI. Ad ambedue, ma soprattutto alle filiere. In Germania vi è stato un periodo in cui, a seguito della normativa sugli imballaggi, nei supermercati si vendevano addirittura i dentifrici senza la confezione di

cartone; poi la cosa è rientrata perchè hanno avuto dei problemi, in quanto i tubetti rotolavano per terra. Questo è stato l'impatto, forse un po' eccessivo, di quella normativa, che rivela però come chi ha il controllo nella scelta dell'imballaggio possa modificare notevolmente la situazione.

Quanto agli articoli 43 e 45, relativi ai beni durevoli e ai veicoli a motore, non ho capito bene chi paga. Si prevedono cioè dei centri di raccolta: se non funzionano bene, entro tre anni dall'entrata in vigore del presente decreto, verrà introdotto un sistema di cauzionamento obbligatorio, ma qui il primo pagatore dovrebbe essere il costruttore. Chi produce frigoriferi o automobili deve considerare nel prezzo anche gli oneri per il recupero di tali beni, oneri che naturalmente poi potrà scaricare, se vi riesce, sul consumatore. In questo modo, se – ad esempio – è la Fiat che deve provvedere al recupero, evidentemente, si organizzerà in modo da minimizzare il costo di tale servizio; se esso invece viene pagato a parte, l'incentivo può essere inferiore.

Infine, vorrei fare un'osservazione che, per la verità, mi è stata suggerita da un esperto di dettaglio. Mi si dice che il passaggio del rifiuto tossico e nocivo nella categoria del rifiuto pericoloso deve dar luogo a alcune ridefinizioni perchè il rifiuto pericoloso è definito in base ai processi di lavorazione, mentre così non era per i rifiuti tossici e nocivi. Pertanto, si richiederebbe di concedere da tre a sei mesi alle regioni per organizzare questo passaggio, in quanto le norme tecniche emanate dal Ministero nel luglio 1994 non sono più applicabili.

Vorrei concludere osservando che, secondo uno studioso della legislazione, nonostante le buone intenzioni i Governi spesso ignorano l'efficienza e l'efficacia quali criteri ispiratori delle regolamentazioni; il mercato politico, nel quale operano i parlamentari, determina, a sua volta, un tipo di regolamentazione che è costoso e generatore di sprechi e ciò sia per soddisfare gruppi di pressione sia per motivi di convenienza amministrativa; per contro, il dogma centrale – che è poi il più importante principio operativo dell'analisi economica – consiste nel chiedersi, ad ogni mossa, quanto costerà, chi pagherà, chi dovrà decidere sui problemi.

Spero con le mie osservazioni di essere stato d'aiuto alla Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il professor Gerelli, il quale non ha mancato – come al solito – di far notare che è colpa dei politici se le cose non funzionano. Questo è un argomento molto forte, che però attende sempre una prova scientifica.

ASCARI. Signor Presidente, cercherò di non ritornare sulle parti già trattate dal professor Gerelli; premetto comunque di condividere la sua opinione secondo cui schema sottopostoci contiene numerosi elementi positivi e ne indicherò alcuni unitamente agli aspetti che, per converso, destano maggiori perplessità.

Inizierei dalla questione delle competenze che viene trattata negli articoli da 17 a 25. Al riguardo, non posso fare a meno di ribadire quanto già detto dal professor Gerelli, nel senso che si ha l'impressione che, nel complesso, il testo sottopostoci, anche se chiarisce alcuni aspetti,

tuttavia sostanzialmente accetta quella ripartizione fondamentale per cui, specialmente in materia di smaltimento di rifiuti, il comune disciplina e provvede alla gestione e la regione pianifica. Questo è un assetto che – a mio modo di vedere – non ha dato, in passato, una buona prova. La mia impressione è che, in molti casi, la regione pianifichi redigendo un libro dei sogni, ossia programmi di difficile attuazione e la cui realizzazione spetta invece ad altri soggetti, ossia i comuni.

In materia di smaltimento (sulla raccolta non ci sono problemi; al limite nelle grandi città dovrebbe essere affidata alle circoscrizioni piuttosto che ai comuni) c'è una tendenza abbastanza generale, almeno in Europa, ad andare al di là della dimensione comunale, specie per i comuni più piccoli che di solito non hanno le risorse finanziarie nè tecnologie per raggiungere l'assetto migliore. La tendenza dunque è quella di spostare la competenza relativa allo smaltimento su soggetti di dimensioni maggiori, paragonabili a quelli delle province italiane, anche se queste ultime hanno un altro tipo di competenza, solitamente nel ruolo del controllo.

Colgo l'occasione per far notare che in questo schema rimane un residuo dell'indicazione contenuta nella legge n. 142 del 1990, secondo cui alle province devono essere affidate funzioni amministrative nell'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti: non ho ben capito cosa si intenda per funzioni amministrative ed in che misura ci sia una sovrapposizione di competenze; lascio dunque aperto questo interrogativo.

Dunque dal punto di vista sostanziale, ritengo che se si debba andare oltre la dimensione comunale, che spesso è inadeguata. Occorre chiedersi se non valga le pena di fare il gran salto (anche se è veramente utopistico rispetto alle tendenze prevalenti) affidando direttamente alle regioni la responsabilità non solo di indicare quali impianti vadano fatti e in quali luoghi, ma anche di realizzarli: ciò può avvenire non necessariamente con proprie riserve, ma anche avvalendosi di operatori del settore pubblico o privato validi e competenti, secondo criteri che voi saprete fissare meglio di me. Una prova del fatto che l'assetto attuale crea difficoltà è che laddove ci sono maggiori problemi con i rifiuti si finisce per dover di fatto sanzionare un assetto come quello di cui ho parlato, affidando poteri a commissari straordinari, che solitamente non sono sindaci di piccoli comuni, ma di grandi città, presidenti di regioni e simili.

PRESIDENTE. In sostanza lei propone di cancellare l'ambito ottimale o di farlo coincidere con le regioni?

ASCARI. L'ambito ottimale molto spesso è abbastanza vicino a quello provinciale. È l'unico progresso che si fa rispetto a questa esigenza, che mi sembra avvertita anche in questo schema di decreto, di superare la dimensione comunale per lo smaltimento.

STANISCIA. C'era anche nella legge precedente.

ASCARI. Sull'efficacia di queste bacinizzazioni, la storia non insegna niente. Tuttavia, vi sono esperienze di bacinizzazione indicative e altre teoricamente obbligatorie, che di fatto non vengono realizzate. Cre-

do che l'attuazione di questi aspetti naturalmente dipenda dalla forza dell'Esecutivo, ma di fatto la bacinizzazione o ripartizione per ambiti, come viene proposta, finora non sembra che abbia avuto risultati positivi se non in alcune realtà e in casi in cui si procede per bacini spesso sull'onda di emergenze come, ad esempio, la provincia di Milano.

PRESIDENTE. Cercavo di cogliere un'indicazione positiva: mi sembra di capire che a suo avviso la raccolta va affidata ai comuni e lo smaltimento alle regioni, che possono decidere se utilizzare i bacini o provvedere direttamente.

ASCARI. Sì, potrebbe essere così.

Sulla questione dei consorzi mi sembra invece che si siano fatti notevoli passi avanti. Se qualcosa ha rallentato il riciclaggio e il recupero dei rifiuti in Italia è stata proprio la questione delle competenze suddivise tra consorzi e comuni, nel senso che c'è stato spesso un palleggio di responsabilità su chi doveva provvedere alla raccolta differenziata e sostenere buona parte dei costi per il recupero ed il riciclaggio. Da questo punto di vista si fanno notevoli passi avanti affidando la responsabilità ai consorzi e quindi anche l'onere del finanziamento.

Nel testo che ho lasciato in Presidenza ci sono indicazioni più puntuali sull'argomento: in ogni caso eliminerei quei pochissimi residui in cui la responsabilità o la corresponsabilità del recupero e del riciclaggio viene affidata a soggetti diversi per lasciare la totalità del recupero e la relativa responsabilità soltanto ai consorzi. Da questo punto di vista il settimo comma dell'articolo 38 è positivo perchè afferma con chiarezza che, qualora i comuni non attivino la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio primari, i consorzi possano operare direttamente nell'ambito dei territori comunali.

Un'altra osservazione riguarda il problema relativo a chi deve costituire il consorzio e chi deve pagare. Anche in questo è forse meglio lo schema di decreto legislativo che non certe proposte alternative dibattute sulla stampa; il consorzio deve essere composto da gruppi ristretti e chiaramente individuati, per esempio i produttori degli imballaggi. Ciò non significa che debbano pagare solo i produttori perchè questi scaricano una parte significativa dei maggiori costi che dovessero sostenere sugli utilizzatori degli imballaggi agendo sui prezzi. Questo è quanto probabilmente succederà nel settore.

Un'altra breve osservazione riguarda l'articolo 42 che prevede a partire da una certa data il divieto assoluto di posa e di scarico degli imballaggi. Porrei attenzione a questo tipo di divieti, non perchè non siano auspicabili, ma perchè c'è sempre il rischio che di fatto alla data prevista questo tipo di divieto non sia attuabile e venga poi aggirato con qualche forma di *maquillage*, di piccolo trattamento dei rifiuti, che non sono veri e propri ricicli. È un rischio presente, ma è una questione di tecnica legislativa sulla quale non ho una competenza specifica da vantare.

Per quanto riguarda la questione delle tariffe, sulla quale volevo soffermare la mia attenzione, ritengo che il passaggio dalla tassa sui rifiuti alla tariffa sia una grande novità: essa però deve essere vagliata con cura perchè, trattandosi di un aspetto innovativo, si rischia di sbagliare.

Valuto molto positivamente tale passaggio per una serie di ragioni che è difficile riassumere in poco tempo; apprezzo per esempio il fatto che la tariffa possa avvicinare l'utente all'erogatore dei servizi e, contribuendo ad una maggiore efficienza proprio nel servizio di erogazione, possa rappresentare uno stimolo – anche se questo può avvenire difficilmente dappertutto (e certamente non in tempi brevi) nei confronti di tutti i produttori di rifiuti, quindi i cittadini e le famiglie – nel ridurre i rifiuti stessi.

Occorre che la tariffa come già avviene in qualche comune, specialmente in Alto Adige, e in molte altre realtà – sia rapportata alla quantità effettivamente prodotta dei rifiuti, poichè in questo modo chi più produce rifiuti più paga e conseguentemente si ha un incentivo a produrre di meno. Ciò costituisce anche un rischio perchè rappresenta un incentivo allo smaltimento illegale; ma le esperienze di varie realtà (e non si parla di realtà necessariamente molto diverse, dal punto di vista sociale, dell'Italia) sembrano essere abbastanza positive: quindi questa dovrebbe essere una strada su cui, in maniera non obbligatoria ma facoltativa, i comuni potrebbero anche avviarsi.

Per quel che concerne la tariffa, occorre tener presente che quest'ultima, almeno in una prima fase e nella maggioranza dei casi, dovrà essere di tipo forfettario, indipendente cioè dalla quantità di rifiuti effettivamente prodotta dal singolo cittadino, e quindi somiglierà inevitabilmente alla tassa attuale.

Si presentano allora tre problemi. Uno è affrontato in modo teoricamente adeguato dal testo, anche se poi bisognerà costruire una specie di metodo tariffario normalizzato. Sono un po' sorpreso perchè il testo non dice come il mancato rispetto di questo metodo tariffario sia eventualmente sanzionato. Siccome la tassa sui rifiuti attualmente è una fonte di notevole contenzioso tributario, viene da chiedersi che cosa succederà con il passaggio alla tariffa: ci si chiede cioè se al contenzioso tributario possa succedere un contenzioso presso gli organi di giustizia amministrativa e che cosa si potrebbe fare per cercare eventualmente di contenerlo.

Vengo al secondo problema riguardante la tariffa. Poichè non si tratta più di una tassa, non c'è più il potere coercitivo dell'ente pubblico nell'esigerla e d'altra parte non si può neanche utilizzare il tipico strumento a disposizione dei titolari dei servizi pubblici per cui a chi non paga viene sospeso il servizio. Questo normalmente non si può fare ed è uno dei problemi potenziali della tariffa che si era ipotizzato. Mi chiedo allora se il testo non dovrebbe favorire il collegamento dell'esazione della tariffa a quella di altri servizi a scelta dei gestori, per esempio il collegamento con le tariffe elettriche o del gas o del telefono o dell'acqua potabile. Posso portare un esempio: la tariffa sui rifiuti potrebbe essere, previo accordo tra chi gestisce il servizio rifiuti e l'Enel che gestisce il servizio elettrico, prelevata da quest'ultimo che poi la girerebbe al gestore del servizio rifiuti. Questo è un modo per avere maggiori garanzie di pagamento da parte degli utenti.

STANISCIA. Ma non è possibile fare una legge di questo tipo!

ASCARI. Allo stato attuale una cosa del genere non è vietata, nel senso che potrebbero intercorrere accordi privati tra questi soggetti (e probabilmente avrebbero convenienza a farlo).

STANISCIA. Ma se il soggetto non paga, o meglio paga l'Enel o la Telecom, rispettivamente per l'elettricità e il telefono, ma non la parte relativa ai rifiuti?

ASCARI. La mia ipotesi è che la legge favorisca questo tipo di accordi o per lo meno non li contrasti.

STANISCIA. Nel caso di un accordo del genere, se non si pagano i rifiuti si potrebbe tagliare l'acqua o la corrente elettrica?

ASCARI. Perchè no? È una mia ipotesi. È un modo per garantire una maggiore esigibilità delle tariffe. Una delle ragioni a favore delle tariffe, più volte addotta, è quella di una sostanziale e forte evasione della tassa attuale sui rifiuti rispetto alla quale si dice che la tariffa potrebbe riguadagnare margini notevoli. In questo modo di porterebbero anche benefici di un certo significato alla finanza degli enti locali perchè le tasse evase rappresentano una spesa aggiuntiva che deve essere integrata dagli stessi enti in quanto il servizio viene comunque erogato.

Il terzo problema è che si ha a che fare con una tariffa di un servizio in condizioni di sostanziale monopolio locale, che verrebbe regolamentata solo dal singolo comune; mi chiedo se questo tipo di regolamentazione rappresenti un'adeguata tutela dei consumatori.

Da un'indagine svolta circa le attuali tasse sui rifiuti risulta come queste ultime siano articolate su una quantità di livelli davvero incredibili e poco giustificate da ragioni economiche, tali da favorire l'evasione.

STANISCIA. C'è una legge che stabilisce la banda di oscillazione che il comune deve applicare; si rivede ad esempio, che per una spesa di 100 deve incassare 80.

ASCARI. Questo è per il livello medio; ma non c'è nessuna legge che oggi mi dica: posto che il mio livello è 90...

STANISCIA. Ci si basa sulla spesa effettiva.

ASCARI. Sì, ma questo riguarda il livello medio. Posto che la media del singolo comune è 90, ci sono situazioni in cui certi utenti pagano 20 e altri pagano 200.

STANISCIA. Stiamo parlando di federalismo e di autonomia dei comuni: dovremmo lasciare loro almeno questa potestà.

ASCARI. Credo che un sindaco abile riesca di fatto a far pagare le tariffe ai propri cittadini.

PRESIDENTE. Le sue notazioni sono molto interessanti; presumo che vi siano notevoli differenze fra le varie aree del paese per quanto riguarda l'evasione delle tasse sui rifiuti.

ASCARI. Si lamenta da parte dei gestori e anche da parte di diversi comuni una notevole evasione della tassa sui rifiuti. Tentativi di studiare come essa sia articolata per zone non hanno prodotto grandi risultati perchè mancano i dati; pertanto, non si è in grado di quantificare l'evasione. Alcuni gestori hanno fatto delle stime, però, non vorrei riportare in modo inesatto informazioni di altri: probabilmente, interrogando le aziende che gestiscono il servizio nella città di Roma, emergerebbero dati di una notevole evasione rispetto al gettito potenziale da loro stimato. Da cosa ciò dipenda è difficile dire: in parte può essere dovuto ad un'erosione della base imponibile; tuttavia, uno degli argomenti a favore del passaggio alla tariffa è proprio quello di una richiesta di esser messi alla prova nel tentativo di combattere questo tipo di evasione e quindi di recuperare risorse che andrebbero poi a beneficio degli stessi enti locali.

PRESIDENTE. Poichè il professor Gerelli ed il dottor Ascari non potranno rimanere con noi fino al termine dei lavori, do la parola ai colleghi per rivolgere loro alcune domande.

STANISCIA. Vorrei partire dalle ultime osservazioni fatte dal dottor Ascari. Per quanto riguarda l'evasione che si registra oggi con la tassa, va detto che, se un'amministrazione comunale vuole controllare, tale evasione è minima perchè la tassa si basa su un elemento oggettivo che è la superficie ed il comune: volendo, oggi il comune è in grado di misurare, attraverso le concessioni edilizie, il catasto e così via, quanta superficie ciascuno possiede. Invece ritengo – ma la pongo come domanda – che l'evasione vi possa essere e in misura rilevante se non si stabiliscono criteri oggettivi di riferimento per la tariffa, perchè non è immaginabile di «pesare» i rifiuti. Per l'acqua e il metano, ad esempio, vi sono i contatori, ma non vi potrà essere un criterio di misurazione per i rifiuti. Quindi, come il comune o comunque chi gestisce il servizio potrebbe quantificarli riferendosi ad elementi oggettivi e quali questi ultimi potrebbero essere?

Quanto al discorso sugli ambiti ottimali, va ricordato che oggi gli ambiti vi sono già in molte regioni e non funzionano perchè, nella sostanza, accade che una volta che si è individuato l'ambito o il comune in cui localizzare l'impianto di smaltimento, poi quest'ultimo non viene realizzato. Non solo, ma questo comporta anche che il comune è obbligato ad aderire all'ambito ottimale; in tal caso molto spesso i costi di smaltimento aumentano e ciò si riflette poi sull'imposta. Allora la domanda, fatta questa premessa, è la seguente: se noi dobbiamo realizzare un impianto di smaltimento o di compostaggio, che richiede determinate quantità, è giusto che sia delimitato un ambito; ma se dobbiamo fare, ad esempio, una discarica o un inceneritore, non vi è un impatto ambientale minore se tali impianti sono di limitate dimensioni? In sostanza, non si potrebbero individuare ambiti solo per determinati tipi di smaltimento e per altri tipi no?

CARCARINO. Vorrei chiedere un chiarimento in merito al comma 4 dell'articolo 39 perchè non riesco a comprenderne appieno il significato. Esso infatti recita: «La partecipazione ai Consorzi dei produttori, degli utilizzatori e dei distributori deve essere garantita e non può essere limitata o comunque sottoposta a particolari vincoli o condizioni». Ripeto, non afferro bene il significato di tale norma.

RESCAGLIO. Vorrei chiedere soltanto una delucidazione. È facile ottenere la minimizzazione – di cui parlava prima il professor Gerelli – della somma del costo da danno ambientale e di quello della sua prevenzione? Cioè, un comune, anche piccolo, può facilmente ottenere tale risultato oppure si tratta di un'operazione così laboriosa che non riesce a compierla?

MAGGI. Vorrei un chiarimento in riferimento al passaggio dalla tassa alla tariffa. In genere, la tassa viene applicata secondo un minimo indicato dalla legge; ad esempio, la normativa in vigore stabilisce che essa corrisponda quanto meno alla copertura del 36 per cento delle spese sostenute dal comune, ma non fissa un massimo. Passando quindi dalla tassa alla tariffa, è evidente che il gestore della raccolta, del trasporto e della discarica debba introitare l'intera somma della spesa sostenuta; ciò vuol dire che automaticamente quella che una volta era la tassa, e che poi diventerà la tariffa, verrà sostenuta al 100 per cento dagli utenti. Pertanto, improvvisamente e in maniera surrettizia, le famiglie passeranno a pagare dal 36-40 per cento, che è l'attuale costo della tassa sui rifiuti, il 100 per cento del servizio; questo è un'altro di quei costi che graverà immediatamente sulle famiglie. È così o no?

PRESIDENTE. Vorrei fare una prima domanda partendo da quanto ha detto poc'anzi il senatore Maggi. Il passaggio da tassa a tariffa – secondo una ragionevole simulazione - pur essendo assolutamente indeterminato nel decreto, su chi graverà? Alla fine, chi pagherà di più e chi di meno?

Vengo ora alla seconda domanda. C'è una contraddizione – probabilmente solo apparente – tra l'argomentazione del professor Gerelli, secondo cui nel consorzio debbono avere massimo spazio gli utilizzatori, e quella del dottor Ascari, in base alla quale il consorzio deve essere composto da gruppi ristretti di produttori. Non so se la questione possa essere risolta definendo, in un modo o in un altro, la composizione del consorzio o indicando un meccanismo di garanzia della responsabilità. Nella normativa in esame la responsabilità è affidata semplicemente alla percentuale di presenza dei singoli gruppi nel consorzio; qual è in sostanza la vostra proposta? È preferibile ridefinire la composizione dei consorzi oppure introdurre elementi che, al di là della composizione, attribuiscano la responsabilità economica ai produttori? Qual è la strada giusta? Non c'è un altro parametro, oltre alla composizione, che possa definire se non altro un potere di indirizzo del pubblico sull'imputazione della responsabilità economica?

ASCARI. Per quanto riguarda la questione dell'ambito di smaltimento, è vero che l'ambito ottimale è diverso a seconda delle diverse moda-

lità di smaltimento: l'ambito ottimale di un inceneritore è diverso da quello di una discarica, per cui vale il criterio (sono pienamente d'accordo con quanto detto) che un impianto più piccolo ha un impatto minore. Il fatto è che lo spirito del testo al nostro esame è quello di promuovere un graduale abbandono della discarica e il passaggio ad altre modalità di smaltimento: l'idea quindi è quella di non aprire quasi più discariche o contrastarne l'apertura di nuove ricorrendo ad impianti di tipo diverso. Questo spiega perchè ci devono essere ambiti di dimensioni maggiori di quelli comunali in quanto, tranne ovviamente per i comuni grandi, non è pensabile un inceneritore in un piccolo comune: non è economico nè ecologico, nel senso che per avere un impiano di buona qualità che consenta un abbattimento delle emissioni inquinanti si deve pensare ad un impianto atto a servire 100-200 mila abitanti.

Sulla questione delle tariffe e di chi paga ci sono varie modalità ipotizzate per costruire le tariffe; alcune, seppure fortemente innovative, sono già presenti anche in Italia: non si tratta della pesatura, ma del pagamento un tanto a secco e del pagamento attraverso il noleggio del contenitore utilizzato per la raccolta dei rifiuti, che comprende il servizio di svuotamento del contenitore stesso.

Le alternative sono i metodi forfettari. La tariffa potrebbe somigliare parecchio, in una fase transitoria, alla tassa attuale, ma lo schema di decreto propone l'individuazione di un metodo normalizzato per la fissazione delle tariffe.

PRESIDENTE. Mi sembra che la base delle tariffe rimanga sempre l'area o in ogni caso una superficie. L'articolo 47 fa riferimento a chiunque occupi oppure conduca locali o aree scoperte.

ASCARI. L'idea è quella di riferire la tariffa, almeno forfettariamente, ai rifiuti presumibilmente prodotti da una consumatore-tipo: questo presuppone degli studi – quello che ho definito il «rifiutometro» per analogia con il «ricavometro» – e delle analisi che stabiliscano quanti rifiuti produca ad esempio un negozio ortofrutticolo in modo da imputare la tariffa in proporzione.

STANISCIA. Bisogna valutare il volume di affari. Ci sono stati dei tentativi di affrontare la questione per categoria, ma all'interno della categoria (ad esempio, dei generi alimentari) i consumi possono essere diversi, a parte il fatto che anche all'interno di quella stessa categoria ci sono prodotti diversi (ad esempio, gli ortofrutticoli).

PRESIDENTE. L'ipotesi è che un certo numero quadrato di negozio di generi alimentari produca un certo numero di rifiuti. Mi sembra che il passaggio alla misurazione della quantità di prodotti sia piuttosto complicato. L'articolo 47 – che rinvia al 1998 la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti – rappresenta una base giuridica piuttosto complicata; infatti definisce la tariffa, che però resta in parte ancora una tassa perchè è composta da una quota fissa determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, nonchè da una quota variabile rapportata alle quantità di rifiuti.

La tassa è per definizione il corrispettivo di un servizio, quindi quella ipotizzata in questo articolo è piuttosto una mezza tariffa.

Si tratta di un problema complesso. Bisogna fare una simulazione degli effetti economici; i comuni non possono fare un buco di bilancio ma al tempo stesso non possono scaricare i costi sulle famiglie.

ASCARI. Per quanto riguarda la copertura dei costi mi risulta che dal 1993 il minimo della copertura dei costi previsto dalla tassa dei rifiuti sia del 70 per cento. Tuttavia, ha ragione il senatore Maggi: il testo effettivamente prevede che la copertura integrale attraverso la tariffa, che credo si debba intendere come il 100 per cento, e non potrebbe essere altrimenti.

Quanto alla questione di chi paga, non è detto che sia il cittadino; evidentemente, per salvare l'equilibrio, il comune, nel momento in cui il gestore incassa maggiormente come tariffa sui rifiuti, se volesse mantenere invariata la pressione complessiva sui cittadini potrebbe agire riducendo, ad esempio, le aliquote ICI o con altri strumenti a sua disposizione: dal punto di vista contabile è così.

GERELLI. Per quanto riguarda la commisurazione della tariffa alla quantità di rifiuti ricordo, solo per motivi accademici, come in alcune zone degli Stati Uniti si applichi il cosiddetto «*pay for a bag*», ossia si comprano sacchetti marchiati e si paga la tariffa in relazione al numero di sacchetti utilizzati. Naturalmente c'è sempre la possibilità che qualcuno metta i propri rifiuti davanti alla porta del vicino. Si tratta, come dicevo, di un esempio accademico per indicare una tariffa che sia commisurata, nella parte variabile, a un parametro quantitativo.

In risposta alla domanda del senatore Carcarino sull'articolo 39, comma 4, in effetti si tratta di un pasticcio. Da quanto mi è stato detto, questo comma è stato inserito nel testo in seguito a pressioni e a dibattiti tra chi voleva gli utilizzatori e i distributori accanto ai produttori.

Ritenevo, in contrasto con il dottor Ascari, che in astratto questo fosse utile per facilitare le modifiche al *design* e quindi al risparmio di imballaggi alla fonte. Però, siccome c'è di mezzo la questione di chi paga, mi rendo conto che se pagano i produttori, che sono più facilmente identificabili, le questioni si fanno complicate. Non ho difficoltà a ritirare il mio suggerimento di tener conto anche degli utilizzatori e dei distributori e farli partecipare al consorzio o all'organo di coordinamento dei consorzi di filiere. Ritengo comunque che questa situazione non sia chiara.

Per quanto riguarda la domanda sul calcolo dei costi, devo rilevare le difficoltà dell'analisi teorica per i costi del danno ambientale, che sono difficilissimi da calcolare. Essi si risolvono sostanzialmente con l'introduzione di determinati *standards* per quanto riguarda le diverse situazioni ambientali, che rispecchiano l'accettabilità di un danno ambientale residuo per la collettività senza un calcolo esatto. Ciò che si può più agevolmente fare è ridurre i costi della prevenzione o del disinquinamento. Poichè comunque questi costi sono controllati dagli operatori privati, il modo per renderli minimi, o avvicinarsi a questi minimi, è quello di introdurre l'onere sul produttore, che, potendo modificare le tecnologie e le sue strategie di gestione dell'impesa, può raggiungere

quell'obiettivo. Non si richiede all'ente locale un calcolo esatto: si richiede piuttosto che il soggetto, che può fare questi calcoli, sia indotto per suo tornaconto, perchè vuole ridurre l'onere che gli derivano dalla legislazione, a ridurre al minimo questi costi e quindi a dotarsi delle tecnologie e dei mezzi di gestione più adeguati per raggiungere gli obiettivi che sono stati stabiliti.

PRESIDENTE. La ringrazio professor Gerelli. Ci sono ancora delle domande?

STANISCIA. Sì, signor Presidente. Concretamente, un'azienda che produce, ad esempio, automobili o frigoriferi, come può organizzare il recupero degli imballaggi? Come può affrontare questi costi?

GERELLI. Supponiamo che la grande distribuzione debba sopportare gli oneri della prevenzione e del trattamento degli imballaggi; prima di tutto richiederà ai suoi fornitori di minimizzare gli imballaggi. Adesso questi sono prodotti certamente con un calcolo economico perchè costano, ma su di loro grava il fenomeno dell'*over packaging*, cioè il fatto che l'imballaggio serve ad abbellire il prodotto e viene utilizzato al di là delle necessità reali. Minimizzando gli imballaggi per prima cosa si avrebbe una riduzione di tale fenomeno (citavo il caso paradossalmente dei dentifrici senza la scatoletta). In secondo luogo, provvederà agli imballaggi residui e, se è obbligato a gestirne la raccolta e a provvedere poi alla loro consegna, lo farà nel modo più economico.

STANISCIA. L'imballaggio andrà al cliente; come si può accollare il relativo costo alla distribuzione o al produttore?

GERELLI. Il cliente, secondo questo schema, avrebbe il diritto di riportare l'imballaggio al distributore, il quale avrà l'onere di immagazzinarlo e consegnarlo poi per il riutilizzo o il trattamento. Dovendo provvedere a sue spese cercherà il modo più economico per far fronte a questa situazione.

STANISCIA. Questo presuppone che il cliente acquisti, torni a casa, consumi, riprenda l'imballaggio e lo riporti alla distribuzione: è dunque un impegno per l'acquirente.

PRESIDENTE. Qual è l'anello debole del sistema dell'*overpackaging* secondo lei?

GERELLI. La grande distribuzione.

PRESIDENTE. Come ha reagito il sistema tedesco?

GERELLI. Poichè l'ordinanza originaria comportava la possibilità di restituire al negoziante l'imballaggio, la reazione ha portato alla costituzione del famoso sistema attuale: grosso modo, un consorzio costituito dagli operatori che si è occupato della raccolta degli im-

ballaggi per poi consegnarli per il riciclo, la riutilizzazzione ed eventualmente l'incenerimento.

STANISCIA. Ciò prevede l'attivazione del consumatore?

GERELLI. Sì, il consumatore deve essere istruito.

STANISCIA. È una raccolta differenziata?

GERELLI. Sì. A Milano è cresciuta in termini esponenziali, passando dallo zero al 30 per cento in pochi mesi.

PRESIDENTE. Questo presuppone che la raccolta di imballaggi sia separata dalla raccolta dei rifiuti organici.

GERELLI. Sì, è così.

CARAVITA. Signor Presidente, ringrazio la Commissione per questa occasione di riflessione sul testo. Debbo fare innanzitutto una premessa di metodo: avevo approfondito l'analisi del testo unificato dei disegni di legge in materia di gestione dei rifiuti redatto dalla VIII Commissione della Camera dei deputati nella scorsa legislatura, e poi non avevo più seguito la vicenda. Sono rimasto quindi un po' stupito nel vedere che il testo pervenutomi non era più costituito da un disegno di legge, ma da un decreto legislativo: debbo dire che ciò mi fa nascere non poche perplessità. Infatti, questo continuo inseguimento tra legge e decreto legislativo desta qualche dubbio non solo di ordine teorico ma anche sotto altri profili, su cui mi soffermerò brevemente.

Una prima perplessità è di ordine costituzionale, perchè continuo a pensare che sarebbe buono e opportuno che il testo generale e astratto di riforma di un settore fosse predisposto dal Parlamento, quale che sia la forma di Governo che abbiamo oggi, che abbiamo avuto ieri e che avremo domani. Non c'è, infatti, in democrazia forma di Governo che possa permettersi di togliere al Parlamento la facoltà di redigere testi generali ed astratti di disciplina di una determinata materia.

Non mi piace il ricorso al decreto legislativo perchè esso nasce come attuazione delle direttive comunitarie, il che, in concreto, significa che la disciplina dei rifiuti in Italia si fa solo come attuazione delle direttive comunitarie; ora, in buona parte questo è anche vero, ma non è solo così. Ciò significa che il Parlamento italiano rinuncia a costruire una disciplina legislativa autonoma in materia di rifiuti; il grande difetto dell'Italia rispetto ai nostri *partners* europei è che noi le discipline comunitarie le subiamo, non siamo mai in grado di anticiparle, come fanno spesso i tedeschi o i francesi. E vi è una spia di questa situazione; se considerate il nuovo sistema sanzionatorio previsto dal decreto, noterete che vi è un tentativo di ridurre le sanzioni a sanzioni di tipo amministrativo: ciò in una logica di riduzione del ricorso alla sanzione penale è correttismo, tant'è che in una recentissima sentenza, la n. 317 del 1996, la Corte costituzionale afferma che la sanzione penale deve essere l'*extrema ratio*. La depenalizzazione anche a me sta bene, se però si accompagna alla previsione di sanzioni penali serie nei casi in cui c'è inve-

ce la messa in pericolo dei beni tutelati. In altre parole, noi non possiamo costruire una disciplina dei rifiuti il cui apparato repressivo si basi esclusivamente su una sanzione di tipo amministrativo se, contemporaneamente, non prevediamo l'esistenza di sanzioni penali lì dove certi comportamenti non si limitano a violare l'ordine dell'autorità, ma mettono in pericolo il bene. A me, cioè, sta bene che chi non comunica all'autorità i dati, invece di andare in galera, paghi una multa di dieci milioni, ma se da quella mancata comunicazione di dati deriva l'inquinamento del laghetto, la rovina del parco o il disastro ecologico, allora occorre comminare delle sanzioni penali. Ora – non vorrei sbagliarmi – mi sembra che una simile ipotesi non sia prevista nel decreto.

PRESIDENTE. Ma non vi è una previsione generica del codice penale che copre queste fattispecie?

CARAVITA. Sì, c'è l'articolo 674 del codice penale, ma si tratta di una sanzione molto debole perchè le sanzioni generali del codice penale non individuano il bene protetto. Questo è potuto accadere perchè siamo in presenza di una delega e il criterio della delega è quello fissato dall'articolo 2 della legge comunitaria del 1994, che prevede per le violazioni una serie di sanzioni amministrative. Ripeto, a me sta benissimo che ciò avvenga per chi non adempie a una prescrizione amministrativa; ma, a mio avviso, le sanzioni devono correre su due piani: sanzione amministrativa, nei casi in cui vi è la mera violazione formale; sanzione penale, lì dove dalla violazione della norma amministrativa deriva la violazione del bene protetto. Questo nello schema di decreto non è previsto e ciò dipende dal fatto che operiamo in regime di delega; se non sbaglio, nel testo unificato approvato dalla Camera c'era qualcosa in più.

Questo a me pare un vizio di fondo dello schema di decreto legislativo, tant'è che la bozza di testo unico predisposta dal governo Ciampi (ministro dell'ambiente l'onorevole Spini), prevedeva sì la riduzione a sanzioni amministrative delle violazioni formali, ma l'introduzione di sanzioni penali sostanziali per la violazione del bene «ambiente» o di suoi singoli elementi, e su questo duplice piano ritengo che bisogna muoversi. Una breve, ulteriore notazione: quando i francesi e i tedeschi, all'inizio del decennio, recepirono le direttive comunitarie, non scrissero nella loro legislazione «recepimento della direttiva comunitaria», bensì «norme in materia di rifiuti», il che testimonia l'ottica diversa con cui essi si pongono rispetto ai testi comunitari.

Vorrei porre poi altri due problemi in materia di fonti. Una prima questione, che a mio parere è di estrema importanza, riguarda la paternità, il modo e le procedure secondo cui vengono predisposte le norme tecniche. Anche questo testo prevede un rinvio alle norme tecniche; però, se poi vado a cercare una qualche norma che mi dica come si fanno, e secondo quale procedura, codeste norme tecniche, non trovo nulla. Questo vuol dire che posso incappare in norme tecniche che, in realtà, altro non sono che le previsioni relative alla tecnologia di questo o quel settore, di questa o di quella industria: quando non c'è il controllo sulla produzione della norma succede che poi – con la migliore volontà e senza mettere in dubbio la buona fede di nessuno – si finisce con il recepire lo stato di avanzamento tecnologico di un singolo settore industriale

o di una singola impresa, mettendo in difficoltà altri settori. Ora, dal momento che in materia di rifiuti le norme tecniche sono numerose, mi pare fondamentale prevedere in proposito espresse procedure.

STANISCIA. Lei ritiene che esse debbano essere inserite nel decreto?

CARAVITA. Prima lo si fa, meglio è. Non so se vi è mai capitata sottomano un'edizione della *Gazzetta Ufficiale* in cui sono contenute norme tecniche; si tratta di fogli stampati con caratteri diversi da quelli del Poligrafico, costituendo essi la stampa anastatica di documenti elaborati da parte di comitati nominati non si sa come. Pertanto, qualsiasi occasione per regolamentare questa materia è buona.

PRESIDENTE. Il decreto, in via generale, per l'eminazione delle norme tecniche, rinvia al Ministero dell'ambiente.

CARAVITA. A questo proposito, ricordo che nella citata bozza di legge di principio in materia ambientale – ripresentata nella XII legislatura come proposta di legge dal deputato Spini – provammo a definire un criterio per l'approvazione delle norme tecniche.

Sempre in tema di fonti, trovo discutibili le norme di delegificazione che conferiscono ad un regolamento la potestà abrogativa di leggi in materia di rifiuti; prevedere cioè che esistono poteri delegati al Governo con quali quest'ultimo detta non già la normativa di un settore, ma specifica quali sono le norme abrogate, mi sembra una procedura ai margini della legittimità. Posso ancora accettarla se è il Parlamento a metterla in atto, usando la tecnica del regolamento di delegificazione, con cui si delega poi il Governo ad individuare le norme abrogate. Ma in questo caso è il Governo che emana il decreto legislativo: non si capisce allora perchè questo non abbia provveduto, magari tramite i suoi funzionari, a specificare quali sono le norme da abrogare. Per quale motivo il Governo, in un decreto legislativo, si deve delegare la potestà regolamentare di delegificazione per individuare le norme da abrogare? Andava fatto nello stesso decreto legislativo: su questo punto eleverei una critica severa.

In generale questo testo, anche se un po' meno rispetto al testo proposto dal deputato Gerardini, continua in una tecnica a mio giudizio criticabilissima e cioè quella di andare eccessivamente nel dettaglio. Ad esempio, secondo l'articolo 28 «il formulario di identificazione di cui al comma 6 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato da trasportatore»: questi sono aspetti che vanno definiti in un regolamento, anche perchè se per caso, invece di quattro esemplari di questo formulario, ne servono cinque, si è costretti a fare una nuova legge per modificare tale previsione. Questi dettagli nei testi di legge o con forza di legge vanno evitati. Basterebbe dire, per esempio, che durante il trasporto i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale risultino tutti i dati necessari per l'identificazione dei rifiuti. Il regolamento provvede al dettaglio. Se si specifica eccessivamente per legge, ogni

volta che si debbono modificare quei dati si deve utilizzare lo strumento legislativo, e ciò non è accettabile.

Previsioni di dettaglio nel testo ce ne sono parecchie; ad esempio, l'articolo 3, comma 1, dà una definizione di deposito temporaneo in cui specifica i metri cubi del deposito, le quantità di policlorodibenzodiossine che non devono essere superate: anche queste sono previsioni da regolamento e non da testo con forza di legge. Proprio per uno snellimento nella procedura di produzione delle norme, ritengo che norme così dettagliate dovrebbero essere contenute nel testo.

Per quanto riguarda le ordinanze contingibili e urgenti, lo schema di decreto legislativo affronta il problema in modo tradizionale. Anche se mi rendo conto che è molto difficile, forse andava fatto uno sforzo di gerarchizzazione tra le ordinanze contingibili, perchè si tratta di un grosso problema in materia di rifiuti, che sorge quando iniziano a litigare sindaci, presidenti delle province e presidenti di regione. A Milano – mi riferisco alla «vicenda Gerenzano» – sono state emanate per un anno e mezzo ordinanze contrastanti dal sindaco e dal presidente della regione. Anche se è molto difficile, andrebbe fatto uno sforzo di gerarchizzazione tra queste ordinanze nell'articolo 14.

STANISCIA. Ma è previsto che ognuno agisca nell'ambito della propria competenza: esiste già una gerarchizzazione e il sindaco si occupa dei rifiuti del suo comune e neanche di quelli speciali, ma solo degli urbani.

CARAVITA. Eppure, sempre per quanto riguarda la vicenda di Gerenzano, secondo la regione Lombardia i rifiuti dovevano andare nella discarica di Gerenzano, ma il sindaco del paese vietava con ordinanza contingibile e urgente l'ingresso di camion e dunque l'uso della discarica. Ci furono due o tre casi di contraddizione tra l'ordinanza del presidente della regione che diceva di scaricare e quella del sindaco che rifiutava di far entrare i camion. Su tale questione esiste dunque un problema e il decreto legislativo potrebbe contribuire a scioglierlo.

Sulle bonifiche condivido quanto affermato dal professor Gerelli: i comuni non ce la fanno, di soldi ce ne vogliono tanti; il problema è scottante. Quando Ruffolo era ministro diceva di conoscere il problema dei rifiuti, ma non quello dei rifiuti buttati a caso di cui nessuno sa niente. Questo della bonifica è un problema molto serio e lo schema di decreto legislativo è insufficiente. Si potrebbe pensare forse ad un coinvolgimento dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente: si tratta di una vecchia idea. Invece nel testo la questione viene affrontata tra regioni e comuni con un eccesso di potere ai comuni.

Per quanto riguarda le competenze, continuo a pensare che nelle materie di competenza regionale – e possiamo ritenere tale l'ambiente, sia pure con qualche limite – lo schema per cui lo Stato definisce anche le competenze provinciali e comunali non mi convince. Ci troviamo di fronte a elenchi lunghissimi contenuti negli articoli 17, 18, 19 e 20. Mi rendo conto di assumere la veste di regionalista e quindi la mia posizione sarà criticabile dal fronte municipalista, ma mi sembra migliore un'attribuzione di competenze alle regioni, che poi provvedono a distribuirle tra gli enti e i soggetti che operano a livello regionale.

Inoltre, mi sembra che le previsioni, di cui all'articolo 17, siano eccessivamente dettagliate.

Sugli articoli 19 e 20 condivido le critiche dell'amico e collega professor Gerelli. Per quanto riguarda l'articolo 19 non si capisce quali siano le funzioni amministrative delle province, non contribuendo a chiarire in questo modo l'ambiguità della legge n. 142 del 1990.

Anch'io esprimo molte perplessità sull'articolo 20. Anche ammettendo che lo schema non sia quello dell'attribuzione delle competenze alle regioni, che poi le distribuiscono, comunque a fronte delle competenze comunali in materia di gestione dei rifiuti non è l'articolo 20, ma l'articolo 23, comma 3. È inutile che porre il principio della gestione da parte dei comuni delle forme di smaltimento dei rifiuti quando sappiamo che tra gli 8.100 comuni italiani ce ne saranno, più o meno, solo 500 in grado di farlo. Dobbiamo quindi porre come principio la gestione in forma associata ed integrata da parte dei comuni dell'operazione di smaltimento, perchè una gran parte dei comuni italiani non ha le forze per farlo.

Nutro dei dubbi anche sulla privativa. Mi chiedo se non convenga operare uno sforzo di fantasia e dire che per lo smaltimento dei rifiuti, con il controllo dei comuni e degli enti territoriali, c'è però la possibilità dell'intervento dei privati. La privativa sui rifiuti industriali mi pare poi molto discutibile.

Per quanto riguarda le competenze, ho delle perplessità su questa struttura di pianificazione, in quanto l'esperienza della pianificazione non è mai riuscita. Mi sembrava invece buona l'idea del professor Gerelli di trasformare il piano nazionale nell'indicazione di criteri e di controllo *ex post* sui piani regionali.

Vengo ora ad alcuni rilievi tecnici. Leggo negli articoli 10 e 24 indicazioni di termini temporali. L'articolo 10 recita: «Dal 1º gennaio 2000 nelle discariche è consentito solo lo smaltimento di rifiuti inerti» questo termine è rappresentato dal 1º gennaio 2.000. Mi domando: sono state eseguite operazioni di fattibilità tecnica su queste previsioni o sono buttate lì tanto perchè poi ci sia una proroga? Propendo per questa seconda ipotesi. In Francia la norma, per cui nel 2000 nelle discariche sarà consentito solo lo smaltimento dei rifiuti inerti, è stata inserita nel 1991; si sono dati nove anni per ridurre l'attività nelle discariche!

Per quanto riguarda l'articolo 24, sono stati fatti dei calcoli di fattibilità, di economicità, di efficienza sui contributi per lo smaltimento in discariche? Sappiamo quali sono i risultati di questo 10 per cento, 25 per cento e 35 per cento delle raccolte differenziate? Sappiamo se questi obiettivi sono realistici e fattibili oppure no?

Per quanto riguarda l'articolo 25, e qui mi permetto di nuovo di fare il regionalista, credo che potrebbe servire ad aggirare le regioni. Io allora lo capovolgerei: direi cioè che sono le regioni ad essere titolari del potere di accordo d'intesa con il Ministro, al quale rimarrà una potestà di verifica o di partecipazione a questo programma. Perchè mai dobbiamo pensare che la regione Puglia non possa avere interesse a raggiungere un'intesa diversa, con produttori diversi, da quella che farà la regione Piemonte o la regione Veneto?

GERELLI. Certamente lo può fare, ma il sistema produttivo è a livello globale, quindi il livello nazionale è molto importante ed è proprio in relazione alla dimensione del sistema produttivo.

CARAVITA. Mi chiedo se non ci sia un interesse ad operare affinchè le esigenze di accentramento siano talmente forti da escludere una potestà regionale in questo ambito. La titolarità dei contratti e degli accordi di programma, di cui all'articolo 2, la darei alle regioni e non al Ministro.

Tanto per fare un altro esempio di dettaglio su norme che qualche volta sconfinano nella incostituzionalità, l'articolo 28, al comma 2, prevede delle commissioni per l'iscrizione; tali commissioni sono definite regionali, ma poi sono addirittura istituite con decreto del Ministro dell'industria e con una composizione dettagliata. Ma allora se queste commissioni, che sono regionali come ambito territoriale, lo sono anche dal punto di vista delle competenze, ci troviamo di fronte ad un eccesso di dettaglio: la composizione della commissione non deve essere dettata dal decreto ministeriale, ma va lasciata alla comptenza delle regioni.

Mi sembra opportuna qualche forma di semplificazione dell'articolo 32 relativo all'attività di recupero mi parrebbe opportuno eliminare l'autorizzazione di inizio attività, sostituendola con una forma di autocertificazione. Sarebbe sufficiente, infatti, la comunicazione di inizio attività, magari anticipata di 30 giorni.

Sulle sanzioni ho già detto: ben venga uno schema di semplificazione, ma affiancato dalla previsione di sanzioni penali per le violazioni sostanziali. Infine, confermo i miei dubbi sull'articolo 55.

SABATINI. Signor Presidente, mi soffermerò su quella parte del decreto che riguarda più direttamente la mia competenza di responsabile dell'Istat, vale a dire su tutti quei riferimenti concernenti la costruzione del quadro informativo per una buona gestione dei rifiuti. Vorrei iniziare accennando brevemente alla situazione esistente.

L'attuale quadro delle conoscenze sulla produzione e sullo smaltimento dei rifiuti è assolutamente sconfortante. A abbiamo dati abbastanza buoni per quanto riguarda la produzione dei rifiuti urbani, dati molto scarsi sul loro smaltimento, dati complessivamente scadenti quanto alla produzione e allo smaltimento dei rifiuti speciali e dati piuttosto soddisfacenti in merito al recupero, al riciclaggio e alle raccolte differenziate. Questo malgrado il fatto che tutti i provvedimenti normativi in materia di rifiuti, a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, affidavano alle regioni la rilevazione statistica dei rifiuti; si è passati poi alla mappatura delle discariche e degli impianti di smaltimento, prevista dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, quindi al decreto ministeriale che stabiliva il censimento dei rifiuti prodotti dalle imprese industriali con oltre cento addetti, per arrivare, infine, al punto più alto, ovverossia alla legge 9 novembre 1988, n. 475, istitutiva del catasto dei rifiuti.

Siamo passati dunque da strumenti conoscitivi molto semplici a strumenti conoscitivi molto complessi; ma cosa ha prodotto questo insieme di disposizioni? Direi poco o nulla, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti speciali: tutto quello che era disponibile agli inizi degli anni

novanta è confluito nelle stime sulla produzione e smaltimento dei rifiuti poi riportate nella relazione sullo stato dell'ambiente del 1992: dati a livello regionale e per grandi categorie, che peraltro molti giudicano poco attendibili o criticabili. Recentemente, poi, sono circolati altri dati elaborati dal Ministero dell'ambiente per alcune Commissioni parlamentari d'indagine della precedente legislatura: il problema è che questi ultimi dati sono poco coerenti con quelli diffusi nel 1992, in occasione della relazione sullo stato dell'ambiente.

Ci dobbiamo domandare quindi come mai, pur essendo previsti dalla normativa una serie di strumenti conoscitivi, questi non abbiano prodotto risultati significativi. Ad esempio, il catasto nazionale dei rifiuti speciali, che doveva essere il cardine del quadro informativo e che ora con questo nuovo decreto legislativo viene riproposto, non è mai riuscito a decollare, in quanto soltanto poche regioni lo hanno istituito. Ebbene, credo che il suo fallimento sia dovuto al fatto che le norme attuative, vale a dire le norme tecniche, erano estremamente complicate. In sostanza, la realizzazione del catasto – uno strumento che certamente mirava ad avere la conoscenza completa del complesso sistema dei rifiuti, con i diversi flussi – si scontrava con enormi difficoltà di carattere pratico, per cui – ripeto – soltanto poche regioni in definitiva sono state in grado di predisporlo.

Per essere brevi, ritengo sia positivo da parte di questo decreto riproporre lo strumento del catasto, ma certamente la sua attuazione dovrà essere demandata a norme abbastanza snelle, in modo che esso diventi uno strumento praticamente realizzabile; altrimenti andremo incontro ad un altro fallimento, analogamente a quanto è accaduto per tutte le esperienze previste dalle normative precedenti. D'altra parte, mi pare che nel catasto previsto dall'articolo 12 sia ravvisabile un aspetto positivo dovuto al fatto che esso deve rappresentare non solo uno strumento conoscitivo dei rifiuti speciali, ma anche di quelli urbani. Infatti, in base al comma 4 del suddetto articolo, al suo interno confluirebbero tutte le informazioni relative alla produzione e allo smaltimento dei rifiuti urbani.

Mi chiedo invece che fine farà tutto quanto previsto dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70. Sappiamo che questa legge ha previsto la semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia di dichiarazioni ambientali; tale semplificazione è stata attuata solo nel campo dei rifiuti e, pertanto, sarebbe bene attendere almeno i primi risultati delle elaborazioni che si stanno effettuando presso Unioncamere per aggiustare un po' il tiro, anche in relazione alle eventuali norme attuative. Visto che con i quadri conoscitivi in passato abbiamo registrato delle esperienze disastrose, forse, per completare il campo d'azione del decreto legislativo, sarebbe opportuno conoscere questi risultati.

Vorrei fare poi alcune osservazioni, ma soprattutto avere dei chiarimenti su certi passi del decreto che hanno un grosso impatto per quanto riguarda la costruzione del sistema informativo dei rifiuti. Ad esempio, all'articolo 4 non so se in questa sede, ma comunque al più presto occorrerà meglio completare le «definizioni» e in particolare, per esempio, precisare che cosa s'intende per rifiuti da attività artigiana e da attività di servizio. Nel successivo articolo 6 si parla dei materiali che possono essere riutilizzati, per i quali è prevista una denuncia annuale; que-

sto strumento conoscitivo dovrebbe viaggiare in parallelo con il catasto dei rifiuti oppure ne è parte integrante? In altre parole volevo chiedere se nel catasto queste materie non sono già comprese.

Un'altra osservazione riguarda l'articolo 12, dove è previsto che il catasto si articoli in una sezione nazionale, con sede in Roma presso l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), e in sezioni regionali o delle province autonome, presso le corrispondenti Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA). Mentre per le competenze dello Stato l'articolo 17, lettera *o)*, fa riferimento alla riorganizzazione e tenuta del catasto nazionale dei rifiuti e alla pubblicazione dei relativi dati, non si fa alcun cenno alle competenze delle Regioni in materia di organizzazione del catasto su scala regionale. Non riesco a comprendere la ragione di questa omissione, ma forse è solo una dimenticanza.

Un altro chiarimento, molto marginale, che vorrei avere riguarda l'allegato A che riporta le categorie di rifiuti. Anche qui non riesco a comprendere bene la dizione «prodotti fuori norma», ma si tratta probabilmente di un allegato già presente in altri provvedimenti o normative tecniche, da cui, quindi, è possibile richiamare le specifiche.

Infine, negli interventi precedenti si è parlato del problema inerente l'individuazione dei parametri rispetto ai quali misurare le tariffe. Per quanto riguarda i rifiuti urbani sicuramente la superficie non mi sembra un parametro sufficiente, a meno che con essa non si voglia descrivere indirettamente una componente economica, quale il reddito o il patrimonio. Il parametro migliore credo sia il numero dei componenti il nucleo familiare: sappiamo infatti che tutte le stime relative ai quantitativi dei rifiuti si fanno tenendo conto del numero di abitanti e non delle superfici. Quanto invece ai rifiuti speciali, certamente sarebbe utile determinare dei coefficienti per attività economica, operazione che non comporta particolari difficoltà; anche in questo caso, però, non ancorerei i calcoli tanto alla superficie quanto al numero degli addetti, grandezza che meglio esprime il volume della produzione e quindi, indirettamente, anche quello dei rifiuti generati.

STANISCIA. Dal dottor Sabatini vorrei sapere se i dati dell'Istat sono quelli del 1992 e se è possibile averne di più aggiornati.

Vorrei invece porre al professor Caravita una questione cui ha fatto cenno nel corso del suo intervento. In questo decreto legislativo all'articolo 55 si prevede l'abrogazione di una serie di norme – la legge n. 366 del 1941, il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, le leggi nn. 475 del 1988, 442 del 1987 e 45 del 1988 – e si rinvia poi ad un regolamento l'individuazione delle norme incompatibili con questo decreto che sostanzialmente si configura come un testo unico. Vorrei sapere secondo lei ciò se sia coerente con le deleghe ricevute dal Governo. Ricordo anzi che il rinvio ai regolamenti è presente in vari articoli. Mi domando se sia concepibile formulare un apposito articolo in cui si dettano i criteri in base ai quali il Ministro dell'ambiente, di concerto eventualmente con altri Ministri, elabora i suddetti regolamenti o direttive ministeriali.

È stato detto e ribadito anche da altri che sarebbe opportuno che il comune non avesse la privativa. Anche qui mi chiedevo come potrebbe

essere ipotizzata questa attività da parte dei privati: secondo uno schema in cui il comune disciplina e il privato svolge il servizio – ma se il comune vuole, questo può essere fatto fin da oggi – oppure secondo un modello in cui il territorio è «abbandonato» al privato, che raccoglie, in base a non so quali criteri, i rifiuti solidi urbani?

Presidenza del Vice Presidente CARCARINO

RIZZI. Questo provvedimento intende allineare l'ordinamento nazionale a quello comunitario. Dalle critiche che però sono state mosse da voci e anche da altri soggetti auditi mi pare di capire che qualcosa non funziona; mi domando cioè se con questo decreto legislativo recepiamo totalmente le direttive comunitarie o se invece le eludiamo.

SABATINI. Al senatore Staniscia vorrei rispondere che i dati relativi alla produzione di rifiuti sono stati finora diffusi dal Ministero dell'ambiente, che ha fatto in passato delle stime sulla base degli strumenti conoscitivi previsti dalle varie normative in materia. Per quanto riguarda i rifiuti speciali, le stime a livello regionale sono state suddivise in poche categorie: rifiuti inerti, rifiuti ospedalieri rifiuti tossici o nocivi, e così via.

Relativamente allo smaltimento dei rifiuti, la situazione è ancora più preoccupante poichè gli unici dati disponibili risalgono alla relazione del 1992 e mostrano non quanti impianti di smaltimenti esistono in Italia e quanto smaltiscono, ma qual è la capacità di smaltimento di quelli autorizzati. Da quel dato si comprende che solamente il 40 per cento circa dei rifiuti viene smaltito secondo forme legali, mentre per la parte restante si seguono altre vie, con preoccupanti problemi di accumulo (perchè ovviamente i rifiuti non smaltiti in un anno si accumulano a quelli degli anni precedenti).

Per quanto riguarda i rifiuti urbani ci sono ovviamente i dati delle Aziende di igiene urbana forniti dalla Cispel-federambiente, mentre per tutte le varie forme di riciclaggio, recupero e raccolte differenziate è possibile rivolgere, oltre che alle aziende di igiene urbana, ai consorzi obbligatori e alle associazioni di categoria.

Come Istat abbiamo svolto nel 1986 un'indagine sui rifiuti industriali, con risultati per l'epoca abbastanza interessanti. Non abbiamo ripetuto un'indagine del genere in occasione del censimento industriale del 1991, perchè, si disse, che l'iniziativa poteva sovrapporsi col catasto dei rifiuti. In sostanza, i vari compilatori dei questionari – quindi, centinaia di migliaia di unità locali – potevano prendere tale iniziativa come un qualcosa che poteva essere confuso con il contemporaneo catasto dei rifiuti. Ci siamo astenuti, anche se questa indicazione non ci sembrava molto convincente. In effetti, per il catasto dei rifiuti l'ultima norma attuativa è stata emanata alla fine del 1992 e quindi il nostro censimento del 1991 per la materia dei rifiuti non avrebbe portato a nessuna sovrapposizione e non avrebbe costituito in nessun modo un ostacolo alla riuscita del catasto.

Certamente, dal punto di vista della diffusione dei dati, all'Istat abbiamo un problema: nel momento in cui produciamo informazione, questa è sottoposta alle regole sul segreto statistico, per cui non possiamo fornire i dati a livello disaggregato, in modo cioè che possa essere individuato il singolo impianto di smaltimento.

Recentemente abbiamo concluso un'indagine statistica sugli impianti di depurazione delle acque reflue urbane in collaborazione con il Ministero dell'ambiente; disponiamo di questi dati, ma possiamo diffonderli (e lo abbiamo già fatto) soltanto in forma aggregata, in quanto i dati individuali sono coperti dal segreto statistico. In sostanza tutto questo serve ad evitare, per esempio, che il dato statistico possa essere utilizzato da un'autorità per definire se gli impianti sono in regola o meno e quindi per somministrare eventuali sanzioni.

CARAVITA. Per quanto riguarda il problema della delega ci sono due criteri di delega contenuti nell'articolo 38 della legge n. 146 del 1994 e nell'articolo 43 della legge 6 febbraio 1996, n. 52. Per la parte relativa ai rifiuti, i criteri sono abbastanza generici e ad un primo generale sguardo sono sostanzialmente rispettati. Il problema semmai è se la legge di delega non fosse eccessivamente generica.

Quello che mi lascia perplesso è che mentre il Parlamento cercava di approvare il testo Gerardini, contemporaneamente ha prorogato di un anno la delega al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie. Lascia perplesso questo procedere su due piani: da un lato cercare di approvare un testo di legge, dall'altro prorogare la delega del 1994 al Governo.

STANISCIA. Non dovrebbe essere una contraddizione, in quanto il Parlamento cercava di approvare un testo unico e il Governo di recepire le direttive comunitarie.

CARAVITA. Il dubbio che potrebbe esserci è se effettivamente in questo decreto legislativo non si esorbiti dallo schema di attuazione delle tre direttive. È un tentativo che si può fare, ma non credo che darebbe un grande risultato perchè le tre direttive comunitarie coprono quasi per intero il campo dello smaltimento dei rifiuti. In qualche modo nel seguire la strada del decreto legislativo si è dunque abdicato al ruolo di un Parlamento che scrive le norme, che ridisciplina la materia, certamente nel rispetto delle direttive, ma con uno sguardo più ampio. Anche se in termini costituzionali non mi sento di affermare che si possa parlare di eccesso di delega, ritengo che politicamente la strada della legge avrebbe confermato la pienezza e la presenza del Parlamento in materia di rifiuti. Qui ci si limita invece a scrivere sostanzialmente un testo unico per l'attuazione delle direttive con qualche problema di congruenza.

Per quanto riguarda la privativa, come è noto, il settore dello smaltimento dei rifiuti urbani è in attivo per cui le imprese hanno un grande interesse ad operare: se oggi si propone ad un'impresa di fare una società mista con il comune, nel 90 per cento dei casi essa accetta. Ci sono dunque imprese che accettano di entrare in società miste perchè ritengono che il settore dello smaltimento dei rifiuti sia interessante dal punto di vista dei ricavi, ma la gestione avviene senza strumenti concor-

renziali. Mi chiedo allora se non si possano individuare altre modalità o criteri, sempre sotto il controllo dell'autorità locale – c'è un problema di tutela dell'igiene e dell'ambiente – che permettano, almeno per alcune parti del servizio, anche l'ingresso libero dei privati in un settore che per il momento appare attivo e nel quale si produce reddito. Pertanto l'inventiva, la capacità di iniziativa del privato dovrebbe essere stimolata e non frenata dal prevedere la sola gestione del comune.

È necessario pensare con quali strumenti realizzare ciò, in quanto si tratta di un terreno nuovo; ma a mio avviso lo strumento della società mista non basta perchè, pur essendo importante, riprodurre meccanismi di blocco e di monopolio nella gestione dei servizi.

Dal punto di vista formale, il recepimento delle direttive è stato fatto, anche se mancano gli strumenti sostanziali per operare.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi per le preziose informazioni di cui la Commissione farà sicuramente tesoro e che troveranno espressione nel documento conclusivo.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE