SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIII LEGISLATURA —

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

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

4º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1996

Presidenza del presidente GIOVANELLI

 4° Resoconto Sten. (10 ottobre 1996)

INDICE

Audizione di docenti universitari esperti di diritto ed economia ambientale

PRESIDENTE Pag. 3, 4, 7 e passim	AMENDOLA Pag. 14, 16, 17 e passim
VELTRI (Sin. Deml'Ulivo)	<i>AMOROSINO</i> 7, 9
	GIAMPIETRO 3, 4, 25 e passim
	<i>GUARASCIO</i>
	PERIALE

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48, primo comma, del Regolamento, il professor Franco Giampietro, il professor Sandro Amorosino, il professor Massimo Guarascio, il dottor Gianfranco Amendola e il dottor Giovanni Periale.

I lavori hanno inizio alle ore 15.15.

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.

Oggi abbiamo una seduta particolarmente impegnativa e interessante. Sono nostri ospiti il professor Franco Giampietro, insigne giurista in materia ambientale, il professor Sandro Amorosino, il professor Massimo Guarascio, il dottor Gianfranco Amendola e il dottor Giovanni Periale, direttore dell'Azienda rifiuti di Asti.

La nostra indagine nasce dall'esigenza di verificare non solo la congruità giuridica del provvedimento, ma anche la sua idoneità a definire un sistema di gestione integrato per questo settore che presenta aspetti industriali, economici e di finanza pubblica non irrilevanti.

Prima di dare la parola al professor Giampietro, ricordo ai colleghi che dovremo decidere se procedere con domande alla fine dei cinque interventi oppure alla fine di ciascun intervento; mi viene suggerita la prima ipotesi, che non so se possa essere interessante anche per i nostri ospiti, in quanto la seconda parte dell'audizione diventerebbe certamente un confronto senza rete, uno scambio di idee anche tra loro, non essendovi limiti procedurali. A noi questo confronto è utile per approfondire una problematica che ci appare sempre più complessa.

Do la parola al professor Franco Giampietro.

GIAMPIETRO. Signor Presidente, mi sono permesso di portare qui un appunto scritto, in modo che di quello, che andrò qui molto velocemente e forse più agevolmente presa in esame. Metterò tale appunto a disposizione del Presidente.

Come ha cercato di illustrare nella relazione che rappresenta il primo commento a caldo di un decreto di 56 articoli, che rinvia a 46 decreti ministeriali o interministeriali, a me sembra in via introduttiva di dover dire che questo decreto legislativo non si qualifica come un nuovo sistema di gestione dei rifiuti, nuovo nei principi, nuovo negli strumenti, ma ripercorre istituti già noti al decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 e successive modificazioni, senza indicare mezzi e strumenti per rimuovere tutti quei problemi che quindici anni di applicazione di tale decreto hanno posto all'attenzione degli operatori economici e dei giudici amministrativi o penali.

Vorrei dire, in quanto nei capitoli fondamentali che qualificano – come lei, Presidente, diceva nell'introduzione, – un sistema di gestione dei rifiuti, mancano delle soluzioni innovative, ma mancano soprattutto degli strumenti innovativi.

All'origine c'è sicuramente la necessità di muoversi all'interno di criteri di legge delega (la «comunitaria» 1993 del 22 febbraio 1994, n. 146, e poi la «comunitaria» 1994 del 1996 n. 52), che naturalmente stringono il Governo all'interno dell'attuazione di tre direttive CEE, le due del 1991 rispettivamente sui rifiuti e sui rifiuti pericolosi e l'altra del 1994 sugli imballaggi, così escludendo che si possa elaborare un testo unico, da tutti auspicato. Dovendosi restringere all'interno dell'attuazione di tali tre direttive senza l'esercizio di una delega, che pure è prevista nella legge «comunitaria» del 1994 come in quella del 1993, tendente a coordinare e modificare tutta la normativa vigente sui rifiuti, il Governo si è dovuto perciò limitare alla attuazione su un testo unico sui rifiuti.

Ciò comporta grossi problemi su alcune materie – lo diciamo subito – come sulle tariffe o sulle pile e gli accumulatori, che sembrano qualificanti per questo provvedimento perchè se non c'è nessuna delega del Parlamento – come non mi sembra ci sia – in materia tributaria, ove vige il principio della riserva di legge costituzionalmente garantita, non è consentito al Governo dettare norme sulle tariffe innovando in materia la disciplina della trama sui rifiuti.

Parimenti, le nuove disposizioni sulle pile e gli accumulatori – che vengono nel testo presidiate anche con sanzioni poichè si riportano ad una direttiva del 1991, in assenza di una delega della legge comunitaria – non mi sembra possano trovare posto in questo decreto legislativo delegato, anche perchè la direttiva non rientra tra quelle che, come prevede la delega della legge «comunitaria», sopraggiungendo nei sei mesi successivi alla data della legge-delega, possono essere introdotte nell'ordinamento attraverso la proroga della delega stessa prevista nel decreto legislativo perchè trattasi, come ho detto, di una direttiva del 1991.

PRESIDENTE. Professor Giampietro, quindi lei sostiene che non c'è delega legislativa per l'istituzione della tariffa?

GIAMPIETRO. Sì Presidente, perchè la legge comunitaria che recepisce le tre direttive sui rifiuti e sugli imballaggi – la n. 156 del 1991, la n. 689 del 1991 e la n. 62 del 1994 – non comprende la materia tributaria per la quale, come ho già detto, la Costituzione prevede una riserva di legge relativa; è chiaro quindi che se non esiste una delega da parte del Parlamento, il Governo non può adottare provvedimenti che introducono il sistema della tariffa a modifica del sistema della tassa. Dal recepimento della direttiva sulle pile e gli accumulatori non può derivare l'introduzione di sanzioni amministrative perchè anche in questo caso – secondo la migliore dottrina – esiste una riserva di legge, non trattandosi inoltre di una direttiva adottata nel semestre successivo a modifica di quelle previste nella legge-delega. Il Governo quindi non può emanare norme in questo campo proprio per difetto di delega.

Nell'ambito del procedimento di approvazione, l'esercizio da parte del Governo della delega sulle direttive elencante nell'elenco dell'Allegato 1 è disciplinato dall'articolo 1 della stessa legge comunitaria che richia-

ma espressamente l'articolo 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988. Nel caso in esame, la Presidenza di entrambe le Camere ha posto un termine di 40 giorni per l'espressione del parere sullo schema di decreto da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Mi permetto di dissentire perchè nel caso in cui si tratti di decreti legislativi attuativi dell'elenco contenuto negli allegati A delle leggi comunitarie per il 1993 e per il 1994 (è pacifico che le direttive comunitarie sui rifiuti del 1991 sono comprese nell'allegato A della legge comunitaria per il 1993, mentre la direttiva sugli imballaggi del 1994 è compresa nell'allegato A della legge comunitaria per il 1994), il termine per l'espressione di tale parere dovrebbe essere elevato a 60 giorni prevedendo un ulteriore termine di 30 giorni entro cui il Parlamento deve esprimere un parere definitivo sul testo modificato dal Governo (ex articolo 4, comma 4, sopra richiamato).

Non dobbiamo quindi far ricorso ad un approccio di emergenza per l'approvazione di norme come queste, dal momento che siamo da ben tre anni in una situazione di urgenza (ricordiamo gli ultimi 17 decreti-legge che hanno avuto un esito negativo). Non potremmo disporre dei tempi tecnici necessari per elaborare una normativa organica, razionalizzante e semplificatrice, nei 40 giorni che invece, secondo il parere di alcuni, dovrebbero essere considerati sufficienti per l'emissione del parere delle Commissioni.

Chiusa questa parentesi di natura procedimentale e costituzionale, le mie osservazioni, limitate dal tempo che mi è stato concesso per l'esame, hanno dovuto necessariamente basarsi su tre nodi fondamentali che, a mio avviso, rappresentano lo scheletro del decreto; se tali nodi non avessero consistenza e rigore, diventerebbe particolarmente arduo, se non forse impossibile, procedere nel senso di un'emendabilità o di una revisione del decreto stesso, perchè un intervento di bisturi non può porre in pericolo la sopravvivenza dell'intero testo, nel momento in cui si dovessero affondare le modifiche da apportare su quello che è lo scheletro portante, cioè sul sistema del regime dei rifiuti e non sulla singola norma; se dovessimo infatti basare le nostre discussioni sulle singole norme potremmo veramente impiegare tempi indefiniti.

Lo scheletro cui mi riferisco riguarda innanzi tutto l'osservanza del diritto comunitario perchè volontà di tutti è quella di adeguarsi ai princìpi comunitari e questa esigenza è forse espressa troppo in termini declamatori e meno in termini sostanziali. In secondo luogo, dobbiamo far riferimento ai rapporti tra pianificazione degli impianti e sistema autorizzatorio e, in ultimo, al sistema sanzionatorio. A mio avviso questi tre punti rappresentano i capitoli intorno ai quali non può non ruotare un sistema regolamentare, si pure completato dall'aggiunta di nuovi elementi e dall'apposizione di modifiche ed emendamenti alle singole norme.

Nella mia relazione ho elencato solo cinque rilevanti violazioni del diritto comunitario che si riscontrano nello schema di decreto. Le ricordo rapidamente: innanzi tutto la nozione di rifiuto indicata nel decreto legislativo si pone sostanzialmente all'esterno del diritto comunitario perchè, al di là del fatto che tale nozione è stata acquisita sulla base della direttiva comunitaria, in Italia vige una disciplina

dei rifiuti (peraltro complicatissima) a tre regioni che è riproposta appunto dal decreto legislativo in esame.

Innanzi tutto mi richiamo all'articolo 6 di questo decreto che fa riferimento all'attività di utilizzo diretto di quelle materie, o sostanze, che in via provvisoria erano menzionate nel decreto del 5 settembre 1994 già vigente e che saranno definite comunque in un futuro decreto ministeriale, al quale dovrà essere affidato il cambiamento e l'innovazione di tutto l'elenco contenuto nel decreto del 1994 citato.

In secondo luogo vorrei richiamare l'attenzione sugli articoli 27, 31, 32 e 33 in cui viene disciplinato un secondo sistema di autorizzazioni all'installazione di impianti di recupero di quei rifiuti per i quali, se non dovessero essere compresi nella disciplina semplificata degli articoli 32 e 33, si applicherebbe niente di meno che un regime identico a quello previsto per l'autorizzazione agli impianti di smaltimento nell'ambiente.

Ci troviamo quindi in una situazione suicida, dal momento che tutti, leggendo il testo della direttiva n. 156 del 1991, hanno convenuto sul dato che la direttiva stessa ha finalmente distinto i rifiuti destinati allo smaltimento nell'ambiente (sottoposti ad autorizzazione, scadenza quadriennale e prescrizioni rigorose) e le attività di recupero dei rifiuti che non devono invece sottostare al vincolo delle autorizzazioni perchè per favorire il recupero, in questo caso, è sufficiente l'iscrizione e l'osservanza di norme tecniche. Nell'articolo 27 si prevede, al contrario, che anche l'attività di recupero in impianti debba essere sottoposta ad autorizzazioni previste per lo smaltimento nell'ambiente: non si è colta la nuova uscita della direttiva n. 156 del 1991, che è l'elemento qualificante della politica comunitaria sui rifiuti.

Ci sono poi le procedure semplificate degli articoli 32 e 33, le quali introducono per le attività di recupero un terzo sistema, che però è condizionato da un decreto da adottarsi entro 120 giorni da parte del Ministro dell'ambiente. E che succede se nei 120 giorni il Ministro dell'ambiente non emana questo decreto? Avrei grandi perplessità a ricostruire il sistema che risulterebbe da queste tre uscite, che prefigurano tre regioni in successione o in concorrente applicazione.

Vorrei ancora aggiungere, sempre nell'ambito delle direttive e del diritto comunitario, che ancora una volta si escludono dall'applicazione del diritto comunitario alcune di categorie di rifiuti, senza che ciò trovi giustificazione nella direttiva; per cui, ancora una volta, dovremo dimostrare all'Unione europea che secondo noi tali categorie non rientrano nella disciplina dei rifiuti, nonostante l'Unione abbia stilato un tassativo elenco di esclusioni, all'interno delle quali evidentemente quelle eccezioni non sono contemplate. Come esempio, potrei citare il materiale di scarto dell'industria alimentare, o quelli di cui al comma 4, ove non regolati da specifiche norme in materia di tutela igienico-sanitaria. Questi rinvii in bianco, che lasciano all'interprete - sia giudice sia amministratore - la responsabilità di un giudizio di equivalenza, su cui il legislatore nulla dice, rimettendo alla responsabilità degli interpreti stabilire se c'è o meno una equivalenza igienico-sanitaria, aprono delle voragini di dubbi e di contrasti interpretativi, oltre che di violazioni del diritto comunitario.

E che dire poi dei cosiddetti rifiuti pericolosi? In questa materia a mio avviso siamo caduti in una trappola impressionante, perchè per un

verso abbiamo riportato in un elenco allegato alla direttiva - e quindi allegato al decreto - la specifica completa dei rifiuti pericolosi, ma ci siamo guardati bene dall'esercitare una facoltà riconosciuta ad ogni Stato membro, che è quella di escludere alcune categorie indicate dall'elenco, dietro presentazione di una documentazione tecnico-scientifica (eccezione, che veniva messa a disposizione degli Stati membri). Pertanto, tutti i nostri rifiuti risultano appartenere alla categoria dei rifiuti pericolosi e ciò non ha una rilevanza in termini di «etichetta» accenno appena al fatto che tutte le sanzioni penali in materia di rifiuti pericolosi sono più gravi rispetto a quelle in materia di rifiuti speciali. Tutte le discipline sui provvedimenti autorizzatori sono più pesanti se si tratta di rifiuti pericolosi; non solo, ma non abbiamo introdotto nel decreto legislativo i criteri sostanziali che la direttiva n. 689 del 1991 fissa per stabilire se un rifiuto rientra tra quelli pericolosi. In altre parole, abbiamo stilato l'elenco sulla base di una decisione successiva alla direttiva, ma non abbiamo adottato criteri sostanziali della direttiva n. 689, sicchè abbiamo l'appendice figlia, ma non abbiamo la madre.

PRESIDENTE: Ringrazio il professor Giampietro per le numerosissime osservazioni che ha formulato e do la parola al professor Amorosino.

AMOROSINO. Mi atterrò al criterio che il Presidente ci ha indicato, cioè di ragionare più sulla attuabilità amministrativa che non sulla modellistica astratta, perchè altrimenti ci sarebbe da parlare per ore.

Lo schema di decreto delegato è molto complesso e non esaurisce la disciplina, come ci ricordava l'amico Giampietro, ma costituisce solo un «tronco» sul quale si dovranno innestare molte decine di provvedimenti integrativi. Cosa succede se non vengono emanati? Si può utilizzare un concetto giuridico che ci viene fornito da Norberto Bobbio: si avrebbe una funzione negativa, cioè l'assenza di una funzione che dovrebbe essere resa, postulata dall'ordinamento. La funzione negativa ha delle conseguenze precise nell'ordinamento, nel nostro caso si bloccherebbe l'attuazione di intere disposizioni della legge.

La complessità del decreto delegato è in gran parte inevitabile in quanto la materia è complicatissima e sono tanti i profili che vengono in rilievo: profili di organizzazione (cioè il riparto delle competenze), profili di programmazione delle politiche pubbliche (il sistema dei piani), di controllo delle attività dei privati (il sistema delle autorizzazioni), quello dei costi e delle tariffe, infine quello delle sanzioni pecuniarie.

Il testo è quindi un tentativo di approccio, che forzatamente non può essere globale, ma delinea una struttura più stabile della disciplina e ne costituisce soltanto uno stadio intermedio, in quanto alcuni principi generali restano quelli delle leggi previgenti, perchè non si è elaborato un nuovo testo unico: avremo quindi questo tronco, ma per farlo camminare dovremo avere anche tutte le gambe; restando nella metafora è un animale che alla fine somiglierà quasi ad un millepiedi, tanti sono i necessari decreti attuativi.

Esamino ora la struttura del decreto. Una prima notazione di fondo riguarda la compresenza di innovazioni giuridiche, la conferma di meccanismi positivi che già esistono, ma purtroppo anche la riproposizione

di meccanismi rimasti sulla carta o che sono disfunzionali, o anche di formule legislative ottative, cioè norme obiettivo o di desiderio.

Esemplificando, e seguendo l'ordine del testo, si conferma che la gestione dei rifiuti è attività di pubblico interesse. È questo il presupposto dell'assegnazione di poteri pubblici per la gestione del settore.

Ma le finalità (articolo 2) sono molto generiche; ad esempio, al comma 4, come si concretano le «iniziative» volte a trasformare il settore? Quella del comma 4 dell'articolo 2 è più formula da relazione politica che da norma.

Anche il principio, corretto, di responsabilizzazione di tutti coloro che hanno a che fare con i rifiuti è molto importante, ma come si intende radicarlo operativamente?

Una innovazione importante è la disciplina dell'utilizzo diretto (articolo 6) dei rifiuti nel circuito produttivo, ma poi si burocratizza molto l'attività di chi meritoriamente, nel mondo delle imprese, voglia riutilizzare nel circuito i propri rifiuti: a costoro bisognerebbe piuttosto dare degli incentivi molto forti.

Andando ancora avanti, non è motivato scientificamente lo sfavore (articolo 10) per il recupero termico, per la termogenerazione, perchè è previsto che dopo il 2000 si possano utilizzare negli impianti di incenerimento solo i rifiuti pretrattati; ma se l'obiettivo è ridurre la quantità di rifiuti che rimangono nell'ambiente, e fatte salve le ovvie esigenze di sicurezza e non nocività di questi impianti, perchè questo sfavore? Perchè condizionare l'utilizzazione di questa modalità al fatto che si tratti di rifiuti pretrattati?

Noi sappiamo che al fine di operare il riciclaggio, è necessario che alcuni materiali (ne parlerò più avanti) siano pretrattati, ma non si capisce perchè altri non possano andare direttamente negli impianti di incenerimento.

Passiamo ora, alla parte organizzatoria. Si prevede la riorganizzazione del catasto, obiettivo essenziale perchè oggi non si sa quanti sono, quali sono, dove sono soprattutto dove vanno a finire i rifiuti. Però, come si può pensare di farlo (come prevede l'ultimo comma dell'articolo 12) senza oneri per lo Stato? Siamo alle nozze con i fichi secchi. Il catasto è fondamentale, oggi poi l'informatica ci può aiutare a costruire un catasto a rete: però ci vogliono le risorse finanziarie.

Ancora, circa la bonifica dei siti inquinati dai rifiuti (articolo 16), manca l'indicazione di chi dichiara che un sito è inquinato; questa dichiarazione è il presupposto fondamentale, di certezza pubblica, perchè si possa fare il progetto di bonifica, altrimenti cominceranno contestazioni infinite con i responsabili di inquinamenti: l'amministrazione competente sosterrà che il sito è inquinato e le imprese sosterranno il contrario. Allora, chi dà la certezza pubblica? Attraverso quali procedimenti? Questo anello manca, ed è un anello fondamentale perchè è il presupposto per il progetto di disinquinamento, che pur gode di finanziamenti pubblici.

Per quanto riguarda la ripartizione di competenze fra Stato, regioni, province ed enti locali (in cui le povere province restano un pò residua-li), mi concentro sul punto dei rapporti fra Stato e regioni. Domando: tutte le competenze riservate allo Stato sono coerenti con il modello istituzionale che, per lo meno come minimo comune denominatore, tutte le

forze politiche affermano di perseguire, cioè il mantenimento allo Stato solo delle funzioni indispensabili? Non so se chi ha steso questo testo abbia letto o abbia presente, per esempio, i progetti del Ministro Bassanini; da una verifica molto sommaria mi pare che rimangano allo Stato molte funzioni che sono naturalmente statali.

Da una prima lettura il testo appare coerente con questo indirizzo. In primo luogo perchè la tutela dell'ambiente, è questione che riguarda la Repubblica, quindi, il congiunto Stato - regioni – enti locali. Deve dunque rimanere una forte funzione di coordinamento dello Stato intesa in un duplice senso: come indirizzo, come indicazione di politiche amministrative di settore e come unificazione di condotte e comportamenti dal punto di vista tecnico. Infatti questa è una materia tecnicissima, quindi il coordinamento si realizza anche dando norme tecniche uniformi, *standards*, soglie.

Mi spaventa un po' invece l'accollo ai comuni di nuove funzioni in quanto non si specifica come queste funzioni debbano essere rese e da chi. Mi spiego. È possibile che il comune di Moncenisio, che conta 46 abitanti (se non sono diminuiti nel frattempo), sia in grado di rendere tutte queste funzioni in materia di rifiuti? Non si prevede nessuna forma di consorziamento obbligatorio, ma si rinvia a future norme regionali; e la sorte che io vedo è identica a quella che hanno subìto tutte le norme previste dalla legge n. 142 del 1990 per i comuni: si dovevano avere cascate di leggi regionali che trasferivano verso il basso le funzioni, ma non si sono avuti che rivoli.

In sintesi chi sa quando arriveranno le norme regionali, ma lasciare i singoli comuni non aggregati è esiziale.

È vero che c'è una norma, all'articolo 23 dello schema di decreto legislativo, che tratta degli ambiti ottimali per la gestione dei rifiuti, però anche qui si tratta di una norma che è una pistola scarica: si prevede che, se le regioni non individuano questi ambiti, scatterà il potere sostitutivo dello Stato. Ora di esercizi di poteri sostitutivi statali se ne son visti pochissimi; si son visti libri di miei giovani colleghi molto apprezzati, che sono serviti anche a vincere concorsi, ma di esercizio effettivo di poteri sostitutivi in tutte queste materie concernenti territorio e ambiente ne ho visto – ripeto – pochissimo, perchè questo esercizio ha un costo politico molto elevato. Allora, dove si vuole una forma organizzatoria, si deve avere il coraggio di dirlo nell'atto legislativo.

PRESIDENTE. Secondo il collega Bortolotto la pistola non era scarica, ma il pistolero era piuttosto demotivato.

AMOROSINO. Guardi, signor Presidente, certamente è un'interpretazione legittima e io non sono qui per esprimere opinioni politiche. Tuttavia voglio dire che, non in sede politica ma di scienza politologica, ci insegnano che queste sono materie nelle quali è difficilissimo l'esercizio del potere, perchè hanno un costo politico molto elevato, soprattutto da parte delle forze più radicate, più presenti, più diffuse sul territorio, che risentono maggiormente di forti reazioni localistiche.

Veniamo al discorso dei piani. Qui battuta per battuta, se il Presidente me lo consente, molti di noi auditi hanno un passato di studio delle programmazioni e pianificazioni, e abbiamo imparato, per «le du-

re repliche della storia», che non è possibile più pensare a delle «macchine mondiali» (cito il titolo d'un bel libro del compianto senatore Volponi), che vedano piani, pianetti, pianini, organetti... Non si può più pensare ad un piano nazionale complicatissimo (mentre ci devono essere invece indirizzi nazionali), ad un piano regionale caricatissimo di contenuti (mentre esso deve invece contenere le localizzazioni e pochi indirizzi di *standard*), poi ai piani di settore, che sono oggetto di contratti e accordi di programma, secondo una terminologia usata in maniera promiscua (a tale proposito, osservo che non si possono usare in maniera promiscua i *nomina juris* perchè non si sa quale efficacia giuridica hanno).

Comunque, quel che si vuol dire è che questa catena discendente di piani, questa serie di scatole cinesi o non si farà o, nelle poche regioni in cui si farà, non sarà attuata.

Bisogna pensare allora ad un sistema di pianificazione leggera perchè altrimenti gli operatori si rifugiano nei comportamenti illegali e non si offre un indirizzo preciso alle amministrazioni.

Esiste forse una violazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva n. 156 del 1991 perchè in essa è previsto un regime differenziato per lo smaltimento e per il recupero dei rifiuti. Perchè nello schema di decreto delegato sono state unificate queste diverse attività?

Inoltre l'articolo 27 prevede una tipologia di autorizzazioni sia per lo smaltimento che per il recupero come autorizzazioni all'esercizio, di qualcosa di indefinito, forse di un'attività? Esistono poi due procedure che si sommano perchè una è preventiva e comporta l'approvazione del progetto di impianti di smaltimento o di recupero (anche in questo caso indifferenziatamente) e un'altra è finalizzata all'autorizzazione per l'esercizio delle attività.

C'è quindi una sovrapposizione e un moltiplicarsi di procedimenti spesso da parte delle stesse autorità; è possibile ridurli ad uno solo?

Il testo prevede qui la conferenza dei servizi. Il tema è delicato: è necessario trovare il giusto equilibrio tra l'affermare – da un lato – che chi non c'è non può avere voce in capitolo e chi è in dissenso non paralizza la conferenza, perchè si vota a maggioranza, e – dall'altro – la necessità di tutelare certi interessi essenziali quali quelli della sanità, del territorio e dell'ambiente.

Al di là di questo resta la questione: perchè queste duplicazioni? Perchè c'è solo un richiamo generico alle leggi che prevedono i vincoli e i piani paesistici? Si ignora che alle conferenze di servizi devono partecipare attivamente le amministrazioni titolari del vincolo ambientale e paesistico.

Si potrebbe attribuire ad esse un ruolo rafforzato per raggiungere un equilibrio nel potere decisionale delle conferenze stesse.

Sotto questo profilo il testo è un'occasione mancata.

È necessario procedere ad una modifica dell'albo degli smaltitori perchè – non fosse altro che per motivi di ordine pubblico, come per esempio per la lotta antimafia – è necessario sapere chi tratta e gestisce i rifiuti. Gli operatori devono essere conosciuti e devono offrire garanzie soggettive. È ragionevole che l'attuale albo degli smaltitori, notoriamente bloccato e congestionato, sia sostituito da una sorta di comitato tecnico – amministrativo il cui funzionamento è del tutto indefinito? Temo

il riprodursi di meccanismi che frenano, filtrano, non favoriscono l'emergere delle imprese che semplicemente si vorrebbero iscrivere all'albo e creano una vasta area grigia nella quale c'è chi non riesce ad iscriversi e chi, essendo camorrista, non ha questa volontà.

L'ultimo accenno da fare è al titolo dell'articolo 35 che riguarda gli imballaggi; è giusto che le definizioni, come in questo caso siano molto dettagliate. È positiva, anche, nell'articolo 36 l'incentivazione di forme di contenimento della produzione di imballaggi, si dice che questo avverrà - testualmente - mediante l'introduzione di strumenti finanziari. Ma quali sono? È possibile in una norma dire genericamente «strumenti finanziari»? Quali? Gestiti da chi? Con quali soldi? Sarebbe il caso di precisarlo perchè l'idea è buona, ma è necessario darle «gambe giuridiche». Se questa che stiamo esaminando fosse una legge di delega la definizione «strumenti finanziari di incentivazioni» non sarebbe da modificare e sarebbe poi il Governo ad indicare quali sono, ma questa è già una «legge» delegata. In questo decreto, poi, con l'articolo 38, si introduce una disciplina generale sul recupero e sul riciclaggio degli imballaggi, che prevede una sorta di programma di programmi costituito dall'assemblaggio di tutti i programmi di settore (il legno, il vetro, la plastica, e così via...).

È necessario precisare quale valenza dare a questo programma generale e se il «super consorzio» di consorzi previsto nel testo debba avere una figura e un ruolo pregnante. Solo se il superconsorzio ed il programma ben definiti si avrà un meccanismo efficace. L'attuale testo è troppo scarno.

Un'ultima annotazione riguarda l'articolo 38, in cui si prevede che la raccolta differenziata sia fatta dai comuni: se ciò non avviene l'onere ricade sugli operatori del settore. Questa norma rappresenta un incitamento all'inerzia da parte dei comuni perchè a nessun comune converrà impegnarsi per procedere alla raccolta differenziata; tanto ci sono gli operatori... È lecito quindi che questi oneri ricadano sulla testa degli operatori? Credo che la soluzione sia quella già sperimentata da qualche consorzio, in particolare il consorzio Replastic, che ha stipulato convenzioni quadro con l'Anci e convenzioni attuative con i singoli comuni che prevedono un sostegno finanziario per incentivare la raccolta differenziata, con soldi privati perchè questi consorzi sono di natura privatistica (sono, come direbbe il mio maestro Giannini, privati di interesse pubblico).

Quindi con risorse finanziarie private si sovvenzionano i comuni con la fornitura – per esempio – di cassonetti, di mezzi per la movimentazione dei rifiuti e in questo modo i comuni possono procedere alla raccolta differenziata. Questa è la strada da perseguire e non quella della deresponsabilizzazione dei comuni. Anche sul versante delle imprese il testo è debole perchè, essendo l'adesione ai consorzi obbligatoria, chi non aderisce viene sanzionato solo con una multa che arriva fino a 90 milioni: una sanzione del genere per chi gestisce centinaia di migliaia di miliardi rappresenta la puntura della zanzara sull'elefante. Le sanzioni devono essere proporzionate al soggetto che compie il reato.

Concludo dicendo che sono favorevole all'istituzione di nuovi consorzi nei campi in cui già esistono. Di questi consorzi infatti qualcuno funziona bene, altri meno bene ma per un principio generale di econo-

micità delle attività giuridiche (non entro quindi nel merito) non capisco perchè si debbano sopprimere per legge enti privati e prevedere la nascita di altri enti privati che si occupano di identici oggetti (vetro, plastica, alluminio). Il decreto delegato dovrebbe piuttosto prevedere una riforma dei loro statuti, per riorganizzare al loro interno la presenza di produttori, distributori e utilizzatori, presenza che oggi è squilibrata e

I consorzi riformati potranno operare secondo il principio di sussidiarietà da parte dei privati, che però non è una novità del decreto delegato, perchè è già inserita nella legge n. 475 del 1988.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Amorosino per il notevolissimo contributo che ci ha fornito, di cui la Commissione terrà senz'altro conto.

Do ora la parola al professor Guarascio.

dà luogo anche a conflitti.

GUARASCIO. Sono qui in veste di esperto tecnico e quindi dal punto di vista del linguaggio cercherò di fare uno sforzo di chiarezza; comunque ho preparato un nota che distribuirò alla Commissione. Chiaramente non affronterò i problemi che sono stati già trattati dal punto di vista giuridico-amministrativo, su cui mi limiterò ad un brevissimo cenno; cercherò invece di dare il mio contributo su qualche aspetto o dettaglio che può essere rappresentativo di novità che possono avere degli effetti benefici, purchè si apporti qualche correzione alla stesura definitiva del decreto. Tali correzioni dovrebbero riguardare in particolare le nozioni di carattere generale come quella della definizione di rifiuto e di recupero, anche dal punto di vista della intuizione delle conseguenze operative nell'industria.

Tutte le mie considerazioni sono assolutamente in linea con quanto ha detto in modo approfondito il professor Giampietro; in particolare sul problema dei rifiuti pericolosi vorrei fare un piccolo esempio riguardo a quella lista che è stata integralmente recepita nella bozza di decreto e sui criteri per definire un rifiuto come pericoloso. Ho provato a fare degli esercizi su sostanze a me note, che vengono attualmente utilizzate come rifiuti recuperabili, ed ho scoperto che alcune sostanze sono comprese nella lista dei rifiuti pericolosi, anche se non lo sarebbero se venissero applicati i criteri della direttiva. Vi è quindi una contraddizione tra la direttiva e la bozza del decreto, e ciò perchè non si è fatto quell'esame preventivo dei documenti che sono stati messi a disposizione, grazie ai quali dalla lista si sarebbero potute eliminare moltissime sostanze.

Un'altra contraddizione che ho rilevato è relativa alle emissioni in atmosfera, in quanto a parità di emissioni si ha un trattamento diverso in funzione della sostanza che le origina. Se il problema è quello della emissione, il fatto che provenga da un rifiuto classificato in un modo o in un altro non cambia nulla; nella nota che ho preparato per la Commissione vi è qualche precisazione al riguardo.

Non mi dilungo su questi aspetti perchè desidero dedicare buona parte del mio intervento ad una innovazione che riguarda lo smaltimento in situazioni nuove rispetto a quello che le leggi italiane prevedono, in particolare riguardo ai siti richiamati nell'allegato D – in particolare ai punti D3, D7 e D12 – che sono le «iniezioni in profondità», cioè le

iniezioni dei rifiuti pompati in pozzi, in cupole saline ed in faglie geologiche naturali; questa tecnica può dare notevolissimi risultati in termini di soluzione di problemi attualmente non risolti, tra l'altro presentando un valore aggiunto rispetto alle non novità richiamate: anch'io devo dire che leggendo il decreto non ho trovato molto di innovativo. Questa tecnica rappresenterebbe invece una novità anche in termini di valore aggiunto ambientale, perchè non solo è una soluzione ad impatto ambientale zero, ma addirittura produce un beneficio, in quanto eviterebbe di dover trovare soluzioni alternative per i rifiuti da smaltire o eventualmente anche da recuperare per impieghi di tipo commerciale. Questa tecnica prevede infatti iniezioni in profondità e non una messa a dimora; ciò rappresenta un beneficio in quanto evita il costo di trovare una soluzione alternativa; inoltre nella nota ho indicato una serie di vantaggi dal punto di vista economico e anche di tipo merceologico. Il vantaggio economico consiste in ciò che ho appena detto e inoltre nell'evitare non solo i costi passivi ma anche i costi attivi delle soluzioni alternative rispetto ai depositi in profondità; i vantaggi di tipo merceologico risiedono nel fatto che alcuni dei materiali che attualmente sono recuperati e utilizzati in misura ridotta potrebbero essere usati in quantità maggiore per il consolidamento di questi depositi profondi. Inoltre il valore aggiunto ambientale, per una soluzione ad impatto zero con delta positivo dal punto di vista economico, mi sembra un fatto rilevante.

Non voglio dilungarmi in osservazioni eccessivamente tecniche ma vorrei mostrare alla Commissione il meccanismo attraverso il quale avverrebbe il deposito di cui ho appena parlato. (Il professor Guarascio mostra alla Commissione un reperto di materiale salino estratto dal sottosuolo). Quando il materiale si trova a delle profondità dell'ordine di centinaia di metri assume una configurazione come quella che vi ho mostrato. Il deposito avverrebbe attraverso un pozzo posto a 6-700 metri di profondità, raggiungendo delle cavità ottenute con la dissoluzione del sale, sia allo scopo di produrre il sale, sia allo scopo di generare la cavità. Alcuni paesi europei utilizzano questo sistema anche per lo stoccaggio degli idrocarburi gassosi, il che pone dei problemi di ingegneria un po' più complessi; invece per un deposito a pressione naturale di materiali solidi, che possono avere una plasticità tale da migliorare addirittura le condizioni di equilibrio naturale piuttosto che sollecitarle in qualche modo, una tale innovazione potrebbe risolvere vari problemi che attualmente in Italia costituiscono un punto interrogativo. Infatti non ci sono soluzioni per certi tipi di rifiuti, o magari non si sa come utilizzare sostanze disponibili in grande quantità che però, dal punto di vista del recupero, sono richieste solo in piccole quantità.

VELTRI. Quali sono i costi di questa operazione?

GUARASCIO. I costi devono essere indicati in termini relativi, perchè dipendono da sito a sito, rispetto alla scelta di non usare questa soluzione. In altri termini, non usando questa soluzione per un certo numero di milioni di tonnellate di rifiuti non collocabili in nessuna proposta attuale – e per i quali si può indicare il costo dell'immobilizzo, del rischio ambientale e dello sviluppo di soluzioni alternative – si considera il costo della soluzione che ho appena proposto.

Vorrei aggiungere che nel corso della revisione dell'allegato 3 del decreto ministeriale del 5 settembre 1994, che viene annunciata nel quinto comma dell'articolo 32 della bozza di decreto legislativo, andrebbe inserita tra le «caratteristiche del prodotto ottenuto» la dizione «materiali per l'iniezione in profondità in cupole saline, in pozzi o in faglie

Passo ora velocemente ad altre osservazioni che discendono dalla esposizione di tipo giuridico-amministrativo fatta in precedenza e che forse potrebbero essere sottolineate.

geologiche naturali», ripetendo ciò che viene indicato nella direttiva.

Per continuare con correttezza e senza rotture di comportamenti l'attività di smaltimento che, in questi tre anni di vigenza del decreto-legge del novembre 1993 sul recupero, si è improntata a una gestione amministrativa ormai consolidata, importerebbe che non si procedesse alla soppressione dell'attuale struttura dell'albo smaltitori; è invece necessaria una riformulazione del regolamento e andrebbe realizzata la riorganizzazione del catasto dei rifiuti. Per non dilungarmi ulteriormente mi rimetto di tutto questo.

È poi necessario un raccordo, con una qualche clausola di salvaguardia, con i tre anni di vigenza del decreto-legge sul recupero, soprattutto con riguardo all'articolo 6 relativo alle cause di non punibilità di chi si è adeguato alle disposizioni così come sono state dettate.

Penso poi che non sia opportuno abrogare l'articolo 39, comma 2, della legge 146 del 1994; la legge «comunitaria» del 1993 non fa inspiegabilmente sussistere un diritto di privativa dei comuni allo smaltimento dei rifiuti speciali, limitandosi ai rifiuti solidi urbani, altrimenti i comuni dovrebbero avere un ruolo veramente oneroso.

Una annotazione che ho aggiunto all'ultimo momento riguarda la questione, che ho notato rileggendo lo schema di decreto legislativo un'ennesima volta, dei semilavorati. Questi, nell'ultima reiterazione del decreto legislativo, precedente all'attuale del ministro Ronchi, venivano inseriti nelle esclusioni dalla disciplina sui residui-rifiuti; adesso, invece, non compaiono più nelle esclusioni. Qualcuno potrebbe dire con buon senso che è evidente che un semilavorato non è un rifiuto, perchè è ancora a metà della lavorazione e dunque non può esserlo; ma conviene precisarlo, se è così, altrimenti – non comparendo ora nelle esclusioni, ma essendovi stato invece fino ad ora – sembrerebbe che il semilavorato debba essere considerato rifiuto.

AMENDOLA. Signor Presidente, signori senatori, credi di poter intervenire oggi in rapporto a due diverse qualifiche che ho ricoperto: quella di pubblico ministero e quella di ex vice presidente della Commissione ambiente del Parlamento europeo.

Osservo subito, proprio in rapporto a questa seconda qualifica, che c'è un problema di direttive che mi pare abbastanza drammatico.

Vorrei premettere poi, signor Presidente, che, proprio per evitare di far perdere tempo a lei e ai membri della Commissione, ho predisposto anch'io un appunto scritto, oltre a una serie di emendamenti, articolo per articolo, evidenziati in neretto, che, credo, sono già stati inviati da WWF e Legambiente ai membri delle Commissioni parlamentari competenti in una prima formulazione. Quella che lascerò a questa Commissione insieme all'appunto generale è, per quello che mi riguarda, invece

la stesura definitiva, con alcune piccole correzioni, seguite ad un convegno che si è tenuto ieri. Sono dunque documenti che vorrei consegnare alla Commissione in modo che chiunque possa esaminarli con calma punto per punto si tratta delle ricadute concrete delle osservazioni che

svolgerò nel breve tempo a mia disposizione.

Per prima cosa, vorrei precisare che non parlerò delle parti specifiche di questo schema di decreto legislativo, perchè mi sembra che in questo momento siamo in presenza di un'emergenza immediata. Non so se sia giusto ciò che dice il professor Giampietro sui sessanta o i quaranta giorni dati alle Commissioni competenti per l'espressione del parere (penso che siano forse preferibili sessanta giorni a quaranta) ma la vera scadenza è quello che può derivare dalla Corte costituzionale, visto che fra 29 giorni verrà pubblicata la sentenza della Corte stessa che annulla il decreto sui residui, e allora buona parte delle industrie in Italia si rivolgerà al professor Giampietro affinchè le difenda, perchè possono essere incriminate in base al decreto n. 915 del 1982. Questa sarà la vera urgenza nei prossimi giorni.

Allora non voglio parlare nè di grandi princìpi nè di grandi questioni, cosa che pure mi piacerebbe. Non l'ho predisposto io, questo provvedimento, però mi rendo conto che vi è la necessità di deliberare qualcosa in tempi brevi in questo settore. Allora cerco di rendere più accettabile, per quello che mi riguarda, questo testo, accogliendolo come testo base: altrimenti, se dovessimo ridiscuterlo daccapo, non faremmo un buon servizio.

Dunque, non parlerò nè di imballaggi nè di pile o di altri particolari, ma interverrò sul tema in generale. Sugli imballaggi però una cosa vorrei dirla, da ex vice presidente della Commissione ambiente del Parlamento europeo. La direttiva sugli imballaggi è una delle poche direttive che contiene una clausola specifica, la quale le norme in materia quale prevede che debbano essere notificata almeno tre mesi prima alla Commissione CEE, la quale svolge delle consultazioni con i paesi membri e alla fine la accetta, con osservazioni o senza. La Corte di giustizia, nell'aprile 1996, ha evidenziato la gravità di un'inadempienza di questo tipo e ha concluso che, se un paese membro non ottempera a questa regola, i giudici e i funzionari hanno l'obbligo di disapplicare questa normativa.

Pertanto, siccome fino a ieri sera telefonicamente quindi in via informale, la Commissione CEE mi ha confermato ha ancora avuto la notifica vorrei far presente che, se una qualunque impresa di imballaggi impugna questo decreto, si rischia, per questa mancanza formale, la immediata disapplicazione di queste misure, e credo che nessuno di noi voglia che ciò avvenga.

La stessa clausola dei tre mesi – attenzione – vale anche qualora si voglia sostituire l'obbligo di autorizzazione per il recupero dei rifiuti pericolosi con l'obbligo di iscrizione di cui parla questa direttiva: anche in questo caso occorre dare tre mesi di preavviso, e anche in questo caso non sono stati dati; quindi c'è un secondo punto specifico in cui ricorre l'obbligo dei tre mesi.

Sono obblighi formali, però credo che dobbiamo evidenziarli, altrimenti rischiamo di creare un sistema che già parte con il pericolo di essere disapplicato.

Mi riferirò, fatte queste premesse, a due questioni in generale, senza fare riferimento a singoli provvedimenti: quella del pretrattamento e quella della preselezione.

Se ne parla molto in questo schema di decreto legislativo e credo che bisognerebbe ribadire una volta per tutte (lo faccio con alcuni emendamenti specifici) che la prima, vera preselezione è la raccolta differenziata. La raccolta differenziata è una cosa, le preselezioni un'altra. Anche sul pretrattamento occorre intendersi: non mi piace che venga previsto in modo indiscriminato, ogni volta che c'è una discarica o c'è un inceneritore, il pretrattamento per tutti i rifiuti; questo significa incrementare un grosso *business* e aumentare tasse e tariffe per i cittadini (perchè poi sono questi ultimi a pagarle); preselezioni e pretrattamenti vanno fatti esclusivamente volta per volta, qualora siano realmente efficaci e vi sia una utilità o per il riutilizzo o per la minore pericolosità dei rifiuti.

PRESIDENTE. La norma cui lei si riferisce è quella all'articolo 10?

AMENDOLA. Si, è l'articolo 10.

La seconda notazione generale è che, siccome questo schema di decreto legislativo distingue (poi chiarirò che su questo sono abbastanza in disaccordo con il professor Giampietro) in modo netto, come fa la direttiva, del resto, fra smaltimento e recupero, allora bisogna spiegare bene quando c'è il recupero e quando c'è lo smaltimento. In altri termini, esprimendomi da non tecnico (così ci capiamo meglio), quando si bruciano rifiuti per produrre energia, se l'energia prodotta da una enorme massa di rifiuti che viene bruciata è sufficiente a far funzionare una stufetta o una lampadina, questo è un recupero di energia oppure è uno smaltimento mascherato? Dico ciò perchè, in questi tre anni di imbrogli di questo tipo con i decreti-legge sui residui ne abbiamo visti veramente tanti; l'Italia è piena di smaltimenti mascherati che parlano di residui e di recupero.

PRESIDENTE. C'è uno *standard* di efficienza energetica che consenta di distinguere?

AMENDOLA. Certo che c'è, va messo un paletto che fissi un limite oltre il quale è recupero, altrimenti è smaltimento. Ripeto che questo limite andrebbe posto.

PRESIDENTE. Si tratterebbe di inserire uno *standard* di efficienza energetica.

AMENDOLA. Esattamente: nello schema di decreto legislativo non c'è.

Vorrei affrontare due questioni importanti: in primo luogo, si tratta di capire se questo testo rispetti le direttive oppure no, e dove non le rispetta; in secondo luogo (di questo nessuno ha parlato), si tratta di individuare la conformità con la legge delega. Anche qui devo rimandarci ai miei specifici appunti, ma spendo in questa sede due parole.

Riguardo alla prima questione, vi sono molti punti dello schema di decreto legislativo che non sono rispettosi delle direttive e anche in questo caso occorre capirsi. Lo Stato italiano, come tutti gli Stati membri, può discostarsi dalle direttive qualora introduca norme più rigorose, non quando introduca norme più permissive. Allora, ogni volta che ho visto una norma di legge italiana diversa da quella delle direttive, mi sono messo a tavolino cercando di capire se fosse una norma più rigorosa o no: nella maggior parte dei casi non lo è. Faccio alcuni esempio, anche perchè in questi casi credo che conti il dato formale, altrimenti si apre la strada a confusioni e poi a disapplicazioni. E vengo a uno degli esempi: l'articolo 3 che elenca le definizioni, inserisce a parte lo stoccaggio che non è indicato nelle direttive, ma considerato negli allegati come operazione di smaltimento che precede lo smaltimento vero e proprio. Se si definisce lo stoccaggio distinto dallo smaltimento, quando poi negli obblighi si afferma che chiunque smaltisce rifiuti è obbligato ad essere autorizzato, ciò vuol dire che chi compie lo stoccaggio necessita (come dice la direttiva) dell'autorizzazione oppure no, visto che il nostro testo distingue lo stoccaggio da una parte e lo smaltimento dall'altra? Le definizioni dovrebbero rispecchiare esattamente quelle comprese nella direttive, possono anche essere in numero maggiore e più specifiche, ma non devono poi creare problemi con il testo complessivo delle direttive.

PRESIDENTE. Qualunque operazione di stoccaggio andrebbe sottoposta ad autorizzazione? In sostanza andrebbe distinta dal deposito provvisorio.

AMENDOLA. Certo si può, per esempio, definire lo stoccaggio come: «attività di smaltimento consistente in»: in questo modo non si creano problemi d confusioni con il resto delle definizioni.

L'articolo 5 prevede l'esclusione dal campo di applicazione del decreto di un elenco di categorie di rifiuti decisamente più ampio di quello contenuto nella direttive n. 156 del 1991. La normativa è totalmente diversa e più prolissa rispetto alla direttiva. Infatti, a mio avviso, i commi 3 e 4 dell'articolo 5 sono superflui così come la lettera *d*) del comma 1. In conclusione occorre rendere questa norma più restrittiva oppure rimane illegittima.

Passiamo all'articolo 13. Non ha senso, secondo me, prevedere un documento sostitutivo del registro di carico e scarico; che non è menzionato nella normativa CEE.

L'articolo 22, comma 10, si occupa del recupero dei rifiuti all'interno degli stabilimenti esistenti; perchè creare un terzo regime oltre allo smaltimento e al recupero? Anche questo mi lascia perplesso:

L'articolo 29 prevede un'esenzione per le sperimentazioni, peraltro in termini molto ampi, eppure l'esempio della Termoselect dovrebbe farci riflette: in questa società è infatti sotto processo perchè, dicendo di voler sperimentare nuovi metodi del recupero dei rifiuti, ha creato problemi e danni enormi a livello ambientale utilizzando proprio normative di questo tipo non previste dalla direttiva.

L'articolo 32, comma 7, concerne le centrali elettriche, le quali già in Italia sono in deroga rispetto alle disposizioni ad esse più benevole.

In questo caso vengono disposti dei finanziamenti in loro favore per bruciare rifiuti nei propri stabilimenti derogando completamente alla direttiva.

Il secondo gruppo di emendamenti da me presentati tende a razionalizzare queste norme. Che senso ha continuare ad introdurre il criterio delle giacenze dei rifiuti contenuto negli articoli 4 e 20 (già previsto dalla legge n. 366 del 1941) nel momento in cui le stesse direttive distinguono un rifiuto urbano e speciale a seconda della provenienza? Nel decreto viene considerato urbano qualsiasi rifiuto giacente per le strade, anche se questo fosse pericoloso; vero è che ciò accade affinchè il servizio pubblico di nettezza urbana - e questo intendeva il legislatore - raccolga anche questa categoria di rifiuti, altrimenti, per esempio, le batterie esauste rimarrebbero perennemente per strada. Ma allora non consideriamoli come rifiuti urbani e inseriamoli nell'articolo 20, in base al quale il comune, ai fini della raccolta e del trasporto di rifiuti urbani, deve occuparsene, procedendo ovviamente ad uno smaltimento adeguato dei rifiuti pericolosi. L'articolo 20 inoltre non menziona i rifiuti assimilati agli urbani, mentre la legge delega dispone espressamente che va recepito il suo dettato per quanto riguarda i rifiuti citati al punto 1.1.1 della delibera del 1984, che rappresentano una serie di rifiuti speciali da considerare ex lege assimilati ai rifiuti urbani. Di questi rifiuti assimilati il testo in esame non tiene conto.

Occorre prevedere che – come prevede la legge delega – quei rifiuti siano già assimilati ai rifiuti urbani, ed io aggiungerei «qualora il servizio pubblico li raccolga».

PRESIDENTE. A mio giudizio l'articolo 20 riserva ai regolamenti comunali l'assimilazione.

AMENDOLA. Certo, ma se leggiamo l'articolo 39 della legge comunitaria, quella che ha conferito la delega al Governo, c'è scritto: «Sono considerati rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani i rifiuti speciali indicati al n. 1, punto 1.1.1, lettera a), della deliberazione del 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale». Pertanto il regolamento comunale è obbligato a recepire quella norma.

La legge delega n. 146 del 1994, all'articolo 38, comma 2, dice testualmente: «Il Governo è autorizzato ad adottare entro il 1º maggio 1994 un regolamento di attuazione della disciplina dei rifiuti destinati alle operazioni che comportano una possibilità di recupero» e poi aggiunge «indicati nella lista verde di cui all'allegato II al citato regolamento CEE n. 259 del 1993.». Di questo non c'è alcuna traccia, come nessuna traccia vi è della priorità che il Parlamento ha dato al Governo, cosa che mi sembra rilevante.

Vorrei aggiungere alcune riflessioni a proposito del controllo. Vi sono anche in questo caso princìpi che derivano dalla legge delega e che sono molto semplici. Se leggiamo gli articoli 36 e 38 della legge comunitaria per il 1993, osserviamo che sono necessari: massima tutela dell'ambiente, tempestività ed efficacia dei controlli, mantenimento dei livelli di protezione ambientale previsti dalla normativa nazionale, attuazione della direttiva n. 689 del 1991 relativa ai rifiuti pericolosi, recupero dei rifiuti assimilati, ed infine recupero dei rifiuti

indicati nella lista verde. Il decreto legislativo non considera tutto questo.

L'articolo 13 in materia di controllo non può imporre che un registro di carico e scarico venga aggiornato con cadenza quindicinale. Quando si compie un controllo presso chi smaltisce i rifiuti pericolosi, molto spesso si riscontra il fatto che questi rifiuti non sono annotati nel registro, per cui non verranno mai applicate sanzioni se i tempi di aggiornamento concessi sono così lunghi; quindi o si considera una cadenza giornaliera oppure è inutile inserire una norma di questo tipo.

L'articolo 19, recante le competenze di controllo delle province, deve considerare che fra gli organi di controllo devono essere menzionati anche presi di multizonali di prevenzione, perchè ci sono ben poche agenzie per l'ambiente e nel frattempo i controlli tecnici devono essere compiuti dai presidi autorizzati alla prevenzione.

In riferimento poi all'articolo 28, mi rendo conto che una legge di questo tipo si basa molto sul mercato ma non condivido che l'elenco delle attività che possono provocare pericolo per l'ambiente va comunicato soltanto alla camera di commercio. Proporrei che questa li comunichi almeno alla regione, altrimenti come fa la regione ad operare controlli?

In questo decreto la tutela della salute deve essere maggiormente garantita. L'articolo 14 fa riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti che il presidente della regione o della provincia o il sindaco possono emettere. Proporrei che queste ordinanze, diventate ormai la regola nel nostro paese per autorizzare discariche immonde e illegali o altre forme di gestione dei rifiuti, non siano utilizzate quando sussiste un pericolo per la salute pubblica.

In secondo luogo, utilizzando anche la sentenza della Corte costituzionale di questi giorni, direi anche che non sono nè ripetibili nè prorogabili, visto che abbiamo discariche immonde che vanno avanti da quindici anni con una autorizzazione rinnovata di 6 mesi in 6 mesi.

Allo stesso modo l'articolo 31, nella sua grande bontà, prevede che, se un impianto viola la legge, prima si commina un'ammonizione e poi lo si chiude; ma se c'è un rischio per la salute pubblica a mio avviso, lo si deve chiudere subito. Anche questa proposta fa parte dei miei emendamenti all'articolo 31.

Occorre fare anche delle specificazioni, in quanto non basta dichiarare la qualità dei rifiuti, ma bisognerà citarne le caratteristiche organolettiche, analitiche e merceologiche, altrimenti si semplifica tutto senza dare alla pubblica amministrazione la situazione esatta su cui di potrebbero fare dei controlli.

L'ultima proposta di emendamento è la seguente. Per garantire i livelli nazionali esistenti, se sono di maggiore protezione, occorre essere chiari. Non sono d'accordo con il professor Giampietro e ritengo che questo decreto legislativo sia molto rispettoso della direttiva sullo smaltimento ed il recupero; la direttiva dice che anche le imprese che recuperano rifiuti hanno l'obbligo di ottenere l'autorizzazione e che gli Stati membri possono derogare a quest'obbligo quando ricorrono certe condizioni. È ciò che prevede questo decreto, il cui testo stabilisce che tutti gli impianti debbono essere autorizzati e nel capo successivo

menziona le procedure semplificate, ovviamente in deroga all'obbligo di autorizzazione, quindi abbiamo due procedure.

PRESIDENTE. Mi sembra che il dissenso sulla coerenza rispetto alla direttiva nasconda un dissenso sul merito.

AMENDOLA. Abbiamo una procedura di autorizzazione per tutti e poi le deroghe e quindi - come dice la direttiva - autorizzazione ovvero regime di deroga. Le direttive prevedono che in caso di smaltimento di propri rifiuti, purchè non pericolisi, ovvero di recupero di rifiuti, gli Stati membri possano sostituire l'autorizzazione con due obblighi: la notifica da parte da parte dell'impresa e l'iscrizione, purchè siano previste norme tecniche molto analitiche e norme tali da evitare qualunque pericolo per la salute pubblica. In questo decreto legislativo si ripete esattamente la stessa dizione, ma non credo che sia sufficiente rispetto alla legge delega, che prevede quanto meno la stessa tutela prevista fino ad oggi. Inoltre in questo decreto legislativo si omette un punto importante: si prescrive che chi vuole usufruire del regime semplificativo presenti la richiesta ed entro novanta giorni la regione debba rispondere. Si prevede inoltre che, dopo novanta giorni, possa comunque iniziare la sua attività, senza legare direttamente l'inizio dell'attività ad almeno un minimo controllo preventivo sugli impianti da parte delle regioni. Pertanto in Italia - conoscendo la debolezza della pubblica amministrazione - avverrà che la grande maggioranza delle imprese che dicono di occuparsi di recupero faranno la loro notifica, il controllo nei novanta giorni non ci sarà e così inizieranno l'attività. Poco male se ci fossero dei controlli successivi, ma questi controlli non verranno mai fatti: per mantenere almeno una piccola garanzia a protezione della salute pubblica, mi sembrerebbe opportuno allora prevedere un minimo di vaglio tecnico da parte della struttura pubblica, prima di far funzionare degli impianti cosiddetti di recupero e che possono creare pericoli per l'ambiente. Propongo allora che si preveda che l'iscrizione dell'impresa sia comunque subordinata all'accertamento dei presupposti, per cui se entro i novanta giorni non si è fatto il controllo l'attività non possa iniziare.

Il secondo livello da garantire è il seguente. Con questo decreto legislativo in sostanza il grande business diventa quello di bruciare rifiuti, perchè è un'operazione che si può iniziare senza autorizzazione, in alcuni casi addirittura con grandi agevolazioni. In questi anni abbiamo visto che molti stabilimenti industriali sono diventati inceneritori mascherati: oggi molti cementifici italiani bruciano rifiuti, perchè è molto più conveniente bruciare rifiuti in impianti industriali, in quanto di dovranno al massimo rispettare i limiti di emissioni per quel tipo di impianto, limiti che però riguardano esclusivamente il combustibile di tipo tradizionale. Quei limiti tutelano la salute pubblica nella misura in cui un cementificio brucia combustibile tradizionale; se invece quel cementificio brucia anche rifiuti pericolosi, la situazione cambia radicalmente. Allora propongo che in questi casi quanto meno vigano i limiti stabiliti per gli inceneritori dal decreto ministeriale del 1990; altrimenti avremo un notevolissimo calo nella tutela della salute pubblica e nessuno costruirà più inceneritori, perchè sarà molto più conveniente bruciare i rifiuti pericolosi in

cementifici o in altri siti facendo finta che servano per recuperare energia.

Infine, non c'è, mentre sarebbe necessaria, la precisazione che se nell'attività dei recupero i rifiuti non vengono destinati in modo oggettivo al recupero e al riutilizzo si applicano le norme sullo smaltimento; non basta dire che un materiale è destinato al recupero, ma occorre la prova che quel rifiuto sia stato realmente impiegato come recupero. Dico questo perchè l'Italia è piena di impianti in cui si fa finta di recuperare dei materiali che invece di portano in discarica. E allora, come è previsto nei decreti-legge famigerati – ed è l'unica norma che ci ha salvato in questi tre anni – occorre la prova dell'effettivo riutilizzo.

L'ultima considerazione vorrei farla sulle sanzioni: bisogna che qualcuno legga la legge delega nella parte delle sanzioni, perchè chi ha scritto questo decreto non l'ha letta. La legge delega contiene una norma specifica sulle sanzioni, che stabilisce che si applicano sanzioni amministrative o penali specificando «salva l'applicazione delle norme penali vigenti»; ma allora mi devono spiegare come sia possibile che il falso penale venga considerato come una sanzione amministrativa. La norma di delega è che le sanzioni penali siano previste nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali di ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge n. 689 del 1981. In tali casi si prevederà la sanzione penale, mentre sarà prevista la sanzione amministrativa per le sanzioni che ledano o espongano a pericolo interessi diversi da quelli suindicati.

PRESIDENTE. La legge n. 689 del 1981 sulla depenalizzazione prevede però un'eccezione per i reati ambientali; tuttavia c'è una sentenza della Corte costituzionale al riguardo.

AMENDOLA. La Corte costituzionale ha fatto un'eccezione per le sanzioni sostitutive alla legge Merli, mentre noi stiamo parlando dell'articolo 34.

Quindi la legge delega ci dice che, se vengono lesi gli interessi fondamentali degli articoli 34 e 35 della citata legge n. 689, è obbligatorio stabilire delle sanzioni penali. Nell'articolo 34 è previsto, come interesse preminente e generale, quello della tutela dell'ambiente, perchè esclude dalla depenalizzazione non solo la cosidetta legge Merli ma anche la cosiddetta legge antismog (non poteva escludere la legge sui rifiuti perchè nel 1981 non esistevano leggi penali in questo settore); dunque, non c'è dubbio che l'interesse tutelato dall'articolo 34 della legge n. 689 del 1981 sia la tutela dell'ambiente.

La prima indicazione che il Parlamento ha dato al Governo è che qui occorrono sanzioni penali, non amministrative; la sanzione amministrativa può essere l'eccezione, non viceversa. Vanno perciò riconsiderate tutte le sanzioni. Qui addirittura il traffico di rifiuti, quello della mafia e della camorra, viene punito con sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ed è quindi oblabile, e ci si dimentica addirittura la norma penale vigente dell'associazione a delinquere.

Con queste norme addirittura si impedisce qualunque attività di controllo in questi casi, e allora io ho riscritto la parte penale in questo schema di decreto legislativo...

PRESIDENTE. Speriamo che non abbia riscritto addirittura il codice, perchè poi la Commissione giustizia solleva nei nostri riguardi conflitto di competenza.

AMENDOLA. Dicevo che ho riscritto la parte penale utilizzando esclusivamente i principi della legge delega. Un terzo principio della legge delega dice che in caso di dubbio occorre rifarsi alle sanzioni previste dalle leggi analoghe. Mi sono rifatto alla benevola legge Merli, così com'è stata modificata dal Parlamento nel 1995 con la legge n. 172, che, pur nella sua bontà, escludendo sanzioni penali per i sindaci, ha lasciato sanzioni penali per tutte le industrie anche a livello formale.

PRESIDENTE. Abbiamo eslcuso la categoria della responsabilità penale oggettiva per i sindaci, quale era stata introdotta da una sentenza della Corte di cassazione, che secondo me non stava nè in cielo nè in terra. Siccome il sindaco non può chiudere le fogne, era piuttosto difficile riconoscere una responsabilità penale soggettiva.

AMENDOLA. Non sono d'accordo su questa affermazione. Comunque facevo quel riferimento solamente per dire che occorre in definitiva, tener conto di tre princìpi, per le sanzioni penali: il primo è quello della sanzione penale come regola, in base alla legge delega; il secondo è quello di far salva l'applicazione delle norme penali vigenti; il terzo è quello secondo il quale, in caso di dubbio, si applicano le sanzioni penali delle leggi analoghe. In base a questi tre princìpi ho cercato di riscrivere le norme penali.

Volevo infine ricordare che pochi giorni fa è stata applicata una sentenza della Corte di giustizia. Il pretore di Tivoli aveva impugnato il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 dicendo che prevedeva sanzioni penali, mentre nel campo dei rifiuti era molto meglio prevedere sanzioni amministrative; invece la Corte di giustizia, con questa sentenza che certamente voi conoscete, ha scritto che bene si è fatto ad introdurre sanzioni penali, perchè ogni paese deve capire quali sono le sanzioni più dissuasive al suo interno. C'è quindi anche questa indicazione della Corte di giustizia.

PRESIDENTE. Do adesso la parola all'ingegner Giovanni Periale, direttore generale dell'azienda rifiuti ASP di Asti, un operatore del settore.

PERIALE. Signor Presidente, il mio è un contributo di chi tutti i giorni si deve misurare con i problemi del trattamento dei rifiuti.

Premetto che lo schema di decreto legislativo presenta alcuni aspetti positivi e altri negativi che ho richiamato in un promemoria che anch'io lascerò.

Fra gli aspetti positivi voglio sottolineare quello, tra l'altro già richiamato anche da chi mi ha preceduto negli interventi, di prevedere degli ambiti territoriali che siano ottimali per la gestione dei rifiuti. Questo è un aspetto molto importante. Noi oggi ci troviamo di fronte a numerosi impianti che sono al di sotto delle soglie economiche convenienti di gestione e che vengono considerati impianti di recupero, ma

che non sono tali per le loro potenzialità, bruciano rifiuti ma producono ben poca energia.

Vi sono oggi sul nostro territorio d'incenerimento di rifiuti con potenzialità che vanno dalle 150 alle 250 tonnellate giorno che sono molto basse. Un impianto di termo-utilizzazione deve trattare almeno 500 tonnellate al giorno di rifiuti per avere buoni rendimenti di recupero di energia. Occorre considerare che al di fuori delle grandi città metropolitane non ci sono produzioni giornaliere di rifiuti di tale entità, per cui è impensabile che un qualsiasi comune, sia pure capoluogo di provincia, possa costruire per sè un impianto del genere.

Dunque questo schema di decreto legislativo presenta due aspetti positivi che voglio rimarcare, l'obbligo dell'organizzazione del servizio della gestione dei rifiuti in ambiti ottimali e la realizzazione con altri rendimenti di recupero di energia.

Perchè è importante l'obbligo? Si è ormai constatato quanto sia difficile realizzare impianti che abbiano la potenzialità della portata che dicevo prima perchè è quasi impossibile aggregare più comuni o altre entità territoriali per soddisfare l'esigenza dello smaltimento. Ogni proposta di nuovo impianto scatena una feroce opposizione tra le popolazioni che abitano il territorio su cui l'impianto dovrebbe sorgere perchè il pattume prodotto dal vicino non deve essere smaltito, per nessuna ragione sul loro territorio. Il nostro Paese è pieno di progetti di impianti mai realizzati per l'opposizione delle comunità locali che bloccano ogni decisione politica e amministrativa. In Piemonte, regione in cui opero, è ormai diventato impossibile collocare qualsiasi tipo di nuovo impianto.

Peraltro, volevo far rilevare alcuni aspetti, non positivi, dello schema di decreto legislativo che ho riscontrato analizzando con l'occhio critico di chi opera nella gestione di rifiuti.

Chi opera nel campo dei rifiuti ha la fortissima esigenza che vi sia chiarezza nelle leggi e nelle disposizioni. Purtroppo veniamo dall'esperienza di un intreccio di norme che rendono quasi impossibile, o per lo meno difficile l'applicazione delle stesse, ci creano contenziosi interpretativi tra chi deve applicare: operatori, autorità preposte al rilascio della autorizzazioni e controllori.

È più che mai necessario prevedere un glossario in modo da permettere a tutti di intendere allo stesso modo i termini fondamentali specifici del settore, come avviene per le direttive europee.

Un altro aspetto, non positivo, è il rimando ad un considerevole numero di decreti che secondo me rendono poi di fatto inapplicabili le norme stesse. Si potrebbe verificare ad esempio, com'è avvenuto per la legge n. 151 del 1981 di riforma del trasporto pubblico locale (l'azienda che dirigo gestisce anche il trasporto pubblico locale ad Asti per cui conosco bene il settore) che dopo sedici anni dalla promulgazione della legge mancano ancora alcuni decreti attuativi di concertazione interministeriale: non sono stati emanati, ed è già ora di riformare quanto era stato riconfermato sedici anni fa.

Pertanto sottolineo la preoccupazione che questi eccessivi rimandi a concertazioni interministeriali rendano molte parti dello schema di decreto legislativo inattuabili o per lo meno ne ritarderanno di parecchio l'applicazione.

Un'altra osservazione di carattere generale che vorrei fare è che la legge detta per quanto riguarda il recupero dei rifiuti, ma non prevede azioni legislativi per quanto concerne le cosiddette materie prime secondarie. Il rischio è che, pur essendo obbligati a raccogliere e separare questi rifiuti, ci troviamo poi comunque di fronte ad ammassi di materiali senza sapere cosa farne, in assenza di regole per un mercato che poi assorba questi materiali. Sarebbe quindi necessario che la legge prevedesse l'attuazione di norme per sviluppare anche il mercato delle materie prime secondarie.

Vorrei ora evidenziare alcuni punti di particolare rilevanza ed alcune contraddizioni riscontrate all'interno della legge che creano difficoltà nella gestione dei rifiuti; mi soffermerò sui rilievi più evidenti rinviando al promemoria quelli di minore importanza.

Tra le definizioni indicate all'articolo 3 sono assenti quelle di «riciclo» e «inerte»; quest'ultima è particolarmente importante perchè se non si definisce l'inerte, non è possibile sapere come sono considerate le scorie di altoforno, in caso contrario sarebbe facile classificare questi materiali.

L'articolo 8 che riguarda il divieto di abbandono prevede la corresponsabilità del proprietario solamente in caso di dolo o di colpa. Notiamo che per tutti i siti inquinati da bonificare non si riesce mai ad individuare un responsabile e tutto ciò va scapito dei comuni e quindi della collettività che devono accollarsi il costo delle bonifiche. Propongo quindi di prevedere la responsabilità dello stesso proprietario perchè sia vigile sull'attività che si svolge nella proprietà locata; ciò potrà costituire un maggiore garanzia per il futuro.

PRESIDENTE. C'è qualche misura nella legge finanziaria, nell'ambito della normativa sulla tassa delle discariche, che richiama il principio di responsabilità del proprietario?

PERIALE. Non mi pare in modo esplicito, c'è solo un accenno. Ci sono casi diffusi di capannoni industriali concessi in affitto in cui sono stati stoccati rifiuti tossici nocivi senza che sia possibile reperire chi ne aveva la conduzione e il proprietario si dichiara del tutto ignaro di ciò che ci è accaduto.

L'articolo 10, che reca le norme sul rilascio delle autorizzazioni ha un titolo estraneo al contenuto dell'articolo; propongo di sostituirlo con il seguente: «Limitazione all'uso degli impianti di smaltimento». Inoltre, la formulazione del comma 3 dello stesso articolo lascerebbe supporre la possibilità di destinare ad incerimento solo di materiale che residua dalla cernita o dal pretrattamento; poichè sarebbe un non senso, occorre aggiungere dopo le parole «al riciclo e al recupero dei rifiuti,» le parole «ivi comprese le raccolte differenziate», perchè si possano destinare all'incenerimento le raccolte differenziate di carta, plastica ed altri materiali combustibili che permettono di generare energia e quindi costituiscono comunque un recupero.

L'articolo 11, concernente gli obblighi dei produttori e dei detentori di rifiuti, esclude la responsabilità dei produttori in caso di conferimento dei rifiuti ad enti pubblici. Tutto questo rappesenta una traslazione di oneri e di responsabilità; l'ente pubblico infatti non può predeterminare

4° Resoconto Sten. (10 ottobre 1996)

l'eventuale costo del trattamento a suo carico. Direi quindi che deve essere previsto l'obbligo del produttore di dichiarare la vera composizione dei rifiuti in modo tale che, quando i materiali vengono consegnati all'ente pubblico, quest'ultimo possa determinare il costo del trattamento.

PRESIDENTE. Mi sembra ovvio che c'è un problema di interpretazione: il materiale dovrà essere consegnato senza frode essendo denunciato per quello che è. Il codice cita il reato una volta per tutte e non può presupporre che ci sia sempre una frode.

PERIALE. È vero, ma io mi riferivo alla responsabilità civile, non a quella penale perchè davo per scontato che la consegna dei rifiuti avvenisse comunque in regime di autorizzazione; vige il principio di diritto comunitario che afferma che il produttore di rifiuti è responsabile per danni a terzi alla fase dello smaltimento finale. Non si capisce perchè tale responsabilità non debba sussistere nel caso in cui il materiale venga consegnato ad un servizio pubblico mentre non sussiste se i rifiuti vengono consegnati al privato; è evidente poi che l'articolo non si riferisce soltanto al servizio pubblico ma genericamente anche a soggetti autorizzati e si parli di responsabilità del produttore fino alla consegna ad una catena legale.

GIAMPIETRO. Ma in questo caso si deroga ad un principio di diritto comunitario che afferma che la responsabilità civile (e non penale) del produttore sussiste fino alla smaltimento finale; si parla ovviamente di responsabilità civile oggettiva con azione di rivalsa verso il soggetto che in ipotesi ha concausato un danno a terzi. Si tratta di un principio fondamentale di diritto comunitario che in questo caso, a mio avviso, subisce una deroga.

PRESIDENTE. Tra l'altro consentirebbe di estendere l'azione di danno pubblico ambientale.

PERIALE. Io avviamento mi riferivo ad una responsabilità civile per danni economici e solo in un secondo momento si può ricorrere con un'azione di rivalsa, ma il danneggiato comunque agisce in solidarietà.

Per quanto riguarda l'articolo 17 concernente competenze dello Stato, ritengo che lo Stato non sia tenuto ad elaborare un piano nazionale ma debba fornire indirizzi alle regioni lasciando ad esse il compito di sviluppare i piani per la gestione dei rifiuti. Lo Stato quindi proceda alla determinazione dei criteri qualitativi, mentre devono essere i comuni ad indicare i criteri quantitativi in base alla tipologia degli impianti di smaltimento disponibili sul territorio. Lascerei quindi agli enti locali la competenza di stabilire l'assimilabilità in base alla quantità.

Quindi, la competenza sulla determinazione dei criteri quantitativi deve essere dei comuni o comunque degli enti locali.

Inoltre il comma 2 dell'articolo 20, che riguarda la raccolta degli imballaggi, stabilisce che la raccolta degli imballaggi secondari o terziari è di competenza dei produttori e dei centri che commercializzano i prodotti, mentre gli imballaggi primari sono di competenza dei comuni.

Ora è sempre più frequente, soprattutto presso i centri della grande distribuzione, che gli imballaggi secondari seguano il consumatore perchè è conveniente acquistare maggiore quantità di prodotto: questo tipo di imballaggio lo ritroviamo nei cassonetti dei rifiuti solidi urbani insieme coi prodotti dalle utenze domestiche. Il consumatore finale non consegna al centro di commercializzazione prodotti che, di conseguenza, sono buttati nei cassonetti; pertanto proporrei che il diritto di privativa riguarda non solo gli imballaggi primari, ma anche quelli secondari.

L'articolo 28 riguarda le imprese sottoposte ad iscrizione; il comma 6 prevede che tutti coloro che trasportano rifiuti debbano munirsi di un formulario di identificazione. Da operatore che affronta tutti i giorni questi problemi, faccio notare quanto sia difficile adempiere al dettato di questa norma, perchè ogni autocarro che raccoglie i rifiuti dai cassonetti dovrebbe avere questo formulario, e questo francamente mi pare eccessivo. Proporrei allora che il documento di identificazione sia obbligatorio solo per gli automezzi che effettuano il trasporto dai punti di conferimento e di stoccaggio agli impianti; altrimenti le aziende che operano nell'ambito comunale per la raccolta dei rifiuti solidi urbani sarebbero caricate di oneri eccessivi: ogni piccolo automezzo dovrebbe avere la sua bolletta e ogni autista dovrebbe compilarla in ben quattro copie. È giusta questa garanzia per i trasporti di rifiuti a grandi distanze, ma diversa è la situazione dei rifiuti urbani che risultano dallo svuotamento dei cassonetti.

Avrei ancora alcune cose da segnalare, ma purtroppo il tempo a mia disposizione è scaduto; auspico che le mie osservazioni abbiano offerto un contributo e siano state di interesse per questa Commissione.

PRESIDENTE. Purtroppo non abbiamo molto tempo per sviluppare ulteriormente i contributi che avete offerto alla nostra Commissione. Dari comunque ai nostri ospiti qualche minuto di tempo per brevi integrazioni.

GIAMPIETRO. Vorrei fare una battuta finale. Mi pare che il collega Amendola da una parte abbia detto che in qualche modo si può emendare il decreto, - ma poi ha fatto un elenco snocciolato e dettagliato di numerosissimi emendamenti - (allora, il decreto è emendabile?) dall'altro, come ho scritto anche nella mia memoria, ha detto che ci sono tre mesi da attendere. Dopo la versione definitiva bisogna attendere tre mesi per gli imballaggi, parte essenziale e coordinata a tutta la restante normativa, affinchè il decreto possa entrare in vigore. E allora mi dico e dico anche a lui: non confondiamo il principio e il problema di emanare una normativa a valle della sentenza della Corte costituzionale, che ci obbligherà ad una cosiddetta salvaguardia degli effetti prodotti da 17 decreti-legge, con il ben più complesso, difficile e organico problema di una riforma della materia. Ritengo che se ancora una volta sovrapponiamo i due temi dell'emergenza e della riforma organica avremo nuovamente un sistema provvisorio, che aprirà ad un futuro provvisorio; a me sembra che questo rischio sia da evitare perchè diversamente gli interventi legislativi non riusciranno a raddrizzare lo scheletro. Basta qui citare la pianificazione a cascata, ove si prevede espressamente che non si possa fare un piano regionale senza un piano nazionale.

PRESIDENTE. Su questo vorrei tranquillizzarla perchè nella nostra Commissione c'è unanimità di consensi.

GIAMPIETRO. Sulle sanzioni penali mi permetto un'osservazione. La mia posizione è diversa da quella del collega Amendola perchè ho una diversa concezione del sistema sanzionatorio in materia penale: parto dall'idea di sanzioni penali generali in campo ambientale; tra pochi giorni mi recherò presso la commissione di studio sulla riforma del codice penale, presieduta dal professor Padovani, che sta lavorando ad una sistemazione delle normative ambientali speciali, per parlare di un sistema penale generale sull'ambiente.

PRESIDENTE. Siamo d'accordo sulla necessità di aggiungere al codice penale la figura tipica del reato ambientale.

AMENDOLA. Anch'io sono d'accordo sulla necessità di una legge-quadro sull'ambiente, in modo che non ci si trovi ogni volta di fronte a queste disarmonie di sistema.

GIAMPIETRO. Signor Presidente, vorrei concludere dicendo che tra le «perle», nelle norme del decreto che ho commentato in due-tre paginette a colpi di accetta, c'è una disposizione che rinvia all'articolo 26 del regolamento del Consiglio della comunità europea sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti – che è composto di circa otto commi con richiami a quattro articoli dello stesso regolamento – e che dice: «Chi viola le prescrizioni dell'articolo 26 è sottoposto a sanzione penale». Abbiamo cioè una norma penale in bianco, che trasforma una lunga e articolata disciplina amministrativa di un regolamento comunitario in tante sanzioni penali per altrettanti precetti nazionali.

PRESIDENTE. Per questo ho parlato di tipicità del reato.

AMENDOLA. Mi scusi signor Presidente, avevo dimenticato un aspetto. Chi come me si occupa di tutela dell'ambiente a livello penale a Roma, ha il dovere di segnalare che il 90 per cento dei processi in materia di tutela ambientale riguarda o liti tra condomini per rumori, oppure denunce per mancanza del registro di carico e scarico a barbieri, artigiani e meccanici. Sono reati punibili con arresto e ammenda, il che è folle. Visto che la direttiva prevede l'obbligo del registro non per chi produce i rifiuti ma per chi li smaltisce o li tratta, propongo con un emendamento che coloro che producono rifiuti non pericolosi abbiano l'obbligo del registro se hanno più di tre addetti, oppure se producono almeno una certa quantità di rifiuti. Altrimenti si dovrebbero colpire con sanzioni penali attività di scarsissima importanza e ciò – ripeto – è folle. Vi pregherei vivamente di tener conto di questo suggerimento in modo che i magistrati si occupino di cose serie.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti, per gli stimoli intellettuali che hanno fornito (che ci spingono ad un ulteriore approfondimento culturale della materia) e per gli importanti elementi che hanno apportato alla discussione. Nella relazione al provvedimento

13^a Commissione 4^o Resoconto Sten. (10 ottobre 1996)

in esame, che probabilmente sarà elaborata nella prossima settimana, terremo conto di tali contributi, faremo menzione degli interessi in causa e cercheremo di valutare i termini effettivi dei problemi sui quali dobbiamo fornire il nostro parere. La discussione svolta, comunque, ha vieppiù rivelato come all'aumento della conoscenza si accompagna sempre il bisogno dell'approfondimento.

Come risulterà dai Resoconti che saranno redatti, il dibattito odierno ha fornito una serie di elementi utili per comporre un'idea più approfondita della materia. Mi auguro sinceramente che i contributi raccolti siano proficuamente utilizzati non solo da questa Commissione e che, quindi, il lavoro svolto venga messo a disposizione della corrispondente Commissione della Camera. Ritengo infatti che i Resoconti dell'indagine conoscitiva da noi compiuta siano di grande interesse, sia per la collettività che per lo stesso Governo.

Non so se saremo all'altezza di fare tutti quei passi avanti che l'ampiezza delle osservazioni consentirebbe, ma sono certo che metteremo a frutto il lavoro fin qui svolto; mi auguro, comunque, che avremo occasione di approfondire ulteriormente in altre sedi gli argomenti trattati.

Ringrazio ancora tutti gli intervenuti e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE