COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI

RESOCONTO STENOGRAFICO

33.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GAETANO PECORELLA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Pecorella Gaetano, *Presidente* 3

Audizione di rappresentanti di Confindustria

Pecorella Gaetano, *Presidente* 3, 9, 11, 14, 15

Bratti Alessandro 9, 13

De Angelis Candido 5, 10

Fumagalli Romario Aldo, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria* 3, 5, 11, 13, 14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GAETANO PECORELLA

La seduta comincia alle 8,40.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Confindustria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di Confindustria. È presente il dottor Aldo Fumagalli Romario, Presidente della Commissione sviluppo sostenibile, che è accompagnato dal dottor Guido Morini, dal dottor Zeno Tentella e dalla dottoressa Marianna Lorusso.

L'audizione odierna rientra nell'ambito di una serie di audizioni volte ad approfondire questioni di carattere generale riconducibili agli oggetti dell'inchiesta previsti dalla legge istitutiva.

Faccio presente ai nostri ospiti che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, se lo riterranno opportuno, i lavori della Commissione proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

La Commissione è interessata sia a inchieste di settore nelle varie regioni oggetto di indagine, dalla Campania al Lazio, alla Sicilia e alla Calabria, sia alla questione generale del ciclo dei rifiuti. Dai dati che abbiamo raccolto sinora pare che una parte dello smaltimento, almeno in passato e forse anche oggi, sia stata affidata a organizzazioni criminali.

Cedo la parola al dottor Fumagalli, che ringrazio per la sua presenza.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Quello dei rifiuti è un tema sicuramente molto ampio e molto articolato; io cercherò, dal nostro punto di vista, di mettere in luce soprattutto le questioni che riguardano maggiormente le aziende manifatturiere; peraltro logicamente sono pronto ad approfondire ogni aspetto che la Commissione ritenesse opportuno.

Suddividendo il tema in alcuni macrocapitoli, che penso siano quelli più rilevanti, darei intanto un inquadramento generale; so che molti dati sono stati già forniti anche da altri interlocutori, quindi sarò abbastanza sintetico. Allegherò ulteriori dati per chi vorrà approfondirli.

Il primo dato riguarda una quantificazione dimensionale a livello generale del problema dei rifiuti. Nel 2006 (dati ISPRA) sono stati prodotti 167 milioni di tonnellate di rifiuti, di cui 32 milioni costituiti da rifiuti urbani, 52 milioni da rifiuti di demolizione, 82 milioni di rifiuti industriali; di questi ultimi, 9 milioni di tonnellate sono classificati come pericolosi. Questi sono dati del 2006.

Se guardiamo fino al 2006, vediamo che c'è stato un aumento nella produzione,

successivamente tra il 2006 e il 2007 una leggera stabilizzazione, un decremento dell'aumento.

È interessante rapportare questi dati confrontandoli con quelli degli altri Paesi europei più avanzati; dal confronto si può dedurre che l'Italia, in termini di rifiuti prodotti, è sostanzialmente nella media europea. In tutti i Paesi si registra un aumento della quantità dei rifiuti prodotti; succede, quindi, anche da noi, anche se tra il 2006 e il 2007 si registra un leggero calo del grado di aumento. Questo avviene perché l'andamento dei rifiuti urbani è collegato a quello dei consumi – se aumentano i consumi urbani, aumentano i rifiuti. Per i rifiuti industriali l'andamento è collegato ai livelli produttivi. C'è anche da ritenere, dunque, che in quest'ultimo periodo di crisi probabilmente vedremo un ulteriore rallentamento dell'aumento.

L'Europa ci chiede di disaccoppiare la crescita dell'economia dalla crescita dei rifiuti e questo presuppone un cambiamento nelle abitudini dei consumi per quanto riguarda i rifiuti urbani. Per i rifiuti industriali, la tendenza è che l'innovazione e la scelta di privilegiare la qualità, che è sempre una sfida imposta soprattutto alle aziende nei Paesi sviluppati, tende a dare risultati positivi in termini di contenimento della crescita dei consumi, in questo caso industriali.

I rifiuti pericolosi che, abbiamo detto, sono pari a 9 milioni di tonnellate nel 2006, secondo i dati ISPRA sono circa un decimo di tutti i rifiuti speciali (82 milioni di tonnellate). Anche questo è un dato, in termini percentuali, simile a quello che si riscontra in Germania e nel Regno Unito. Anche sui rifiuti pericolosi, quindi, non esiste una divergenza sostanziale tra i Paesi simili al nostro.

Questo è un primo quadro generale. La prima conclusione è che la produzione di rifiuti in Italia è allineata alla media europea.

È nella gestione dei rifiuti dove incominciamo a vedere delle diversità importanti. Sui trattamenti, notiamo che in Italia si ricorre allo smaltimento dei rifiuti in discarica per quantità superiori rispetto alla media degli altri Paesi, in alcuni casi anche in maniera forte ed evidente.

Per quanto riguarda i rifiuti urbani circa il 50 per cento va in discarica, a svantaggio del recupero di energia e dell'incenerimento. Infatti, solo il 12 per cento dei rifiuti è utilizzato per il recupero di energia, contro il 48 per cento della Svezia, il 32 per cento della Francia, il 25 per cento della Germania. La media nell'Europa a 15 è il 20 per cento.

Questo dato ci deve far ragionare, in quanto in tutta Europa abbiamo le stesse regole sulle priorità che devono essere date ad alcune forme di trattamento rispetto ad altre. In teoria, dovremmo aspettarci una situazione analoga, ma così non è.

Se prendiamo il caso specifico dei rifiuti da imballaggi in plastica, quindi una ulteriore segmentazione dei dati che vi ho dato prima, notiamo una situazione abbastanza particolare che conferma ciò che vi ho detto. In Italia va in discarica il 41,3 per cento dei rifiuti di imballaggio in plastica post-consumo (questi sono dati di PlasticsEurope, l'organizzazione europea dei produttori di plastica), in Francia il 38 per cento, in Germania il 2 per cento, nei Paesi Bassi il 9 per cento, in Danimarca l'1,5 per cento.

Sul recupero energetico l'Italia ha il 30,2 per cento, la Francia il 40 per cento, la Germania il 50 per cento, i Paesi Bassi il 62 per cento e la Danimarca il 79,5 per cento. Quindi, quasi l'80 per cento in Danimarca è termovalorizzato con recupero energetico. Questi sono dati che evidenziano una differenza di fondo notevole tra l'Italia e gli altri Paesi.

Direi che questo avviene per un *mix* di motivi che potremmo spiegare da un punto di vista sociologico con la famosa sindrome di NIMBY (Not In My Back Yard) che esprime la tendenza italiana a rifiutare tutto ciò che interferisce con i propri singoli, specifici interessi in nome di un interesse collettivo. Oppure, si può dare adito agli economisti che individuano nelle discariche il modo più economico dal

punto di vista degli investimenti per trattare i rifiuti e potrebbero spiegare che è l'esistenza di un basso costo di investimento a giustificare il maggior ricorso alla discarica. Si potrebbe anche spiegare con una forte presenza di una visione ambientalista spinta che, forse di più nel passato, vedeva nell'inceneritore e nel recupero energetico dei rischi per la salute pubblica.

Sono tutti motivi probabilmente validi; direi che ciò che importa è che bisogna cercare di lavorare per dimostrare che si possono realizzare termovalorizzatori adeguatamente tecnologicamente avanzati che non diano nessun tipo di problema, come non lo danno in tante parti del mondo. Bisogna intervenire sui meccanismi autorizzativi per renderli più snelli e più facili, in modo tale che gli investimenti possano essere realizzati. Dobbiamo necessariamente lavorare in questa direzione.

Noi abbiamo un *deficit* infrastrutturale; fino ad oggi noi abbiamo ritenuto, come amministrazione, di disincentivare lo smaltimento in discarica, imponendo tasse, vincoli e prescrizioni più severe. Questo non è sufficiente se non si ha un adeguato percorso di costruzione dei nuovi inceneritori.

La questione è tanto più urgente e tanto più importante in relazione agli impianti di discarica. Riporto i risultati di un lavoro presentato recentemente da FISE Assoambiente, un'associazione del settore, realizzato insieme alla Fondazione per lo sviluppo sostenibile, dai quali si evince che se si ipotizza di mantenere nei prossimi anni l'attuale tasso di conferimento dei rifiuti in discarica, sulla base delle capacità residue registrate all'inizio del 2008, ed escludendo eventuali ulteriori nuove autorizzazioni o ampliamenti delle capacità esistenti delle discariche, l'autonomia dell'attuale sistema di smaltimento dei rifiuti a livello nazionale è di poco superiore ai due anni.

Abbiamo un problema oggettivo infrastrutturale anche sulle discariche e, nello stesso tempo, non abbiamo in corso un piano infrastrutturale adeguato che permetta di aumentare, intervento di cui abbiamo bisogno anche in relazione al confronto europeo, la nostra dotazione di inceneritori e termovalorizzatori.

Da questo punto di vista, noi riteniamo che si potrebbe affrontare il problema dando attuazione alla norma del decreto legislativo n. 152 che prevede un programma per l'individuazione e la realizzazione di impianti di smaltimento di recupero di interesse nazionale, che potrebbero in tal modo essere costruiti con procedure accelerate e facilitate. Questa è la strada che noi vediamo in questo momento per cercare di accelerare il processo, che ci deve portare, se vogliamo allinearci alla media europea, sostanzialmente a costruire termovalorizzatori in grado di trattare almeno 3 milioni di tonnellate di rifiuti all'anno. Se volessimo arrivare ai livelli svedesi, dovremmo costruire impianti per trattare 11 milioni di tonnellate di rifiuti all'anno. Oggi la capacità installata di termovalorizzazione è di circa 7 milioni di tonnellate di rifiuti all'anno.

Il problema della carenza infrastrutturale, anche sulle discariche, è stato sottolineato da diverse nostre imprese, recentemente in particolare dal nord est; è stata indicata una tendenza di aumento delle esportazioni dei nostri rifiuti verso l'estero, verso altri Paesi dell'Unione europea, che sono dotati di infrastrutture in grado di trattare rifiuti con costi concorrenziali.

CANDIDO DE ANGELIS. Parliamo di rifiuti speciali.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Parliamo di rifiuti che normalmente dovrebbero andare o in discarica o inceneritori; non necessariamente rifiuti pericolosi, ma anche rifiuti aziendali.

Tenete presente, per dare un'idea anche dell'interesse produttivo, che se vi recate all'aeroporto di Francoforte e visitate a cinque chilometri l'Industriepark Höchst, che è a quattro chilometri dalla

città di Francoforte ed è uno dei più grossi poli industriali ex chimici, oggi di chimica avanzata e di biotecnologia e farmaceutica, vedrete in costruzione uno dei più recenti termovalorizzatori. La sua costruzione è iniziata due anni fa e che sta per essere terminato (il mese prossimo dovrebbe entrare in funzione). È stato costruito da un'azienda privata in accordo con il comune, con un investimento di circa 600 milioni di euro, e attorno ad esso graviteranno i rifiuti dell'area intorno a Francoforte per un raggio di circa 200-250 chilometri. Nei periodi della realizzazione sono state impegnate oltre mille persone nel cantiere.

Si tratta di grossi investimenti che muovono notevoli risorse, che danno occasione di sviluppo e che permetterebbero di evitare che il nostro Paese sia costretto a esportare rifiuti.

Un altro importante elemento è la questione della trasparenza nel mercato della gestione dei rifiuti. Noi siamo per la chiarezza e la trasparenza, ritenendo che siano dei valori *in primis* per la collettività, ma anche per il mercato, per la concorrenza, per il modo con cui gli operatori, e anche le imprese, devono operare sul mercato.

Un elemento che oggi manca è, ad esempio, l'elenco nazionale degli impianti autorizzati. Questo è previsto dal decreto legislativo n. 152, ma oggi non esiste. Riteniamo che la sua realizzazione e la sua pubblicazione su internet sarebbe un passo avanti per una possibilità per i produttori di rifiuti di sapere che si possono affidare a operatori in regola con le norme nell'interesse di tutti. Quindi, auspichiamo che venga attuato.

Un altro elemento di trasparenza che valutiamo positivamente è il sistema di tracciabilità che è in corso di *start-up*; mi riferisco al progetto SISTRI. So che il Ministro Prestigiacomo ha informato la Commissione di questo progetto che a nostro giudizio risponde a esigenze industriali di trasparenza. Questo progetto è finalizzato a controllare in tempo reale il movimento dei rifiuti e consente la soppressione di diverse procedure amministrative che gravano sulle imprese, permettendo peraltro di tracciare i rifiuti, dalla produzione fino al trattamento.

Il meccanismo prospettato dal ministero secondo noi risponde a queste finalità. Da parte nostra, avremmo auspicato – poiché si tratta di una operazione abbastanza complicata, complessa e articolata – un periodo di sperimentazione dell'intero meccanismo. Le diverse associazioni imprenditoriali avevano richiesto come opportuna una fase sperimentale. Tuttavia, così non è stato. Si partirà, in un certo senso, in maniera abbastanza complessiva; vi sarà solo una seconda fase per le aziende sotto i dieci dipendenti e con un particolare trattamento per le aziende tra i quindici e i cinquanta dipendenti.

Auspichiamo che, se ci saranno delle difficoltà iniziali proprio di articolazione del meccanismo, si trovino subito delle risposte tecniche, onde evitare che si creino delle disfunzioni.

Questo progetto interesserà 400 mila imprese, oltre 200 mila automezzi, le sue dimensioni sono rilevanti. Però, ben venga perché aiuterà a creare trasparenza.

Un altro elemento riguarda i controlli. Pensiamo che i controlli siano assolutamente importanti proprio per le materie che voi trattate e per evitare comportamenti delittuosi, devianti e sbagliati. Noi arriviamo a dire che abbiamo bisogno di più controlli e di meno regole; forse, a volte, si eccede in regole e ci sono pochi controlli.

Abbiamo svolto un'analisi dell'annuario statistico 2009 dell'ISTAT sul tema dei controlli ambientali svolti dai carabinieri per la tutela dell'ambiente. Ebbene, emerge che negli ultimi tre anni nel settore dei rifiuti la concentrazione dei controlli, rispetto ad altri settori ambientali, è in diminuzione, mentre è aumentata l'incidenza delle non conformità riscontrate. Il calo del numero dei controlli è rilevante: in quattro anni si sono ridotti a un terzo. Altrettanto rilevante è l'incidenza delle non conformità che sono cresciute dal 41 per cento al 52 per cento. Nel 2005 i

controlli erano stati 12.810, mentre nel 2006 sono stati 9.387, nel 2007 6.953, nel 2008 3.584. Le non conformità sono passate dal 31,9 per cento del 2005 al 37 per cento del 2007 e al 45,1 per cento nel 2008.

La pubblicazione a cui mi riferisco è molto recente e necessita di ulteriori analisi. Da un lato esiste l'evidenza di un calo dei controlli, laddove noi ribadiamo l'importanza che i controlli vengano effettuati, dall'altro sulle infrazioni sarebbe necessario indagare se si tratta di violazioni sostanziali o di violazioni formali. Questo aspetto è molto importante e legittimo se consideriamo che sarà prossimamente in discussione in Parlamento un testo legislativo sui delitti ambientali. Noi siamo dell'idea di procedere in maniera molto dura soprattutto sulle violazioni sostanziali; riteniamo poi soprattutto che i controlli debbano essere estremamente forti.

Un aspetto importante sui controlli è quello della qualificazione dei controllori. Oggi, qualunque pubblico ufficiale, vigile urbano, guardia forestale, polizia provinciale, carabiniere ha titolo per contestare le violazioni alle norme ambientali. Ci sembra di poter dire che, a volte, la preparazione di questo personale non è del tutto omogenea, a volte magari nemmeno all'altezza della complicazione della normativa ambientale vigente. Questa normativa ha difficoltà applicative e interpretative che non sono certo inferiori a quelle di normativa fiscale.

Per quest'ultima noi abbiamo una vigilanza molto specializzata (la Guardia di finanza) che cerca di dare un'unicità di interpretazione all'applicazione delle norme su tutto il territorio. Nel settore ambientale manca questa unicità e in questa direzione reputiamo che sia opportuno lavorare con un'opera di formazione che rilasci un apposito patentino, formazione che potrebbe svolgersi presso i carabinieri per la tutela dell'ambiente. Reputiamo che una maggior uniformità di giudizio e preparazione sia auspicabile.

Vorrei esprimere alcune riflessioni ancora. La prima riguarda la nuova direttiva europea sui rifiuti, che verrà recepita prossimamente. A nostro avviso essa offre un quadro molto migliorativo rispetto al passato su alcune norme che sono state e sono tuttora molto dibattute che riguardano, ad esempio, le materie prime secondarie, sottoprodotte sulle terre e rocce di scavo. Sono disposizioni già esistenti nelle norme italiane e si trovano nel testo comunitario; noi reputiamo che con il recepimento di questa direttiva si possa dare una maggiore certezza legale e quindi arrivare a una riduzione delle non conformità riscontrate in passato.

Se dobbiamo fare una raccomandazione, un intervento che auspichiamo da questo punto di vista è che il recepimento non sovraccarichi le disposizioni comunitarie con appesantimenti nazionali, come a volte nel passato è successo nel caso del recepimento di direttive europee, che poi, alla resa dei conti, nella dimostrazione dei fatti, si rivelano degli strumenti che invece vanno contro la buona applicazione della norma e la rendono complicata e appesantita.

Per darvi un'idea dell'importanza del recepimento delle materie prime secondarie, uno dei problemi che stiamo vivendo attualmente nel settore degli imballaggi plastici, e ai fini del loro riciclo, è che con la raccolta differenziata si raccolgono i materiali plastici in diverse componenti, alcune delle quali possono essere lavorate e rimesse in ciclo con una certa valorizzazione. Da una parte vi sono i flaconi, il PET, il cosiddetto *plastic film*; dall'altra tutto il resto, che è invece un misto di plastiche: il *plastic mix*. Le prime tre voci hanno un contenuto economico, quindi vengono dalla filiera del Corepla, all'interno del CONAI, rimesse sul mercato dai produttori di plastica. Il *plastic mix*, invece, oggi come oggi viene incenerito, o in minima parte portato in discarica.

Tuttavia, vi sono dei costi che sono fatti gravare sulla collettività, sul Consorzio, sui produttori, anche per questa componente che poi in realtà non si riesce a valorizzare.

Quello a cui si sta assistendo negli ultimi anni, anche in relazione al fatto che la raccolta differenziata sta aumentando notevolmente – e da un certo punto di vista è un dato sicuramente positivo che la raccolta differenziata, anche se con velocità diverse tra nord, centro e sud, stia aumentando – è che, di fatto, la quantità di rifiuti di imballaggi plastici che sta aumentando di più è l'ultima, che è in termini quantitativi enormemente più elevata delle tre che hanno in un certo senso un contenuto ancora di utilizzabilità. Si sta assistendo, dunque, a un aumento dei costi del sistema (in questo caso Corepla) dovuto al fatto che questo *plastic mix* di fatto non può essere utilizzato, ma deve andare ad incenerimento o in discarica.

In alcuni Paesi europei esiste la possibilità, tramite particolari trattamenti di questa componente di *plastic mix*, di utilizzarlo ad esempio in acciaierie, come agente riducente, addirittura sostitutivo del *coke*, quindi oltretutto con un effetto benefico anche ai fini della riduzione delle emissioni di CO2. Occorre però permettere questo riutilizzo, anche a livello normativo, dicendo che a certe condizioni e a certi trattamenti questo *plastic mix* può essere utilizzato come materia prima secondaria all'interno di un processo, in questo caso industriale, come quello delle acciaierie. Finché questo non sarà possibile una gran quantità di rifiuto recuperato e riciclato dovrà essere rimandato in discarica o a inceneritore. È molto importante questa normativa e il suo recepimento, perché essa può anche attivare dei processi virtuosi di incremento del riciclo.

Da questo punto di vista, vi offro un'ultima annotazione: l'Italia ha degli obiettivi fissati per legge di raccolta differenziata, però in realtà a livello europeo, la direttiva stabilisce degli obiettivi sul riciclo, quindi noi dobbiamo giustamente cercare di migliorare la raccolta differenziata, ma non perdere di vista che il vero obiettivo è riuscire a riciclare il più possibile il materiale e avere una efficienti filiera sia della raccolta differenziata che del riciclo.

Vengo quindi all'ultimo punto che volevo toccare: il tema della penalizzazione dei reati ambientali. L'introduzione dei reati ambientali nel codice penale incontra il consenso nostro e dei settori industriali che sono sicuramente favorevoli a un regime sanzionatorio che con rigore ed efficacia punisca i comportamenti intenzionalmente lesivi degli interessi ambientali, in relazione e in coerenza con la direttiva europea sulla tutela penale 2008/99/CE.

Si ritiene assolutamente condivisibile l'obiettivo di prevenzione, di repressione delle fattispecie delittuose commesse nei confronti dell'ambiente – in considerazione di rapporti sempre più stretti tra organizzazioni mafiose e criminalità ambientali – che vanno assolutamente interrotte e perseguite, anche per dotare l'autorità giudiziaria e le forze dell'ordine di uno strumento in grado di perseguire reati che sono particolarmente gravi per la collettività, attraverso la previsione di adeguate pene detentive.

Il sistema penale dovrebbe perseguire condotte realmente offensive del bene tutelato, impiegando lo strumento penale per punire i comportamenti intenzionalmente lesivi degli interessi ambientali e le condotte realmente offensive del bene stesso. È opportuno, dunque, articolare l'apparato sanzionatorio, disciplinando in maniera distinta le condotte dolose da quelle colpose e introducendo dei meccanismi premiali per spontanee condotte riparatrici di eventuali danni ambientali.

Ci interessa cercare di perseguire in tutti i modi lo scopo di impedire, ridurre o eliminare i comportamenti intenzionalmente lesivi nell'interesse ambientale.

Ci sembra necessario non scoraggiare, o comunque non rendere ancora più onerosa, la condotta di coloro che, autori non intenzionali di un danno ambientale, intendano far fronte al danno in ossequio alle rigorose prescrizioni in materia. Da questo punto di vista, andrebbero apprezzati e valutati positivamente meccanismi premiali per chi attivandosi impedisce, elimina o riduce i danni ambientali stessi.

In sintesi finale, le proposte che sui temi che abbiamo evidenziato ci sentiamo di suggerire sono le seguenti. Sul *deficit* infrastrutturale, di adottare un programma nazionale di individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di interesse nazionale con le modalità previste dall'articolo 195, comma 1, lettera f del decreto legislativo n. 152.

Sulla trasparenza del mercato dei gestori dei rifiuti, proponiamo di adottare la pubblicazione informatica del registro delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti, con l'indicazione dei dati utili agli operatori interessati, come indicato dall'articolo 212, comma 23 del decreto legislativo n. 152.

Sui controlli, auspichiamo una formazione continua dei controllori organizzata a livello nazionale. Sulla nuova direttiva dei rifiuti, invitiamo a un recepimento fedele delle norme europee, cercando di evitare degli aggravi regolamentari particolari. Sui delitti ambientali, proponiamo di punire penalmente chi intenzionalmente trae ingiusto profitto dalla mancata tutela dell'ambiente, prevedendo un coordinamento con le norme vigenti in materia di bonifica e danno ambientale, e strumenti premiali per le imprese che si attivano spontaneamente.

Infine, so che il Ministro Prestigiacomo ha parlato anche di bonifiche, se è materia di vostro interesse, posso addentrarmi meglio anche su questo tema. Abbiamo realizzato recentemente uno studio in materia. Se il presidente lo riterrà opportuno, posso lasciare agli atti una decina di piccoli documenti, che in maniera molto sintetica fanno il quadro della situazione delle bonifiche relativamente solo ai siti di interesse nazionale e cercano di evidenziare le ragioni per cui dieci anni fa questo era un tema di tanti Paesi europei, ma dieci anni dopo tanti Paesi europei sono riusciti ad andare avanti in maniera molto forte e molto rapida sulle bonifiche, mentre noi purtroppo, su questi siti di interesse nazionale che sono il 3 per cento in termini di dimensioni del territorio italiano – a differenza di quelli d'interesse regionale dove qualcosa è stato fatto, perché il 30 per cento dei siti di interesse regionale è stato bonificato – praticamente non siamo riusciti ancora a bonificare quasi nulla. Abbiamo solo caratterizzato una quota importante di questi siti, ma non li abbiamo ancora bonificati.

C'è qui il quadro dei motivi per cui a nostro avviso non si è riusciti a mettere in moto un meccanismo virtuoso e anche una serie di proposte, alcune di modifica normativa, altre di modifica procedurale da parte dei ministeri competenti e altre ancora di uniformazione dell'impostazione italiana alle norme europee.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Fumagalli Romario, perché la sua è stata una relazione molto ampia che sarà certamente uno spunto per le nostre riflessioni.

Do ora la parola ai deputati e ai senatori che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ALESSANDRO BRATTI. Su tante delle questioni che lei ha riferito sarebbe opportuno discutere approfonditamente. Probabilmente questa non è la sede adatta, però vorrei comunque dire qualcosa.

Non c'è dubbio che uno dei motivi dell'infiltrazione del malaffare o della criminalità più o meno organizzata nel ciclo dei rifiuti risieda anche e soprattutto in un *deficit* di carattere infrastrutturale. Tuttavia, oggi siamo a un punto in cui non possiamo considerare solo questo, perché quando si cerca di mettere nelle condizioni la politica di aiutare, accelerandoli, alcuni processi, ci sono delle situazioni che, comunque, non partono. Basti pensare ai provvedimenti che abbiamo preso nei confronti della Sicilia e della Campania, due situazioni problematiche, e ai quattro inceneritore siciliani: sebbene con l'ultimo provvedimento abbiamo creato tutte le condizioni favorevoli possibili per poter dare l'avvio a questi impianti, la gara non è neanche stata espletata.

C'è sicuramente un tema di *deficit* infrastrutturale, però io credo che ci sia

anche una carenza programmatoria, una mancanza di politica programmatica che viene messa in atto dai diversi gradi istituzionali.

È vero che in questo Paese c'è sempre stata una discussione sociologica, piuttosto che una visione ambientalista, però le proteste sono presenti anche negli altri Paesi. Non pensiamo che in Germania o in altri Paesi dove le infrastrutture sono state realizzate, non ci siano state proteste; ce ne sono state, anche significative, a volte forse anche più di quelle che sono state fatte da noi. Alla fine, però, il sistema è a regime e funziona perché si è avuta una capacità di programmazione molto più ragionevole e importante di quella che si ha ancora oggi nel nostro Paese.

Certo, trovare scorciatoie può essere a prima vista la soluzione più immediata, ma non so quanto queste scorciatoie, anche normative – mi riferisco soprattutto alla questione degli impianti di interesse nazionale che io reputo abbastanza complicata –, siano importanti. Con la legge n. 99 in Parlamento si è votato, facendo riferimento al decreto legislativo n. 152, un piano nazionale degli inceneritori, operazione che io vedo abbastanza complessa e complicata. L'inceneritore, almeno per i rifiuti urbani, è una parte di un sistema integrato regionale, quindi bisognerà necessariamente discutere con le regioni, a meno che non si cambino alcuni termini costituzionali, rispetto alla gestione dei rifiuti nel Paese.

Mi rendo conto che la problematica infrastrutturale, sopratutto per quanto riguarda i rifiuti di carattere speciale, è assolutamente importante per le aziende, perché è vero che una gran parte di questi rifiuti viene portata all'estero.

Rispetto alle diverse questioni che sono state trattate, un altro tema su cui credo si dovrebbe aprire un ragionamento è quello delle autorizzazioni e del controllo. Anche qui abbiamo un quadro europeo che spinge, mi riferisco all'autorizzazione ambientale integrata, nel quale si presume, almeno teoricamente, un rapporto tra controllore e controllato di collaborazione, non di tipo ispettivo o di controllo finalizzato alla sanzione. Mi sembrava che questa fosse anche la filosofia più giusta da perseguire; purtroppo in Italia si fa fatica a farla decollare.

Anche sulla questione dei controlli, mi permetto di dire che è vero il fatto che tanti corpi oggi possono fare queste operazioni di controllo, ma è anche vero che in questo Paese teoricamente ci dovrebbe essere un sistema agenziale – tra l'altro non è neanche un corpo di polizia – coordinato da un'agenzia nazionale che dovrebbe avere la professionalità per poter effettuare i controlli; purtroppo anche su questa questione si latita un po'.

Vorrei chiedervi: rispetto alla questione dell'infiltrazione della malavita organizzata – soprattutto in certe aree del Paese, ma direi che oggi è abbastanza diffusa non solo nel sud – quali sono le politiche di prevenzione che voi mettete in atto per contrastarla? È chiaro che ci sono dei dispositivi legislativi specifici, però io credo che anche una grande organizzazione come la vostra, in qualche modo, per tutelare la qualità dell'operato dei vostri associati, sia anche attenta a questa tipologia di infiltrazioni che, soprattutto in momenti di crisi, diventa molto presente.

CANDIDO DE ANGELIS. Noi stiamo analizzando il fenomeno degli illeciti; vi sono determinate regioni dove per ragioni ataviche la malavita organizzata entra in un settore ricchissimo, per cui non è la specificità del settore che attira la criminalità, ma il giro di soldi di certi settori che fa sì che la criminalità in certe regioni entri.

Stiamo però notando – anche perché le inchieste degli ultimi giorni lo stanno facendo emergere in maniera netta e chiara – che anche laddove non c'è la presenza della criminalità in questo settore, esiste un grande attivismo, anche degli industriali, rispetto a questo tipo di ragionamento. Tra l'altro, abbiamo visto, anche senza parlare di film, libri o altro, che anche nelle indagini, spesso, per carenza di controlli, per disomogeneità e – anche

questo bisogna dire – per poca chiarezza e trasparenza nelle norme, oltre che per le difficoltà di smaltimento, spesso, anche nel nord industriale, si è fatto finta di nulla, agevolando un certo malaffare in questo settore.

Quello che vorrei chiedere è se si è aperto, al vostro interno, un ragionamento su queste tematiche. Non voglio fare né demagogia né retorica, ma si ragiona anche in termini – passatemi la parola forse un po' troppo forte – di moralità, parlando del settore ambientale nella vostra organizzazione, che è una delle più importanti nell'economia italiana? O questo settore viene sempre visto come massimizzazione dei risparmi d'azienda nel settore dello smaltimento?

Si è avviato un ragionamento nella vostra organizzazione? Siete consapevoli che comunque anche voi fate la vostra parte in questo settore che, nel ragionamento che interessa a noi, è quello degli illeciti? Su questo si è avviata una discussione, o la relazione che lei ci ha fatto è bastevole da questo punto di vista?

PRESIDENTE. Vorrei chiedere se, come in altri settori accade – per esempio nel settore mafioso – Confindustria ha predisposto un qualche meccanismo, un qualche sistema di controlli e di individuazione delle aziende che agiscono al di fuori della legalità nel settore smaltimento dei rifiuti e se da questo derivano degli effetti, come l'esclusione da Confindustria e così via.

L'altro aspetto, su cui lei non si è pronunciato, è l'applicazione anche alle aziende di sanzioni penali, così come per altri tipi di reati per i quali si applica anche alla società una forma di sanzione penale. Vorrei sapere se siete d'accordo anche su questo punto.

Do la parola al dottor Fumagalli Romario per la replica.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Con riferimento al *deficit* di carattere infrastrutturale, è vero che questo esiste. La domanda era se ciò non fosse dovuto anche ad una carenza programmatica dei diversi gradi istituzionali. La risposta è sì. La soluzione che vedo è la necessità di una maggiore capacità programmatoria, però unitamente a strumenti che rendano questa capacità programmatoria effettivamente realizzabile nei contenuti.

In Italia – e non solo nel settore specifico degli investimenti di gestione dei rifiuti – abbiamo delle norme che sono estremamente complesse in termini di tempistica per l'emissione delle autorizzazioni, che vedono diversi livelli (locali, provinciali e regionali) e diverse funzioni che possono intervenire e a volte interferire nei procedimenti. La conseguenza è che spesso queste norme allungano enormemente i processi autorizzativi.

Questo è uno dei motivi su cui bisogna focalizzarsi per capire perché molto spesso, anche nel settore ambientale, in relazione agli investimenti – che siano per la discarica o che siano, come io ho auspicato, perché è lì che dobbiamo lavorare di più, per un termovalorizzatore – noi restiamo indietro.

Per tornare a Francoforte, le faccio un altro esempio. Nel parco industriale che prima ho menzionato, un'azienda chimica che ha realizzato recentemente un impianto nell'ambito della direttiva Seveso, che è una legge europea recepita, sebbene la legge tedesca prevedesse un iter procedurale per dare i permessi di massimo centoventi giorni (quattro mesi), ha avuto i permessi in centocinque giorni e poi ha iniziato a costruire.

La stessa tipologia di impianto in Italia – per vari motivi, sia per i tempi prestabiliti dalla legge, ma anche per le possibilità di allungamento in corso d'opera – porta ad avere i permessi, se va bene, in un anno e mezzo o due. Se va male, l'impresa non riesce affatto a sapere se potrà avere i permessi, e non lo sa subito.

Al limite, al momento in cui si presenta la richiesta, sarebbe meglio sapere subito se questa può essere accettata o no, così da capire che magari l'autorizzazione non

può essere concessa, e poter andare avanti. Qui sta anche uno dei terreni nei quali si annida un *humus* favorevole che chi poi adotta comportamenti delittuosi può sfruttare. Dove c'è carenza di trasparenza e di certezza dei meccanismi e delle regole, esiste anche discrezionalità; e dove esiste discrezionalità, esiste una zona opaca dove i comportamenti delittuosi possono più facilmente radicarsi e intervenire.

Pertanto, per venire alla domanda più specifica sulla criminalità organizzata e il settore ambientale, io penso che se anche nel settore della gestione dei rifiuti riuscissimo ad avere più chiarezza sulle norme, sui procedimenti, sulla trasparenza, sui tempi di realizzazione, faremmo un bel passo in avanti anche nella direzione di ridurre, se non eliminare, lo spazio per i comportamenti criminosi e delittuosi.

Sui controlli sono particolarmente d'accordo con quanto lei ha detto, ovvero che l'ispettore dovrebbe avere in prima battuta un atteggiamento collaborativo finché, giustamente, la controparte (in questo caso l'imprenditoriale) è altrettanto collaborativa e si comporta bene; l'ispettore però deve essere molto determinato e molto forte nel momento in cui individua la manifestazione di un comportamento volutamente illegale.

Vengo alla domanda su che cosa fa Confindustria. Noi siamo i primi a volere da un lato la certezza delle norme, dall'altro la certezza del diritto e della punizione per chi infrange, perché è anche nell'interesse di imprenditori e imprese, che si comportano bene sul mercato e che vogliono la competizione, sapere che si compete ad armi pari.

Per me, che rispetto le norme e le regole in tutto, anche nella gestione e smaltimento dei rifiuti, che mi affido ad aziende serie e a operatori seri per la gestione dei miei rifiuti o che faccio i miei investimenti seriamente nel settore dei rifiuti, se qualcuno non si comporta allo stesso modo e mette in giro la possibilità di costi più bassi, e lo fa in maniera scorretta, violando le norme, questo diventa il mio primo concorrente sleale, e io voglio che sia messo nelle condizioni di non poter operare. Ecco spiegata la ragione per cui noi siamo i primi a reclamare una fermezza nelle regole, nei controlli e che si arrivi all'iter finale della punizione per chi tiene un comportamento volutamente illegale in questo settore, come negli altri.

Mi è stato domandato quali sono le politiche di prevenzione che le aziende mettono in atto dal punto di vista di Confindustria. Mi collego anche alla seconda domanda se all'interno di Confindustria si sia aperto un ragionamento in materia ambientale. Ebbene, la prima logica di Confindustria e delle sue aziende è quella di cercare di ridurre i consumi ed emettere meno inquinanti nell'aria, in acqua e produrre meno rifiuti, perché in questo modo si riducono i costi: se riesco a riciclare il più possibile in maniera virtuosa gli scarti normali della mia attività, allora risparmiamo e creo dalla materia di rifiuto una possibilità di materia prima secondaria da rimettere in ciclo.

Da questo punto di vista, vi segnalo che le aziende italiane sono tra le più avanzate tradizionalmente in alcuni settori, come quello del consumo energetico che, in un certo senso, va di pari passo a quello dello smaltimento dei rifiuti (in passato abbiamo avuto costi energetici alti, quindi le aziende italiane sono, dal punto di vista dei consumi energetici, tra le più efficienti); anche nell'utilizzo intelligente dell'acqua interna e delle materie prime, da un punto di vista tecnologico, siamo sicuramente molto avanti. Certamente si può fare di più.

Lo sforzo delle aziende di Confindustria, quindi, è quello di favorire e di cercare di aiutare questo percorso tecnologico interno. Noi cerchiamo di dare anche un supporto normativo e cerchiamo di convincere i legislatori a metterci nelle condizioni, laddove siamo indietro rispetto ad altri Paesi europei, di allinearci. Infatti, se gli altri Paesi possono utilizzare il *plastic mix* per metterlo in acciaieria e noi

non possiamo, è evidente che non solo perdiamo un'occasione, ma riduciamo anche la competitività delle nostre aziende. Confindustria, quindi, cerca di far maturare le condizioni per far sì che questo percorso possa andare avanti.

Alla domanda: Confindustria ha predisposto qualcosa di specifico per i reati ambientali, così come ha fatto per i reati mafiosi? Rispondo che noi abbiamo il nostro codice etico che riguarda non solo i reati mafiosi, ma tutti i reati, tra cui anche quelli ambientali. Questo codice diventa un punto di riferimento per reclamare agli associati dei comportamenti virtuosi anche nel settore ambientale, così come nel settore dei reati di mafia.

Una cosa in più che noi cerchiamo di fare è di promuovere la cultura del *responsible care*: si tratta di procedimenti volontari di miglioramento e di assunzione di responsabilità verso la collettività, di un miglioramento costante anche, ad esempio, nel settore ambientale. Lo facciamo anche dimostrando che le aziende che aderiscono al *responsible care*, di fatto sono sempre quelle che hanno anche dei risultati competitivi migliori. In altre parole, una maggior responsabilità sociale, che include quindi una forte responsabilità nei confronti dell'ambiente, si traduce di fatto in un miglioramento del posizionamento competitivo dell'azienda.

Comportarsi bene, anche oltre quello che la norma prescrive, attribuisce all'azienda non solo un'immagine migliore ma anche una maggiore capacità competitiva, anche in termini di qualità, di sicurezza, di minori contenziosi con i clienti. Come associazione noi cerchiamo di favorire le pratiche virtuose dei nostri associati, stimolando e promuovendo comportamenti autonomi di miglioramento.

Sull'applicazione alle aziende delle sanzioni penali, su cui esiste un dibattito a livello europeo, chiediamo al legislatore – non spetta a noi logicamente entrare nel merito delle scelte di legge – di stare molto attento ad identificare bene quando e come è possibile imporre una sanzione penale a un soggetto giuridico, o ad un'azienda, perché il terreno è molto complesso e anche molto delicato per le possibilità interpretative e di adozione della norma. Non abbiamo maturato una nostra posizione precisa, ma diciamo solo al legislatore che è un passaggio da fare con molta attenzione.

Ci sono ragioni per dire che da un certo punto di vista si può capire la motivazione, però poi le conseguenze possono essere molto difficili nell'ambito dell'applicazione della norma che potenzialmente è anche foriera di grossi problemi e di conseguenze, proprio per la difficoltà dell'applicazione del principio stesso, che è molto rivoluzionario rispetto a quello che era in passato.

Non so se ho risposto a tutto.

ALESSANDRO BRATTI. Vanno benissimo tutti i meccanismi proattivi che avete, perché è chiaro che meno si consuma, meno si emette, più si ottimizza e quindi più si risparmia.

La storia anche recente, però, purtroppo ci dice che anche importanti gruppi, nonostante certificazioni, nonostante adesioni, hanno commesso delle infrazioni o dei reati. Rispetto ai rifiuti industriali e rispetto anche ad alcune aree, abbiamo avuto indicazioni palesi, in alcuni posti, dove la legge non è stata rispettata e i danni ambientali sono stati commessi.

Al di là del percorso della magistratura, voi avete qualche meccanismo di controllo anche interno, poiché promuovete un controllo molto forte? Mi ha già risposto che adottate il *responsible care*, ma la mia domanda è: se qualcuno infrange il codice etico che cosa succede?

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Se qualcuno infrange il codice etico si attiva un meccanismo di analisi, per cui si porrà il caso all'attenzione dei probiviri; questi, che sono persone elette per la loro caratteristica di essere *super partes*, di avere grande esperienza e probità, analizzano il caso e, se riscontrano che è in violazione delle

norme del codice etico, l'azienda può avere sanzioni che possono arrivare fino all'espulsione. Questo vale per i reati di mafia, ma anche per tanti altri reati, tra cui anche quelli ambientali.

PRESIDENTE. Mi è meno chiaro perché ci siano queste riserve sul decreto legislativo n. 231, visto che si tratterebbe di affiancare ai reati di corruzione e ai vari reati elencati dal decreto legislativo n. 231 anche i reati ambientali. In fondo, il reato ambientale è tipicamente prodotto nell'interesse dell'azienda, se inteso ovviamente come interesse illecito. Visto che l'aggancio tra sanzione penale per l'azienda e fatto criminoso è proprio che quest'ultimo sia attuato nell'interesse dell'azienda, mi pare che il reato ambientale il più delle volte sia un reato di « produzione ». Non l'ho vista molto convinta di aggiungere all'elenco dei reati oggi esistenti anche i reati ambientali.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Le porto l'esempio degli scarichi idrici. Se un'azienda o un soggetto produce degli scarichi idrici con un contenuto di sostanze superiori a certe soglie, per certe tipologie di sostanze ritenute pericolose, scatta una violazione di carattere penale. Invece, se si è sopra determinate soglie per sostanze non pericolose, ci sono sanzioni amministrative e non dovrebbe scattare la sanzione penale.

In questo momento, in questa materia esiste una situazione particolare, perché c'è stata una sentenza della Corte di cassazione che, rispetto ad altre sentenze precedenti, sembrerebbe dire che anche nel caso in cui uno scarichi acque con sostanze non pericolose sopra la soglia, deve scattare un meccanismo penale. Tant'è che in questo momento c'è una situazione di grande incertezza.

Per come conosco, ho letto ed ho analizzato la giurisprudenza, la prima versione mi sembra la più corretta e la più logica; peraltro il Parlamento ed il Governo seguono questa strada. Tuttavia, in questo momento così non è. Quindi, adesso si rischia un reato penale se uno scarica delle acque con sostanze non pericolose superiori ad una certa soglia.

PRESIDENTE. Chiedo scusa se la interrompo, ma questo è un problema della tipizzazione di quella norma.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Ho fatto un esempio per far capire come nel nostro Paese il problema sia molto delicato.

Da un punto di vista di principio, aggiungere all'interno della norma il reato ambientale ha senso. Però, bisogna stare attenti alle conseguenze e alle modalità con cui poi viene esteso e viene inserito il reato ambientale all'interno della norma.

PRESIDENTE. Ma questo è un problema del reato ambientale, non del decreto legislativo n. 231. Il problema è che il reato ambientale non è tipizzato in modo corretto, perché il decreto legislativo n. 231 scatta solo in presenza di reato ambientale. Capisco che questo possa valere anche per altri reati, ma non è una questione di responsabilità dell'azienda; il punto è che è mal tipizzato lo specifico reato ambientale.

Io credo che se c'è un settore nel quale esiste una « responsabilità » dell'azienda è proprio questo. Infatti, mentre la corruzione può essere messa in atto anche per interessi privati in ipotesi, questi invece li si commette solo nell'interesse dell'azienda. Lo dico perché la vedevo perplesso.

ALDO FUMAGALLI ROMARIO, *Presidente della Commissione sviluppo sostenibile di Confindustria*. Ho fatto l'esempio per sottolineare come, pur partendo da un concetto generale di principio condivisibile, l'applicazione, se non è all'interno di un quadro normativo corretto e coerente,

rischia di provocare situazioni sbagliate e difficili da gestire.

Non dico che non bisogna estendere ai reati ambientali l'applicazione del decreto legislativo n. 231, ma il mio è un richiamo a inserirli in un contesto chiaro, che segua le indicazioni che mi sono permesso di dare e che porti con sé meno rischi e conseguenze gravi o sbagliate. Non dico che bisogna rinunciare all'inserimento dei reati ambientali all'interno della norma esistente, ma che bisogna farlo in modo corretto.

PRESIDENTE. La ringrazio e dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa il 27 gennaio 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0006690