Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 42

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

13ª COMMISSIONE PERMANENTE (Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA PRODUZIONE E ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI COSTI POSTI A CARICO DEI CITTADINI, ALLA TRACCIABILITÀ, AL COMPOSTAGGIO, ALLA RACCOLTA DIFFERENZIATA ED ALLA EFFETTIVA DESTINAZIONE AL RECUPERO ED AL RIUSO DEI RIFIUTI O DELLE LORO PORZIONI

378ª seduta: martedì 9 ottobre 2012

Presidenza del presidente D'ALÌ

IC 1725

TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti di Federutility

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8
FERRANTE *(PD)* 8
BOSSOLA . . . . . *Pag.* 5
* *D'ANGELIS* 6
DRUSIANI 3, 8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Fanelli.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Renato Drusiani, advisor tecnico dell'area idrico-ambientale di Federutility, il dottor Nicola Di Donna, responsabile dell'unità assetti idrici di Federutility, il dottor Paolo Carta, responsabile dell'ufficio affari regolatori di ACEA SpA di Roma, il dottor Andrea Bossola, responsabile dell'area industriale idrica di ACEA SpA di Roma, e il dottor Erasmo D'Angelis, presidente di PUBLIACQUA SpA di Firenze.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di Federutility

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla produzione e alla gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai costi posti a carico dei cittadini, alla tracciabilità, al compostaggio, alla raccolta differenziata ed alla effettiva destinazione al recupero ed al riuso dei rifiuti o delle loro porzioni, sospesa nella seduta del 19 settembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti di Federutility, ai quali rivolgo un indirizzo di saluto. Cedo quindi la parola al dottor Drusiani, *advisor* tecnico dell'area idrico-ambientale.

DRUSIANI. Onorevoli senatori, il motivo della richiesta di audizione è legato alla necessità di poter assicurare le migliori condizioni di gestione degli impianti di depurazione e sistemi fognari connessi, alla luce delle norme esistenti.

È da tempo che si attende una rivisitazione anche della parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006. Tutto è perfettibile.

Il tema che affrontiamo in questo caso riguarda esclusivamente le responsabilità del gestore, in particolare dal punto di vista penale. Infatti, il tipo di assetto normativo che il nostro Paese si è dato sulla responsabilità penale in materia di depurazione non ha equivalenti al livello europeo.

Come evidenzierò, di fatto siamo arrivati ad una situazione che vede un assetto unico in Europa – lo ripeto –, tale per cui non si riuscirà a raggiungere una riforma completa dei servizi idrici. Spiego il motivo: gli impianti di depurazione delle acque reflue urbane trattano acque la cui contaminazione dipende fondamentalmente dal metabolismo di origine umana. Non entro nei particolari. Nel momento in cui per caso vi fossero sversamenti anomali di qualunque tipo (un'industria che scarichi ciò che non deve scaricare o un'autocisterna che alla sera scarichi abusivamente in un tombino stradale) questi impianti vanno in tilt, e di conseguenza non rispettano più le tabelle di riferimento del citato decreto legislativo n. 152. In tal caso, la norma non entra nel merito della causa motrice di tutto questo; semplicemente l'articolo 137 del codice ambientale prevede che, in particolare se vi sono determinate sostanze tipiche di attività industriali, scatta la sanzione penale. Quindi, le nostre aziende ricevono gli avvisi di garanzia del caso.

Un'altra peculiarità tutta italiana, che ci rende unici in Europa, è una forte differenziazione nelle caratteristiche dell'acqua scaricata in fiumi o laghi, per esempio, e dell'acqua scaricata su quello che viene ritenuto suolo. Vi è, a mio avviso, una severità di parametri tale per cui addirittura nel caso dell'acqua potabile qualche parametro non è compatibile con gli scarichi sul suolo, tanto per dire a che punto siamo arrivati. Ebbene, si è verificato che improvvisamente un qualche ente ha detto che alcuni depuratori, specie in aree interne, che prima scaricavano in fossi, devono scaricare sul suolo. A questo punto, quei depuratori, pur avendo ottenuto tutte le autorizzazioni prescritte a suo tempo, non sono più in grado di scaricare acque compatibili con la tabella degli scarichi sul suolo (ripeto, una tabella unica al livello europeo). Ecco che allora scatta la sanzione penale.

C'è poi una norma che prevede, ad esempio, che le Regioni, quando si avvia un nuovo impianto, possano concedere deroghe per quanto riguarda la possibilità di superamento dei parametri; stiamo tarando i parametri (i batteri sono depuratori biologici; si devono abituare al nuovo ambiente). Questo vale per gli impianti nuovi ma non per la manutenzione e il rifacimento di impianti esistenti, ragion per cui anche questo diventa un blocco. Parlo di blocchi perché, ad esempio, si verifica che impianti che sono al limite della capacità di trattamento, che vengono conferiti dai Comuni ai gestori, pubblici o privati che siano (l'assetto proprietario del gestore non è importante), nel momento stesso in cui avviene un'operazione di questo tipo sono a rischio di superamento dei parametri. Il risultato è che il gestore che subentra diventa responsabile per carenze impiantistiche precedenti, che si evidenziano soprattutto in presenza di piogge o situazioni similari. I gestori hanno imparato come funziona la cosa e, di fronte ad una normativa che prevede sanzioni penali (dopo due condanne un direttore tecnico corre veramente il rischio di andare in gattabuia), nel timore di conseguenze di questo tipo sono indotti a rifiutare la gestione degli impianti, che rimangono in carico ai Comuni, i quali però, anche alla luce della situazione di questi ultimi tempi, in mancanza di fondi non riusciranno mai a intervenire su quegli impianti. Il risultato finale è che si

blocca il processo che era stato individuato nel 1994, di razionalizzazione del sistema idrico italiano.

Ricordo che all'inizio questo problema non esisteva, o esisteva in misura molto minore, perché il cosiddetto decreto Ronchi prevedeva espressamente che le sanzioni penali in materia ambientale dovessero essere comminate in caso di dolo o colpa grave. In sede di riscrittura della norma, nel 2000, furono cancellate queste parole e da quel momento il superamento di qualunque parametro (pensiamo al parametro zinco, che ovviamente non è presente nelle acque reflue urbane e che di certo non viene aggiunto dal gestore dell'impianto, quindi ha chiaramente origine esterna) è subito preso di mira dalla ASL e scatta in automatico l'avviso di garanzia, con tutto ciò che questo comporta. Insomma, si tratta di una situazione veramente particolare.

Ricordo a questo punto che proprio la direttiva 2008/99/CE, relativa all'applicazione del diritto penale in ambito ambientale, prevede che certe attività che causano inquinamento costituiscono reato solo nel caso in cui siano poste in essere intenzionalmente, o quantomeno per grave negligenza. Quindi si riprende sostanzialmente l'impostazione che l'Italia in modo lungimirante aveva già adottato fin dal primo decreto Ronchi (il decreto legislativo n. 22 del 1997) che riguardava per l'appunto la condizione di depurazione, e che era stata ripresa dall'articolo 59 del decreto legislativo 152 del 1999.

Qualche giorno fa, sul «Corriere della Sera» ho letto che in questi ultimi anni in Italia – com'è noto – abbiamo avuto un'esplosione delle fattispecie penali, dato che si parla di 35.000 ipotesi di reato. A proposito di semplificazione, quindi, specialmente in alcuni settori, non dovrebbe rientrare sempre tutto necessariamente nella sfera penale, soprattutto quando, come in questo caso, la sanzione viceversa svia dai problemi relativi ai veri inquinatori, spesso non individuabili, di un depuratore che invece è calibrato per l'uso civile.

Ecco il quadro generale che ci troviamo davanti. Auspichiamo pertanto da parte di questa Commissione la possibilità di concretizzare le nostre idee, molto precise, sulle modeste modificazioni da apportare alle norme per tornare ad una condizione di gestibilità delle infrastrutture idriche e completare (risorse finanziarie permettendo, ma questo è un altro discorso) il percorso avviato a suo tempo con la legge n. 36 del 1994, nota come legge Galli.

Lascio ora la parola all'ingegner Bossola, del gruppo ACEA, affinché possa intervenire a conferma del disagio locale affrontato dai gestori a livello operativo.

BOSSOLA. Signor Presidente, ACEA S.p.A. è il primo operatore nazionale, dato che serve 9 milioni di abitanti, quindi quasi il 15 per cento della popolazione nazionale.

Con il solo intento di fornire alcuni dati numerici, ricorderò che, in generale, gran parte dei nostri dirigenti ha ricevuto un numero di avvisi di garanzia che attualmente arrivano ad un totale di 154, per aver acquisito nel

tempo nuovi Comuni, con impianti di depurazione spesso non a norma. Nel passato l'abbiamo fatto, ma ovviamente adesso non lo faremo più, dato che assai spesso non ci è stato dato neanche il tempo di prendere materialmente in gestione l'impianto. In alcuni casi, infatti, gli avvisi di garanzia sono arrivati a soli dieci giorni di distanza dalla consegna dei Comuni, ma la responsabilità è stata assunta da tutta la catena gerarchica del gestore. Ci troviamo pertanto in enorme difficoltà, tant'è vero che ultimamente non prendiamo più in carico Comuni con depuratori non a norma, proprio perché non ci viene dato il tempo materiale di effettuare gli investimenti.

Ritengo dunque dobbiate avere contezza della situazione, con riferimento in particolare ad alcuni casi concreti. Dato che operiamo a seguito di autorizzazioni provinciali allo scarico in fosso, abbiamo subìto il sequestro degli impianti, dato che il magistrato ha ritenuto che l'autorizzazione data dalla Provincia non fosse corretta, secondo quanto ha illustrato poco fa il dottor Drusiani. Se quello che era stato considerato come un fosso (e quindi facente parte della rete idrografica della Provincia) di colpo da qualcun altro non viene più considerato tale, bensì suolo, rischiamo di ricevere un avviso di garanzia e, di solito, anche di subire il sequestro dell'impianto.

In ben cinque casi ci siamo trovati proprio in questa situazione: a seguito del sequestro dell'impianto, abbiamo immediatamente attuato interventi per trasportare i reflui su gomma ad altri impianti – spendendo milioni di euro – e per realizzare opere provvisorie (perché non stiamo parlando di impianti osmosi o trasportabili). A fronte del sequestro di un impianto, la Provincia non ha rilasciato la nuova autorizzazione e il magistrato non ne ha quindi disposto il dissequestro, proprio in mancanza di tale nuova autorizzazione: versiamo in una situazione di *impasse* totale, dalla quale non riusciamo ad uscire. Inoltre, in un impianto del Lazio, lavorando giorno e notte, in sette mesi abbiamo realizzato la potabilizzazione dei reflui per osmosi inversa, ma esso non è stato autorizzato dalla Provincia; i dirigenti hanno pertanto ricevuto un avviso di garanzia e il magistrato non ha dissequestrato l'impianto, in assenza della suddetta autorizzazione. Ecco la situazione in cui ultimamente stiamo lavorando: eppure, signor Presidente, le assicuro che potremmo berla anche noi l'acqua che esce da quell'impianto. In alcuni casi, siamo addirittura costretti a cambiare dirigenti ogni quattro mesi.

D'ANGELIS. Signor Presidente, desidero chiarire che non siamo venuti qui solo per denunciare una problematica che pesa soltanto sulle nostre spalle – come la responsabilità civile e penale, pure molto pesante – perchè essa è, più in generale, relativa ad un sistema Paese, a Governo e Parlamento che continuano a far finta di nulla, pur essendo stati più volte messi in mora e avvisati del mancato rispetto di diversi articoli delle direttive europee in materia.

Ci troviamo alla vigila di un nuovo giro del mondo, dopo la «monnezza» napoletana, a seguito delle numerose procedure d'infrazione sollevate dalla Commissione europea per l'inquinamento di mare, fiumi, laghi,

campagne e territori, per il semplice motivo che molte Regioni del nostro Paese sembrano ancora territori in via di sviluppo per quanto riguarda la rete fognaria e di depurazione. Complessivamente, gli ultimi rapporti (come quello realizzato da Utilitatis nel 2011) rivelano che la copertura del servizio di fognatura allaccia poco meno dell'86 per cento degli italiani, quindi 15 su cento non sono ancora allacciati ad un servizio di fognatura. Va detto inoltre che anche se i tubi arrivano fino ad un certo punto, poi non sempre sono allacciati ai depuratori, che trattano solo il 70,2 per cento degli scarichi urbani: 30 italiani su cento, quindi, non depurano le loro acque (basta fare un bagno in mare per accorgersene). Ecco il quadro nazionale, nel quale resta poi nebuloso tutto il tema dello smaltimento finale di buona parte degli scarichi industriali (abbiamo visto cos'è accaduto al Lambro), con i relativi problemi di messa in sicurezza di altri scarichi.

Porto a vostra conoscenza anche l'ultimo *screening* dell'Unione europea del 2011, riportato in un libro di prossima uscita dal dottor Antonio Massarutto dell'Università di Udine, che non lascia dubbi: siamo in ritardo sulla capacità dei nostri impianti di depurazione, mentre i livelli di allacciamento a fognature e la depurazione in diversi agglomerati crollano inesorabilmente fino al 58 per cento (cioè si depura fino al 58 per cento). Nelle 86 città con oltre 150.000 abitanti equivalenti, ancora oggi – dice l'Unione europea – il 21,8 per cento di costoro non risulta connesso a fognatura; il 41,9 per cento non è in regola con il trattamento secondario per le aree normali e il 2,4 con il trattamento terziario sulle aree sensibili. Stiamo parlando anche di grandi aree metropolitane. Nella nostra futura area metropolitana fiorentina stiamo disinquinando l'Arno, collettando tutta l'area al depuratore di San Colombano, spendendo poco meno di 80 milioni di euro in quattro anni. Ce la faremo entro il 2015, però almeno un terzo dell'Italia, quindi diverse migliaia di Comuni non ce la faranno. Attenzione, quindi, perché l'Unione europea si prepara ad una raffica di procedure di infrazione e in ballo ci sono sanzioni pesantissime, già rese note da Bruxelles. Infatti, in caso di condanne (che purtroppo ci saranno) abbiamo una penalità di mora che per l'Italia va da un minimo di 11.900 euro ad un massimo di 714.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'adeguamento, a decorrere dalla pronuncia della sentenza emessa dall'Unione europea. A ciò si aggiunge una somma forfettaria, calcolata sulla base del PIL, che per l'Italia è pari ad un minimo di 9,92 milioni di euro, oltre al fatto che nel corso della procedura di mora i finanziamenti europei possono essere sospesi.

Insomma, questo è un tema davvero di grande emergenza, che richiede ingenti e urgenti investimenti che speriamo di avviare con il trasferimento delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici dal Ministero dell'ambiente all'Autorità per l'energia elettrica e il gas; fatto che riteniamo sicuramente importante ma che al momento non ha ancora risolto un problema. Siamo in attesa di una modulazione tariffaria provvisoria, che ancora non c'è. La fase attuale è di grande incertezza e di blocco degli investimenti, mentre questo è un Paese che deve decidere presto se, quando e come investire in questo settore.

FERRANTE *(PD)*. Anzitutto ringrazio i rappresentanti della Federutility per le informazioni interessanti che sono venuti a darci.

Relativamente alla questione principale che avete sollevato, ovvero come non tutte le fattispecie debbano essere necessariamente penali, sono totalmente d'accordo. Peraltro, questo è uno strano Paese: da una parte non riusciamo a inserire i reati ambientali nel codice penale, cosa che servirebbe come dissuasione all'illegalità diffusa; dall'altra però continuiamo a considerare reati penali dei comportamenti che meriterebbero altro trattamento, così come voi indicavate. Tuttavia, relativamente alla questione penale, soprattutto con i chiari di luna di quest'ultimo scorcio di legislatura, personalmente non prenderei impegni di fronte a voi che so di non poter probabilmente mantenere.

In merito alla questione degli scarichi in fosso, quindi ad una puntuale definizione di reticolo idrografico – colgo l'occasione della presenza del sottosegretario Fanelli – forse, seppure *in extremis*, nel disegno di legge di modifica del codice ambientale, attualmente all'esame della Camera dei deputati potremmo inserire gli eventuali suggerimenti normativi da voi sollevati rispetto ad un tema noto, che avrebbe bisogno di un piccolo aggiornamento. D'altra parte, stiamo lavorando con i colleghi della Camera affinché il provvedimento possa vedere la luce entro il termine della legislatura; quello sarebbe un veicolo utile per risolvere un problema che altrimenti paralizza l'attività ed è economicamente sconveniente: questa supposta rigidità nel considerare il reticolo idrografico non porta alcun beneficio ambientale.

DRUSIANI. Signor Presidente, restiamo sin d'ora a completa disposizione, anche in vista di eventuali proposte emendative o integrative.

PRESIDENTE. Qualora abbiate proposte in questo senso potete farcele avere.

Ringrazio gli auditi per il contributo fornito ai nostri lavori e ringrazio naturalmente anche il rappresentante del Governo per aver preso parte alla seduta; è importante che il sottosegretario Fanelli abbia ascoltato quanto detto, in maniera tale da potere studiare, come suggeriva il senatore Ferrante, una soluzione che sia in partenza condivisa sia dal Governo sia da questa Commissione parlamentare.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,45.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00