

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI  
E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**49.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO RUSSO

**La seduta comincia alle 13,50.**

*(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 della dottoressa Vittoria Polidori, responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Vittoria Polidori, responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.

La Commissione intende verificare lo stato di attuazione delle normative vigenti, di carattere sia nazionale sia regionale, in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di procedere ad una serie di audizioni in merito alle problematiche inerenti la definizione normativa della nozione di « rifiuto ». L'audizione della dottoressa Vittoria Polidori potrebbe co-

stituire per noi un utile contributo al fine di acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche che afferiscono alla questione dell'esatta definizione giuridica della categoria dei rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola alla dottoressa Polidori, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

VITTORIA POLIDORI, *Responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.* Innanzitutto vorrei ringraziare la Commissione per avere invitato Greenpeace ad esprimersi.

PRESIDENTE. Non solo, ma per primi.

VITTORIA POLIDORI, *Responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.* Sì, grazie. Greenpeace esprime grande preoccupazione riguardo all'ennesimo provvedimento che va a modificare ulteriormente il quadro normativo sui rifiuti in Italia, un quadro frutto di anni di faticose e complesse riforme, che vede l'attuazione delle direttive europee nel campo dei rifiuti.

Il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con legge n. 178 nell'agosto del 2002, introduce, con l'articolo 14, una norma relativa all'interpretazione autentica della definizione di « rifiuto » che rappresenta un segnale forte da parte del Governo, che ha deciso di dare un'accelerazione all'erosione dell'assetto normativo in campo rifiuti. Questa legge, infatti, fa seguito ad altri provvedimenti, tra i

quali cito il provvedimento recante « Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria », che stabilisce che i rifiuti sanitari pericolosi, dopo un processo di disinfezione, possono essere assimilati ai rifiuti urbani, e la legge n. 443 del 2001, in cui si prevede che le terre e rocce da scavo derivate da attività di demolizione, costruzione, scavo ed elaborazione di minerali di cava, anche se contaminate, non sono più considerate rifiuti speciali, come stabiliva il decreto n. 22 del 1997, il cosiddetto decreto Ronchi (legge quadro in materia rifiuti).

Tutto ciò testimonia che le modifiche di legge non sono fenomeni isolati, ma rappresentano il disegno progressivo del Governo di smontare ed erodere lentamente l'assetto normativo nel settore dei rifiuti, che, come detto, è frutto di complesse riforme, disegno che potrebbe pregiudicare l'efficacia della trasposizione delle direttive europee in Italia.

Entrando nel merito dell'articolo di legge oggetto dell'audizione, vorrei ricordare che secondo il decreto Ronchi per « rifiuto » si intende qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato a) e di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. Quindi, secondo il decreto Ronchi, l'individuazione in senso giuridico di un rifiuto sottostà a due condizioni: l'appartenenza della sostanza ad una delle categorie individuate nell'allegato a); il fatto che il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi di tale sostanza. In realtà, tale allegato, che riproduce l'allegato della direttiva 75/442 come modificata, rappresenta un elenco a carattere solo indicativo e la qualifica di « rifiuto » dipende soprattutto dal comportamento del detentore.

Con il decreto-legge dell'8 luglio, trasformato in legge ad agosto, si ridefinisce la nozione di « rifiuto ». La nuova definizione, che contrasta con quelle stabilite dalle direttive europee, diventa un concetto arbitrario, basato su una valutazione soggettiva di cosa debba intendersi per « scarto » e limita l'ambito di applicazione della normativa.

Nel dettaglio, il comma 1 del citato articolo collega in modo corretto la nozione di « rifiuto » al concetto di disfarsi, ma limita l'ambito di applicazione alle sole operazioni di smaltimento e di recupero definite negli allegati b) e c) del decreto Ronchi, allegati che, come precisato prima, sono solo a carattere indicativo. Inoltre, nel comma 2 si legge che non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma 1 per beni e sostanze o materiali residuali di produzione e di consumo, ove sussista una delle seguenti condizioni: se essi possono essere e sono effettivamente o oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in diverso ciclo produttivo di consumo, senza subire alcun trattamento preventivo, oppure dopo aver subito un trattamento preventivo.

Ebbene, innanzitutto non viene definito cosa si debba intendere per « trattamento preventivo »; inoltre, a prescindere da questo aspetto, la stessa Corte europea di giustizia si è più volte pronunciata specificando che il metodo di trasformazione e le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o meno di un rifiuto. Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non ha incidenza sulla natura di rifiuto (la Corte di giustizia si è espressa in tal senso nel 2000). In un'altra sentenza del 1997 si afferma che la nozione di rifiuto vigente in Europa non consente che i residui industriali avviati al riutilizzo siano svincolati dai controlli e dagli obblighi previsti per i rifiuti.

A seguito di un'interrogazione parlamentare di Monica Frassone, la Commissione europea ha deciso di aprire una procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano per non rispetto del diritto comunitario in merito alla nuova legislazione in materia di definizione dei rifiuti. Infatti, secondo la Commissione non è possibile escludere dalla normativa i rifiuti che possono essere riutilizzati nel ciclo produttivo di consumo, mentre, secondo la nuova definizione di « rifiuto », molti degli oggetti sottoposti oggi alla normativa di settore non lo sarebbero più (sempre secondo la Commissione euro-

pea): gli imballaggi metallici, i metalli ferrosi e non ferrosi provenienti dai veicoli fuori uso, ferro, acciaio, metalli misti, metalli ferrosi prodotti da operazioni di trattamento dei rifiuti, nonché tutta una serie di altri rifiuti quali gli imballaggi in carta e cartone, in plastica e vetro e via dicendo. Tutti questi materiali uscirebbero dalla normativa di settore e quindi non sarebbero più sottoposti ai controlli che essa prevede.

Vorrei porre all'attenzione della Commissione ciò che sta succedendo in merito alla nuova definizione di «rifiuto». Mi riferisco a casi, di cui probabilmente siete già a conoscenza, come quello in cui il pubblico ministero presso il tribunale di Udine ha rigettato l'istanza di dissequestro dei carri ferroviari contenenti rottami ferrosi destinati alle acciaierie. Tale decisione rappresenta il primo provvedimento della magistratura dopo l'entrata in vigore dell'articolo 14 della legge dell'agosto 2002. Inoltre, i carabinieri della compagnia di Terni hanno sequestrato un semirimorchio che trasportava materiali ferrosi destinati al recupero senza essere in possesso del formulario di identificazione e dell'iscrizione all'albo.

**PRESIDENTE.** Quindi, non aderendo alla normativa nazionale?

**VITTORIA POLIDORI, Responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.** Hanno rigettato l'istanza di dissequestro proprio in merito alla definizione di «rifiuto» secondo il decreto Ronchi.

**VINCENZO DEMASI.** Il rifiuto sarebbe tale anche quando entra in un ciclo di trattazione. Il magistrato ha aderito alla legislazione europea e si è distaccato da quella italiana in quanto ha ritenuto che anche il rifiuto ritrattabile (in questo caso, il materiale ferroso) dovesse essere ricondotto in quella categoria di rifiuto dalla quale, invece, il legislatore italiano lo aveva escluso. Ho capito bene?

**VITTORIA POLIDORI, Responsabile della campagna inquinamento di Greenpeace.** Sì. Ci

sono altri due casi, uno dei quali riguarda la provincia di Venezia. Nel caso di cui stavo parlando, il nucleo dei carabinieri della compagnia di Terni ha sequestrato un semirimorchio perché trasportava materiali ferrosi destinati al recupero — che sono considerati rifiuti dal decreto Ronchi — e non disponeva del formulario di identificazione del rifiuto e dell'iscrizione all'albo nazionale delle imprese che gestiscono i rifiuti. Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 14, i rottami ferrosi in esame potrebbero non essere considerati rifiuti e quindi il semirimorchio di cui si parla non avrebbe l'obbligo di possedere il formulario e l'iscrizione. In questa confusione, il giudice unico penale presso il tribunale di Terni ha sospeso il procedimento penale in corso ed ha chiesto alla Corte europea di giustizia una sentenza interpretativa.

Ci troviamo di fronte a casi pendenti in cui, per la vecchia definizione del decreto Ronchi e delle direttive europee, il materiale è da considerarsi rifiuto per cui deve sottostare ad una serie di controlli e di norme, mentre per la nuova definizione tali obblighi non esisterebbero più.

La provincia di Venezia, invece, ha deciso di disapplicare l'articolo 14 e di procedere in base al decreto Ronchi; è stata la prima amministrazione che ha deciso di farlo, sempre nel caso di un accertamento relativo ad un trasporto di rifiuti che avveniva senza il relativo formulario.

A valle di queste considerazioni, Greenpeace ribadisce la sua forte preoccupazione legata soprattutto al fatto che la nuova legge determinerà una deregolamentazione spinta principalmente nel sistema di gestione dei rifiuti ed in particolare nei controlli. L'Italia potrebbe rischiare di diventare un paese che offre bandiere ombra al traffico dei rifiuti, anche grazie agli articoli, di immediata applicazione, contenuti nel capo II del disegno di legge delega al Governo — proposto dal ministro Matteoli — per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione ambientale.

Greenpeace è altresì preoccupata per come l'Italia si potrà presentare al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e per la posizione che assumerà nel campo dei rifiuti durante tale semestre.

Ci rivolgiamo alla Commissione affinché intervenga in questo processo di *deregulation* nel settore dei rifiuti e fornisca il suo contributo per lo stralcio del capo II del citato disegno di legge delega.

**PRESIDENTE.** Abbiamo attivato questa iniziativa in funzione di un'esigenza più complessiva, non soltanto rispetto allo stato dell'arte, ma nel tentativo di formulare, attraverso la valutazione di questa Commissione, un documento autonomo sulla ridefinizione della terminologia legata al rifiuto. In questo senso le indicazioni che Greenpeace ha offerto sono sicuramente utili per ulteriori approfondimenti e soprattutto sono una sollecitazione forte ad una valutazione più appropriata.

La procedura che abbiamo attivato andrà avanti per qualche settimana; in tale ambito la Commissione affronterà tutti gli aspetti e audirà i soggetti interessati, partendo dalla sensibilità delle associazioni ambientaliste per giungere agli operatori del settore, ai magistrati, alle forze dell'ordine e a quanti sul campo si imbattono quotidianamente in queste vicende.

Saremo ben lieti se, al di là della valutazione che ci è stata offerta quest'oggi, nei prossimi giorni dovessero venire da parte di Greenpeace ulteriori suggerimenti che noi accoglieremo con grande piacere per la valutazione complessiva che la Commissione sta svolgendo.

Grazie e buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione del dottor Giovanni Ciceri, coordinatore del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'Ente nazionale italiano di unificazione-UNI.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Ciceri, coordinatore

del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'Ente nazionale italiano di unificazione-UNI, e del dottor Alberto Simeoni, responsabile della sede UNI di Roma.

La Commissione intende verificare lo stato di attuazione delle normative vigenti, di carattere sia nazionale sia regionale, in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di procedere ad una serie di audizioni in merito alle problematiche inerenti la definizione normativa della nozione di «rifiuto». L'audizione del dottor Giovanni Ciceri e del dottor Alberto Simeoni potrebbe costituire per noi un utile contributo al fine di acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche che afferiscono alla questione dell'esatta definizione giuridica della categoria dei rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al dottor Giovanni Ciceri, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

**GIOVANNI CICERI, Coordinatore del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'UNI.** Per quanto riguarda la domanda diretta sulla definizione normativa di «rifiuto», la risposta è molto semplice e categorica: non esiste una definizione normativa di «rifiuto», almeno dal punto di vista tecnico. Tutte le normative tecniche applicate ai rifiuti utilizzano come definizione quella riportata dalla normativa comunitaria, che poi è stata ripresa dalla normativa nazionale, cioè dal decreto Ronchi. In ambito normativo europeo, quando all'interno di un gruppo di lavoro si è voluto stilare una serie di norme sulla terminologia dei rifiuti, un intervento diretto della Commissione europea ha stralciato le definizioni relative al «rifiuto» perché non ha voluto che si desse una definizione diversa da quella riportata dalle direttive europee e ha caldamente raccomandato di adottare

come definizioni già acquisite, senza porvi alcuna variazione, quelle già riportate nelle normative a livello comunitario (« pericoloso », « non pericoloso »).

Dal punto di vista della normativa tecnica non si fa niente altro che prendere come acquisita questa definizione che ha creato perplessità e difficoltà di comprensione e di applicazione, però non ci si è mai posti — o non ci è mai stato permesso di porre — il problema di cambiarla assumendo una definizione tecnica oltre a quella giuridica contenuta nella legge.

**PRESIDENTE.** L'interesse di questa Commissione è quello di misurare, rispetto allo stato dell'arte dal punto di vista normativo, la *compliance*, la compatibilità della nozione di « rifiuto » con l'efficacia della norma. Su questo avete sensibilità espresse? Avete misurato in campo delle iniziative? Avete delle esperienze?

**GIOVANNI CICERI, Coordinatore del gruppo di lavoro « suolo e rifiuti » della Commissione ambiente dell'UNI.** Sì. Abbiamo sempre cercato di dare, come tutti i paesi comunitari, a livello UNI, un contributo per l'applicazione tecnica della legislazione. Il campo dei rifiuti è forse quello in cui l'applicazione tecnica è veramente importante perché può effettivamente dipanare alcune perplessità sul concetto di « rifiuto ». Mentre il concetto in sé può essere difficile da interpretare, soprattutto da parte di un operatore che si trova a dover capire quando una cosa sia « rifiuto », la disponibilità di una normativa tecnica che stabilisce che un particolare rifiuto prodotto da un determinato ciclo industriale può essere o recuperato o trattato in un certo modo secondo una procedura tecnica definita potrebbe aiutare ad oltrepassare il problema interpretativo e dare uno strumento di applicazione molto importante.

Al di là delle norme UNI che abbiamo sviluppato nell'ultimo decennio, che riguardano sostanzialmente il campionamento e le analisi dei rifiuti, abbiamo proposto al Ministero dell'ambiente di appoggiare lo sviluppo di linee guida, se non

di norme tecniche, per l'applicazione di leggi come quelle sul recupero dei rifiuti con le procedure semplificate, che contengono nozioni tecniche molto sommarie; oppure, ancora meglio, linee guida su come recuperare i rifiuti non secondo le procedure semplificate ma secondo lo spirito della legislazione comunitaria e nazionale che privilegia il recupero e il riciclaggio dei rifiuti, cose non così semplici da inquadrare dal punto di vista di un'industria che vuole farlo. Un'industria, infatti, può avere dei residui che possono essere inquadrati come rifiuti e può avere un interesse a recuperarli, ma non sempre riesce a capire come farlo. Molto spesso deve ricorrere a dei professionisti, quindi deve aggiungere ulteriori costi a quello che dal punto di vista industriale è già un costo, quello cioè dello smaltimento dei rifiuti, per cui finisce che ci rinuncia.

Da questo punto di vista, l'UNI ha sempre dimostrato una grande disponibilità a mettere a disposizione le competenze che ha per definire le procedure di applicazione, però, a livello istituzionale, le richieste in tal senso non hanno avuto accoglimento. Per altro verso, invece, soprattutto con l'emanazione dell'ultimo decreto applicativo del decreto Ronchi (sulla posa in discarica dei rifiuti), che sostituisce i criteri applicativi del decreto del Presidente della Repubblica n. 915, peraltro già superato dal decreto Ronchi, si fa riferimento a norme UNI che ormai vengono concepite non più a livello nazionale ma all'interno dei gruppi di lavoro del CEN (Comitato normatore europeo) e forse questo nel campo dei rifiuti è uno dei primi casi di norme sviluppate in ambito nazionale e comunitario. Si tratta di un grosso passo avanti rispetto a quello che succedeva fino a qualche anno fa, reso possibile dall'impegno non solo dell'UNI ma anche di altre importanti istituzioni come l'APAT e l'Istituto superiore di sanità ed i risultati in questo caso si sono visti.

Non sono un avvocato ma mi fa un po' sorridere l'idea dell'interpretazione autentica di un concetto che deve essere, per definizione, accettato a livello europeo. Quello di « rifiuto » è un concetto conte-

nuto in una direttiva europea, accettato in tutta Europa e l'unica interpretazione autentica può darla la Commissione europea e non il singolo stato membro; se questo la vuole dare, ciò è condivisibile dal punto di vista formale, però dal punto di vista applicativo non supera il problema della difficoltà di capire che cosa sia rifiuto e che cosa non lo sia e soprattutto non dà alcun valore aggiunto alle modalità pratiche di recupero dei rifiuti invece di disfarsene o metterli in discarica.

Inoltre, la legislazione comunitaria molto spesso fa riferimento ad alcuni concetti per definire un rifiuto pericoloso o non pericoloso condivisibili dal punto di vista tecnico (per esempio, richiama la legge sull'etichettatura), ma impossibili da mettere in pratica senza una traduzione in norma o linee guida di facile applicazione e senza una decodificazione di ciò che dal punto di vista della legge è corretto. Occorre qualcuno che definisca, non dico per ogni rifiuto, ma per grosse categorie di rifiuti, almeno quelli prodotti in maggiore quantità nel nostro paese o a livello comunitario, delle procedure che indichino come individuare un rifiuto pericoloso o un rifiuto non pericoloso. Da questo punto di vista qualcosa è stato fatto, non ancora a livello normativo UNI, ma in altri ambiti di ricerca, però manca sostanzialmente un supporto tecnico preciso per aiutare chi produce rifiuti ad assolvere gli obblighi di legge, sapendo effettivamente cosa deve fare.

**PRESIDENTE.** Se comprendo bene, la sua sollecitazione non è solo dal punto di vista più propriamente normativo ma anche nell'attivare sistemi e procedure tese all'individuazione di percorsi certi, di linee guida per definire non solo norme certe ma anche strumenti efficaci anche dal punto di vista dell'operatività delle scelte che imprese e soggetti devono fare.

**GIOVANNI CICERI, Coordinatore del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'UNI.** Sì, la distinzione è molto sottile, però la norma tecnica si applica per quello che è, mentre

su alcuni concetti, che contengono lati quasi filosofici, come quello di «rifiuto», l'applicazione di una norma tecnica non sempre è la cosa migliore, tant'è vero che molte procedure che hanno lo scopo di individuare il modo migliore di smaltire un rifiuto, recuperandolo invece di mandarlo in discarica, non possono essere affidate ad una norma tecnica che, per definizione, ha delle rigidità difficilmente superabili. Da questo punto di vista siamo molto deficitari.

**PRESIDENTE.** Una semplificazione assistita, dunque.

**GIOVANNI CICERI, Coordinatore del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'UNI.** Esattamente. Un'interpretazione ed anche una semplificazione dal punto di vista dell'utilizzatore.

**VINCENZO DEMASI.** A me pare che ci sia qualcosa su cui forse si rende necessario un commento supplementare. Noi stiamo parlando di margini di manovra, di semplificazione assistita, ma mi è parso di capire che si avverte la necessità di una definizione tecnica più rigorosa del concetto di «rifiuto».

Allora, ammesso che abbia capito bene (cosa di cui non sono assolutamente convinto), come si concilierebbero queste due necessità? Stiamo trattando di qualcosa di concettualmente complicato; si tratta di una questione — non legislativa o filosofica — che ha un contorno talmente tenue da renderne difficile la definizione. Allora, non pensa che corriamo il rischio di incorrere in una contraddizione nel momento in cui parliamo delle semplificazioni assistite dopo aver parlato della necessità di una maggiore precisione da parte del legislatore comunitario e nazionale?

**GIOVANNI CICERI, Coordinatore del gruppo di lavoro «suolo e rifiuti» della Commissione ambiente dell'UNI.** Sì. È una contraddizione apparente, che però si basa su un fatto certo. Ormai, non soltanto io

ma tutti coloro che si occupano di rifiuti si sono resi conto di una cosa: con riferimento al concetto di « rifiuto », se si va a cercare nella giurisprudenza si trova tutto e il contrario di tutto. Io lavoro in una società del gruppo ENEL e ricordo che Viezzoli fu condannato proprio per una errata interpretazione del concetto di « rifiuto » riguardo al riutilizzo delle ceneri di carbone. La sentenza fu emessa dalle sezioni unite della Corte di Cassazione, poiché la prima e la seconda sezione, in diverse occasioni, si erano pronunciate l'una in un modo e l'altra in modo completamente opposto; questo significa che il concetto di « rifiuto » in sé è difficile da interpretare a tutti i livelli, sia giuridico che tecnico.

L'altra convinzione che mi sono fatto, avendoli sentiti esprimersi molte volte, è che i funzionari a livello di Commissione europea o, comunque, coloro che hanno il potere di modificare il concetto di « rifiuto » non hanno alcuna intenzione di farlo. A livello comunitario, il concetto di « rifiuto » è praticamente lo stesso dal 1975, cioè dalla prima direttiva sui rifiuti, che è la 75/442/CE. Fino ad oggi non è cambiato niente: sempre lo stesso. Ci sono state molte difficoltà di interpretazione e di applicazione, molte procedure di infrazione comunitaria; ne hanno preso atto, ma non l'hanno mai cambiato. Lo prendo come un dato di fatto e non mi aspetto che domani qualcuno cambi il concetto di « rifiuto », anche perché farlo adesso, quando ormai esiste un impianto di legislazione incredibilmente variato, potrebbe comportare problematiche anche piuttosto grosse.

A mio parere, stante questo concetto di « rifiuto », che riguarda più che altro gli avvocati, per il problema di interpretazione, quello di cui vi è bisogno per capire cosa sia rifiuto e cosa non lo sia è che siano date delle procedure che indichino per ogni tipo di residuo che arriva dai processi produttivi cosa farne effettivamente, in modo che il produttore ed anche chi deve procedere al controllo non si pongano neanche il problema se quello che hanno di fronte sia un rifiuto oppure

no, ma si pongano soltanto il problema se le procedure utilizzate per il suo recupero e smaltimento siano o meno corrette. Intendo dire che bisogna abbandonare il tentativo di cercare di interpretare in modo corretto il concetto di « rifiuto », cosa che per 28 anni si è rivelata una causa persa, per focalizzarsi sul come applicare le leggi e, soprattutto, lo spirito delle leggi comunitarie che vanno verso il recupero e il riciclaggio dei rifiuti e la riduzione della loro pericolosità. E questo lo si può fare soltanto dando certezze applicative, indicando procedure che permettano a chi produce rifiuti — senza doversi inventare niente e senza dover pagare degli avvocati per capire se quello che ha prodotto sia un rifiuto oppure no — di poterlo fare, naturalmente spendendo dei soldi (questo è un altro problema) ma senza correre il pericolo di incorrere in qualche infrazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottore Giovanni Ciceri, coordinatore del gruppo « suolo e rifiuti » della Commissione ambiente dell'UNI, che è accompagnato dal dottor Alberto Simeoni, per l'utile ed esauriente relazione che ha svolto e che sarà per noi, di certo, occasione e motivo di ulteriori riflessioni.

La nostra è un'iniziativa tesa ad approvare un documento sulla ridefinizione della nozione di « rifiuto ». Si tratta di una procedura che comporterà, ovviamente, qualche tempo; laddove ci fossero ulteriori valutazioni, considerazioni e quant'altro loro ritenessero utile ai fini del nostro lavoro, saremmo ben lieti di accoglierle. Grazie e buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di Duccio Bianchi,  
rappresentante di Ambiente Italia Srl.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione di Duccio Bianchi, rappresentante di Ambiente Italia Srl. La Commissione ha convenuto sull'opportunità di procedere ad una serie di audizioni in



merito alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di « rifiuto ».

L'audizione del dottor Bianchi potrebbe costituire un utile contributo al fine di acquisire dati ed elementi informativi sulle diverse problematiche che ineriscono la questione della esatta definizione giuridica della categoria dei rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al dottor Bianchi, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

DUCCIO BIANCHI, *Rappresentante di Ambiente Italia Srl*. Onorevole presidente, onorevoli commissari, vi ringrazio per questo invito. Il contributo che a nome di Ambiente Italia posso portare nasce dall'esperienza di circa 15-20 anni di attività nel campo della pianificazione dei rifiuti a supporto di regioni, province e enti gestori.

Nell'ultimo decennio in Italia si è registrata una effettiva conversione nei sistemi di gestione dei rifiuti. Nel campo dei rifiuti urbani, nelle regioni del centro-nord si sono diffusi e affermati sistemi di gestione integrata, finalizzati al recupero e alla valorizzazione delle risorse contenute nei rifiuti. Nel campo dei rifiuti dai processi produttivi si è proceduto ad una innovazione tecnologica che ha favorito la minimizzazione dei rifiuti per unità di prodotto, ne ha ridotto la pericolosità e ne ha consentito un più sicuro smaltimento.

In queste tendenze, complessivamente positive, permangono delle gravi criticità — su cui da tempo lavora anche la vostra Commissione — che derivano, soprattutto nelle regioni meridionali, da tre cause principali: un inadeguato sviluppo dei sistemi organizzativi (intendendo con questo il sistema di gestione burocratico-amministrativo), un inadeguato sviluppo dell'imprenditoria di settore e una carenza dell'impiantistica di trattamento e smaltimento.

Per quanto attiene al tema più specifico della definizione di « rifiuto », come voi sapete questo concetto risponde essenzial-

mente — a mio parere unicamente — ad un profilo giuridico.

Sotto un profilo tecnico è difficile — se non impossibile — distinguere effettivamente, in linea generale, preventiva, ciò che è un rifiuto da ciò che è un materiale che come tale o dopo ulteriori processi può essere reimmesso in un processo produttivo e di consumo. Nei normali processi produttivi si generano molteplici sottoprodotti che, in funzione dei mercati e delle capacità tecnologiche, possono essere o meno valorizzati come veri e propri prodotti. Alcuni sottoprodotti e scarti hanno tradizionalmente un mercato e sono normati sotto il profilo delle specifiche tecniche; ma anche per questi sottoprodotti e scarti l'esistenza di un mercato e, quindi, la loro qualifica di prodotto anziché di rifiuto è in gran parte regolata dalla domanda.

Sotto il profilo della pianificazione e delle politiche di gestione dei rifiuti, la rigida definizione di « rifiuto » contenuta nella direttiva comunitaria risponde ad un criterio di precauzione e di controllo.

Non dobbiamo dimenticare che il mercato dei rifiuti rappresenta un mercato atipico. La nascita, in primo luogo, e l'esistenza di questo mercato e di un mercato e di una industria del recupero sono in larga misura dovute all'esistenza di norme e di obblighi pubblici o sono regolate da quella alterazione del regime delle convenienze economiche che è determinata da costi di smaltimento finale crescenti — che quindi incentivano il recupero e una industria del recupero — per effetto di misure di carattere ambientale, o che comunque derivano da una percezione ambientale. L'aumento del costo della discarica, per essere chiari, in parte deriva da misure di carattere pubblico, in parte da una domanda e da una offerta regolate dalla minore o maggiore accettabilità di questi impianti. In questo contesto, credibilità ed efficacia dei controlli sulla gestione dei rifiuti, in quanto rendono più stringenti e perciò maggiori i costi di smal-

timento finale, costituiscono di fatto un incentivo al recupero.

Con la definizione comunitaria di « rifiuto » si viene a considerare tale sostanzialmente tutto ciò che non rappresenta lo scopo di un processo produttivo e di consumo. In tal modo, pur ricomprendendo come rifiuti tipologie di scarti indubbiamente destinati a valorizzazione (alcuni anche storicamente destinati a valorizzazione), si rafforzano le possibilità di controllo e di sanzione di comportamenti illeciti e - ripeto - indirettamente si favoriscono le operazioni di recupero e valorizzazione a fronte di maggiori costi economici dello smaltimento (ambientalmente corretto).

Ciò vale soprattutto nel settore dei rifiuti speciali e pericolosi, dove esiste una oggettiva difficoltà a garantire una appropriata gestione dei flussi di rifiuto, sulla cui quantificazione ci sono anche elementi di incertezza largamente maggiori di quelli che valgono per i rifiuti urbani.

Dal punto di vista dell'efficienza della pianificazione del sistema di gestione dei rifiuti occorre, quindi, bilanciare costi e benefici di specifiche misure di semplificazione del recupero. Agevolare, anche sotto il profilo amministrativo, il recupero è vantaggioso a condizione che questo non favorisca meccanismi di elusione o evasione degli obblighi di smaltimento.

In questo caso, meccanismi peraltro già in qualche modo introdotti e di cui si sta cercando di affinare le forme, possono essere legati ad una specifica definizione di flussi e materiali destinati a recupero, ancorata a precisi standard, proprio per evitare l'elusione o l'evasione degli obblighi di corretto smaltimento non sotto un profilo formale, ma sostanziale, con potenziali e rilevanti danni ambientali.

Nel valutare l'opportunità e la misura di interventi diretti a ridefinire la nozione di « rifiuto » - senza qui entrare nel merito della conformità con la legislazione comunitaria - occorre anche riflettere sull'effetto indotto dalla precedente legislazione diretta ad agevolare il recupero.

A partire dal 1995, con una continua reiterazione di decreti-legge, come credo tutti voi ricordiate, fino al decreto legislativo n. 22 del 1997 e ancora dopo tale decreto legislativo, con ulteriori provvedimenti, si è già proceduto a semplificare (o a tentare di semplificare) la normativa autorizzatoria e a introdurre un regime agevolato per le attività configurabili come attività di recupero e di riuso nei processi produttivi di residui di altri processi di produzione o di consumo.

In questo periodo - e ciò rappresenta uno dei segni più evidenti di conversione dei sistemi di gestione dei rifiuti - si è verificata una crescita dei recuperi di materia, sia da scarti dei processi produttivi che da residui dei processi di consumo. Il recupero e la valorizzazione - per la maggior parte sotto forma di riciclo come materiale in nuovi processi produttivi - di rifiuti è in continua evoluzione. L'Italia ha ancora larghi margini di sviluppo sia nella capacità di recupero che in quella di reimpiego nei processi industriali, anche per alcuni dei materiali più tradizionali. Generalmente, i tassi di reimpiego di materie seconde in Italia sono ancora più bassi rispetto alla media europea. Per i principali materiali l'Italia è ancora un paese importatore di macerie e scarti.

Lo sviluppo dell'industria del recupero nazionale, però, non sembra essere stato favorito in maniera particolare dalle misure di semplificazione e agevolazione autorizzatorie. Meccanismi di mercato e disponibilità di prodotti di recupero a prezzi agevolati (come nel caso dei rifiuti di imballaggio) sono stati sicuramente i fattori di maggiore rilievo per lo sviluppo dei mercati del recupero. Vi ringrazio.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Bianchi per l'esauriente relazione e per l'approfondita disamina che ci ha offerto, non soltanto in merito alla specifica questione di nostro interesse, che è la eventuale ridefinizione della nozione di « rifiuto », ma più complessivamente sotto un profilo che pure ci pare straordinaria-

mente utile, cioè quello della semplificazione e della attenzione nei confronti delle attività di impresa e della gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

La nostra è una procedura che durerà ancora qualche settimana o forse qualche mese; se il dottor Bianchi ritenesse di ulteriormente approfondire alcune questioni o rilievi rispetto all'argomento oggetto dell'odierna audizione, saremmo bene lieti di accogliere le sue riflessioni, che saranno certamente per noi utile occasione di ulteriori valutazioni.

Ringrazio ancora il dottor Bianchi e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,45.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 21 maggio 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

