

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**55.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 7 MAGGIO 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

55.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 2003**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO RUSSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione del componente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, Attilio Fossati:</b>	
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3	Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	9, 14
<b>Audizione del direttore generale dell'APAT, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Giorgio Cesari:</b>		Fossati Attilio, <i>Componente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti</i> .....	9
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 8, 9	<b>Audizione del componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita, Carlo Di Palo:</b>	
Cesari Giorgio, <i>Direttore generale dell'APAT</i> .....	3, 6, 8	Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	14, 18
Piglionica Donato (DS-U) .....	6	Di Palo Carlo, <i>Componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita</i> ...	15



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO RUSSO

**La seduta comincia alle 14.20.**

*(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 del direttore generale dell'APAT, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Giorgio Cesari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore generale dell'APAT, Giorgio Cesari.

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 alla definizione normativa della nozione di rifiuto.

Ricordo che la Commissione ha già ascoltato su tale materia i rappresentanti di Greenpeace, dell'UNI (Ente nazionale italiano di unificazione), di Ambiente Italia, dell'ENEA, di Legambiente e dell'Associazione ambiente e lavoro. L'audizione dell'ingegner Cesari, direttore generale dell'APAT, fornirà un utile contributo ai lavori della Commissione, consentendo 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 la parola all'ingegner Cesari, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT.* La ringrazio, presidente. Ho pensato di fare cosa utile preparando una memoria, che consegno agli atti della Commissione, alla quale farò riferimento nella mia introduzione al problema. Ho ritenuto opportuno affrontare la questione innanzitutto attraverso un quadro di riferimento europeo e, nei limiti del possibile, mondiale, che illustri il modo in cui si opera negli altri paesi e la situazione in cui questi si trovano.

Il problema concernente la definizione di rifiuto rappresenta una questione ancora aperta, che si ripropone da anni sia a livello comunitario, sia in ambito OCSE e dei diversi paesi dell'Unione. La nostra speranza è che si possa risolvere in un arco temporale piuttosto breve.

Nella relazione abbiamo fatto innanzitutto riferimento all'OCSE, in cui il problema relativo alla distinzione tra rifiuti e materiali era stato affrontato già a partire dagli anni '90, ma nel 1998 è stato elaborato un documento che detta linee guida da utilizzare, caso per caso, per operare una possibile separazione tra rifiuti e merci. Tale documento elenca una serie di domande, le cui risposte dovrebbero essere utilizzate dai diversi paesi per giungere ad una distinzione tra ciò che deve essere classificato come rifiuto e ciò che invece può essere classificato come materiale. Le domande sono articolate in quattro principali aree di analisi: considerazioni gene-

rali, caratteristiche e specificazioni, impatto ambientale, uso e destinazione del materiale.

Riguardo alla prima area tematica, le domande riguardano principalmente se il materiale sia prodotto intenzionalmente, se abbia una domanda di mercato ed un valore economico. Per quanto attiene alle caratteristiche ed alle specificazioni, il riferimento è alla presenza di specifici controlli di qualità. L'analisi dell'impatto ambientale riguarda la rispondenza del materiale a certi standard e requisiti. In relazione all'area tematica «uso e destinazione del materiale», le domande sono riferite principalmente alla reale possibilità di un utilizzo diretto del materiale in un ciclo produttivo o commerciale per lo scopo originario o per altro scopo. Il documento dell'OCSE sottolinea in più punti la difficoltà di giungere ad una netta distinzione tra rifiuto e materiale, con una presa d'atto di questo problema, che non ha assolutamente il connotato della semplicità.

Per ciò che concerne l'Unione europea, è a tutti ben noto quanto definito nella direttiva 91/156/CEE; mi permetto di ricordarla perché poi ci saranno diversi riferimenti in ordine al modo in cui è stata applicata nei paesi dell'Unione. Tale direttiva definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato 1 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». Quindi la definizione di rifiuto è la combinazione di due componenti: una oggettiva, rappresentata dalla presenza del materiale nell'elenco dell'allegato 1 alla direttiva, l'altra soggettiva, legata al comportamento del detentore.

Esiste ambiguità in ordine al termine «disfarsi», in inglese *discard*, che ha generato non poche difficoltà interpretative in Italia, ma anche negli altri paesi membri che nella normativa nazionale hanno recepito la direttiva, che si sono trovati in situazioni di contenzioso.

Sul problema della corretta individuazione della nozione di rifiuto è più volte intervenuta la stessa Commissione europea, che ha sottolineato che da molto

tempo ormai la mancanza di convergenza nelle definizioni nazionali e la mancanza di conformità al diritto comunitario rappresentano un grosso problema nel campo della gestione dei rifiuti. Risulta chiaro, infatti, che il problema della definizione di rifiuto presenta rilevanti implicazioni, sia di ordine ambientale, in termini di salvaguardia e tutela della salute e dell'ambiente, sia di carattere economico, intervenendo pesantemente sul funzionamento del mercato; un mercato comune che, per poter funzionare in modo redditizio, richiede criteri, procedure e regole comuni e condivise. Quindi, una non omogenea, anzi spesso disomogenea, applicazione di questa direttiva nei vari paesi dell'Unione determina di fatto distorsioni del mercato; occorrono dunque regole e prescrizioni meno rigide ma più precise rispetto a quelle contenute nel dettato comunitario.

Soltanto cinque paesi (Danimarca, Finlandia, Spagna, Svezia e Italia) hanno recepito correttamente tutti gli elementi pertinenti alla definizione di rifiuto, mentre gli altri dieci membri hanno introdotto nelle legislazioni nazionali modifiche di diversa natura. Se andiamo a vedere l'estesa applicazione di tutte le differenti nozioni di rifiuto, i dieci paesi diventano undici, rientrandovi anche l'Italia a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 2002, n. 178, che all'articolo 14 contiene l'interpretazione autentica della definizione di «rifiuto».

Esiste indubbiamente la necessità di garantire un'uguale applicazione della legislazione comunitaria sui rifiuti a livello di tutti i paesi dell'Unione, per la certezza del diritto, la trasparenza e l'applicabilità delle procedure. Ciò ha indotto lo stesso Consiglio europeo, nella decisione 1600/2002/CE relativa al sesto programma comunitario d'azione per l'ambiente, ad individuare tra le azioni prioritarie, «l'elaborazione o revisione della normativa sui rifiuti».

Quanto alla nozione di rifiuto nei paesi dell'Unione europea, facciamo riferimento a quelli che hanno problemi rispetto all'adozione della direttiva.

Per esempio, in Francia la legge di riferimento è la n. 663 del 1975, così come modificata dalla legge 13 luglio 1992, n. 646, che ha recepito la direttiva 91/156/CEE, che all'articolo 1 definisce rifiuto «ogni residuo di processi di produzione, trasformazione e utilizzazione; tutte le sostanze, i materiali, i prodotti o più generalmente tutti i beni mobili abbandonati o che il detentore destini all'abbandono». Vi è quindi un discostamento dalla nozione di rifiuto data dalla direttiva 91/156/CEE; è, infatti, quanto meno dubbio che il termine «abbandonare» sia equivalente a «disfarsi» (si tratta di una traduzione piuttosto libera) ed inoltre il riferimento all'abbandono esclude il caso in cui il detentore sia obbligato, per legge, a disfarsi del bene o del materiale. Tra l'altro la Francia non prevede alcun riferimento all'elenco europeo dei rifiuti, e la sua normativa definisce in una forma innovativa i cosiddetti «rifiuti ultimi», che vengono individuati come quei rifiuti «che risultano da un processo di trattamento dei rifiuti e che non sono più suscettibili di essere trattati nelle condizioni tecniche ed economiche del momento». La Francia ha poi elaborato un documento nel quale sono enunciati i criteri attraverso i quali è possibile distinguere un rifiuto da un «non rifiuto»; in particolare un non rifiuto dovrebbe: avere un suo valore di uso; avere specifiche caratteristiche corrispondenti a quelle definite dagli utilizzatori; avere utilizzatori identificabili e stabili a medio termine, cioè una reale domanda di mercato; essere prodotto intenzionalmente, secondo certi standard o a condizioni contrattuali stabilite dall'utilizzatore; essere identificabile dal momento della produzione fino alla fine del suo ciclo vita; permettere transazioni commerciali chiare; garantire alti livelli di protezione ambientale.

Per quanto riguarda la Germania, il sistema giuridico tedesco definisce il «rifiuto» all'articolo 3 della legge del 27 settembre 1994 sulla prevenzione, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, così come modificata dalla legge del 3 maggio 2000. Tale definizione ricalca essenzialmente

quella della direttiva 91/156/CEE; i rifiuti avviati al recupero sono quelli effettivamente recuperati, mentre quelli che non vengono recuperati sono quelli da smaltire. Nella legislazione tedesca c'è, quindi, una distinzione in parte innovativa tra «rifiuti destinati al recupero» e «rifiuti destinati allo smaltimento». L'allontanamento dalla definizione comunitaria si ha soprattutto laddove la norma tedesca precisa i concetti di: «disfarsi», «intenzione di disfarsi» e «obbligo di disfarsi». Il «disfarsi» si ha quando il detentore avvia i beni mobili ad operazioni di recupero o smaltimento, con una precisazione che la direttiva comunitaria non fa; l'«intenzione di disfarsi» va assunta ogni qualvolta che i beni mobili sono generati da operazioni di trasformazione energetica, produzione, lavorazione o utilizzazione di materiali e prodotti; l'«obbligo di disfarsi» ricorre, invece, quando i beni mobili non possono più essere utilizzati per il loro scopo originario, quando le condizioni presenti o future sono tali da mettere in pericolo la collettività o l'ambiente. L'approccio tedesco è, in sintesi, quello di considerare ogni caso nel merito, prendendo anche in considerazione valutazioni di carattere economico e di mercato.

Nel Regno Unito la definizione di rifiuto nell'ordinamento giuridico britannico è contenuta nella *regulation* 19 delle *Waste management licensing regulations* del 1994; la lista di categorie di rifiuti contenuta nella parte II della tabella 4 delle *regulations* del 1994 corrisponde all'elenco contenuto nell'allegato 1 alla direttiva 91/156/CEE, mentre il catalogo europeo dei rifiuti (EWC) non viene preso in considerazione. Inoltre il Regno Unito ha introdotto, seppur con modalità diverse rispetto agli altri Stati membri, alcuni elementi di novità. In particolare citiamo la circolare n. 11 del 1994, che stabilisce che una sostanza od un oggetto sia classificato come rifiuto qualora sia incluso in una delle categorie individuate nella parte II della tabella 4 delle *regulations*, sia oggetto dell'intenzione o dell'obbligo di disfarsene da parte del detentore o non faccia più parte di un circuito commerciale o di un ciclo di

utilizzo (*chain of utility*). Le prime due condizioni sono conformi alla legislazione comunitaria, la terza, ripresa nelle linee guida dell'OCSE, costituisce un elemento di difformità. Importante al riguardo è anche la precisazione fatta nella circolare riguardo a cosa debba intendersi per operazione di recupero: l'Alta corte di giustizia inglese ha escluso dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti i rottami metallici.

Per quanto riguarda la legislazione austriaca, il documento n. 434 del 1996 afferma che i rifiuti sono quegli oggetti di cui il proprietario o detentore desidera o voglia disfarsi o si disfi (manca il concetto dell'obbligatorietà) e quelli la cui raccolta e trattamento come rifiuto sono richiesti per un interesse pubblico. Nella relazione sono riportate le caratteristiche per definire « un interesse pubblico ». Comunque, non rientrano nella definizione di rifiuto « le merci nuove ancora in uso e le merci che vengono utilizzate o riciclate nel luogo di produzione ». Il catalogo europeo dei rifiuti non viene preso in considerazione per il recepimento della normativa comunitaria.

Quanto ai Paesi Bassi, la legislazione olandese non ha recepito correttamente la definizione di rifiuto, non ha recepito l'allegato 1 alla direttiva 91/156/CEE ed il catalogo europeo dei rifiuti. Comunque, i Paesi Bassi hanno individuato alcuni criteri per distinguere un rifiuto da un non rifiuto. Il materiale, per non essere classificato come rifiuto, deve: essere utilizzato al cento per cento nel processo produttivo, non essere soggetto ad alcuna operazione di recupero o smaltimento ed essere trasportato direttamente dal produttore al soggetto che lo utilizzerà.

Lo Stato greco, attraverso la decisione del 17 maggio 1996 sulle misure e condizioni per la gestione dei rifiuti solidi, ha recepito l'allegato 1 alla direttiva 91/156/CEE, ma non ha trasposto la definizione di rifiuto come tale.

L'Irlanda, attraverso il documento sulla protezione ambientale del luglio 1996, ha adottato la definizione contenuta nella direttiva 91/156/CEE. Tuttavia alla defini-

zione di rifiuto è stato aggiunto un concetto che non è presente nella normativa comunitaria, e cioè che « la sostanza e il materiale o l'oggetto da considerare rifiuto, è rifiuto fino a che non se ne provi il contrario ».

DONATO PIGLIONICA. Ci sono diverse scuole di pensiero !

PRESIDENTE. Quella dell'Irlanda mi pare veramente particolare...

GIORGIO CESARI, *Direttore generale dell'APAT*. È proprio l'opposto di quella di altri.

Cito anche il Lussemburgo, perché non è stato recepito il catalogo dei rifiuti, mentre è stato recepito l'allegato 1 della direttiva 91.

Il Portogallo, attraverso il decreto del 1997, ha recepito la definizione di rifiuto e anche il catalogo europeo ma non l'allegato 1.

Per quanto riguarda il Belgio, le regioni delle Fiandre, di Bruxelles e della Vallonia hanno recepito la definizione di rifiuto della direttiva 91/156/CEE ma non il catalogo europeo dei rifiuti.

Scusate per questo lungo *excursus*, ma probabilmente è stato utile per dimostrare che non siamo soli in questo *mare magnum* della definizione di rifiuto. Di qui la curiosità di verificare quanto avviene negli Stati Uniti, dove indubbiamente dal punto di vista di legislazione e di regolamenti ambientali vi è una storia piuttosto lunga. Ci sono delle pubblicazioni ufficiali inerenti i regolamenti, le proposte di regolamento, così come le ordinanze esecutive, riportati su un apposito registro federale, in cui è prevista un'apposita codificazione con la suddivisione dei settori generali di competenza del Governo federale in 50 titoli; il titolo 40, istituito nel 1995, quindi abbastanza recentemente, serve a diffondere e a semplificare l'accesso ai regolamenti in materia ambientale e raccoglie le disposizioni di competenza della Environment protection agency (EPA). Nel complesso, vengono forniti, per quanto attiene

ai rifiuti, tutti i criteri che ne consentono una classificazione, nonché le linee guida per una loro corretta gestione.

Per rifiuto solido si intendono letteralmente l'immondizia, gli scarti, i fanghi derivanti dagli impianti di trattamento delle acque reflue e così via; vi è una definizione piuttosto puntuale. Ma ancora più puntuale è la definizione di rifiuto solido riportata al capitolo 1, parte 261, paragrafo 261.2, del titolo 40 del codice citato, una sezione che, pur essendo esplicitamente dedicata all'identificazione ed alla classificazione dei rifiuti solidi pericolosi, fornisce anche la definizione di rifiuti solidi. In particolare viene definito rifiuto solido qualunque materiale di scarto che non rientri nelle esclusioni di cui a certi paragrafi del codice e che risulti: abbandonato nel senso di smaltito in discarica, stoccato o trattato, ma non riciclato; utilizzato in maniera tale da costituire una forma di smaltimento (come alcune tipologie di fanghi); avviato a combustione, nel caso di determinati materiali; recuperato nel caso dei materiali elencati (vi è tutta una trattazione estremamente precisa, che non lascia molte possibilità di errore); intrinsecamente simile ad un rifiuto, a prescindere dall'operazione di riciclaggio adottata. Viene quindi fornita la definizione di rifiuto solido pericoloso.

Con riferimento al paragrafo 261.4 va evidenziato come la lista dei materiali da non considerarsi rifiuti sia estremamente dettagliata, essendo le diverse tipologie di materiali analizzate nello specifico. Ad esempio, vengono esclusi dalla lista dei rifiuti i materiali secondari che sono recuperati e riavviati nel processo da cui erano stati inizialmente generati, purché sia garantito che tali materiali rientrino in un ciclo chiuso. Vengono anche escluse alcune tipologie di rottami metallici avviate a riciclo ed alcuni componenti derivanti dalla rottamazione. Lo stesso paragrafo 261.4 - la cui lettura è interessante anche per il cittadino - stabilisce inoltre le condizioni per le quali i rifiuti solidi possano essere considerati non pericolosi, fornendo anche in questo caso una lista particolareggiata. I principi su cui si basa

la distinzione tra rifiuto e non rifiuto appaiono la destinazione del materiale in funzione delle sue caratteristiche qualitative ed il rispetto di determinate procedure di gestione, a garanzia della tutela dell'ambiente.

La relazione che vi ho fornito contiene poi alcune considerazioni conclusive: il primo elemento che l'analisi di questa legislazione evidenzia è la difficoltà di pervenire ad un'univoca definizione legale di rifiuto. È essenziale che si pervenga, tra i diversi paesi dell'Unione, ad un'unica definizione di rifiuto, che sia accompagnata dall'esigenza di favorire una reale riduzione dei rifiuti attraverso azioni di incentivazione della prevenzione e di tutte le forme di riuso, riciclaggio e recupero. Tale impostazione presuppone da un lato la rigida applicazione del principio della responsabilità del produttore e dall'altro la garanzia della presenza di un sistema efficace di controlli. L'individuazione del punto in cui un materiale assume le caratteristiche di rifiuto e quello in cui un rifiuto torna ad essere un bene utilizzabile rappresenta senz'altro uno degli aspetti di maggior rilevanza.

Appare necessario individuare precise condizioni tecniche e standard di qualità che consentano di equiparare il materiale in questione alla materia prima equivalente, per poter definire tale materiale come materia prima secondaria e, quindi, come « non rifiuto ». Si tratta di un'impostazione ampiamente condivisa dal comitato TAC (Technical adaptation committee on waste legislation), che assiste la Commissione europea, e che presuppone un'analisi tecnica basata sui singoli flussi di rifiuti. Appare evidente che al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente gli standard di qualità devono non solo essere basati su valutazioni di carattere commerciale ed economico ma opportunamente integrati con valutazioni di carattere ambientale. D'altra parte, il continuo sviluppo scientifico e tecnologico comporta una costante evoluzione anche dei sistemi di recupero dei rifiuti, che comporta necessariamente un certo grado di elasticità, perché la



tecnologia attuale è ben diversa da quella di dieci o vent'anni fa. Un'identificazione di un materiale come rifiuto che sia immutabile nel tempo e che valga a prescindere dalla destinazione d'uso del materiale stesso appare, pertanto, una strada non percorribile. Si richiede una stretta collaborazione tra enti scientifici e di ricerca, istituti di normazione, operatori economici, organismi di controllo, pubbliche amministrazioni ed enti locali. Rappresentando l'APAT non posso che sottolinearne l'utilità in questo senso, in quanto espleta anche funzioni di coordinamento del sistema dei controlli e quindi può fornire un valido supporto sia per l'individuazione degli standard di qualità e delle caratteristiche merceologiche delle materie prime secondarie, sia per la messa a punto di linee guida più generali.

A nostro giudizio, l'obiettivo finale potrebbe essere quello di pervenire, come negli Stati Uniti, alla messa a punto di una lista positiva ed ampia di materiali da non considerare come rifiuti, essendo analizzati nello specifico in funzione delle caratteristiche del ciclo produttivo, delle specifiche merceologiche e di qualità e delle possibili attività di recupero di destinazione. Si tratta di un approccio già seguito dal legislatore nazionale che, unico in Europa, con i decreti 5 febbraio 1998 e 2 giugno 2002, ha individuato i rifiuti pericolosi e non pericolosi e quei materiali che, derivanti da particolari processi di recupero dei rifiuti e rispondendo a determinate caratteristiche, assumono la valenza di materie prime secondarie. Indubbiamente è un primo tentativo che va sicuramente approfondito ed ampliato ad ulteriori flussi di rifiuti, in collaborazione con gli operatori economici che devono garantire il mercato in cui sono coinvolti.

La definizione di rifiuto deve essere adottata in chiave europea e si auspica che tutto venga riportato in una sede più ampia, che è quella comunitaria, visto che la dialettica all'interno dei paesi è talmente diversificata ma anche abbastanza interessante dal lato dei punti di vista e delle opinioni espresse da meritare di essere affrontata in sede comunitaria.

Sono state già avanzate ipotesi di criteri per l'individuazione di flussi prioritari, quali carta e rottami metallici, che dovrebbero essere ampliati con altri cicli consolidati come il vetro, il legno, la plastica. Le caratteristiche qualitative di un materiale non possono rappresentare l'unico criterio per la classificazione come materia prima secondaria, ma dovrà essere anche garantito l'effettivo utilizzo di tale materiale. L'articolo 14 della legge 8 agosto 2002, n. 178, che fornisce l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto, adotta in parte tale approccio, specificando che non sono assimilabili ai rifiuti i beni o le sostanze e i materiali residuali di produzione o di consumo che possono essere o sono effettivamente riutilizzati nel medesimo o analogo ciclo produttivo e di consumo.

Il problema effettivo, ai fini di una corretta applicazione della norma, è rappresentato dalla garanzia di un adeguato sistema di controllo che deve assicurare il reale riutilizzo del rifiuto, verificando l'effettiva destinazione del materiale prodotto. Ciò che va raggiunto è, in sostanza, l'equilibrio tra semplificazione amministrativa, che tutti auspichiamo, e garanzia di tutela ambientale, alla quale certamente si può contribuire, in chiave più europea che nazionale, abbandonando la politica ormai desueta del *command and control*.

**PRESIDENTE.** La testimonianza della complessità della materia e dell'opportunità della nostra azione cognitiva è stata esemplare. Secondo lei il problema effettivo, ai fini di una corretta applicazione della norma, è rappresentato dalla garanzia di un adeguato sistema di controllo. Quali potrebbero essere le coordinate più efficaci su questo fronte?

**GIORGIO CESARI, Direttore generale dell'APAT.** Il controllo deve essere preventivo e successivo; quello preventivo deve essere rappresentato da liste chiare, da definizioni che non lascino dubbi ai cittadini onesti; mi riferisco ovviamente agli operatori che intendano operare in maniera legale. D'altra parte il concetto di

prevenzione è legato all'elasticità; non possiamo negare che la tecnologia cambia, fa passi da gigante, e quindi irrigidire una lista è un passaggio che potrebbe costarci molto caro. Dall'altro lato vi è indubbiamente un sistema di controllo: seguita la lista e definita la correttezza della non immobilità del sistema, gli organismi preposti (ho citato anche l'APAT) possono operare in maniera chiara e anche in termini molto meno pervasivi di quelli attuali, dove in effetti l'interpretazione troppo spesso è legata a forme di traduzione dall'inglese, che possono essere oggetto di contenzioso o di differenti punti di vista.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ingegner Cesari, la cui audizione è diventata una piacevole consuetudine, sempre utile e stimolante ai fini della comprensione dei complessi fenomeni che stiamo affrontando. Avremo altri momenti e motivi di confronto e di incontro. Buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del componente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, Attilio Fossati.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Attilio Fossati, componente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

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 alla definizione normativa della nozione di rifiuto.

L'audizione del dottor Attilio Fossati fornirà un utile contributo al fine di acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche che afferiscono alla questione della categoria dei rifiuti. Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la pa-

rola al dottor Fossati, riservando eventuali domande dei commissari al termine del suo intervento.

**ATTILIO FOSSATI, Componente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.** Vorrei innanzitutto scusarmi con la Commissione perché non ho avuto il tempo di predisporre una relazione, essendo stato avvisato solo ieri sera dal presidente dell'Osservatorio della mia partecipazione all'odierna audizione. Comunque, vi dirò tutto quello che so e vi farò pervenire in un momento successivo un dossier sulla materia.

Per ragioni di ufficio ho avuto modo di occuparmi per molti anni, sin dal 1989, della definizione di rifiuto: il problema è rappresentato non dalla definizione di rifiuto ma dall'interpretazione che si deve dare a tale definizione. Per anni la Commissione europea, fino al 1995 — quando fu intentata la prima causa contro lo Stato italiano per una delle normative che aveva emanato — si è sempre preoccupata di assicurare l'uniformità della definizione di rifiuto nelle legislazioni dei vari Stati membri, uniformità che, come credo vi abbia detto il direttore dell'APAT, Cesari, non è stata raggiunta. Il vero problema nasce dal fatto che l'interpretazione di questa definizione, che è assolutamente oscura, è diversa da Stato a Stato.

Procederei ora ad un breve *excursus* storico della definizione di rifiuto, elencando solo i fatti, tutti documentati, che possono dare un'indicazione del problema. Dopo l'introduzione da parte della Commissione europea della definizione di rifiuto nel marzo 1991, in data 22 luglio 2002 è intervenuta una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che, elencando le priorità, ha affermato che « compito prioritario da attuare nell'ambito della disciplina dei rifiuti è la precisazione della distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è e lo sviluppo di criteri adeguati per l'ulteriore elaborazione degli allegati 2A e 2B della direttiva-quadro sui rifiuti ». Questo significa che la Commissione europea, a 11 anni di distanza dalla definizione di rifiuto — bontà sua, se

consentite — ha parlato della necessità di distinguere tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è.

Voglio precisare che, nell'ambito dei vari Stati membri, sono previste anche delle sanzioni penali collegate alla verifica della presenza di un rifiuto tra le varie fattispecie di prodotti. Vi è un fatto ancora più pesante, a mio avviso: nelle varie contestazioni fatte durante la causa n. 103/02, con cui è stato impugnato il decreto del 5 febbraio 1998, dato che la Commissione vorrebbe, sui rifiuti non pericolosi, addirittura la quantificazione preventiva all'inizio di ogni anno di quanti ne possano essere recuperati, si è affermato che «ciò dimostra tuttavia ancora una volta che non è vero che la direttiva mira all'eliminazione della disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia di smaltimento e di recupero». Si tratta di un'affermazione pesantissima e non condivisibile, a mio modesto e personale avviso, per una serie di motivi.

In primo luogo, se è vero che una decisione ha valore per come viene recepita nei singoli Stati membri, è altrettanto vero che la definizione di rifiuto è contemplata anche nel regolamento europeo n. 259 sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti. Un regolamento è direttamente applicabile e, quindi, se sulla decisione ci potrebbero essere varie interpretazioni, il regolamento non è assolutamente passibile di interpretazioni differenziate tra Stato e Stato. Una delle «grane» emerse recentemente con il famoso caso di Udine (conoscete sicuramente la questione, che ha portato all'emanazione di una sentenza di Cassazione, ma non entro nel merito), è scaturita dal fatto che il regolamento n. 259 ha precisato che nell'ambito degli Stati europei si deve avere una legislazione uniforme, perché non è possibile che un paese, a parità di fattispecie, consideri un materiale come non rifiuto e un paese come rifiuto. Abbastanza grave è anche una circostanza notificata alla Commissione fin dal 1993 e che non ha mai ricevuto risposta: il regolamento n. 259 sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti si ispira alla cosiddetta convenzione di Ba-

silea, raggiunta nell'ambito dell'OCSE; la definizione contenuta in tale convenzione si basa sul concetto di «abbandono» e non su quello di «disfarsi», salvo vedere cosa significhi quest'ultimo termine. Per la convenzione l'operazione di recupero non è, come previsto nella direttiva n. 91/156 un'operazione distinta, ma è una deliberazione di smaltimento; in pratica, la convenzione ha un suo presupposto fondamentale di origine diversa. Il regolamento n. 259 quindi va avanti per conto suo. Esiste questa discrasia di fondo e tutte le volte che tale regolamento deve mutuare indicazioni della convenzione si incontrano difficoltà e ci si dimentica che il presupposto di base è diverso.

Dico di più: ai lavori delle commissioni OCSE, che si tengono a Parigi, la Commissione europea non rappresenta gli Stati membri; ogni paese partecipa per conto proprio, e non è raro che nei verbali le versioni siano profondamente differenti. A parte questo, il fatto che la direttiva non miri all'armonizzazione contraddice i consideranda inseriti nell'originaria direttiva n. 75/442 e poi nella versione della n. 91/156. Nei consideranda della direttiva n. 75/442 si parlava anche dell'opportunità di operare tale armonizzazione alla luce dell'articolo 100 del trattato CEE e, nella direttiva n. 91/156, si aggiungeva che «una disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia di recupero e smaltimento dei rifiuti può incidere sulla qualità dell'ambiente e sul funzionamento del mercato interno». È abbastanza ovvio cosa questo voglia dire: se in un paese, a parità di fattispecie, un prodotto è non rifiuto, si ha una distorsione di concorrenza anche da questo punto di vista.

Voglio ricordare che le stesse relazioni in ambito europeo evidenziano questo particolare. Laddove si dava un'immagine rassicurante e sembrava che solo l'Italia avesse questo tipo di problemi, la verità era che dei problemi dell'Italia si è saputo con largo anticipo, mentre degli altri paesi si è saputo a partire dal 1995, in occasione del primo problema emerso con la causa Tombesi, quando gli altri Stati sono stati costretti a scrivere quale fosse la loro

legislazione nelle varie memorie difensive. Nelle relazioni sono evidenziati tutti i problemi, tra i quali uno fondamentale: la direttiva n. 91/156 ha riferito il concetto di « disfarsi » non già al produttore iniziale di rifiuti, come l'originaria n. 75/442, ma al detentore, aggiungendo che per detentore si intende il produttore iniziale di rifiuti o chi detiene il materiale, in sostanza chi ne ha il possesso giuridico o fisico. La Commissione ha dovuto convenire che si tratta di un problema, perché nel ciclo vitale di un materiale non è detto che il produttore iniziale di rifiuti coincida con il detentore; anzi, normalmente questo non avviene. Così pure non è detto che il detentore sia unico. Noi abbiamo dei cicli vitali di materiali in cui sono presenti dieci o dodici detentori.

A questo punto occorre chiedersi a quale detentore occorra riferirsi, quando si parla di intenzione del detentore di « disfarsi ». Apro un inciso a proposito del termine « intenzione »: è sbagliata persino la traduzione, perché nella versione italiana della direttiva troviamo le parole « abbia deciso di disfarsi », mentre in tutte le altre lingue si parla di « avere l'intenzione di disfarsi ». Probabilmente si tratta di una visione differente, perché l'intenzione è una cosa diversa dalla decisione: io posso avere un'intenzione ma posso anche non decidere. Ripeto: a quale detentore occorre fare riferimento? Se si ha a che fare con dieci detentori, dobbiamo fare riferimento a quello che in quel momento detiene il materiale e verificare se vi sia in lui l'intenzione di disfarsene? Infatti, probabilmente costui ha ricevuto il materiale da un'altra persona che se ne è voluta disfare. La stessa Commissione, nella relazione del 1996, ha sostenuto che è molto difficile capire quando il detentore di un materiale se ne disfi, un altro lo prenda, se se ne voglia o meno disfare e così via.

Il Parlamento italiano, nel corso degli anni, si è fatto ripetutamente carico di questo problema (si possono consultare gli archivi). Nell'ottobre 1995, mentre si stava predisponendo una prima proposta di legge sulla definizione di rifiuto, nell'ambito della Commissione ambiente della

Camera il presidente Formenti e l'onorevole Gerardini invitarono i responsabili dell'unità, i dottori Trani e Onida, a recarsi in Commissione a dare indicazioni al Parlamento per ispirare una corretta interpretazione della definizione di rifiuto. Con lettera scritta costoro declinarono l'invito affermando che si stava vedendo cosa fare, ma poi, dopo due mesi, si aprì una procedura di infrazione, che non ha avuto seguito, perché la definizione di rifiuto non è stata data. Il 29 settembre 1998 la Commissione ambiente della Camera approvò la risoluzione n. 7-00525, a firma Gerardini e altri, che impegnava il Governo ad elaborare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, una proposta del nostro paese che contenesse chiari riferimenti per la definizione di « rifiuto » e del termine « disfarsi », nonché per la distinzione tra rifiuto e prodotto, attivandosi presso l'Unione europea perché fosse discussa tutta la materia. Il 10 settembre 1999 il Senato approvò una proposta di legge, presentata dal presidente Giovannelli (atto Senato n. 4064), che conteneva un'interessantissima relazione, basata sulla circostanza del tutto condivisibile che uno Stato, in assenza di indicazioni da parte della Commissione, ha il sacrosanto dovere, oltre che diritto, di dare un'interpretazione della distinzione tra rifiuto e non rifiuto soprattutto in base al principio *nullum crimen sine lege*. La gente infatti deve sapere quando si configurano un reato.

La relazione anteposta alla proposta di legge fa un'illustrazione in questo senso. L'articolo 14 del recente decreto-legge si è ispirato alla proposta n. 4064, con una differenza non di poco conto: quanto al concetto di obbligo di disfarsi, nella relazione della proposta di legge si diceva che quando ci si trovava in presenza di un materiale pericoloso si configurava comunque l'obbligo di disfarsene. L'originario testo dell'articolo 14 non aveva previsto l'obbligo di disfarsi che si configura nel momento in cui si è di fronte ad un materiale pericoloso, che fu introdotto in virtù di un emendamento. Va però ricordato che la definizione di rifiuto contenuta

nella direttiva n. 91/689, che si occupa di rifiuti pericolosi, non è diversa da quella data dalla direttiva n. 91/156 e pone comunque come obiettivo prioritario l'accertamento dell'atto del disfarsi o dell'intenzione del disfarsi.

La Corte di giustizia europea ha avuto un'interessante evoluzione, come si evince dalle sentenze emanate su questa materia, che vi farò pervenire in un momento successivo. All'inizio si diceva una cosa condivisibile da tutti, vale a dire che non basta la potenzialità economica di un materiale per non farlo rientrare nella fattispecie dei rifiuti; questo concetto, nella legislazione italiana, è stato tratto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 1990, di cui vi darò conto. In sostanza, la Commissione europea non ha mai espresso alcun criterio interpretativo — nel 2002 ha detto che occorre distinguere —, ma ha dettato taluni criteri interpretativi, in quanto ha riaffermato che dipende tutto dal discorso del « disfarsi ». Si può dare una o un'altra interpretazione di questo termine, si può dire quello che si vuole, ma per come attualmente è congegnata la definizione di rifiuto preliminarmente occorre chiarire il significato del termine « disfarsi ».

A proposito dei materiali che non subiscono trattamento preliminare, nella sentenza 18 aprile 2002, causa n. 9/2000 della Palin Granit Oy, si aggiunge un concetto molto interessante: oltre ai criteri derivanti dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, disattendendo tutte le memorie difensive della Commissione, « il grado di probabilità di un riutilizzo di tale sostanza senza operazioni di trasformazione preliminare costituisce un secondo criterio utile » (per dire che non è rifiuto); « se poi il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto ». Le varie sentenze della Corte di giustizia europea — e non poteva essere diversamente, perché si riferiscono ai singoli casi

— alla fine non dettano dei criteri di carattere generale; di volta in volta ne prevedono qualcuno. Il problema cui ci si trova di fronte e che fu evidenziato nella proposta di legge n. 4064 è che occorre un minimo criterio generale, altrimenti la situazione diventa veramente difficile.

Secondo la direttiva n. 75/442 il rifiuto era una sostanza od oggetto di cui il detentore si disfa e abbia l'obbligo di disfarsi. Non si parlava ancora della decisione di disfarsi, che fu recepita dalla direttiva n. 915/82 con il concetto di abbandono, per cui rifiuto era qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana, da cicli naturali, abbandonata o destinata all'abbandono. Si tratta di un concetto molto più chiaro, perché il termine disfarsi non è molto chiaro.

In attuazione dell'articolo 2 della legge n. 475 del 1988 sono state previste le materie prime secondarie. La provincia di Trento eccepì la possibilità dello Stato di riservarsi il potere di individuare le materie prime secondarie, ma il ricorso fu respinto con la sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 30 ottobre 1990, che ha enunciato un principio che è sempre stato presente in tutti questi anni nelle leggi italiane. Parlando della possibilità da parte dello Stato di individuare le materie prime secondarie, si disse che « né contro tale conclusione può valere l'argomento presente in recenti sentenze della Corte di giustizia europea e di giudici nazionali, per i quali la disciplina dei rifiuti va applicata a qualsiasi residuo oggettivamente destinato all'abbandono, senza che rilevi la sua suscettibilità ad essere impiegato nell'attività produttiva. Infatti, non è l'intrinseco valore patrimoniale del residuo o l'astratta suscettibilità dello stesso ad essere riutilizzato in un processo di trasformazione economica a far considerare il residuo come materia prima secondaria, ma è piuttosto la sua attuale, effettiva ed oggettiva destinazione finale alla produzione a renderlo sottoponibile al distinto regime giuridico delle materie prime secondarie ». Con ciò ha introdotto un concetto supple-

tivo rispetto alla definizione di rifiuto, che probabilmente è stata letta in maniera erronea dalla Commissione europea.

Anche sull'articolo 14 — che io non difendo, limitandomi ad enunciare quanto è scritto; non so come sia scaturito e tutti i giudizi sono possibili — una cosa deve essere chiara: la Commissione europea ha letto quell'effettiva ed oggettiva utilizzazione in esso prevista come un criterio (questo è sostenuto nella procedura di infrazione che ha aperto) per cui la legislazione italiana riconosce che ci sono dei rifiuti e si esonera. Non è così; la legislazione italiana cerca di dare un'interpretazione, che può essere condivisa o meno, se esista o meno l'atto di disfarsi e poi introduce dei criteri oggettivi per dire quando ci sia o meno il « disfarsi ». Non è una presunzione *iuris et de iure*, proprio perché nei criteri si afferma che non basta la destinazione e quindi la potenziale riutilizzabilità, ma che bisogna riscontrare l'effettiva ed oggettiva riutilizzazione. È la frase mutuata dalla sentenza della Corte costituzionale. Nel primo decreto-legge emanato dal ministro Spini nel 1993 (mi pare ce ne siano stati 19), all'articolo 8 si parlava di effettivo abbandono; quando fu impugnata la famosa sentenza Tombesi e le altre si continuò a dire che l'Italia considerava solo il potenziale valore economico; invece si considerava anche l'effettiva ed oggettiva riutilizzazione. La sentenza della Corte costituzionale è dell'ottobre 1990; la sentenza Vessoso è antecedente di otto mesi, e quindi quando la Corte ha precisato l'esistenza dell'effettiva ed oggettiva riutilizzazione aveva ben presente questo discorso.

Il 26 marzo 1991 fu emanata la direttiva n. 91/156. Qui sono iniziati i problemi, perché si introdusse l'elemento soggettivo della decisione di disfarsi (negli altri paesi si trattava di intenzione di disfarsi). Andrà chiarito se si sia trattato di un errore di traduzione; infatti, pur non conoscendo le lingue, so che il termine decisione nelle altre lingue è tradotto in maniera diversa. A mio avviso nella lingua italiana un conto è l'intenzione di disfarsi e un altro conto è la decisione di disfarsi.

Si introdusse una distinzione tra recupero e smaltimento e si fece riferimento, quanto all'intenzione del disfarsi, al detentore. In Italia fu costituito, ai sensi dell'articolo 18 della direttiva n. 91/156, un gruppo *ad hoc* per individuare la definizione di rifiuto. Questo gruppo ha lavorato per tre anni, ma non ha fatto assolutamente nulla; si disse che si attendevano le decisioni dell'OCSE, ma si trattava di una deduzione erronea, perché l'OCSE aveva un concetto diverso. A tutt'oggi a livello di Comunità europea non sono state date delucidazioni; è chiaro soltanto che tutti devono avere uguali diritti e che è tutto rifiuto tranne ciò di cui il detentore non si disfi. È esattamente l'opposto. Sia nella direttiva n. 75/442, sia in quella n. 91/156, si parla di una lista positiva. In sostanza, per dimostrare che un materiale è rifiuto esso deve innanzitutto essere contenuto nel famoso allegato A, e questa è una presa in giro perché secondo il punto q) 16 dell'allegato A tutti gli altri materiali non compresi nei 15 punti precedenti sono rifiuti. Quindi, potenzialmente è tutto rifiuto. Però si dice anche che occorre dimostrare l'intenzione di disfarsi. L'ultima sentenza della Corte di cassazione, di cui vi lascerò copia, fa riferimento a questo problema, sul quale la Commissione non ha mai dato indicazioni.

In data 10 maggio 1995 la Germania fu condannata anzitutto decidendo sulla definizione di rifiuto antecedente l'ultima definizione che era stata data nel 1994 da questo paese. Si disse infatti che occorreva dare una lezione ai vari paesi. Poi si ribadì il concetto della prudenziale riutilizzabilità come requisito insufficiente per esonerare il materiale dalla normativa sui rifiuti. Fu condannata, peccato però che l'ultima definizione del 1994 faceva riferimento alla volontà del detentore. Non risulta allo stato che siano state intraprese azioni nei riguardi della Germania e non risulta che siano state intraprese azioni — ma può darsi che vi siano state — nei riguardi della Francia. Quest'ultima — bade bene — non solo ha interpretato in maniera diversa ma ha emanato addirittura

tura delle linee guida, mai smentite, con indicazioni dettagliate dei criteri che possono essere dettati, giusti o sbagliati che siano. L'Italia, in sede di gruppo *ad hoc*, aveva presentato, per il tramite della dottoressa Musumeci, allora rappresentante del Governo italiano, una serie di indicazioni e di criteri distintivi, ma il gruppo *ad hoc* non ne ha tenuto conto e ha recepito quelli adottati dall'OCSE. L'Inghilterra parla di concetto di catena di utilità, e non risulta che nei suoi riguardi sia stata mai intrapresa qualche azione.

Curiosa è la prima azione intrapresa contro l'Italia; finalmente gli altri paesi devono descrivere, nelle loro memorie, tutto quello che stanno facendo e, a parte il discorso della Francia, della Spagna e dell'Olanda, che considerano ciò che esce dal trattamento di recupero una materia prima secondaria, la tanto virtuosa Danimarca, almeno stando a quella memoria difensiva, rimette la definizione di rifiuto, vale a dire la verifica se esista o meno un rifiuto, ai singoli comuni, di anno in anno, in base al valore economico del materiale. Faccio presente che la Danimarca all'epoca contava 185 comuni. Dal 1995, quando l'Italia è stata condannata, il procuratore Jacobs e gli altri hanno dettato una serie di indicazioni e di criteri.

Uno dei più grossi studiosi della materia, il pretore di Terni Santoloci, nel 1995 ha fatto condannare una multinazionale che opera in tutti i campi, che affitta dei panni per pulire e ne detiene la proprietà: li prende, li lava e poi li restituisce. Questa sentenza è stata confermata. Nel 1999 la Commissione europea ci ha scritto una lettera — considerate che questa ditta aveva ricevuto dei premi in tutta Europa proprio perché preveniva il problema dei rifiuti — estremamente pesante: quando una società mantiene la proprietà di un materiale, lo va a prendere, lo lava, lo noleggia, la proprietà è sua e non intende disfarsene, fa un'operazione di manutenzione e non si può in alcun modo parlare di rifiuto.

Il Parlamento si trova davanti ad un problema: a mio avviso, indipendentemente dalla soluzione che vorrà dare, ha

il sacrosanto diritto e dovere di indicare alla gente dei criteri chiari in ordine al concetto di rifiuto. Abbiamo assistito e assistiamo a fenomeni di emigrazione, nel senso di società che avviano attività economiche dove c'è un pretore che la pensa in una certa maniera. Se la Commissione europea dovesse elencare, come avrebbe dovuto fare a norma del regolamento europeo, dei criteri precisi, essi andrebbero applicati in tutti i paesi; ovviamente dovrebbe concordarli con tutti gli Stati membri.

L'ultima indicazione data, che tra i compiti prioritari vi è quello di individuare questi criteri, purtroppo non lascia ben sperare.

Naturalmente, ho parlato a nome dell'Osservatorio. Occorrerà verificare poi l'orientamento dei ministeri competenti.

**PRESIDENTE.** Per la profondità e la capacità di approfondimento che ha avuto sulla materia ci aspettiamo un dossier che sarà certamente un elemento di straordinaria utilità ai fini del nostro lavoro. Ci riserviamo di prevedere anche ulteriori occasioni di incontro per meglio comprendere i fenomeni, alla luce dell'analisi che stiamo compiendo di settimana in settimana. La ringrazio e le auguro buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita, Carlo Di Palo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita, Carlo Di Palo.

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. In particolare, nella giornata odierna si è convenuto di procedere ad una serie di audizioni in merito alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di rifiuto.

L'audizione del dottor Carlo Di Palo, componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita, potrebbe costituire un utile contributo al fine di acquisire dati ed elementi informativi sulle diverse 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 la parola all'ingegner Di Palo, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

CARLO DI PALO, *Componente del direttivo nazionale dell'associazione Ambiente e/è vita*. Ringrazio il presidente ed i commissari di quest'opportunità per la nostra associazione di esprimere il suo punto di vista. Abbiamo predisposto una memoria sull'argomento, che lascerò agli atti, della quale vi illustrerò i punti salienti.

Già nel corso di precedenti audizioni rese dall'associazione alle Commissioni ambiente di Camera e Senato (sulla legge obiettivo, sull'articolo 17 del decreto n. 22 del 1997 a proposito di bonifiche) ed alla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti della XIII legislatura, abbiamo avuto modo di esprimere il nostro punto di vista in materia di definizione del concetto di rifiuto, evidenziando le difficoltà interpretative della norma anche in termini di classificazione dei rifiuti stessi. Tali difficoltà sono state spesso causa di contestazioni e occasioni per il malaffare per effettuare smaltimenti e/o recuperi al limite della legalità, se non addirittura illegali.

In aggiunta a quanto sopra, la nostra azione rivolta anche all'attenzione della signora Wallstrom, responsabile della Commissione ambiente della Comunità europea a proposito dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si è anche concretizzata con il supporto all'elaborazione di un disegno di legge presentato dal senatore Specchia nel corso della precedente legislatura proprio sul concetto di « disfarsi ». Abbiamo ragione di ritenere che l'indagine che la Commissione ha

attivato sulle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di rifiuto nasca dall'esigenza di far fronte, con i dovuti chiarimenti, alla procedura d'infrazione posta in atto dalla Commissione europea sulla definizione autentica di « rifiuto » introdotta, com'è noto, con l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 (il cosiddetto decreto-*omnibus*) del luglio 2002, convertito con legge n. 178 dell'8 agosto 2002.

La nostra posizione in materia di rifiuti, dal concetto di rifiuto, passando poi per i criteri classificatori e per le procedure di recupero e smaltimento, è stata sempre tesa, da una parte, a suggerire al Governo di rendere meno farraginoso la norma con l'apporto di semplificazioni atte a rendere sostenibile il « sistema di gestione dei rifiuti », sia economicamente sia strutturalmente, e, dall'altra, a richiedere al mondo produttivo di muoversi verso una gestione industriale del rifiuto attraverso investimenti mirati, interventi tecnologicamente innovativi nelle strutture di smaltimento e l'effettivo recupero-riciclo dei materiali. Quanto sopra, ovviamente, sotto un attento controllo delle amministrazioni, in considerazione del fatto (dimostrato ampiamente anche dalle conclusioni cui è giunta la precedente Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti) che, nel nostro paese, le azioni di monitoraggio e controllo del « sistema rifiuti » sono apparse finora lacunose, carenti e molte volte conniventi con imprenditori senza scrupoli.

È evidente tuttavia che, nonostante la giusta esigenza e lo sforzo profuso dal legislatore nel conciliare da una parte un'efficace ed effettiva azione di recupero dei rifiuti tramite un'idonea definizione del concetto di « disfarsi » e, dall'altra, un alto livello di protezione ambientale scevro da eccessive semplificazioni, rimanendo comunque nell'ambito della norma comunitaria, non sembra che si siano prodotti del tutto i risultati sperati. Vi è stato uno sforzo notevole da parte del legislatore per semplificare una procedura molto farraginoso, che spesso impediva di raggiungere gli obiettivi, e per salvaguardare l'am-



biente, perché sappiamo che una non corretta gestione dei rifiuti può creare notevoli problemi. Tutta questa azione molte volte ha raggiunto gli obiettivi sperati solo in parte.

Probabilmente si sarebbe dovuto attivare un confronto più meditato ed incisivo, nelle sedi parlamentari, con tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella problematica dei rifiuti. Com'è noto, infatti, la Commissione europea ha posto sotto accusa l'articolo 14 della legge n. 178 dell'8 agosto 2002, che recita: « Interpretazione autentica della definizione di »rifiuto« di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 », aprendo ai sensi dell'articolo 226 del trattato comunitario una procedura d'infrazione nei confronti del Governo italiano, con l'invio al Presidente del Consiglio della comunicazione n. 200/2213-C (2002) 3868. Ciò che è contestato principalmente al nostro paese è di essere venuto meno agli obblighi previsti dalla direttiva 74/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE. La Corte di giustizia europea ritiene infatti che, relativamente alla definizione di rifiuto, un paese membro non possa introdurre a livello nazionale modalità di prova che abbiano come risultato ed effetto quello di restringere l'ambito d'applicazione della nozione europea di rifiuto, escludendo da questo per esempio sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine « rifiuti » ai sensi della direttiva.

Ci è sembrato interessante un passaggio della comunicazione di cui sopra inviata alla Presidenza del Consiglio del nostro Governo: « La Commissione ritiene non sia lecito escludere dall'ambito della normativa di cui alla direttiva le sostanze o gli oggetti dei quali il detentore ha l'intenzione oppure ha l'obbligo di disfarsi, anche se riutilizzati e riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, con o senza necessità di effettuare un trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente in caso non si effettui alcun trattamento preventivo ». Questo ha comportato che alcune sostanze o materiali — per esempio, gli imballaggi metallici, i rifiuti

da operazioni di frantumazione di rifiuti contenenti metalli, ferro, acciaio o metalli misti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione — non sarebbero da considerarsi rifiuti e non ricadrebbero nell'ambito delle disposizioni di trasposizione della direttiva.

È evidente che l'effetto di tale disposizione italiana è di sottrarre larga parte delle sostanze ed oggetti che ricadono nell'ambito della nozione comunitaria di rifiuto modificata, pregiudicandone l'efficacia in Italia. Secondo quanto sopra detto appare chiaro che siano necessarie ulteriori azioni di Governo, sia per rispondere alle contestazioni mosse dalla Commissione europea, sia per evitare che un'eccessiva semplificazione della norma, in antitesi al dettato comunitario, possa innescare un meccanismo di gestione incontrollata dell'intero ciclo dei rifiuti. Considerando che il decreto legislativo n. 22 del 1997 è ancora lungi dall'essere compiutamente attuato, riteniamo che la Commissione, tra i cui compiti vi è certamente quello di suggerire modifiche alla norma vigente (primaria e secondaria) per renderla più praticabile e più gestibile in maniera sostenibile, possa svolgere un ruolo assai efficace di stimolo per il legislatore.

Il nostro auspicio è che, prendendo spunto dalla problematica della nozione di rifiuto e del concetto di « disfarsi », la Commissione stessa possa nel contempo anche riprendere alcune azioni intraprese dalla precedente Commissione d'inchiesta e rimaste incompiute a causa della cessazione dei lavori per scadenza dei termini del mandato parlamentare.

In conclusione, se è pur vero che alcuni nostri quesiti probabilmente potranno trovare risposta nell'ambito del disegno di legge sui testi unici ambientali, attualmente in discussione al Senato, è per noi assai importante cogliere l'occasione dell'odierna audizione per sintetizzare quali azioni ci aspettiamo dalla Commissione.

In primo luogo, relativamente alla problematica inerente alla definizione normativa della nozione di rifiuto riteniamo sia prioritario modificare i decreti sul recu-

pero-riciclo dei rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, imponendo specifiche tecniche più puntuali e oggettivamente praticabili e dimostrabili sui materiali effettivamente recuperabili e/o riciclabili. In merito al concetto di « trattamento preventivo » dei rifiuti, assai vago, come peraltro apparso alla Commissione europea, la norma secondaria o le definizioni della norma primaria debbono specificare una procedura tecnica univoca e puntuale, concretamente percorribile. Il riutilizzo e il recupero dei materiali dai rifiuti non dovrà inoltre prescindere dall'emanazione, nella norma secondaria, dell'individuazione di precise, univoche, omogenee caratteristiche dei singoli rifiuti da sottoporre a recupero-riciclo, in modo che si abbia la certezza che non compromettano in alcun modo le condizioni operative dei cicli in cui sono impiegati e tanto meno gli standard ambientali in cui insiste il ciclo produttivo. Inoltre, è fondamentale la verifica da parte del controllore della reale utilizzazione del rifiuto nel processo di riciclo attraverso procedure che individuino la reale presenza di apparecchiature di processo sul sito di riciclo e la loro effettiva capacità di utilizzare il rifiuto. Infatti, molte volte si vede solo la facciata e dietro non esistono i mezzi e gli strumenti per arrivare allo scopo. Chi riceve il rifiuto da riciclare deve quindi dimostrare la reale compatibilità del materiale con il proprio ciclo produttivo per mezzo di analisi chimiche del flusso abituale d'ingresso nel ciclo produttivo e del materiale che è riciclato.

Relativamente ai punti rimasti insoluti nel corso del lavoro della precedente Commissione d'inchiesta, chiediamo che l'attuale Commissione chiarisca queste problematiche. In primo luogo, come mai il TAR, residuo di raffinazione del petrolio, definito rifiuto pericoloso nella normativa europea e in quella nazionale, continua ad essere utilizzato come materia prima e non come rifiuto, senza le necessarie autorizzazioni regionali, nel processo di cogenerazione messo a punto in tre raffinerie nazionali (ERG, SARAS, API)? Occorrerebbe poi riprendere le indagini attivate

dalla precedente Commissione a seguito di una nostra denuncia, poiché il comportamento delle tre procure interessate (Siracusa, Cagliari, Ancona) è stato finora assai disomogeneo e non uniforme, evidenziando una sorta di preoccupante « incertezza del diritto ». Inoltre, quanto amianto risulta effettivamente smaltito nelle discariche controllate al centro-sud del nostro paese? Ha la Commissione contezza che, a causa della disomogeneità dei codici di identificazione dei rifiuti, buona parte dell'amianto potrebbe essere andato o andare ancora nei paesi del Terzo mondo (utilizzando codici doganali diversi, a parità di materiale, da quelli CER), che utilizzano ancora tale materiale? Quali controlli sono effettuati nei porti di partenza delle navi? Non è il caso che la Commissione si faccia parte attiva, attraverso il nostro Governo, affinché in Europa si adottino codici identificativi dei rifiuti omogenei e univoci (è ben noto che, oltre ai codici CER, esistono altri codici di identificazione, tra cui quelli doganali, non sempre in linea per uno stesso materiale con altri codici identificativi).

È il caso che la Commissione chiarisca una volta per tutte la problematica legata ai catalizzatori esausti provenienti dall'industria della raffinazione e da quella petrolchimica. Come ci risulta, i catalizzatori esausti attualmente sono inviati all'estero « in conto lavorazione » e quindi viaggiano come prodotti e non come rifiuti; la lavorazione dovrebbe consistere nel rigenerare il catalizzatore e restituirlo a chi lo ha inviato alla rilavorazione, ma di fatto ci sono buoni motivi per sospettare che la rigenerazione non avvenga (basta fare un po' di conti economici sul rapporto costi-benefici per dimostrare che il catalizzatore, in caso di rigenerazione, una volta restituito, non può avere le stesse dimensioni di quello vergine originario). Nella realtà il venditore del catalizzatore fresco ha tutto l'interesse di sottrarre dal mercato il catalizzatore esausto e di offrire all'acquirente un servizio di rigenerazione « virtuale », che in sostanza è uno smaltimento all'estero, con buona pace di tutti. Ci sono rifiuti nel ciclo produttivo della

raffinazione del petrolio che sono a tutti gli effetti rifiuti liquidi pericolosi ma che, in quanto tali, non vengono né classificati né smaltiti correttamente. Intendiamo riferirci alle sode esauste provenienti dai cicli di raffinazione di alcune società petrolifere che operano nel centro-sud del nostro paese.

In ultimo, la Commissione potrebbe essere soggetto attivo affinché l'articolo 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997 sia abrogato a favore di un disegno di legge *ad hoc*, come una norma quadro in materia di siti contaminati). Voglio ricordare, a tal proposito, che un disegno di legge quadro in materia elaborato dal senatore Specchia con la collaborazione della nostra associazione, giace ancora al Senato senza alcuna possibilità, sembra, che sia calendarizzato in tempi brevi per la discussione. Sarebbe almeno opportuno ipotizzare un testo unico solo in materia di bonifiche, assunto che un terreno contaminato non lo è necessariamente per la presenza di rifiuti. Spesso da strutture fuori terra o interrato che contengono liquidi chimici o petroliferi — e non solo — si possono verificare perdite di prodotti e non di rifiuti nel sottosuolo. Non sarebbe il caso che in tali situazioni venisse applicata non la norma dei rifiuti bensì una *ad hoc*?

Grazie per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'associazione Ambiente e/è vita, di cui abbiamo apprezzato oggi ma anche in altre occasioni la sensibilità sui temi della tutela ambientale. Ringrazio in particolare il dottor Carlo di Palo, componente del direttivo nazionale, che ci ha offerto un utile spunto di riflessione con la relazione che ci ha illustrato, che sarà acquisita agli atti, diventando per noi uno degli elementi essenziali ai fini della valutazione e comprensione della complessa fenomenologia. Occorre tener presente che alcuni suggerimenti mi sembrano un ampio programma di azione che in parte la Commissione sta seguendo e che in parte dovrà seguire, anche alla luce delle utilissime sollecitazioni pervenute. Buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.45.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 27 giugno 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO