

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**62.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 2003**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

62.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 2003**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO RUSSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3	Quercioli Dessena Giulio, <i>Presidente di Fise Assoambiente</i> .....	14
<b>Audizione del direttore del Sismi, Nicolò Pollari:</b>		Scapino Corrado, <i>Vicepresidente di Fise Assoambiente</i> .....	14
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 11, 13	<b>Audizione del presidente di Federambiente, Guido Berro:</b>	
Pollari Nicolò, <i>Direttore del Sismi</i> .....	3, 6, 11, 13	Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	17, 19, 20
Specchia Giuseppe (AN) .....	11	Berro Guido, <i>Presidente di Federambiente</i> ..	17, 19
<b>Audizione del presidente di Fise Assoambiente, Giulio Quercioli Dessena:</b>		<b>Audizione del professor Giuseppe Minieri:</b>	
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	13, 16, 17	Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	20, 22
Cesco Paolo, <i>Segretario di Fise Assoambiente</i> .....	15, 17	Minieri Giuseppe .....	20



PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO RUSSO

**La seduta comincia alle 14,05.**

*(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 del Sismi,  
Nicolò Pollari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del generale Nicolò Pollari, direttore del Sismi.

Ricordo che, secondo quanto concordato in sede di programmazione dei lavori dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione procederà nell'odierna seduta all'audizione del generale Pollari, in ordine ai compiti ed ai profili di attività del Sismi concernenti le materie oggetto dell'inchiesta.

L'odierna audizione potrà costituire l'occasione per acquisire dati ed elementi informativi in merito ai profili di conoscenza per quanto di competenza del servizio, inerenti all'attuale evoluzione dei rischi terroristici legati ai depositi di scorie radioattive presenti nel territorio nazionale e all'eventualità di traffici illeciti di rifiuti radioattivi da parte della criminalità

organizzata e sulle problematiche connesse con le funzioni esercitate dal Sismi in tale specifico settore.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al generale Pollari, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione in esito alla sua relazione.

NICOLÒ POLLARI, *Direttore del Sismi.* La ringrazio, signor presidente, e mi permetto di porgere il mio saluto ai parlamentari intervenuti. Considero un grande privilegio essere qui per rappresentare, con riferimento alle competenze dell'istituzione che dirigo, gli aspetti più propriamente di interesse di questa Commissione e per illustrare lo stato dell'arte e le prospettive future. Farò riferimento a prospettive storiche per necessità di inquadramento metodologico e a prospettive attuali per aderenza alla situazione.

PRESIDENTE. Laddove lo ritenesse necessario, possiamo segretare la seduta.

NICOLÒ POLLARI, *Direttore del Sismi.* Mi permetterò di approfittare di questa sua cortesia se dovessi introdurre argomenti o riferire su aspetti che lo richiedano.

Il Sismi ha fra i compiti primari l'attività di contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa. La locuzione implica un'estensione di ipotesi e di prospettive estremamente ampia che va dall'attività di *procurement* illecita, ai programmi di proliferazione all'interno dei singoli paesi e ovviamente, *ratione materiae*, agli aspetti specifici che attengono a tali settori.

Quando si parla di proliferazione di armi di distruzione di massa il pensiero

viene immediatamente rivolto agli aspetti più significativi che sono quelli nucleari, radiogeni, chimici e biologici, ma vi sono aspetti concomitanti di altrettanta pericolosità sui quali mi soffermerò brevemente.

In questa prospettiva, l'attività di *intelligence* del servizio è stata rivolta verso finalità difensive e offensive. Le prime volte ad impedire che vi fosse la possibilità di creare vie di facilitazione a chi avesse interesse a utilizzare a nostro pregiudizio questo tipo di armi; le seconde volte ad un'attività di contrasto e di monitoraggio, in coerenza con l'azione di Governo e delle organizzazioni sovranazionali cui apparteniamo, come la NATO, l'Unione europea e l'ONU, e comunque in correlazione con i paesi amici, che coltivano obiettivi affini ai nostri.

In via ordinaria, l'attività è stata segnatamente rivolta verso i settori cui prima ho fatto riferimento e naturalmente essa non è rivolta solo a fattualità prefigurabili con certezza, ma anche ad ipotesi di pericolosità. Per esempio, lo sviluppo di un programma nucleare di un paese, più o meno dichiarato, può avere aspetti che possono rappresentare indicatori di sviluppi non propriamente civili, ma con ambizioni o prospettive militari. Questo programma non si rivela semplicemente attraverso la conoscenza di acquisizioni o di lavorazioni di materiale fissile, ma anche attraverso la conoscenza dell'acquisizione di particolari tecnologie. Rammento che un programma nucleare standard contempla tre macro momenti di rilievo: la scelta del materiale nucleare di interesse, che può essere plutonio o uranio 238, grezzo, che ordinariamente per concentrazione gassosa viene trasformato in uranio 235 e utilizzato nei cicli produttivi; la tecnologia delle fonti di innesco e, aspetto forse meno evidente ma altrettanto se non più importante, la conoscenza delle regole di calcolo (oggi le regole di calcolo più ordinariamente conosciute sono i cosiddetti « codici di Montecarlo ») e la tecnologia delle simulazioni, che rappresentano il secondo momento, assolutamente irri-

nunciabile, che serve per portare avanti in termini concreti un programma nucleare e ne sono l'indicatore più forte.

Attorno a questi momenti ruota l'attività di controllo del servizio che è rivolta alla conoscenza sia della progettualità, sia della fattualità, sia, in particolare, delle attività di *procurement* che nel mondo vengono attuate ordinariamente attraverso triangolazioni, perché i paesi che hanno sottoscritto atti e convenzioni di non proliferazione non consentono la negoziazione di beni che comunque possono essere riferibili a programmi nucleari. Fra questi vi sono naturalmente anche beni *dual use* o *plural use*: intendo riferirmi alle camere di compensazione, alle turbine, a determinati elementi forniti dalla tecnologia, come tubi con particolari caratteristiche che possono girare milioni di volte al secondo e che sono necessari per la concentrazione gassosa dell'uranio e sono precisi indicatori dell'esistenza di un programma nucleare. Andrà poi stabilito, attraverso altre evidenze, se si tratti di un programma civile, compatibile con gli accordi sottoscritti, oppure di un programma militare.

È evidente che l'acquisizione da parte di un paese di turbine elettriche che abbiano una certa potenzialità, in presenza di conoscenze che autorizzano a supporre che l'economicità della gestione sia compatibile con il 20 per cento di utilizzo di quelle turbine, fa residuare il dubbio che sia abbastanza improbabile sostenere un costo molto importante, in assenza di un programma di sviluppo conoscibile e realistico, per quel tipo di uso. Ciò dà adito al sospetto di altri usi, che vanno chiariti. Intendo dire che è molto improbabile che per il trasporto di una bottiglia si provveda all'acquisto di un camion a rimorchio; vi è un'incongruenza, un elemento che dà adito a pensieri. Questa è la lunghezza d'onda con la quale si tende a valutare la prospettiva nel mondo che è estremamente complessa e di cui il nostro paese, assieme ad altri, è permeato.

Il secondo aspetto di interesse del servizio, con riferimento al controllo di ma-

teriale sensibile, specie quello cui ho fatto riferimento, attiene a profili diversi, come il fatto che la criminalità organizzata o organizzazioni di criminalità economica possano inserirsi nelle procedure di smaltimento di determinati residui, rendendole estremamente economiche o addirittura possibili, laddove possibili non sono, come nel caso di materiale apparentemente inutilizzabile o non più suscettibile di un proficuo uso economico da parte dell'impresa, per la quale può rappresentare un costo, che può essere estremamente appetibile per altri che intendono destinare tale materiale ad altro tipo di utilizzo.

Il salto di qualità che, rispetto a queste prospettive, è avvenuto dopo l'11 settembre è il seguente. Mentre prima dell'11 settembre le nostre possibili controparti, i soggetti che erano considerati le nostre controparti, erano di massima gli Stati, dopo quel giorno possono essere organizzazioni diverse, che hanno dimensioni ragguardevoli, magari raggiungendo un'estensione planetaria, ma Stati non sono. Queste organizzazioni sono interessate a tali vicende anche se non specialmente per motivi di terrorismo internazionale. Credo che una delle prospettive delle attività terroristiche, oggi, sia quella di arrecare danni sia materiali sia in termini di allarme sociale. Non c'è dubbio che, per una serie di motivi che è facile intuire, la prospettiva di una contaminazione nucleare o della contaminazione chimica di un acquedotto rappresenterebbe un grande successo per un'organizzazione terroristica, perché gli effetti mediatici e di terrore sarebbero sicuramente tali da risultare « remunerativi » per l'organizzazione stessa.

Dicevo che il problema rileva per due aspetti, anche con riferimento alle organizzazioni terroristiche, perché occorre avere riguardo alla prospettiva che queste organizzazioni si occupino di tali problemi nella considerazione di poter fare un uso improprio di questi materiali o, addirittura, di finanziarsi: creare le condizioni ambientali perché avvenga uno stoccaggio improprio di questi materiali in una zona dove non sarebbe consentito, infatti, signi-

fica — se l'obiettivo non è quello di utilizzarli direttamente — procurarsi risorse cospicue che altrimenti sarebbe difficile acquisire.

Mi sono limitato a illustrare alcune delle ipotesi di lavoro che ci si presentano. Mi soffermerei adesso su alcuni aspetti particolari, anche se lo spettro cui ho fatto riferimento è abbastanza rappresentativo della realtà e delle ragioni che inducono il servizio ad occuparsi di questo. La parte principale di questi traffici è per definizione transnazionale, se non internazionale. Chi consultasse statistiche che danno conto dell'andamento nel tempo dei fatti e delle prospettive che sono stati oggetto di rilevazioni, noterebbe che vi sono dei picchi significativi. Per esempio, se ne registra uno intorno alla metà degli anni novanta, tra il 1995 e il 1996, nel traffico di materiali nucleari come scorie o barre. Era probabilmente collegato ad eventi tipici della ex Unione Sovietica, indotti da varie ragioni: innanzitutto, dalla disponibilità fisica del bene, poi dall'estrema modestia degli stanziamenti di bilancio, quindi dallo stimolo implicito a potersi finanziare in modo abbastanza facile. Vi sono state evidenze di questi flussi verso alcuni paesi ben determinati che hanno evidentemente creato delle remore per chi faceva ciò con disinvoltura, e infatti questo picco è venuto meno. Ma la casistica di ipotesi di lavoro è veramente ricca. Per esempio, vi sono centrali nucleari in alcuni paesi dell'Africa da cui, ad un certo punto, sono sparite barre di uranio che hanno fatto il giro del continente, e poi sono state trovate altrove, addirittura in Italia.

Vi è un altro aspetto di grande interesse, per quanto ci riguarda, più prettamente difensivo piuttosto che offensivo, anche se lo guardiamo pure in quest'ottica — perché ci sono situazioni che si prestano ad essere considerate per la pericolosità intrinseca che esprimono —, riguardo ad attentati o ad usi impropri di materiali, perché si può presentare l'opportunità di approvvigionamenti da parte di persone che mirano a questo. Mi riferisco ai siti nucleari presenti nel nostro paese. Come è noto, in Italia si è svolto un referendum,

all'esito del quale certe attività — se non quelle scientifiche — sono cessate. Però vi sono undici più due siti in Italia, che posso elencare, dove è custodito materiale radioattivo.

**PRESIDENTE.** Perché ha detto « undici più due » ?

**NICOLÒ POLLARI, Direttore del Sismi.** Perché undici sono siti industriali mentre due sono siti dove si svolgono sperimentazioni scientifiche, non sono siti di utilizzo vero e proprio: esattamente, si tratta di centri di ricerca. Questi siti rappresentano un elemento di pericolosità per la disponibilità di materiale radioattivo. Naturalmente, intendo riferirmi ai macroproblemi. Per esempio, la centrale elettronucleare ex Enel di Trino Vercellese, che è di tipo ad acqua in pressione, fuori servizio e gestita dalla Sogin. A questa centrale sono annessi una piscina di deposito del combustibile irraggiato e un deposito di rifiuti radioattivi a bassa e media attività, in parte condizionati e in parte no.

Vi è poi la centrale elettronucleare ex Enel di Caorso, del tipo ad acqua bollente, fuori servizio e anch'essa gestita dalla Sogin, con annessa piscina di deposito di combustibile irraggiato e con deposito di rifiuti radioattivi a bassa e media attività, anche in questo caso in parte condizionati e in parte no. Cito poi la centrale elettronucleare ex Enel di Latina, di tipo a grafite e gas, fuori servizio, gestita dalla Sogin, in cui è ancora presente la grafite radioattiva nel *core* del reattore. Come è noto, la grafite è un materiale in grado di bruciare ed il fuoco è uno dei mezzi di propagazione più pericolosi che vengono considerati.

Ricordo anche la centrale elettronucleare ex Enel del Garigliano, del tipo ad acqua bollente, fuori servizio anch'essa, gestita dalla Sogin, con annesso deposito di rifiuti radioattivi a bassa e media attività condizionati. Vi è poi il deposito centralizzato di combustibile irraggiato presso la piscina del reattore di Avogadro di Saluggia, che è in servizio ed è gestito dalla FIAT Avio. Se ne prevede, nel senso

che è in corso se non è già stato fatto, il trasferimento alla Sogin.

Ricordo l'impianto pilota di riprocessamento dell'Eurex di Saluggia, fuori servizio, gestito dall'ENEA. Anche qui si prevede, nel senso che è in corso, il trasferimento alla Sogin. A questo impianto sono annessi una piscina di deposito di combustibile irraggiato, un deposito di scorie e rifiuti radioattivi liquidi, acquosi, organici, non condizionati, e di rifiuti solidi condizionati e non.

Credo che in altre audizioni persone autorizzate a farlo vi abbiano detto che sono in corso delle misure fisiche di tutela di questi siti. Introduco questa valutazione incidentale perché ho fatto riferimento a rifiuti radioattivi liquidi, che sono fra i più pericolosi, in quanto suscettibili di contaminazione anche solo per esondazione del Po. Trovandosi alla confluenza di due fiumi, risulterebbe che, in tempi non molto remoti, questo pericolo sia stato reale. Noi stessi, per spirito di servizio e a titolo di contributo, abbiamo effettuato un sopralluogo fornendo indicazioni quanto meno per evitare che vi fossero facili vie di accesso alla violazione del sito. Ma questi siti che contengono rifiuti liquidi meritano un'attenzione assolutamente prioritaria rispetto agli altri, perché sono assai pericolosi sotto ogni punto di vista, e si tratterebbe di un pericolo non controllabile qualora questi liquidi fuoriuscissero per una qualsiasi ragione.

Vi è poi l'impianto pilota di riprocessamento Itrec di Rotondella (Matera), fuori servizio, gestito dall'ENEA e in trasferimento alla Sogin, con annessa piscina di deposito di combustibile irraggiato, con deposito di rifiuti radioattivi liquidi acquosi organici, in parte già condizionati e di rifiuti solidi condizionati e non. Ricordo anche l'impianto pilota di fabbricazione di combustibile di uranio e plutonio della Casaccia (Roma), fuori servizio, gestito dall'ENEA, in trasferimento alla Sogin, con annesso deposito di rifiuti radioattivi contaminati con plutonio; si tratta di rifiuti non condizionati. Vi è poi l'impianto sperimentale delle celle calde della Casaccia, fuori servizio, gestito dal-

l'ENEA, anch'esso in trasferimento alla Sogin per via delle misure di legge adottate nel recente passato, con modestissime quantità di rifiuti solidi condizionati.

Cito poi l'impianto industriale di fabbricazione del combustibile nucleare di Bosco Marengo, fuori servizio, gestito dalle Fabbricazioni nucleari Spa, società a maggioranza ENEA, anch'esso in trasferimento alla Sogin. In questo impianto sono presenti scarti delle lavorazioni - circa cinquanta tonnellate - di uranio leggermente arricchito e naturale non irraggiato. Vi è poi l'impianto industriale, in esercizio, per il trattamento e il condizionamento dei rifiuti liquidi e solidi a bassa e media attività, di origine industriale, di ricerca e medico sanitaria, nonché il deposito temporaneo di rifiuti solidi condizionati di seconda e terza categoria di sorgenti industriali impiegate nel campo medico sanitario gestito dalla Nucleco, società ENI-ENEA presso il centro Nucleco della Casaccia, qui a Roma.

Vi sono poi gli ultimi due siti, che ho citato separatamente. Il primo è il laboratorio deposito del Centro di ricerca Cisam di Pisa, che so essere oggetto di un'interrogazione parlamentare dell'onorevole Lion proprio in questi giorni, che fa riferimento a questo sito come una centrale segreta. In essa si pongono domande con riferimento sia al sito sia alle scorie e, inoltre, al tipo di segreto o tutela cui è sottoposto tale sito. L'altro è il centro di ricerca di Ispra, con laboratorio, deposito e impianti. È noto che vi è stata una prima messa in sicurezza di questi impianti, laboratori e centrali, con un'azione di trattamento e condizionamento dei materiali, dei rifiuti radioattivi solidi e liquidi presenti.

Secondo un criterio estremamente opinabile che ci siamo in qualche modo dati - ma che non ha dignità scientifica, trattandosi di parametri di riferimento che utilizziamo per nostro uso - abbiamo suddiviso questi impianti in base al diverso grado di pericolosità. Avremmo considerato in termini decrescenti di pericolosità due centrali-impianti del Piemonte e la centrale dell'Emilia-Romagna e a livello

alto di pericolosità le altre due centrali-impianti del Piemonte, una del Lazio e una in Basilicata (naturalmente, si tratta di quelle che ho citato prima). A pericolosità sempre decrescente, connessa alla tipologia delle scorie e dei rifiuti, sono due centrali-impianti nel Lazio, mentre di bassa pericolosità sono un impianto in Lombardia, una centrale-impianto nel Lazio e una centrale-impianto in Campania.

L'interesse maggiore, nell'ultimo periodo, con riferimento a queste strutture e alle altre che hanno dimensione e valenza minori, è stato rivolto al pericolo che abbiamo avvertito sia a livello intuitivo sia per indicazioni di *intelligence* che abbiamo avuto nel tempo (*omissis*).

Sono state fatte delle riflessioni, in sedi che non consideriamo le più adeguate, sulla possibilità di utilizzare queste opportunità per massimizzare l'effetto mediatico e per avere un'evidenza e un effetto-annuncio come quello che queste organizzazioni si prefiggono. Abbiamo fatto allora una serie di segnalazioni formali, come quella di cui ho parlato - che è semplicemente una segnalazione ricognitiva con qualche indicazione tecnica concomitante sulla pericolosità a seconda del tipo di attacco -, alle autorità di pubblica sicurezza, agli organi deputati a ciò, perché attivassero delle misure che consentissero almeno una difesa attiva ragionevole (*omissis*).

Abbiamo valutato remota la possibilità dell'impatto di un aereo non militare su questi siti, ma non da escludere dal campo delle eventualità. Tradizionalmente si è pensato alla difesa da aerei militari o da aerei da turismo, perché difficilmente in passato si è fatto riferimento ad aerei di linea, come invece poi tragicamente si è verificato. Non credo che oggi sia probabile un evento di questo genere, ma non mi sentirei di escluderlo *d'emblée* e quindi credo che vi sia una doverosa esigenza di riflessione sul pericolo potenziale, sulla sua probabilità astratta e su ciò che ne deriverebbe come danno e come estensione del danno nel concreto.

Ci siamo preoccupati essenzialmente di valutare il tipo di attacco terroristico che



potrebbe interessare questi siti e abbiamo prefigurato tre livelli di approccio: rischio di attacchi al reattore, laddove esiste, e al combustibile nucleare, laddove ve n'è ancora, alle scorie, ovvero ai materiali irraggiati; rischio che deriva dalla possibilità di attivare un terrorismo radiologico, che utilizzi per i propri scopi materiale radioattivo; rischio derivante da problemi di origine interna, legati a potenziali sabotaggi ovvero a furti dall'interno di materiale nucleare.

Occorre dire che, in linea generale, quando si parla di pericolo in questa direzione, l'approccio tecnico alla sua valutazione ha tre aspetti: quello più generale è riferito all'oggettiva pericolosità di un'installazione e di una sostanza e alle conseguenze dannose che possono derivare; viene considerata poi la probabilità, cioè la possibilità stimata che la pericolosità temuta possa essere attuata; infine, vi è il rischio reale, ossia il prodotto della pericolosità e della probabilità, associato ad un particolare elemento che può essere un sito o un elemento materiale (la cosiddetta « area di rischio »).

Non siamo propensi a supporre che oggi sia possibile di per sé l'utilizzo di quelli che vengono definiti « congegni nucleari improvvisati ». Lo diciamo perché siamo convinti, sulla base di indicatori tecnici abbastanza ragionevoli, che sia estremamente difficile gestire questo tipo di tecnologia a quei livelli e perché probabilmente chiunque disponga di un ordigno nucleare e non sia in possesso delle tecnologie corre il « rischio » di non sapere far esplodere l'ordigno. Riteniamo invece che sia possibile e semplice l'utilizzazione di ordigni radiologici, quelli che giornalmente vengono identificati come « bombe sporche ». L'utilizzo di ordigni radiologici, con acquisizione di materiale contaminato, scorie o quant'altro, e le azioni contro impianti nucleari rappresentano, per quanto ci riguarda, i principali profili di criticità nel nostro paese, che noi valutiamo come temibili e possibili. Non ci sono soglie che ci autorizzano ad attivare un allarme significativo in questa direzione, ma riteniamo che sia doveroso pre-

figurare questa eventualità e fare in modo che non vi siano vie di facilitazione per chi voglia realizzare queste azioni.

È parecchio che interagiamo con istituzioni pubbliche e private del nostro paese. Ci siamo detti in modo molto crudo cose che non sempre erano piacevoli da sentire e penso di poter dire con serenità che abbiamo intrapreso un cammino di consapevolezza e di concretezza attuativa che ha rimosso situazioni che qualche tempo fa — non molto — potevano preoccupare. Cito fatti che mi è stato assicurato non esistono più: vi erano impianti circondati da una rete metallica, vigilati da una o due guardie giurate in un casotto non a tenuta stagna, con impianti di allarme verso le stazioni di polizia o dei carabinieri vicini.

Abbiamo fatto dei calcoli teorici, prima di creare uno stimolo a chi di dovere nelle sedi proprie (*omissis*). Abbiamo fatto rilevare, a suo tempo, nelle sedi proprie, che era il caso di non consentire la possibilità teorica che un camion pieno di esplosivo potesse calpestare una rete di recinzione e andare su un obiettivo sensibile (*omissis*). Oggi ci sono anche degli ostacoli fisici che non consentono più che ciò avvenga, ma forse qualche tempo fa poteva avvenire.

Vorrei ora soffermarmi sul pericolo di aggressione all'interno del nostro paese. La prima possibilità che abbiamo considerato è quella che discende dall'evidenza dei fatti più tragici degli ultimi tempi, cioè la possibilità di attacchi aerei. Prima dell'11 settembre nelle pianificazioni generali di sicurezza, non solo italiane, questa ipotesi era considerata come un fatto teorico, un fatto limite. Il bombardamento dell'impianto nucleare iracheno da parte di Israele 15 anni fa era considerato un fatto strategico limitato, non necessariamente espressivo di una possibilità realistica, anche perché la controparte avrebbe dovuto essere un paese per usare un aereo militare. Devo dire che rispetto a questa prospettiva di pericolosità, se fosse stata limitata all'aereo militare o al piccolo aereo da turismo, c'era un discreto livello di tranquillità perché le parti vitali degli impianti e delle installazioni sono ordina-

riamente progettate per resistere anche all'impatto di un aereo che si muove a velocità subsonica. Vi sono dei parametri cinetici e non è possibile costruire questo tipo di impianti se non nel loro rispetto (un impatto massimo di 11 mila tonnellate). Oggi non possiamo vivere con l'angoscia che gli eventi tragici dell'11 settembre 2001 si ripetano, però dobbiamo avere la consapevolezza astratta che il problema esiste. Allora bisogna verificare se i parametri di cui ho parlato siano ancora utili. Forse è bene che nelle sedi proprie si rifletta.

Noi abbiamo considerato e abbiamo fatto valutare dalle nostre strutture tecniche l'ipotesi di un impatto kamikaze da parte di un aereo di linea portato a schiantarsi su un deposito di rifiuti o di scorie radioattive di materiale nucleare con l'obiettivo di procurarne la distruzione e l'incendio. I parametri che abbiamo preso in considerazione sono riferiti ad un *Boeing 777* e sono significativamente diversi rispetto a quelli che tradizionalmente venivano considerati per la protezione di questi siti. Abbiamo calcolato pressoché invariata la velocità di impatto, ma abbiamo tenuto conto di alcune obiettive, preliminari diversità di opzione, non solo dimensionali. Innanzitutto il *Boeing 777* rispetto ad un aereo militare di grande livello ha un carico di carburante 50 volte superiore, una massa 15 volte maggiore, un'area di impatto 4 volte maggiore. I parametri sono sostanzialmente quelli valutati al decollo o, peggio ancora, all'impatto: per quanto riguarda la massa dell'aereo, quella di un caccia militare è di 20 mila chili, quella di un *Boeing 777* è di 297 mila chili; la velocità all'impatto è quasi identica: 800 chilometri orari per il caccia militare e 920 chilometri orari per il *Boeing*; l'angolo di impatto è perpendicolare per entrambi; l'area di impatto varia da 7 metri quadrati a 27 metri quadrati; il carico di carburante varia da 3 mila chilogrammi a 171 mila chilogrammi. Come dicevo, è un'opzione estremamente remota, ma astrattamente possibile e nelle sedi proprie si sta ragionando anche su di essa.

La seconda opzione che abbiamo considerato è l'attacco con autobomba, possibile quando l'automezzo può entrare, oppure quando viene utilizzato per sfondare la recinzione. Poiché è una tattica possibile laddove vi sia una scarsa attenzione per le misure fisiche di sicurezza esterne, come in qualche caso tempo fa forse avveniva anche da noi, vi è bisogno di massima cautela e di un'urgente predisposizione di misure, che nel nostro paese è avvenuta. Non credo che oggi i siti a maggiore rischio presentino una vulnerabilità immediata a questo tipo di prospettive. È possibile invece che un attacco terroristico possa essere attuato mediante l'uso di bombe fatte esplodere dall'esterno.

Vi è poi un problema, che non riguarda solo l'Italia, di difesa antiaerea dei siti. Credo che un discorso costruttivo in questa direzione possa essere praticabile sotto il profilo tecnico forse in concomitanza con la realizzazione del deposito unico nazionale, che mi risulta sia in via di considerazione proprio in questi giorni.

Allo stato, qualunque tipo di difesa aerea avrebbe una valenza estremamente modesta e relativa, se non quasi nulla, perché la maggior parte delle strutture che prima ho citato è a pochi minuti di volo dagli scali aeroportuali. Cito il caso di Saluggia, dove vi sono piscine con residui liquidi a poche decine di chilometri dall'aeroporto di Caselle a Torino raggiungibili in tre minuti di volo.

Il terzo tipo di minaccia che abbiamo considerato attiene al ciclo del combustibile, cioè al fatto che il combustibile e i suoi residui siano oggetto di trasporto. Scorie e rifiuti radioattivi oggi vengono trasportati, spostati e custoditi con contenitori metallici schermati detti *cash*. Il pericolo realistico di attacco a tali contenitori ha una sola prospettiva: il pericolo di furto è estremamente remoto, trattandosi di contenitori di dimensioni e peso che non ne consentono un facile trasporto, però esiste il pericolo di attacchi al momento del trasporto con lanciarazzi contro carro portatili. Tale pericolo non è remoto per le seguenti ragioni: questo tipo di arma è molto facile da reperire nei circuiti

del traffico illecito di armi; si tratta di armi compatibili per dimensioni, peso e facilità d'uso, anche con le esigenze di un piccolo ed isolato gruppo terroristico; sono dotate di potenza adeguata per raggiungere lo scopo; hanno una gittata sufficiente (300-500 metri) per operare in condizioni di *stand off*, evitando quindi confronti diretti con le scorte.

Faccio riferimento alle caratteristiche standard dei *cask*. Dicevo che il furto è difficile perché a pieno carico pesano 58 tonnellate e mezzo. Possono ospitare fino a un massimo di dieci elementi di combustibile, tipo Garigliano. Hanno in genere forma cilindrica e ingombri esterni cospicui. Sono compatibili per via ordinaria, quanto ai trasporti, per ferrovia e per nave. Sono lunghi poco più di 5 metri e hanno un diametro di poco più di 2 metri e 20. È chiaro che non sono compatibili per un'operazione di furto, perché occorre un'organizzazione che non consente colpi di mano, ma sono vulnerabilissimi ad attacchi del tipo che ho descritto, anche se la pericolosità delle radiazioni che ne discenderebbe è valutata di bassissimo profilo. Il problema è che un attacco di questo genere non rifletterebbe il danno che realisticamente potrebbe indurre o creare, ma immagino che ci sarebbe un effetto di allarme molto alto sull'opinione pubblica, e specialmente una percezione abbastanza diffusa dell'insicurezza.

Il terzo tipo di minaccia è quella collegata al cosiddetto rischio interno, nel senso che vi possono essere atti di infedeltà o di trascuratezza. Dobbiamo affidarci — e credo sia giusto, perché so che si tratta di dati che hanno una valenza scientifica — agli studi che in questo senso ha condotto l'AIEA. Una prima considerazione di carattere generale con riferimento a questo tipo di rischio che discende dagli studi dell'AIEA è data dalla circostanza che la causa maggiore di queste violazioni è dovuta al fallimento delle misure di sicurezza, fallimento non attribuibile ai sistemi tecnici, bensì alla mancanza dell'osservanza delle procedure da parte degli addetti alla sicurezza e ai controlli. Questo tipo di minaccia è par-

ticolarmente insidioso sia perché nasce all'interno della struttura ed è decisamente difficile da prevedere, sia perché coloro che sono all'interno della struttura hanno o dovrebbero avere, per definizione, una perfetta e completa conoscenza della vulnerabilità del sistema sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello della sicurezza.

Secondo le osservazioni dell'AIEA, questo tipo di prospettiva esprime un alto livello di pericolosità per la possibilità non remota che gruppi terroristici possano cercare di infiltrare all'interno, o di arruolare dall'esterno, personale delle organizzazioni che a vario titolo trattano questi materiali nucleari.

Altro tipo di minaccia è l'attacco radiologico di matrice terroristica. Devo dire che in questo caso, anche secondo valutazioni che sono estranee alla mia struttura, essendo dell'AIEA, il furto di materiale radioattivo dai siti vari è facilissimo, ma richiede personale che si sovraesponga a un livello di rischio alto, perché poi deve gestirlo, mentre offre un'ampia gamma di possibilità di acquisizione di materiale, perché non sono solo i siti principali quelli che dispongono di questo materiale, ma se ne trova anche in campo industriale e nel settore delle terapie medico-sanitarie. Questo materiale è intrinsecamente assai pericoloso per sua natura: a fattore comune, in tutti i paesi del mondo, specialmente quello industriale e quello sanitario, è soggetto a scarsità di controlli, perché manca una disciplina organica di controllo; di norma è contenuto in contenitori facilmente asportabili. Naturalmente, gli autori del furto non devono avere — per definizione o per loro convinzione — grande considerazione per la loro salute fisica, perché ne avrebbero grande pregiudizio.

Un ordigno radiologico è realizzabile in termini di estrema facilità, con capacità tecnologiche molto modeste. Tra l'altro, vi sono siti Internet che soccorrono laddove qualcuno avesse bisogno di istruzioni, di queste informazioni. Diciamo che cesio 137 e cobalto 60 sono fra i prodotti più largamente diffusi e fra i più largamente utilizzati nelle strutture medico ospeda-

liere. Il modo per la diffusione è essenzialmente quello mediante aerosol, introducendo un ordigno esplosivo, oppure il fuoco. E in questo senso il pericolo maggiore può derivare, proprio attraverso il fuoco, dall'uso di bombe sporche, magari inserite in bombe a mano alla termite o al fosforo, o anche bombe da mortaio. In questo caso, è molto difficile spegnere il fuoco e la diffusione sarebbe abbastanza rapida e pernicioso. È una tecnologia, come ho detto, di bassissimo livello e che, chiaramente, è di largo impatto emozionale. Si tratta di un rischio di difficile prefigurazione quanto a estensione e possibilità di realizzazione per le ragioni che ho richiamato: non è difficile procurarsi il materiale, aerosol, bombe o fuoco.

Per quanto riguarda la mia illustrazione, ho omesso, naturalmente, di fare analogo ragionamento ma, *mutatis mutandis*, il problema si pone negli stessi termini, essendo una questione di sicurezza dei siti e di disponibilità delle risorse, per quanto attiene ad altri materiali o ad altre scorie suscettibili di pericolo. Intendo riferirmi a quelle chimiche, e, quando vi sono, a quelle biologiche. L'attività che il mio servizio svolge in questa direzione è di ricognizione preventiva e di studio delle prospettive di pericolo, e poi di contrasto, ma contrasto *intelligence*, naturalmente, perché cerchiamo di acquisire elementi informativi in Italia e all'estero che ci consentano di prevenire e di informare chi di dovere sulle soglie di pericolosità o i pericoli immediati, quando ne conosciamo i termini. Mi riferisco alle forze di polizia o comunque alle amministrazioni più direttamente coinvolte in questo tipo di responsabilità.

Sono a disposizione per qualunque tipo di domanda o per qualsiasi precisazione che possa essere utile, augurandomi di aver fornito un'idea dell'attività e degli interessi della mia istituzione in questo settore.

**PRESIDENTE.** La ringrazio. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

**GIUSEPPE SPECCHIA.** Ringrazio il generale per la relazione davvero esauriente

e molto interessante. Tra l'altro, proprio ieri ci siamo occupati di rifiuti radioattivi.

Per quanto riguarda la sua esperienza, anche in passato abbiamo avuto notizie di traffici di rifiuti radioattivi, di interesse della criminalità. Anche lei, all'inizio, ha richiamato la presenza della criminalità in questo settore. Poiché la nostra Commissione si occupa anche di questo, vorrei sapere qualcosa di più — anche se non numeri dettagliati — sull'attuale consistenza di questo fenomeno.

**PRESIDENTE.** Il Sismi ha una divisione, credo sia l'VIII, che tra i suoi compiti istituzionali ha proprio quello di monitorare i rifiuti nucleari, radioattivi e tossico-nocivi. Per quanto riguarda il traffico di rifiuti internazionale, sia sul fronte della storicizzazione del fenomeno sia su quello dell'*intelligence* più recente, vi sono fatti, indicazioni, aspetti che inducano a ritenere che questo traffico va aumentando piuttosto che diminuendo, che vi siano condizioni sociogeografiche e politiche che lo alimentano? Qual è lo stato dell'arte su questo fronte?

Lei saprà certamente che vi fu un accordo, un po' imprenditoriale e un po' internazionale, denominato Urano, per lo smaltimento nella depressione del deserto spagnolo di rifiuti tossico-nocivi. Poi sembra che questo progetto sia abortito, secondo alcuni, o, secondo altri, che sia stato ulteriormente alimentato e probabilmente utilizzato altrove. Cosa vi risulta a questo proposito?

La nostra Commissione non ha interesse né intenzione di occuparsi della vicenda di Ilaria Alpi riguardo all'omicidio. Ci interessa invece capire se dietro a quell'omicidio vi fossero situazioni riguardanti il traffico di rifiuti. Il ministro Frattini nel 2002 ha autorizzato la trasmissione all'autorità inquirente di tutte le informative riguardanti la vicenda. In cosa consistono, sostanzialmente, riguardo al traffico di rifiuti?

Do la parola al generale Pollari.

**NICOLÒ POLLARI, Direttore del Sismi.** Come ho detto in esordio, la prospettiva di

interesse non solo del mio servizio, ma segnatamente del mio servizio - perché devo rispondere alle mie prospettive di interesse professionale -, riflette quello che succede staticamente nel nostro paese e quanto accade dinamicamente nel nostro paese e nel mondo.

Il problema delle scorie e dei rifiuti ha due prospettive. La prima è quella di carattere industriale e di sicurezza; l'altra è quella di carattere terroristico-militare, con riferimento all'uso improprio di questi materiali.

Riguardo alla prima prospettiva, il problema è « toglierseli di torno » (dico cose ovvie, ma per rendere più chiaro il discorso), cioè metterli da qualche parte. Questo ha un'implicazione immediata, cioè quali sono i costi, quali le regole che bisogna osservare e in che misura è possibile. Il costo, infatti, non è sempre risolutivo del problema. Basti pensare che il nostro sistema-paese ha chiesto la vetrificazione di alcune scorie all'Inghilterra, per portare dallo stato liquido, che è pericolosissimo, allo stato solido, materiali che mi risulta siano ancora lì. Ho letto che l'Inghilterra desidererebbe rinviarceli. Rispetto a questa prospettiva di ritorno, si pongono delle difficoltà oggettive a livello di paese. Immagino che queste difficoltà probabilmente riguardino soggetti interni del nostro paese. Talvolta la soluzione esiste, ed è percorribile, magari con costi molto alti. Quando la soluzione esiste, il problema riguarda i costi. Possono intervenire, infatti, i fenomeni legati agli intermediari: quando non si tratta di casi, bensì di fenomeni, è difficile che queste intermediazioni non siano oggetto dell'attenzione della criminalità organizzata.

Si pone poi un problema di smaltimento. A volte esistono regole e ci sono siti per lo smaltimento; altre volte il problema si pone. Il sito di smaltimento deve essere individuato, ma non sempre questa indicazione è disponibile immediatamente. Allora ci può essere chi agisce da intermediario offrendo dei « servizi », partendo da quelli di semplicissima « assicurabilità » (ma pericolosissimi): sembra che nel passato alcune aziende si affidassero a dei

soggetti autorizzati allo smaltimento dei materiali, e che questi soggetti poi aprissero i rubinetti per strada liberandosi del carico. Sono fatti noti alle cronache anche giudiziarie del nostro paese. Altre volte, invece, si ricorre all'uso di siti impropri, all'insaputa degli abitanti della zona e delle autorità. Certe volte questa filiera si conclude al di fuori dei confini nazionali con implicazioni che riguardano altri paesi che sono i destinatari, quantomeno geografici, più o meno consapevoli di ciò. È evidente che discorsi di questa natura non sono gestibili se non con la complicità di Stati ovvero di macro organizzazioni criminali. Il nostro è un paese ordinariamente fornitore di scorie e di rifiuti, ma in qualche caso è anche destinatario, perché qualcuno trova dei siti dove occultare queste scorie. Anche di questo abbiamo notizia da fatti di cronaca, anche relativamente recenti. È ovvio che l'onere che deriva da questo tipo di smaltimento, da queste operazioni, è elevato, ma non tanto quanto lo sarebbe se si dovessero rispettare le regole.

Il problema è che a volte queste modalità sono assistite da un alibi, e spesso è problematico identificare in modo tecnico e legale una soluzione definitiva a questo tipo di esigenza. Mi risulta che la Germania abbia trovato una serie di siti dove stoccare questi materiali: mi dicono nelle miniere di salgemma, che verrebbero destinate a questo scopo. Mi si dice che i tempi di decadimento di queste sostanze oscillino dai 350 anni, nei casi più semplici, a milioni di anni nei casi più difficili, e questo aspetto ha ovviamente delle implicazioni sulle tipologie dei siti, sulle comunità e sui paesi disposti ad accogliere questi rifiuti. È chiaro che se si esce dai canali dell'ordinarietà per ragioni di natura economica, chi si occupa di gestire il problema deve avere una sua struttura e deve garantirsi la possibilità di assicurare il servizio e di solito questo avviene perché c'è qualche Stato complice in modo più o meno silente o acquiescente, oppure si tratta organizzazioni criminali che hanno la possibilità di farlo.

Alcuni paesi hanno provato a svolgere dei programmi: il presidente ha fatto cenno al caso della Spagna, che non è l'unico. Mi risulta che tutti stiano cercando di misurarsi con soluzioni più definitive, però non ho scorto fra i miei elementi di possibile conoscenza delle soluzioni domestiche, nel senso che qualcuno ha risolto in proprio il problema ma in termini molto parziali. Non credo che esistano soluzioni generalizzate o generalizzabili allo stato e questo è uno dei motivi per cui anche il nostro paese è alla ricerca affannosa di un sito unico nazionale.

Spesso, alla prospettiva di custodia e trasporto non c'è una risposta univoca e definitiva trasparente. Nel mondo l'attività connessa con lo smaltimento e la custodia e quella connessa con il commercio di questi materiali avvengono nella più evidente clandestinità. Anche qui talvolta i soggetti sono gli Stati. (*omissis*)

Vi è poi l'universo delle micro opportunità. Ricordo il famoso traffico di barre di uranio provenienti dalla Nigeria — di cui si sono avute notizie giudiziarie e conseguenze nel nostro paese —, tra l'altro non integre, che erano state date dagli Stati Uniti per una centrale nucleare di quel paese e che poi si sono « perse »; qualcuno se ne è appropriato (credo che ne manchino sette o otto) e alcune sono state vendute. Di situazioni simili ce ne sono moltissime e non è possibile censirle. Nel nostro paese, ad esempio, sarebbe necessario un censimento certo delle entrate e uscite delle scorie ospedaliere e quant'altro; figuriamoci cosa possa avvenire in paesi in cui le legislazioni sono meno vincolanti della nostra!

Esistono macro fatti e micro fatti; indubbiamente il valore di questi commerci è tale da rendere abbastanza improbabile che vi siano operazioni *spot*, in quanto esse in genere sono gestite dalle grandi correnti del crimine organizzato transnazionale.

Circa il caso di Ilaria Alpi, si sono svolti dei processi passati in giudicato e mi risulta difficile ed imbarazzante trattare di questioni che sono state definite con sen-

tenza. So che ci sono dei pensieri, ma non dispongo di indicatori diversi da quelli che sono stati trattati in giudizio. Se ne avessi avuto la disponibilità, quando sono stato sentito l'ultima volta come direttore *pro-tempore*, quindi a distanza di 10 anni dal fatto, li avrei resi in tribunale, in pubblica udienza. Non mi sento, quindi di discostarmi, né formalmente né sostanzialmente, dagli esiti dei processi penali che sono stati celebrati.

PRESIDENTE. Ringrazio il generale per l'approfondita, attenta relazione che ci ha fornito un quadro interessante, straordinariamente utile per le valutazioni che questa Commissione sta facendo sul piano non solo della disamina critica ma anche delle proposte, dal punto di vista operativo e normativo.

Spero che questa sia la prima occasione di confronto e che potremo averne altre per un ulteriore approfondimento di questioni specifiche.

NICOLÒ POLLARI, *Direttore del Sismi*. La ringrazio, signor presidente, e mi permetto di rinnovare la mia gratitudine, anche a nome del servizio, per questa opportunità. Credo che nel tratto a venire eventuali audizioni potranno assolvere una funzione tanto più utile quanto più specifico sarà il tema oggetto di dibattito.

PRESIDENTE. Grazie, buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

---

*N.B.: L'ufficio di presidenza della Commissione, in data 10 luglio 2003, ha deliberato di secretare alcuni passaggi degli interventi del direttore del Sismi.*

**Audizione del presidente di Fise  
Assoambiente, Giulio Quercioli Dessena.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente di Fise Assoambiente, Giulio Quercioli Dessena.

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.

La Commissione ha già ascoltato su tale delicata materia, acquisendo utili e preziosi contributi, i rappresentanti di Legambiente, di Greenpeace, del WWF, dell'Associazione ambiente e lavoro, dell'UNI, ente nazionale di unificazione, di Ambiente Italia, dell'ENEA, dell'APAT, dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, dell'Associazione ambiente e/vita. La Commissione ha svolto altresì audizioni tese ad acquisire su tale tematica anche il contributo del mondo accademico e della dottrina, ascoltando il professor Franco Giampietro, magistrato di cassazione in congedo, e il professor Renato Federici, docente di diritto amministrativo.

L'odierna audizione del dottor Quercioli Dessena, accompagnato dal dottor Paolo Cesco, segretario, e dal dottor Corrado Scapino, vicepresidente di Fise Assoambiente, fornirà certamente alla Commissione utili elementi di valutazione 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 e nello scusarmi per l'attesa dovuta al protrarsi della precedente audizione, do subito la parola al dottor Quercioli Dessena, riservando eventuali domande dei colleghi al termine del suo intervento.

**GIULIO QUERCIOLI DESSENA, Presidente di Fise Assoambiente.** Ringrazio il presidente e la Commissione per l'opportunità offertaci di rappresentare in questa sede la nostra visione del mondo del rifiuto in riferimento non solo alla dizione di « rifiuto », ma anche alla situazione del settore dei rifiuti urbani che in questo momento è indeterminata. Siamo, infatti, di fronte all'assenza di una normativa di settore e quindi abbiamo situazioni non definite sia nelle modalità di esercizio dell'attività sia nei comportamenti delle

pubbliche amministrazioni. Ci sono problemi di carattere strutturale ed una situazione in cui, mancando termini di riferimento, non vi è la possibilità di una programmazione corretta dell'attività imprenditoriale.

Oltre alla mancanza di una normativa di settore, l'articolo 35 è assolutamente indeterminato per cui si assiste a situazioni diverse per quanto riguarda la gestione dei rifiuti da parte degli organismi che operano nel settore. Anche qui ci sarebbe l'opportunità, tramite il testo unico ambientale, di arrivare ad una definizione sia delle norme attinenti al settore dei rifiuti, sia del periodo transitorio, anche per andare in linea con le normative della Comunità europea.

Un'ulteriore problematica sussiste nel settore industriale, dove stiamo assistendo ad una diminuzione del rifiuto, che subisce dei trattamenti e « sparisce », tanto che la quantità di rifiuti che arriva nelle discariche risulta inferiore rispetto a quella degli anni precedenti. È vero che il nostro paese sta subendo la deindustrializzazione, però non si comprende il motivo della riduzione di un certo tipo di rifiuto, se non con operazioni poco trasparenti di « annacquamento ». Anche questa parte del settore andrebbe analizzata con attenzione.

Nel settore del recupero, la dizione di « rifiuto » consente di passare da un concetto e quindi da una normativa molto garantista dal punto di vista della condizione ambientale, a normative diverse. Ma su questo punto preferisco lasciare la parola al vicepresidente Scapino.

**CORRADO SCAPINO, Vicepresidente di Fise Assoambiente.** Non c'è molto da aggiungere se non stigmatizzare il problema generale legato alla definizione di « rifiuto ». Intanto la situazione dei rifiuti industriali è un campanello di allarme: il presidente ha detto che i rifiuti diminuiscono. Ovviamente si tiene conto del calo industriale, però, poiché fino a pochi anni fa il sistema delle discariche e degli impianti di trattamento non raggiungeva il 20-25 per cento del reale fabbisogno, è

impensabile che ci sia stato un calo di questo genere.

La questione della dizione di « rifiuto » è fondamentale perché è evidente che il calo è determinato in gran parte dal fatto che il rifiuto, man mano, perde la sua definizione iniziale, per cui quando va bene finisce in un impianto meno protetto e quando va male finisce... è inutile qui spiegare la storia delle bonifiche.

Lo stesso discorso vale per il recupero e il riciclaggio, perché, purtroppo a differenza del passato, il principio, assolutamente condivisibile, presente nel decreto Ronchi che tende a favorire il recupero, in qualche modo consente di far passare un po' di tutto. In altre parole, questa strada viene utilizzata per riclassificare il rifiuto e farlo costare di meno o, peggio ancora, per finti utilizzi (ci sono vicende di fornaci utilizzate come inceneritori, fingendo di recuperare il materiale).

Tutto questo pone un problema enorme di carattere economico, perché l'arretratezza del nostro sistema riguardo alle aziende di recupero e riciclaggio e di smaltimento fa sì che il *gap* esistente fra noi e altri paesi occidentali, in presenza di una situazione di concorrenza sleale a questi livelli, induca a disinvestire. Tra l'altro, l'attuale situazione, oltre a produrre un danno ambientale, sicuramente non aiuta lo sviluppo di questo settore di cui il nostro paese avrebbe molto bisogno.

PAOLO CESCO, *Segretario di Fise Assoambiente*. Dal quadro che è stato fatto nell'approfondire la problematica connessa con la definizione di « rifiuto » emerge che, più che una disquisizione giuridico-filosofica, è necessario tenere presenti le attuali problematiche del comparto.

Così come hanno indicato il presidente e il vicepresidente, stiamo assistendo con grave preoccupazione a ciò che sta accadendo, in particolare nel settore dei rifiuti industriali. Sotto questo aspetto l'associazione da tempo è impegnata per cercare di fornire specifiche indicazioni per quanto riguarda non solo gli aspetti critici ma anche le possibili soluzioni (ciò è avvenuto

anche quando, nel 2002, è stata emanata la disposizione relativa alla definizione di « rifiuto »).

Senza dubbio ciò che emerge è la necessità che nel nostro paese si operi in stretta attinenza con la situazione comunitaria. La Comunità ha dato indicazioni nel senso non di una definizione più ampia ma di una stretta correlazione a determinati tipi di operazioni che, ancorché non riportate nell'elenco dell'allegato C del decreto legislativo n. 2297, siano comunque da intendersi come operazioni di rifiuto (cernita, selezione, eccetera). È, infatti, da ritenere che, qualora operazioni di questo tipo non fossero più da considerarsi di trattamento di un rifiuto o di un residuo, di fatto si verrebbero a creare dei mercati che operano in *dumping* rispetto a mercati che svolgono le stesse operazioni all'interno della definizione di « rifiuto ».

Peraltro, occorre considerare tre tipologie di operazioni che presentano aspetti di criticità — che noi abbiamo individuato nel 2000 — nel settore dei rifiuti industriali: gli stoccaggi intermedi; il recupero dei rifiuti industriali; il trattamento delle acque reflue negli impianti consortili.

Questi settori, pur avendo una loro dignità, una loro funzione ed una loro importanza nel mercato, necessitano di un'attenta regolamentazione, perché determinate attività che possono essere svolte all'interno di un centro di stoccaggio avendo subito una semplice miscelazione, dopo questo tipo di trattamento possono uscire dal regime dei rifiuti, facendo perdere così le tracce di quanto di fatto potrebbe essere ancora considerato rifiuto.

Per quanto riguarda il discorso del recupero, talune norme, nell'ambito del decreto del 5 febbraio 1998, prevedevano dei recuperi agevolati, ma il livello ambientale di trattamento del rifiuto era sostanzialmente inferiore a quello richiesto per il regime autorizzativo ordinario.

L'ultimo dei tre casi citati riguarda gli impianti consortili di trattamento acque, dove in molti casi ci sono state segnalate delle vere e proprie diluizioni dei rifiuti liquidi che invece dovrebbero essere trat-



tati in impianti di incenerimento. Questo evidenzia in particolare la tendenza, come è già stato segnalato poc'anzi, ad individuare la tipologia del trattamento del rifiuto sulla base non del tipo di trattamento più idoneo, ma del costo; quindi, tutto ciò che costa non viene considerato e si cerca sempre la strada per il trattamento che comporta il minor onere. Per ciò che concerne la definizione di rifiuto e la possibilità dell'esclusione dal regime dei rifiuti di determinati residui che non hanno quelle caratteristiche, sotto questo aspetto noi vediamo un certo pericolo.

Nell'ambito della definizione di rifiuto della legge n. 178 noi avevamo individuato in particolare tre criticità: una riguardava l'incertezza della qualificazione di trattamento preventivo per l'esclusione dal regime dei rifiuti e quindi delle operazioni di recupero e conseguentemente la difficoltà pratica di individuazione dei casi in cui ricorre la decisione di disfarsi.

In secondo luogo, la definizione di trattamento a livello nazionale non esiste, non è riportata nell'allegato C, che è un elenco puramente esemplificativo, e l'unica definizione l'abbiamo trovata nella normativa sulle discariche. Inoltre, come ho detto prima, la norma risulta in contrasto con l'interpretazione finora fornita a livello comunitario e nazionale per alcune operazioni quali cernita, compattamento e triturazione, attività che sono state considerate anche all'interno del decreto del 5 febbraio 1998.

Il terzo aspetto critico sull'articolo 14 della legge n. 178 concerne la possibilità di interpretazioni discordanti e soggettive della definizione di rifiuto e quindi una minor tenuta del sistema in termini di possibilità di controllo e di tutela della salute e dell'ambiente. Quindi, come ho detto prima, si potevano creare dei regimi duali e possibilità di operare in *dumping*.

A suo tempo abbiamo fatto presenti sulla materia alcune condizioni e alcuni meccanismi di salvaguardia che ritenevamo essenziali ai fini di una nuova definizione di rifiuto, come per esempio il fatto che l'esclusione del rifiuto avvenisse in rispondenza dei residui a definiti stan-

dard merceologici individuati dalla normativa tecnica di settore per le materie prime, le materie prime seconde e i prodotti e i beni corrispondenti, che sono normalmente utilizzati nei cicli produttivi e di consumo. L'esistenza e l'applicabilità di tali standard a nostro avviso renderebbe riconosciuto e riconoscibile il loro possibile riutilizzo e impedirebbe la sottrazione indiscriminata dal regime dei rifiuti di ingenti quantitativi di materiale dall'incerta caratterizzazione.

Un altro aspetto che non è alternativo ma che è vincolante è il riutilizzo effettivo ed oggettivo dei medesimi residui senza trattamento preventivo, escluso evidentemente l'adeguamento volumetrico e senza comportare per l'ambiente e la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive. Ricordiamo che il sistema di recupero è molto critico; fare oggi una messa a riserva, un R13, è un'attività che ha una diffusione enorme e poi ci ritroviamo con molte migliaia di siti da disinquinare, magari perché abbandonati. Lo vediamo anche in questi giorni: il settore del recupero dei pneumatici si sta praticamente spegnendo, in quanto la concorrenza viene fatta esclusivamente sullo stoccaggio e non sull'effettivo recupero dei pneumatici.

Il terzo aspetto riguarda la certificazione da parte dell'utilizzatore di questi residui mediante una dichiarazione preventiva alla provincia territorialmente competente circa il rispetto delle suddette condizioni, in quanto l'utilizzatore dovrebbe attestare la compatibilità del residuo con il proprio ciclo di produzione e di consumo. Ciò per evitare che ci siano delle improprie utilizzazioni o miscele in un residuo in un ciclo produttivo al fine di operare, più che un recupero, uno smaltimento abusivo. Grazie.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti della Fise Assoambiente per le approfondite indicazioni che ci hanno offerto. Noi abbiamo ben compreso la criticità della nozione di rifiuto non soltanto ai fini delle implicazioni di carattere economico ma anche e proprio in ragione

delle implicazioni di carattere economico e quanto ciò sia importante sul fronte della tutela ambientale. In questo senso la Commissione ha ritenuto di doversi interessare di questo e fornire, con un percorso di audizioni istituzionali di soggetti competenti in materia e professionalmente impegnati su questo fronte, un'ipotesi di proposta normativa ai due rami del Parlamento ed al Governo. Le indicazioni che ci avete offerto sono sicuramente utili non soltanto in modo diretto ma anche per consentirci ulteriori riflessioni.

PAOLO CESCO, *Segretario di Fise Assoambiente*. Signor presidente, abbiamo predisposto un documento che offre una panoramica della situazione del settore e che riporta anche la definizione di rifiuto, ripercorrendo un po' tutte le problematiche che qui sono state brevemente esposte.

PRESIDENTE. Lo acquisiamo con piacere.

Grazie e buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del presidente di Federambiente, Guido Berro.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente di Federambiente, Guido Berro.

La Commissione intende verificare lo stato di attuazione delle normative vigenti in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti. In particolare, nella giornata odierna si è convenuto di proseguire nella serie di audizioni programmate in merito alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di rifiuto.

L'audizione del dottor Guido Berro, presidente di Federambiente, accompagnato dal dottor Antonio Stifanelli, direttore di Federambiente, potrebbe costituire un utile contributo al fine di acquisire ulteriori dati ed elementi informativi sulle diverse problematiche inerenti alla questione dell'esatta definizione giuridica della categoria di rifiuti.

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

GUIDO BERRO, *Presidente di Federambiente*. Signor presidente, ringraziamo per l'invito, che abbiamo accolto volentieri. Credo che la nostra testimonianza, come penso quella del collega che mi ha preceduto, possa attestare alla Commissione che la situazione di indeterminatezza in cui ci troviamo, nel contesto sia europeo sia italiano, crea una serie di problemi agli operatori del settore. Arrivare nei tempi più brevi possibile ad una definizione chiara e certa o quantomeno comune, anche se non condivisa in tutto da tutti, perché qualche problema si presenterà comunque, ritengo sia una necessità per mettere gli operatori in condizioni di svolgere il loro lavoro e di farlo entro limiti facilmente comprensibili di legittimità e di adeguatezza. È necessario anche per consentire alle autorità pubbliche di effettuare controlli che non siano solo di tipo punitivo ma che costituiscano un controllo di gestione di un ciclo intero che, come l'esistenza di questa Commissione testimonia, può avere ed ha delle problematiche che vanno oltre il rifiuto in se stesso, visto che possono essere sottesi interessi economici anche rilevanti, a seconda della possibilità o meno di gestire qualcosa che non è un prodotto e che può essere valorizzato lecitamente o illecitamente come prodotto creando forti margini di valore aggiunto. Questo valore può essere sul prodotto stesso o essere, come spesso è, sul valore dello smaltimento, del far sparire qualcosa che ha una problematicità e un costo sempre più rilevanti nel momento in cui le normative e le percezioni dell'opinione pubblica metabolizzano il valore della componente costo ambientale, che ahimè, fino a poco tempo fa, non era stata sufficientemente considerata o era stata ignorata.

Federambiente in questo campo usa quel po' di risorse che riesce ad ottenere

come associazione di categoria e, oltre a fare gli interessi delle imprese associate, cerca anche di sviluppare ed approfondire studi e conoscenze. Per esempio cerchiamo di sviluppare, anche in collaborazione con qualche università, la capacità di accertare sempre di più e di fare dei bilanci economico-ambientali sempre più corretti. Lo sviluppo di questa parte dell'analisi del lavoro secondo noi, oltre a consentire agli operatori di conoscere meglio i costi e quindi alla fine di far comprendere meglio la situazione al cittadino, che sostanzialmente è colui che paga il costo del ciclo, serve anche per allontanare o per rendere più difficile l'operatività di soggetti che agiscono invece con criteri economici totalmente diversi.

A nostro giudizio, nel momento in cui si cambia o si innova bisogna tener conto delle situazioni realmente esistenti, che a volte non sono percepite neanche dal legislatore in maniera corretta. Questa è un'idea assolutamente personale, ma opero nel settore ormai da più di dieci anni ed ho una provenienza culturale di tipo economico: ho la percezione che spesso, a livello europeo ma anche a livello nazionale, il legislatore sia stato fortemente interessato a raggiungere obiettivi di carattere strategico-ambientale un po' viziati da insufficienza di considerazione dei reali aspetti economici del settore.

Quando è stato emanato il decreto Ronchi, nel 1997, io ero già presidente di Federambiente, che ha avanzato delle osservazioni al decreto, riconoscendo a quelle norme una grossa valenza in fatto di sistemazione e di riordino ma non del tutto sufficiente, perché poi si legavano ad un'eccessiva quantità di decreti delegati ed erano fortemente condizionate da risultati che io definirei di immagine, oppure di un forte recupero rispetto ad un passato inadeguato. Credo sia arrivato il momento, dopo l'esperienza dell'applicazione del decreto Ronchi, di completare, modificare o innovare con una cognizione più attenta e più presente, con la preoccupazione che non si passi all'estremo opposto, vale a dire che da una concezione un po' dirigistica che in qualche caso il decreto

Ronchi poteva avere non si vada ad un liberismo spinto. In questo settore infatti il mercato non sarà mai autosufficiente, quanto alla sua regolamentazione; è il classico esempio di un settore di mercato regolato e quindi la presenza del legislatore deve avere una sua valenza rispetto ad altri settori più forti. Ciò anche perché il rifiuto urbano e l'igiene ambientale della città resta un problema di carattere gestionale-collettivo, è un servizio spurio tra il servizio alla persona come singolo e alla collettività come insieme, che ha delle forti connotazioni sanitarie ed ambientali che devono essere tutelate e difese.

Pertanto, a nostro avviso la norma deve tener conto di questi fattori: consentire una maggiore libertà di movimento e di azione agli operatori, entro però una più forte identificazione di regole, meno numerose ma precise, con controlli più efficaci e soprattutto con l'individuazione di chi effettua i controlli e del modo in cui lo fa, altro aspetto problematico che abbiamo in Italia. Infatti a volte si subiscono contestualmente quattro controlli da parte di quattro soggetti diversi; molto spesso si va a controllare ciò che è più facile da controllare; i nostri impianti pubblici sono molto più controllati — ho le statistiche — di quelli privati. Per fare un esempio, alcune piattaforme di smaltimento degli elettrodomestici bianchi, dove vi è il CFC, sono gestite da nostre imprese e subiscono non pochi controlli; contestualmente, nella stessa zona e nella stessa regione vi è qualche azienda che, a metà del costo da noi praticato, dice — dice — di smaltire il rifiuto, il frigorifero. Noi sappiamo che è materialmente impossibile che questo avvenga, perché i costi di base sono sicuramente molto superiori al prezzo che fanno pagare questi soggetti. Questo vuol dire che non siamo ancora in una condizione soddisfacente di normativa e di controllo. È vero che forse noi abbiamo un difetto, come operatori di proprietà pubblica, anche se ormai abbiamo al nostro interno parecchie aziende miste, e i comuni sono gli azionisti di quasi tutte le nostre aziende; abbiamo questa sensibilità ulteriore per gli aspetti pubblici. Vediamo la

tariffa come pagamento del nostro servizio, ma subiamo anche la pressione del comune e dell'assessore che hanno un interesse di tipo collettivo; cerchiamo di distinguere questi due momenti, ma non sempre è facile.

Un altro punto su cui come Federambiente abbiamo condotto una battaglia è il seguente: noi siamo stati strenui fautori del passaggio dalla tassa alla tariffa fin dall'inizio, perché abbiamo visto e vediamo ancora oggi che il sistema della tariffa riesce a dare un po' più di autonomia alle aziende, che si assumono qualche responsabilità in più, ma soprattutto crea un rapporto più diretto e corretto tra cittadino e gestore del servizio. Poiché il nostro è un servizio diverso da quello dell'acqua — in quanto il nostro ciclo di produzione, dalla raccolta al recupero, comincia in casa, e quando organizziamo la nostra linea di produzione individuiamo come primo operatore il cittadino, al quale chiediamo di pagarci il servizio e che però deve anche fare alcune cose, a seconda del sistema che scegliamo — riteniamo che la tariffa sia un sistema migliore per avere un rapporto con il cittadino che dovrebbe capire meglio il motivo per cui paga 100 o paga 90 a seconda che usi un sistema o un altro, rendendosi così partecipe di un ciclo di produzione. Ci preoccupiamo di questo.

Alcuni provvedimenti dell'ultimo periodo — speriamo che con la delega il Governo riesca a mettere mano nel settore in maniera esaustiva — hanno avuto caratteri contingenti (li abbiamo criticati in una o due occasioni) e, a nostro avviso, hanno innescato in qualche caso problemi di interpretazione, che hanno creato qualche area di minor controllo.

Noi ci occupiamo principalmente di rifiuti urbani, anche speciali, e abbiamo la sensazione che il rifiuto tenda a sparire o a diminuire. Non riusciamo a capire bene questo processo. Non ho prove concrete e non faccio un'affermazione forte senza averne gli elementi, però forse in qualche caso si innescano situazioni poco chiare.

Per concludere il discorso, cito la situazione campana, che ha visto come attori all'interno dei meccanismi del com-

missariamento i soggetti pubblici, i consorzi che hanno gestito lo smaltimento in discariche dentro uno schema dirigitico con alcune sfasature: sono stati sbagliati i tempi e le interpretazioni, perché il sistema campano è andato in fibrillazione; poi vi è stata una tendenza alla soluzione e ora è di nuovo in fibrillazione perché non si chiude il cerchio. Se domandate all'azienda pubblica di Napoli come smaltisca, vi verrà risposto che non ha il problema in quanto fa la raccolta e la consegna all'impianto di produzione di CDR; poi non ne sa più niente.

Gli impianti fanno una lavorazione non sempre sufficiente dal punto di vista tecnico ed inoltre non è partita l'attività del forno o del recupero energetico. Quindi, la situazione è più pesante oggi di quanto lo fosse quattro anni fa. In più occasioni nei convegni in Campania ho denunciato la presenza di una sfasatura. Tra l'altro, quando sono state fatte le gare per l'impiantistica, i termini non erano perfetti. Due raggruppamenti di nostre aziende avevano dichiarato la propria disponibilità ma poi non hanno partecipato alle gare, perché i prezzi con cui si chiudevano risultavano non conformi ad una minima logica di mercato. Quindi, non sono solo il vescovo di Acerra o la popolazione che rendono difficile la posa della prima pietra per la costruzione dell'impianto, perché non ci sono le condizioni economiche per farlo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Berro per l'approfondita relazione, per le indicazioni utili che ci consentono ulteriori valutazioni e per i suggerimenti che ha offerto alla Commissione che si occupa di questa materia avendo compreso come non solo sul versante propriamente economico ma proprio attraverso di esso sia importante un approfondimento sul tema della nozione di « rifiuto ».

**GUIDO BERRO, Presidente di Federambiente.** Lascio alla Commissione il documento da cui ho preso spunto per la mia relazione.

**PRESIDENTE.** Grazie. Lo acquisiamo agli atti. Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione del professor Giuseppe Minieri.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Giuseppe Minieri.

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.

La Commissione ha già ascoltato su tale materia i rappresentanti di organismi tecnici e di associazioni ambientaliste, acquisendo anche il contributo del mondo accademico, della dottrina e della giurisprudenza.

L'audizione del professor Giuseppe Minieri fornirà certamente alla Commissione utili elementi di valutazione 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, scusandomi per il ritardo dovuto al procrastinarsi delle precedenti audizioni, do subito la parola al professor Minieri, che è accompagnato dalla dottoressa Maria Grazia Minieri e dall'avvocato Domenico Vitali, riservando eventuali domande dei colleghi al termine del suo intervento.

**GIUSEPPE MINIERI.** Ringrazio per questo invito che mi ha indotto ancora una volta ad approfondire il significato della tormentata definizione di rifiuto, che risulta fondamentale in quanto attorno all'esatta individuazione del concetto ruota tutta l'applicazione della normativa. Dipende, infatti, dall'estensione o dalla restrizione logica e letterale della formula usata nella direttiva comunitaria e nelle norme applicative se la complessa normativa che riguarda i rifiuti può avere o meno un certo esito e può condurre al raggiungimento dei fini che si propone.

La direttiva comunitaria del 1975, n. 442/CEE, contiene nell'articolo 1, let-

tera a), la definizione di rifiuto: « Per rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti ». Nel 1991 tale direttiva è stata modificata come segue: « Rifiuto è 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 ». Sembra una leggera modifica, ma in realtà si inserisce la riconduzione del concetto ad un documento allegato che comporta, a mio avviso, una notevole incertezza della definizione.

L'allegato 1 cui si fa riferimento è intitolato « Categorie di rifiuti », per cui tutte le sostanze, le materie e gli oggetti in esso elencati sono dei rifiuti. L'elencazione da una parte è specifica (sostanze contaminate, sostanze riversate, eccetera), ma poi vi sono un'indicazione di apertura (residui di produzione e di consumi) ed una di chiusura (qualunque sostanza o materia prodotta che non rientra nelle categorie sopra elencate). Qui vi è un po' di confusione e di imprecisione, perché con norme di apertura e di chiusura così generali l'elencazione specifica è inutile.

Emerge comunque che tutte le sostanze, i materiali e le attrezzature indicate nell'allegato 1 sono rifiuti. A questo punto ci siamo chiesti, studiando l'argomento e leggendo le sentenze della Corte di giustizia, come entri in gioco nell'individuazione della categoria dei rifiuti l'elemento soggettivo del disfarsi che compare nella definizione dell'articolo 1 della direttiva. Vi sono quindi un'indicazione oggettiva ed una soggettiva, per cui per aversi la definizione di « rifiuto » occorre il concorso di questi due elementi.

Però, la sovrapposizione dell'elemento soggettivo — richiamato dalla sentenza della Corte come elemento importante — suscita alcune perplessità, perché se è vero che la sostanza o l'oggetto è già un rifiuto perché contenuto nell'elencazione dell'allegato 1, si potrebbe dire che finché non si prova la volontà di disfarsene non può essere comunque considerato rifiuto.

Come voi potete immaginare, dal punto di vista dell'obbligazione della disciplina dei rifiuti e da quello penalistico (si tratta di una norma in bianco che va ad integrare una fattispecie di reato penale) sorgono notevoli perplessità. Su questa scia si innesta una serie di problematiche applicative di recepimento da parte degli Stati membri. Abbiamo fatto uno *screening* — che mi riprometto di trasmettere alla Commissione — che contiene un esame comparativo dello stato e della qualità del recepimento da parte degli Stati membri da cui emerge che solo in 3 Stati (compreso il nostro) su 15 esso appare soddisfacente.

Per questo, dopo un periodo in cui si è cercato di precisare un po' meglio il concetto di « rifiuto », forse sarebbe opportuno non sottoporre ad una disciplina particolarmente penalizzante (collegata anche a fattispecie penali) quei prodotti e quelle sostanze suscettibili di recupero, perché vi è il rischio che finisca allo smaltimento anche ciò che potrebbe essere recuperato. Del resto, anche la legislazione nazionale sulle materie prime secondarie si è posta questo problema, che è sentito in tutta Europa.

In ultimo, si è proceduto all'interpretazione autentica della direttiva, con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178, dando attuazione alla direttiva con questa definizione. Però abbiamo esagerato, in quanto abbiamo introdotto un concetto che cozza un po' contro il prestigio e il primato della normativa comunitaria, per cui siamo immediatamente incorsi nella procedura di infrazione, che è in corso, con una contestazione molto articolata alla quale non mi risulta che il Governo abbia fatto ancora le controdeduzioni. Infatti, già in linea di principio non sarebbe ammissibile un'interpretazione autentica da parte del legislatore nazionale della normativa comunitaria e, inoltre, non è possibile farlo senza introdurre elementi interpretativi che sconvolgano il fine della direttiva.

La differenza non è molto semplice. Nella prima parte non c'è niente di

nuovo, nella seconda, nelle ultime due lettere, si dice che quando la materia presenta oggettivamente delle attitudini alla riutilizzazione o al recupero e non è di danno all'ambiente, senza alcun trattamento preventivo o previo un trattamento leggero, addirittura non sarebbe mai classificabile come rifiuto. Questo è un concetto di rifiuto con una definizione oggettiva che porta al di fuori della tecnica della direttiva, con una presunzione, come diciamo noi, *iuris et de iure*, dal concetto di rifiuto dei beni e degli oggetti che invece potrebbero essere classificati tali. Per questo la procedura di infrazione si è articolata in modo piuttosto grave e, alla luce dei precedenti della Corte di giustizia che ho elencato con le quattro sentenze, non c'è al momento nessuna possibile previsione sul fatto che alla Corte di giustizia, in primo luogo, possa passare il criterio che sia possibile l'interpretazione autentica delle norme comunitarie da parte del legislatore nazionale e, in secondo luogo, che si possa sconvolgere anche solo formalmente la direttiva introducendo delle presunzioni *iuris et de iure* e non invece l'analisi caso per caso di alcuni beni che pure sarebbero contenuti nell'allegato 1 della direttiva ma che l'interpretazione autentica mira ad estrapolare per farne una categoria presunta *iuris et de iure* non inquadrabile nella specie dei rifiuti. Questo è lo stato dell'arte.

Finché permane quest'incertezza sulla formula della direttiva originaria, c'è un po' di difficoltà anche in sede applicativa, perché abbiamo questa « statua immobile » della direttiva del 1975, che è fatta in questo modo, che continua a generare, a mio parere e a detta di molti altri, una difficoltà interpretativa notevole sul fatto che vi sia la concorrenza di due elementi, uno soggettivo ed uno oggettivo, il che potrebbe anche essere tollerato, se non che, però, quello oggettivo è un riferimento documentale ad un allegato intitolato « categorie di rifiuti ». Come gioca l'elemento soggettivo? L'elemento soggettivo può giocare un po' maligno — questa è una Commissione d'inchiesta e do-

vrebbe essere non dico istituzionalmente maligna ma attenta a queste cose — nel senso che, attraverso l'accertamento di tale elemento si può eludere il fatto che il bene sia compreso nella categoria oggettiva.

La Corte di giustizia sottolinea l'importanza del cosiddetto « disfarsi », però a mio parere non affronta la questione; dall'ultima sentenza (Arco) si vede che il relatore si è appassionato al problema, poi ha messo un punto; dice di fare attenzione, perché il concetto del disfarsi è importante e da esso dipende l'interpretazione della direttiva, poi però mette un punto e lì si interrompe. Una persona che sia appassionata di questi studi rimane un po' male. Fra poco dovrà essere emanata una sentenza, perché noi abbiamo anche una doppia rimessione da parte dei due giudici penali, di cui uno è Santoloci, un magistrato molto attento ai problemi ambientali, che ha fatto una bellissima ordinanza di rimessione alla Corte. Ma non c'è da sperare che possa essere ritenuta ammissibile l'interpretazione autentica, l'obiettivizzazione o la presunzione *iuris et de iure* nella dinamica della direttiva. Sono tutte cose un po' scontate sulle quali la Corte esprimerà parere negativo.

Occorrerebbe un'interpretazione un po' più chiara dell'estensione della direttiva, perché quando è stata emanata vi erano pochi studi sulle materie prime secondarie, sulla riutilizzazione e sul recupero. A me sembra un po' troppo vasta; infatti, nell'allegato A è contenuta qualunque cosa di cui il detentore si voglia disfare; anche una borsa che lasciamo in un posto diventa un rifiuto. È necessario quindi un ridimensionamento attento della disciplina dei rifiuti contenuta nella direttiva, un'introduzione molto precisa per valorizzare il recupero e la riutilizzazione, e soprattutto un chiarimento sul concorso soggettivo ed oggettivo per vedere bene di cosa si tratti. Ciò per evitare una serie di processi penali; gli avvocati, come è loro dovere, si basano molto sull'accertamento della condizione soggettiva.

*Dulcis in fundo*, c'è l'ultima sentenza della Cassazione, presieduta dal dottor Savignano, che è orribile e che dice una serie di bestialità, una dietro l'altra. Leggetela: distrugge completamente il diritto comunitario, dalla A alla Z. Dopo aver premesso che l'interpretazione autentica è in contrasto con la normativa comunitaria, per quel che abbiamo detto, si afferma che il giudice deve applicare comunque una norma, dimenticando l'obbligo di disapplicazione della normativa in contrasto con la normativa comunitaria. Poi si afferma che, d'altra parte, la direttiva rifiuti — altra bestialità — non è autoesecutiva e quindi non è direttamente applicabile. Le direttive in materia di rifiuti sono state le prime ad essere recepite, con il decreto n. 915 allora e poi con il decreto Ronchi. Non si può rimettere la questione alla Corte di giustizia perché essa non è competente ad esaminare e a sindacare la legge nazionale, anche se in contrasto con la normativa comunitaria, e quindi si è costretti ad applicarla. Questo per dire che il diritto comunitario, a livello di Cassazione, non viene assolutamente considerato.

Vi farò pervenire un quadro comparativo dal quale emerge che i paesi sono un po' tutti incerti, ma mi sembra molto grave che esista un'incertezza normativa anche a livello comunitario su una materia così importante, che comporta delle conseguenze tanto rilevanti. Spero che la Commissione possa svolgere un ruolo presso gli organismi comunitari, al fine di avere una norma comunitaria più chiara.

**PRESIDENTE.** Professore, lei ha spostato un po' i termini della questione, peraltro utilmente, nel senso che il nostro approfondimento si era soffermato finora sulla capacità della norma nazionale di attagliarsi a quella comunitaria e sul fatto che talvolta esiste un conflitto, come nella specifica vicenda della nozione di rifiuto, come è stato detto da più parti. La problematica è duplice: da una parte occorre la ridefinizione della nozione rifiuto ai fini

della normativa nazionale, ma ancor prima probabilmente meriterebbe una riflessione una più chiara qualificazione della nozione di rifiuto sul piano della norma comunitaria. Subito dopo la pausa estiva abbiamo intenzione di attivare un'iniziativa sul fronte comunitario per verificare quale sia lo stato dell'arte su quel fronte e quale sia il lavoro svolto fin qui.

La ringrazio per l'approfondita relazione, per i corposi atti che ci ha lasciato e per l'integrazione che prossimamente ci farà pervenire. Questo è il primo scambio di collaborazione che abbiamo con lei,

sicuramente utile e foriero di ulteriori occasioni di confronto. Grazie e buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,35.**

---

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

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
il 4 agosto 2003.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



€ 0,52

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14STC0008630\*