

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

35.

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 MARZO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

XIII LEGISLATURA

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

35.

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 MARZO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	623
Esame di un documento relativo ad una nuova gestione dei rifiuti, predisposto dal gruppo di lavoro coordinato dal deputato Franco Gerardini:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	623, 624, 628
Gerardini Franco.....	623, 624
Comunicazioni del presidente:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	628

La seduta comincia alle 13.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso gli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Avverto inoltre che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

Esame di un documento relativo ad una nuova gestione dei rifiuti, predisposto dal gruppo di lavoro coordinato dal deputato Franco Gerardini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di un documento relativo ad una nuova gestione dei rifiuti, predisposto dal gruppo di lavoro coordinato dal deputato Franco Gerardini.

Ricordo che nelle scorse settimane il gruppo si è riunito per l'esame della normativa contenuta nel decreto legislativo n. 22 del 1997 e del suo impatto sulla pubblica amministrazione e sulle imprese. La seduta odierna, pertanto, sarà limitata alla presentazione del documento che il gruppo ha elaborato e che, essendo abbastanza esteso, credo debba essere opportunamente letto e meditato da parte dei commissari.

Demanderei quindi ad altra seduta l'inizio della discussione, nonché la presentazione di eventuali emendamenti e l'approvazione del documento stesso, a proposito del quale il collega Gerardini ci preciserà se debba considerarsi, come io credo, la prima *tranche* di un lavoro non ancora completato, anche se il gruppo di lavoro da lui coordinato è già pervenuto ad un notevole livello di sintesi sui temi in questione.

FRANCO GERARDINI. Premesso, signor presidente, che il documento in esame è il risultato, come lei accennava, di un primo momento di elaborazione del gruppo di lavoro da me coordinato, desidero ringraziare, in modo particolare, i collaboratori della Commissione, perché gli appunti e le relazioni che ci hanno fornito hanno aiutato anche il sottoscritto a predisporre questo primo testo-base che, come tale, necessita di essere arricchito in alcune sue parti (spiegherò poi quali) e approfondito da un dibattito in Commissione.

Il documento affronta alcuni punti critici dell'applicazione del decreto legislativo n. 22 del 1997 e vuole evidenziare, allo stesso tempo, alcune potenzialità che quest'ultimo ha in sé per l'organizzazione di un sistema industriale nella gestione dei rifiuti.

Nel corso delle audizioni svolte sono stati affrontati e discussi alcuni temi specifici: politiche e strumenti di riduzione della produzione dei rifiuti; strumenti organizzativi e gestionali per una raccolta differenziata più efficiente; effetti economici ed occupazionali del riciclaggio; tecnologie nella gestione integrata dei rifiuti; bonifiche dei siti inquinati.

Su tali tematiche le audizioni svolte ci hanno consentito di raccogliere contributi di idee che, in parte, sono stati inseriti nel documento, il quale è diviso in diversi capitoli che adesso cercherò di illustrare, seppure in modo sintetico.

Dopo la premessa, nel secondo capitolo, relativo alla nuova normativa, vengono affrontati i temi più specifici e potenzialmente più interessanti del decreto legislativo n. 22 del 1997. Il terzo capitolo ha ad oggetto un aspetto molto complesso che tuttora è un problema aperto anche a livello comunitario, cioè il concetto di rifiuto, dal quale deriva tutta la problematica connessa alla necessità di disfarsene. Nei successivi capitoli sono affrontati i temi della centralità della minimizzazione dei rifiuti, del loro sistema di gestione, dei primi risultati e prospettive, nonché il problema del recupero energetico.

Si è cercato anche di approfondire gli aspetti relativi all'organizzazione delle imprese alla luce dei nuovi provvedimenti riguardanti la certificazione di qualità, gli strumenti volontari e gli accordi di programma elencati nel sesto capitolo. Sono stati fatti alcuni accenni sulla fiscalità ambientale e gli incentivi economici tenendo conto dei recenti provvedimenti della Commissione dell'Unione europea, che con un nuovo documento ha affrontato il tema delle ecotasse. Nel settimo capitolo, infine, sono state avanzate alcune proposte operative.

PRESIDENTE. Chiedo scusa se la interrompo, onorevole Gerardini, ma vorrei dare il benvenuto in Commissione al collega De Cesaris, che sostituisce l'onorevole Galdelli.

FRANCO GERARDINI. Oltre ai capitoli che ho ricordato, nel documento vi è una sorta di allegato in cui sono elencate le leggi di agevolazione finanziaria a favore di attività economiche. Si tratta di un corposo elenco di provvedimenti che hanno affrontato la problematica delle incentivazioni alle imprese finalizzate a processi di produzione più puliti o volte,

comunque, a contribuire allo sviluppo delle attività delle imprese stesse in senso più generale.

Ai provvedimenti elencati ne verranno aggiunti altri: per ultimo, ad esempio, quello relativo alla legge finanziaria, dove sono previsti, a proposito degli incentivi alle imprese (articolo 5), crediti di imposta superiori in ragione dell'ottimizzazione dei processi di produzione e della loro compatibilità con le politiche ambientali. L'elenco delle leggi, quindi, necessita di essere aggiornato e comporterà un lavoro abbastanza complesso per reperire gli ulteriori provvedimenti in materia.

Sottolineo che nel documento in esame non vi è ancora un capitolo importante relativo alla raccolta differenziata, alle attività di riciclaggio e ai loro effetti occupazionali, in quanto è tuttora in fase di elaborazione.

PRESIDENTE. Onorevole Gerardini, lei intende poi allegare al testo base in esame questa ulteriore parte di cui sta parlando adesso?

FRANCO GERARDINI. Sì, i capitoli relativi alle bonifiche e al riciclaggio verranno allegati successivamente, perché per ragioni di tempo e di complessità del lavoro non siamo riusciti a completarli in questa fase. Non a caso, proprio sul problema delle bonifiche solo giovedì scorso vi è stato un momento di chiarimento con il ministro Ronchi, in Commissione ambiente, in occasione dello svolgimento di interrogazioni a risposta immediata sulla bonifica dei siti contaminati.

Nella premessa del documento viene sottolineata la necessità di una nuova e più corretta strategia in materia di rifiuti. A nostro avviso, la legge costituisce un validissimo contributo per raggiungere questi obiettivi. Riteniamo che si debba puntare alla realizzazione di un ciclo chiuso all'intero delle attività di produzione e di consumo, creando, nel ciclo prodotto-rifiuto, una « società a ciclo ecologico » (così è stata definita da alcuni ambientalisti storici). Per raggiungere questo tipo di società è necessario basarsi su

due pilastri fondamentali: la riduzione a monte della produzione dei rifiuti ed un intervento a valle di massimo recupero dei rifiuti di materie prime. Un cenno viene fatto al V° programma di azione comunitaria in materia ambientale e per uno sviluppo sostenibile, in quanto punto di riferimento nella nuova politica dei rifiuti, soprattutto a livello dei paesi membri dell'Unione europea. Nella premessa vengono esaltati i temi della prevenzione e del comportamento volontario responsabile di tutti gli operatori e dei cittadini.

Nel secondo capitolo si affrontano alcuni aspetti specifici della nuova normativa e si evidenzia come si condividano alcuni suoi passaggi essenziali: sviluppo della raccolta differenziata e recupero dei materiali da essa provenienti da parte delle filiere industriali dell'imballaggio; sviluppo delle raccolte selettive; trattamento generalizzato a tutta la restante frazione dei rifiuti solidi urbani per l'ottenimento del CDR (combustibile da rifiuto); recupero energetico del CDR; smaltimento in discarica, che in pratica diventa l'elemento residuale della gestione complessiva dei rifiuti.

Nonostante la problematica applicativa del decreto legislativo riteniamo che la nuova normativa rappresenti una svolta moralizzatrice nel nostro paese per quanto riguarda la gestione dei rifiuti. Facciamo anche riferimento ai lavori della nostra Commissione, impegnata in primo piano sulla tematica specifica della legalità all'interno della gestione dei rifiuti, collegandola ai temi della modernità del sistema e della tutela ambientale.

In maniera molto sintetica, vengono sottolineati alcuni temi che hanno portato ad un rallentamento delle previsioni di attuazione del decreto legislativo e vengono individuate nella complessità e corposità della normativa e nell'arretratezza del sistema italiano nel settore le due cause principali delle difficoltà con cui la normativa si sta comunque evolvendo in senso positivo. Ci riferiamo anche ad un aspetto sollevato dal ministro Ronchi: la

concertazione che appesantisce il decreto legislativo, ma che appartiene ai « costi » della democrazia, in termini di tempo, comportando il coinvolgimento dei ministeri e la necessità di avere un confronto ed un dialogo.

Nel terzo capitolo viene affrontata la parte più spinosa, che però definirei politicamente attuale per il nostro paese e per il ruolo che può avere a livello comunitario: mi riferisco al concetto di « rifiuto », qualcosa ancora in sospeso a livello europeo ed internazionale. Diverse commissioni hanno lavorato su questa problematica, anche in ambito OCSE, e noi ci permettiamo di avanzare alcune proposte che potrebbero essere risolutive. In proposito abbiamo raccolto alcuni contributi di legali e giuristi che nella materia specifica dei rifiuti e in quella ambientale in generale si stanno applicando da tempo. Questa parte ha una sua attualità politica in ragione dell'introduzione dell'espressione « materie prime equivalenti » che è stata utilizzata nella bozza di decreto sulle attività di recupero dei rifiuti non pericolosi, attualmente alla registrazione della Corte dei conti. Su tale provvedimento l'Unione europea, anche per bocca di suoi importanti rappresentanti nella DGXI, ha sollevato dei dubbi, per cui ritengo che la problematica debba essere oggetto di una specifica risoluzione che impegni il nostro Governo – come in parte già si sta facendo – affinché si accelerino i lavori europei e si arrivi ad una definizione della problematica relativa a che cosa sia il rifiuto e al termine più esatto per definire il « disfarsi » del rifiuto. Si tratta di un problema molto importante che speriamo di avere affrontato nel documento in maniera sufficientemente chiara.

Nel quarto capitolo affrontiamo il tema più rilevante, cioè la centralità della minimizzazione dei rifiuti. Che cosa hanno fatto le imprese per minimizzare la produzione di rifiuti? Attraverso le audizioni abbiamo appreso alcune esperienze inte-

ressanti, soprattutto nel settore della chimica laddove si sono raggiunti risultati molto importanti.

Qui facciamo riferimento alla necessità di andare avanti in questa direzione, considerati i risultati che si possono raggiungere nell'immediato con la minimizzazione dei rifiuti, anche attraverso alcune misure che possono agevolare questo tipo di processo, come quelle di tipo economico dirette o indirette, di tipo amministrativo, accordi di programma e politiche di prodotto. Su tali questioni, nell'allegato che accompagnerà il documento, daremo qualche dettaglio in più, perché in materia vi sono moltissime esperienze e noi vorremmo centrare le più significative. Rimane il fatto che si è compiuto uno sforzo per comprendere i problemi principali che le imprese hanno incontrato nell'attuazione di politiche di minimizzazione della produzione dei rifiuti.

Nel quinto capitolo, relativo al sistema di gestione dei rifiuti, abbiamo aggiornato i dati relativi alla raccolta differenziata, anche sulla scorta degli ultimi dati forniti dal Ministero dell'ambiente e in modo particolare degli scenari che in questo momento si stanno evolvendo nell'attuazione della nuova normativa.

Facciamo riferimento ad un interessante studio (IEFE/ECO 1997) dell'università Bocconi che affronta il tema della ristrutturazione delle aziende sia pubbliche sia private, che secondo lo studio non sarebbero coinvolte in una competizione ma addirittura si troverebbero in una fase di netta integrazione delle imprese pubbliche con quelle private, un'ipotesi, questa, interessante e quindi da approfondire.

Resta il fatto che anche all'interno di questi scenari emerge l'esigenza prioritaria di creare un sistema di gestione integrata. Ciò significa, sostanzialmente, non affrontare i temi delle tecnologie per i rifiuti in maniera ideologica, magari attraverso una semplicistica contrapposizione tra le diverse opzioni tecnologiche, ma capire che ogni opzione è funzionale per il superamento dell'attuale emergenza,

dando naturalmente priorità ai temi della riduzione, della raccolta differenziata, del recupero e dei ricicli dei materiali (i temi principali del decreto legislativo n. 22 del 1997).

In questo capitolo si richiamano alcuni problemi da ripensare ed in particolare la pianificazione regionale e i temi della cosiddetta ecocrazia, cioè la burocrazia ecologica, un aspetto che sta molto a cuore alle imprese. Ultimamente è emerso un dato abbastanza raccapricciante: un'azienda artigiana con quattro o cinque dipendenti, solo per quanto riguarda la burocrazia derivante dall'attuazione di pratiche amministrative in campo ambientale, spende due milioni per addetto l'anno. È facile comprendere quanto sia urgente per le imprese una semplificazione ed una sburocratizzazione.

Vi è poi il problema del recupero energetico, rispetto al quale si afferma — è questa una valutazione non ideologica — che comunque il nostro paese deve innalzare la percentuale dei rifiuti utilizzati per produrre energia. Fatte salve le priorità (raccolta differenziata, recupero di materia, riciclaggio), comunque abbiamo un problema di sistema che non può che vedere nella maggiore percentuale di rifiuti utilizzati per produrre energia una soluzione importante. A fronte di una media europea di rifiuti avviati all'incenerimento con recupero energetico che si attesta intorno al 30 per cento, l'Italia registra appena il 9 per cento. In proposito si è aperto un dibattito culturale, ma io credo che dobbiamo sfruttare alcune potenzialità, cioè gli attuali impianti dell'ENEL e dei cementifici che possono essere utilizzati per il CDR e quindi per produrre energia.

Questo forse è il capitolo più importante, o almeno io lo considero tale perché indica un modo per applicare da subito il decreto legislativo Ronchi al fine di avere comportamenti più virtuosi da parte delle imprese attraverso gli strumenti volontari che sono divisi in due parti: ecogestione e *audit*, il cosiddetto

EMAS, e gli accordi volontari, che in questo momento sono all'attenzione dei ministeri competenti per l'attuazione del decreto legislativo.

Sull'EMAS le audizioni hanno offerto spunti molto interessanti; è chiaro che per il nostro paese questo tema - sistema di ecogestione e *audit* - costituisce una sfida europea e nel documento evidenziamo l'arretratezza del sistema Italia per quanto riguarda l'attuazione di sistemi di ecogestione ed *audit* ambientale e la necessità di rimuovere anche alcuni punti critici della legislazione e della parte attuativa dello strumento EMAS che, in particolare per le piccole e medie imprese, è ancora sconosciuto.

Sugli accordi volontari, molto importante è la sollecitazione al Governo perché tali accordi privilegino in particolare i flussi prioritari dei rifiuti individuati dalla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti nel 1991; all'interno di tali flussi e di tali accordi di programma occorre definire eventuali strumenti economici in grado di incentivare comportamenti virtuosi da parte del sistema industriale e le semplificazioni amministrative giustificate dagli obiettivi concertati. Il documento comprende un elenco degli accordi di programma in fase di predisposizione o di studio da parte dei Ministeri dell'ambiente e dell'industria.

Al punto 6.2 del documento vengono poi affrontati la fiscalità ambientale e gli incentivi economici. Riteniamo questa una parte molto importante, ma ancora da sviluppare, anche sulla scorta del documento approvato pochi giorni fa dall'Unione europea per quanto riguarda l'applicazione delle cosiddette ecotasse e la fiscalità ambientale e l'armonizzazione dei sistemi fiscali, il tutto finalizzato ad incentivi economici di vario tipo per migliorare le *performance* ambientali delle imprese. Si fanno in proposito alcuni esempi; la tassa o imposta sulle discariche ed i costi diretti dei rifiuti, cioè il passaggio da tassa a tariffa; i costi unitari o del prodotto, cioè le imposte o tasse che

vengono fissate per il costo dei prodotti e che agiscono direttamente sui prezzi dei prodotti stessi, finalizzate ad una minimizzazione della produzione dei rifiuti stessi.

Questa problematica, che investe i costumi, i comportamenti ed i modi di essere della gente, dei consumatori, credo debba essere meglio approfondita dalla Commissione, anche sulla scorta del dibattito che è in pieno svolgimento nel nostro paese a questo riguardo. La trasformazione della tassa in tariffa sarà uno strumento molto importante di carattere economico per attuare il principio di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti.

Il documento affronta inoltre i temi dell'incentivazione economica; al riguardo mi riservo una integrazione per portare alcuni esempi di interventi che si sono dimostrati virtuosi; si tratta dell'esperienza di alcune nazioni nelle quali sono stati introdotti strumenti di ecofiscalità con buoni risultati, in particolare in termini di minimizzazione dei rifiuti e miglior comportamento sociale da parte dei consumatori.

Le proposte operative, indicate al capitolo settimo del documento, fanno riferimento ai temi più attuali delle direttive comunitarie, in particolare alla valutazione di impatto ambientale (VIA) ed alla direttiva comunitaria IPPC, attualmente all'esame del Parlamento; la prima all'esame al Senato e la seconda, introdotta nella legge comunitaria, all'esame della Camera. Questa parte del documento riassume le strategie elencate nei punti precedenti e, con riferimento ad alcune leggi importanti che hanno introdotto incentivi all'innovazione tecnologica - anche questo è un tema che dovremo meglio sviluppare -, segnala l'esigenza che il Governo adotti gli strumenti di incentivazione all'innovazione tecnologica per garantire un sistema più efficace di prevenzione e gestione dei rifiuti e che in tale ambito dovranno

essere riesaminate le leggi n.46 del 1982, n.317 del 1991 e n.488 del 1992, per quanto riguarda le aree depresse.

Vi è infine un allegato che costituisce parte integrante del documento: si tratta dell'elenco cronologico dei provvedimenti recanti agevolazioni finanziarie a favore di attività economiche; da tale elenco si desume facilmente come il nostro paese abbia tenuto in grande attenzione nel corso degli anni il tema delle incentivazioni alle imprese. Il problema è che spesso e volentieri una insufficiente cultura da parte delle imprese ha impedito un utilizzo pieno dei finanziamenti disponibili ovvero sono mancate quelle attività di controllo della spesa che meglio potevano evidenziare gli effetti ed i risultati degli incentivi.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore e lo invito a far pervenire nei prossimi giorni le parti mancanti del documento, compresa quella sulle ricadute occupazionali connesse ad un sistema integrato di gestione dei rifiuti. Il documento, completo in ogni sua parte, sarà poi inviato ai commissari, i quali potranno eventualmente formulare le loro proposte emendative prima della votazione finale.

Una volta che la Commissione avrà esaurito l'esame, il gruppo di lavoro coor-

dinato dal vicepresidente deputato Gerardini potrà procedere all'elaborazione di altri documenti.

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Avverto che la Commissione tornerà a riunirsi nella settimana successiva alle festività pasquali, per ascoltare il magistrato dottor Deidda, l'ingegner Egidi della regione Emilia-Romagna ed il direttore generale dell'ARPA della regione Toscana; si riunirà anche il gruppo di lavoro sulle scorie radioattive da lui coordinato. Le date saranno fissate nella riunione dell'ufficio di presidenza, allargato ai rappresentanti dei gruppi che si terrà fra pochi minuti.

La seduta termina alle 14.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 3 aprile 1998.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO