

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

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

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**160.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

160.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 MAGGIO 2000**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Esame della proposta di documento sulla gestione dei rifiuti speciali industriali:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	8



**La seduta comincia alle 14.10.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori verrà assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame della proposta di documento sulla gestione dei rifiuti speciali industriali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento sulla gestione dei rifiuti speciali industriali. Come è prassi della Commissione la seduta odierna è dedicata soltanto ad una prima illustrazione della bozza di documento elaborato, il cui esame proseguirà nelle prossime settimane. Il testo sarà ovviamente soggetto a quelle modifiche che appariranno opportune a seguito del dibattito ed anche delle proposte dei commissari.

In qualità di relatore, ricordo che nelle scorse settimane si è riunito più volte il gruppo di lavoro per lo studio della produzione dei rifiuti da parte delle imprese a rischio di rilevante incidente ambientale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988. Tale gruppo di lavoro ha approfondito diverse tematiche attinenti al ciclo dei rifiuti industriali, soffermandosi in particolare sull'attività svolta in materia da diverse imprese, ripartite sull'intero terri-

torio nazionale. Al termine dei lavori è stata elaborata la bozza di documento che ora illustrerò in sintesi.

Nell'ultima relazione sullo stato dell'ambiente edita dal Ministero dell'ambiente nel 1997 si legge che in Italia, secondo i dati forniti dalle regioni, relativamente agli anni 1993 e 1994, la produzione totale di rifiuti è stata pari a 63,6 milioni di tonnellate/anno, di cui 22,7 milioni di tonnellate erano i rifiuti solidi urbani, 4,2 milioni di tonnellate i rifiuti solidi assimilabili agli urbani, 19,5 milioni di tonnellate i rifiuti speciali, 2,7 milioni di rifiuti tossici e nocivi, 14,3 milioni di tonnellate gli inerti e circa 200 mila tonnellate gli ospedalieri. Il rapporto evidenzia un quadro di incertezza ed in particolare attribuisce la diminuzione dei rifiuti speciali rispetto ai dati del 1992 al decreto-legge sul recupero di i rifiuti, importante novità normativa introdotta nel campo dei rifiuti nel novembre del 1993. Il rapporto poco approfondisce poi la veridicità del dato sulla produzione dei rifiuti industriali a causa delle oggettive difficoltà di censimento a seguito della introduzione dei decreti sulle materie prime seconde (DM 26 gennaio 1990), e dei DM 16 gennaio 1995 e 5 settembre 1994 sul recupero energetico e di materia. Il problema dei rifiuti industriali necessita, quindi, di un approfondimento di conoscenza, non solo per le quantità in gioco ma anche per la pericolosità associata e al loro impatto sull'ambiente.

I censimenti della Confindustria sui rifiuti industriali 1980-1990: nel decennio considerato la Confindustria effettuò, a sua volta, un censimento nazionale tendente alla individuazione dell'origine dei rifiuti solidi industriali per settori e per regioni e della destinazione di tali rifiuti

ad impianti di smaltimento e/o recupero. Tale indagine, densa di dati e risultati, purtroppo non fu tenuta in gran conto dal legislatore nel momento in cui sarebbe dovuta iniziare l'attività programmatica nazionale e regionale tesa alla individuazione delle reali esigenze impiantistiche di smaltimento e/o recupero.

Il decreto Ruffolo e i censimenti dei rifiuti industriali (1988): poche sono state finora le iniziative del legislatore specificamente mirate ai rifiuti industriali, se si eccettuano i censimenti avviati con decreto 22 settembre 1988, ai sensi dell'articolo 1, secondo comma, del decreto-legge 9 settembre 1988 recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali a seguito degli scandali legati alle «navi dei veleni». Tale decreto obbligava infatti le aziende con più di cento addetti ed in attività di esercizio al primo settembre 1987 a comunicare al Ministero dell'ambiente la quantità di rifiuti prodotti nell'ultimo anno di attività e le quantità massime che queste prevedevano di conferire nei cinque anni successivi ad impianti privati di smaltimento, italiani o esteri. I dati ottenuti avrebbero potuto essere ben capitalizzati se tempestivamente ed opportunamente elaborati, ma così purtroppo non è stato.

Il catasto dei rifiuti (decreti del 1989 e del 1992): l'introduzione del catasto dei rifiuti con i DM 26 aprile 1989 e 14 dicembre 1992 avrebbe dovuto contribuire ad una migliore conoscenza del dato di produzione nazionale e regionale dei rifiuti speciali, ma anche tali decreti in sede di applicazione hanno mostrato forti limiti ed hanno comportato una scarsa possibilità di utilizzazione dei dati catastali per i motivi più svariati. Non possiamo non ricordare a tale proposito che anche l'annoso problema materie prime/materie prime seconde, materiali quotati in borsa non ha certo contribuito per parecchi anni a fare chiarezza sul dato reale nazionale della produzione dei rifiuti. Alcune tipologie di rifiuti secondo le definizioni delle direttive comunitarie, ancorché recuperabili e/o riciclabili, sfuggi-

vano infatti al catasto in quanto considerate materiali quotati in borsa e quindi materie prime a tutti gli effetti.

Il modello unico di dichiarazione (MUD) del 1994: l'emanazione del MUD, introdotto con la legge n. 70 del 1994, avrebbe dovuto, in considerazione sia delle procedure di acquisizione dati più snelle sia dei notevoli progressi delle tecniche informatiche, dare una svolta decisiva ai catasti regionali e conseguentemente a quello nazionale. Così non è stato e tutto quanto sopra detto, unitamente alla concomitante assenza di controlli da parte degli enti preposti, ha favorito il proliferare di attività illecite di smaltimento con grave compromissione dell'ambiente.

L'attività del gruppo di lavoro sulla gestione dei rifiuti industriali. La Commissione, al fine di comprendere la reale portata del problema «rifiuti industriali», ha attivato al proprio interno un apposito gruppo di lavoro nel mese di dicembre 1997. I punti che si è deciso di approfondire sono stati i seguenti: quantità dei rifiuti speciali prodotti e relative tipologie; procedure di gestione; flussi rappresentativi derivanti dai processi produttivi; eventuali procedure per minimizzare la produzione di rifiuti; elaborazione dei contratti di smaltimento; costi associabili alle singole tipologie di rifiuti; scelta delle aziende di smaltimento da parte dei produttori; gestione di particolari tipologie di rifiuti pericolosi (amianto, PCB) e livello di contaminazione dei siti produttivi e presenza di sostanze o rifiuti in essi presenti.

La metodologia scelta per l'indagine: si è predisposto un questionario abbastanza complesso, inviato alle aziende del campione o eventualmente da consegnare ad alcune aziende nel corso di specifici sopralluoghi. Le risposte ad alcune delle domande sono abbastanza semplici e possono essere inserite facilmente nel computer, mentre altre richiedono una preventiva elaborazione e questo ha fatto sì che il lavoro durasse parecchi mesi. Si è operata inoltre una scelta di campo fina-

lizzando l'acquisizione dati ad un campione ristretto ma comunque rappresentativo della realtà nazionale.

In merito alla composizione del campione, sono state considerate tutte le aziende a rischio di incidente rilevante, in quanto grandi produttrici di rifiuti pericolosi, ma anche ad altre aziende, ugualmente grandi produttrici di rifiuti pericolosi ma non necessariamente categorizzate come industrie a rischio di incidente rilevante. Per quanto riguarda le prime, cioè quelle a rischio di incidente rilevante, il questionario è stato inviato alle aziende dei settori chimico, petrolifero, petrolchimico, farmaceutico e metallurgico che risultavano negli elenchi trasmessi alla Commissione dal Ministero dell'ambiente e che fino al 31 dicembre 1999 ricadevano nell'ambito dell'articolo 4 della legge n. 175 del 1988, quindi con obbligo di notifica ai ministeri dell'ambiente e della sanità. Il decreto legislativo n. 334 del 1999 (Seveso II) pur se ha ridisegnato la gestione della sicurezza nelle aziende industriali non ha cambiato il panorama delle aziende a rischio e quindi l'impianto su cui inizialmente si era avviata l'indagine è rimasto valido. Per quanto riguarda le altre aziende considerate, durante i lavori della Commissione l'indagine è stata estesa ad alcune centrali termo-elettriche dell'ENEL e a quattro impianti della FIAT che, pur non ricadendo nell'ambito della legge n. 175 del 1988 costituiscono comunque importanti elementi di conoscenza per l'indagine stessa.

La trasmissione dei questionari alla Commissione: a fronte di 142 questionari inviati alle aziende a rischio, di cui all'allegato V, ne sono stati trasmessi alla Commissione 134, ossia il 94,4 per cento, mentre alle aziende non ricadenti nell'ambito della legge n. 175 del 1988 (ENEL e FIAT) sono stati inviati 30 questionari tutti trasmessi debitamente compilati.

Segue l'analisi dei dati del questionario. Per quanto riguarda la produzione nazionale dei rifiuti speciali nelle aziende a rischio, la produzione nazionale delle aziende prese in considerazione è stata di 1.709.564 tonnellate nel 1997 e di

1.959.930 tonnellate nel 1998. Il settore che più ha contribuito a tale produzione è stato quello chimico con 300.458 tonnellate nel 1997 e 266.156 tonnellate nel 1998, seguito rispettivamente da quello petrolchimico (196.755 tonnellate nel 1997 e 208.583 tonnellate nel 1998) e petrolifero (180.025 tonnellate nel 1997 e 169.360 tonnellate nel 1998). In base ai nuovi criteri classificatori dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e alla introduzione delle classi di pericolosità con l'allegato I, e in base all'allegato D alcune tipologie di rifiuti, classificati speciali non tossici e non nocivi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, sono oggi classificati pericolosi. Per quanto riguarda le aziende non a rischio considerate, la produzione nazionale vede gli impianti di produzione di energia dell'ENEL al primo posto in tutte le regioni, sia nel 1997 sia nel 1998, tranne che in Piemonte dove al primo posto si trova l'impianto FIAT di Orbassano (TO) con 895 tonnellate nel 1997 e 971 tonnellate nel 1998 seguito dall'ENEL di Trino Vercellese con 53,2 tonnellate nel 1997 e 78 tonnellate nel 1998.

Seguono alcune considerazioni più rilevanti sui risultati dell'indagine. Il questionario offre un quadro aggiornato al 1998 della realtà industriale nazionale, su un campione rappresentativo di aziende, ed è servito anche a stimolare e catalizzare l'interesse a migliorare l'organizzazione della gestione dei rifiuti prodotti. Solo il 60 per cento delle aziende ha dichiarato di essere in possesso di una procedura di gestione di rifiuti. Le procedure non appaiono in gran parte adeguate ai principi del decreto legislativo n. 22 del 1997; per esempio tengono poco in considerazione che è il caso di cambiare rotta nella gestione degli imballaggi che vengono prevalentemente smaltiti in discarica anziché essere conferiti per esempio al CONAI con accordi di programma. In certi casi si registra e classificano i residui delle produzioni come «rifiuti» solo al momento del conferi-

mento al nuovo detentore e ciò in aperta violazione dell'articolo 12 del decreto stesso.

Nel settore petrolifero e petrolchimico si è constatato e verificato che alcuni *streams* alcalini, come le sode esauste, non vengono classificati rifiuti dalla quasi totalità delle aziende, ma solo acque contaminate da alcali da depurare in quanto tali, e che altri, come i fanghi di alchilazione, vengono classificati solo come rifiuti speciali non pericolosi. In entrambi i casi si tratta di aperte violazioni della normativa in quanto entrambi i flussi, secondo l'allegato D del decreto legislativo n. 22 del 1997, sono classificati rifiuti pericolosi. Un discorso aperto, relativamente al settore petrolifero, è quello relativo al *tar* che deriva dagli impianti di *visbreaking* che è definito rifiuto pericoloso dalle direttive comunitarie e dal citato allegato D e che invece è utilizzato come prodotto negli impianti di gassificazione.

Vi è scarsa propensione delle aziende a ricercare tecnologie di processo più innovative, più pulite e a più basso impatto ambientale per minimizzare la produzione dei rifiuti e ridurre la pericolosità in linea con i principi dello sviluppo sostenibile, ciò nonostante i buoni propositi ed il ricorso a procedure di ecobilancio, rapporti ambientali, *audit* interni, applicazione dell'*Emas*, dimostratesi, almeno per ciò che si è avuto modo di verificare, operazioni più estetiche che di sostanza.

Vi è un deficit di sensibilizzazione del personale aziendale e delle ditte di manutenzione ai problemi di riduzione dei rifiuti. È capitato infatti di riscontrare che i residui delle manutenzioni, delle pulizie impianti, delle scarifiche di terreni in cui si sono verificati *spill* di prodotti sono a volte assai rilevanti, anche in termini di costi di smaltimento sostenuti dalle aziende, mancando una procedura oculata di *housekeeping*.

La capacità degli impianti di smaltimento nazionali per conto terzi è insufficiente, soprattutto in considerazione di un *trend* di produzione in aumento. La situazione si potrebbe aggravare nel breve

termine se si considerano i rifiuti che origineranno in parte dalle operazioni di bonifica dei siti contaminati, ora che è in vigore il decreto n. 471 del 1999 sulle bonifiche, in attuazione dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997.

Quanto agli impianti di discarica, la situazione è drammatica per quelle di tipo 2C per conto terzi (soltanto tre sul mercato, una delle quali in fase di chiusura); è preoccupante per il numero esiguo di quelle di tipologia 2B. Si constata inoltre che quelle per rifiuti inerti (tipo IIA) non sempre sono utilizzate in maniera corretta soprattutto in riferimento dagli inerti da costruzione contenenti amianto. Gli impianti in cui si effettuano trattamenti di inertizzazione sono in numero insufficiente per far fronte alle necessità dei produttori, soprattutto alla luce di quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 22 che dal 2001 impone il conferimento di discarica controllata di rifiuti inerti o resiti, e comunque con bassissima componente organica per minimizzare i problemi legati al percolato ed alle eventuali contaminazioni delle falde idriche. Anche gli impianti di termodistruzione risultano in numero assai esiguo.

Le risposte fornite dalle aziende in merito alla situazione dei siti contaminati sono poco attendibili in quanto descrivono uno scenario poco realistico. Unica eccezione è quella degli impianti Enichem sui cui livelli di contaminazione, analisi del suolo e progetti di bonifica sono state fornite notizie di certo più rispondenti alla realtà.

Non vi è ancora una « cultura » matura in termini di una efficace contrattualistica per servizi in cambio ambientale. Si riscontra che ciò che regola il contratto non è tanto la qualità dell'operatore terzo e delle tecnologie impiegate quanto il costo di smaltimento. Ne deriva che sono negative le conseguenze sia in termini di competitività sia di occupazione di mano d'opera. Non è difficile riscontrare infatti che in alcuni contratti si praticano costi di smaltimento che non trovano una spiegazione tecnica dei servizi resi e che originano da veri e propri cartelli o monopoli.

Tale distorsione delle regole di un sano mercato penalizza la mano d'opera qualificata e la qualità professionale in quanto non impegna le aziende di smaltimento ad investire in nuove tecnologie, pena il risultato di essere fuori mercato. È su tale punto che si misurerà in futuro la credibilità delle aziende che, a fronte della intenzione dichiarata di voler autocontrollarsi o sottoporsi a controlli volontariamente, dovranno contrastare tale situazione ricercando ed imponendo agli operatori del settore dello smaltimento regole più chiare e a maggiore valenza tecnica. Solo nei casi in cui le tecnologie innovative vengono impiegate da terzi all'interno delle aziende la qualità dei servizi ed i risultati appaiono di livello più accettabile.

Nelle aziende a rischio, piccole e medie ma vi è qualche esempio anche tra le grandi, è molto praticata la tecnica del *lump-sum* ossia del contratto globale che prescinde da clausole tecniche, specifiche verifiche, ispezioni del sito di smaltimento, eccetera. Si è notato che i contratti vengono stipulati guardando più al passaggio di responsabilità dal produttore al detentore che a problemi di immagine aziendale e delle vulnerabilità che potrebbero essere compromesse da un non corretto smaltimento.

Il ricorso agli stoccaggi provvisori da parte degli operatori del mercato offre agli stessi un largo margine discrezionale per orientare a proprio piacimento i successivi smaltimenti; ciò è anche facilitato dal fatto che il produttore del rifiuto, contrariamente a quanto avveniva nel regime del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, non è più responsabile dello stesso una volta che questo è stato consegnato al nuovo detentore (in pratica lo smaltitore).

È tuttavia da considerare che al di là di una più o meno accentuata sensibilità delle aziende sulle tematiche ambientali, queste considerano, e non sempre a torto, che in un sistema che prevede controlli ed autorizzazioni da parte dell'organo pubblico, al produttore dovrebbero essere garantiti servizi di qualità, effettuati nel

piano rispetto delle norme vigenti. Ciò non sempre si verifica e, come la Commissione in più occasioni ha avuto modo di sottolineare, è noto che il sistema di controllo è l'anello più debole della catena dello smaltimento e non solo di questo, nonostante vi siano tutte le premesse, con la recente istituzione delle ARPA, che il sistema, almeno nel medio termine, vada a regime e sia in grado di dare certezze di quei maggiori ed efficaci controlli che al momento, per i motivi più disparati (per esempio le esigue risorse economiche ed umane, l'eccessiva burocrazia, eccetera) non mostra di poter efficacemente esprimere.

I trattamenti di inertizzazione a volte non hanno sufficiente fondamento tecnico in termini di chimismo ipotizzato o dichiarato e di fatto risultano fittizi se non virtuali, risultano soltanto in pure e semplici diluizioni con inerti al solo scopo di rendere palabile il rifiuto per il successivo conferimento in discarica. L'effetto concreto dei trattamenti in questi casi è quello di enfatizzare i costi più che garantire un miglior livello di protezione ambientale. Inoltre, per le aziende si possono avere conseguenze, oltre che di immagine negativa, di costi alti per servizi non resi o resi in maniera diversa dalle clausole contrattuali, se non addirittura risvolti di carattere fiscale.

In certi settori (ad esempio rifiuti di amianto oli trasformatori contenenti PGB ancora presenti in quantità non trascurabili all'interno dei siti operativi) si assiste ad una sorta di monopolio di aziende che regolano la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio provvisorio in Italia ed il conferimento ad impianti di smaltimento all'estero (all'interno dei paesi comunitari) con ruolo prevalentemente di intermediari commerciali. Si segnala di converso una eccessiva proliferazione di stoccaggi provvisori in Lombardia ed Emilia Romagna e di impianti operanti, ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 22 del 1995 e del DM 2 maggio 1998, nel settore del recupero e riciclo dei rifiuti speciali non pericolosi. Questi ultimi impianti, come la

Commissione ha avuto modo di constatare, a volte si sono rivelati impianti di trattamento virtuale.

Le capacità locali degli impianti di smaltimento autorizzati (discariche, termodistruttori e stoccaggi) all'interno dei siti produttivi appaiono sufficienti o al limite delle necessità. Relativamente agli impianti di stoccaggio provvisorio occorre maggiore attenzione nella gestione da parte dei produttori e nel controllo da parte delle autorità ad esso preposte. Sono state infatti riscontrate diverse anomalie e violazioni delle prescrizioni autorizzative.

La Commissione sta approfondendo la problematica legata ai catalizzatori inviati all'estero per la rigenerazione. Il regolamento n. 259 del 1993 prevede che i rifiuti non pericolosi destinati al recupero siano in lista verde e che i rifiuti mediamente pericolosi e pericolosi siano rispettivamente in quelle ambra e rossa. Il dibattito sull'argomento in sede europea e in seno alla Commissione è teso a chiarire alcuni punti riguardo ai codici europei, all'effettiva rigenerazione dei materiali, all'effettivo eventuale riciclo e ad eventuali traffici illeciti. Le risposte ai quesiti del questionario, assai variegate, offrono buoni spunti per contribuire a chiarire i punti sopra sposti.

Relativamente alla gestione degli oli usati, da un confronto effettuato tra i dati forniti dal consorzio obbligatorio alla Commissione e quelli dichiarati da alcune aziende nei questionari risultano alcune discordanze ed anomalie, a volte forti, come nel caso della raffineria Erg Isab di Priolo Gargallo.

L'ultimo punto riguarda il lavoro futuro. L'attività futura del gruppo di lavoro riguarderà il completamento della elaborazione delle schede tecniche per ogni singola azienda, nelle quali verranno inseriti tutti i dati del questionario, eventualmente integrati con ulteriori richieste dirette alle aziende. L'elaborazione dei

dati raccolti, dal punto di vista dei profili che ho segnalato, rappresenta un lavoro che richiederà ancora molto tempo. Io credo — ma ascolteremo poi qual è l'avviso dei colleghi — che siamo già in grado di fornire un primo quadro molto esauriente e significativo, ma sono ancora necessarie analisi approfondite, di settore e di tipologia e questo, come ho detto, richiede un lavoro di approfondimento ulteriore rispetto a quello già significativo fin qui svolto. Il materiale emerso dai questionari è infatti così abbondante da offrirci già oggi dati molto significativi, ma richiede un lavoro di affinamento.

Oltre al completamento delle schede tecniche, si procederà alla predisposizione di una banca dati che evidenzia i collegamenti tra le società produttrici di rifiuti, gli eventuali stoccaggi provvisori e gli effettivi smaltimenti finali, nonché alla effettuazione di visite mirate presso alcune aziende per chiarire alcuni dubbi emersi durante la lettura del questionario e l'elaborazione dei dati.

Esaurita così l'illustrazione della bozza, non essendovi richieste di intervento, rinvio ad altra seduta l'esame del documento.

### **Comunicazioni del presidente.**

**PRESIDENTE.** Avverto che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 10 maggio 2000, alle 13,30, per ascoltare il presidente della Giunta provinciale di Crotone.

### **La seduta termina alle 14,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 23 maggio 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO