

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 522° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 16 NOVEMBRE 1999

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

2<sup>a</sup> - Giustizia ..... *Pag.* 3

**Organismi bicamerali**

Mafia ..... *Pag.* 9

Sul ciclo dei rifiuti ..... » 10

Infanzia ..... » 21

---

*CONVOCAZIONI* ..... *Pag.* 22

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

MARTEDÌ 16 NOVEMBRE 1999

**505<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

PINTO

*Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Ayala.**La seduta inizia alle ore 16,40.***IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****Schema di decreto legislativo recante: «Istituzione di nuovi tribunali e per la revisione dei circondari di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo» (n. 565)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge 5 maggio 1999, n. 155 e dell'articolo 1, comma 4, della legge 16 luglio 1997, n. 254. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende il seguito dell'esame, sospeso nella seduta del 12 novembre scorso.

Il relatore CALVI, con riferimento a quanto già esposto nella seduta del 12 novembre scorso, chiarisce che egli ha voluto nella sua esposizione introduttiva dare conto non solo del parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche di tutte le prese di posizione, anche critiche, pervenutegli da diverse parti, fermo restando che sarà la discussione che inizia oggi a fornirgli gli elementi necessari per predisporre il previsto parere. Ad integrazione della relazione svolta nella stessa seduta, poi, richiama l'attenzione sulle problematiche sollevate in un documento fatto pervenire dal Consiglio Nazionale del notariato, che ha ricordato come la modifica dei circondari di tribunale comporti, per espresso disposto legislativo, una modifica delle corrispondenti circoscrizioni notarili, manifestando perplessità per le implicazioni legate a tale automatismo. Al riguardo, ritiene opportuno sottoporre alla valutazione del Governo un intervento modificativo che elimini l'attuale automatica connessione, ai sensi del R.D.L. 28 dicembre 1924, n. 2124, tra circoscrizioni giudiziarie e circoscrizioni notarili, evitando così che la

modifica delle une continui a determinare necessariamente anche quella delle altre.

Si apre il dibattito.

Il senatore CENTARO manifesta forti perplessità per l'intervento proposto con lo schema di decreto in esame relativamente all'accorpamento al tribunale di Sciacca dei comuni di Contessa Entellina, Giuliana, San Giuseppe Iato e San Ciperello, sottolineando le rilevanti difficoltà che caratterizzano i collegamenti viari fra i predetti Comuni e il luogo in cui è situata la sede giudiziaria in questione.

Per quel che concerne il tribunale di Roma, si dichiara sin da ora d'accordo con le considerazioni che saranno in prosieguo svolte dal senatore Valentino.

Il senatore Antonino CARUSO condivide le osservazioni del relatore Calvi in merito all'opportunità di dissociare la modifica delle circoscrizioni giudiziarie da quella delle corrispondenti circoscrizioni notarili, mentre, con riferimento all'area milanese, appare condivisibile sia l'attribuzione alla sezione distaccata di Rho dei Comuni indicati nel comma 5 dell'articolo 3 dello schema in esame, sia le modalità con cui il comma 4 del medesimo articolo prevede la costituzione della sezione distaccata di Abbiategrasso. Perplessità invece suscitano le soluzioni delineate nei commi 2 e 3 del medesimo articolo, sia alla luce della situazione degli uffici giudiziari di Pavia e di Vigevano per la mole del carico di lavoro che già grava su di essi, sia per il rischio di un'eccessiva diversificazione nell'ubicazione territoriale delle sedi degli uffici pubblici cui fa riferimento l'area in questione. Invita pertanto il Governo a ripensare le soluzioni proposte con i predetti commi 2 e 3 dell'articolo 3. Auspica inoltre l'istituzione di una sezione distaccata del tribunale di Varese nella città di Luino, per la quale ricorda è stato presentato e fatto proprio dal Gruppo Alleanza Nazionale il disegno di legge n. 4233, avente come primo firmatario il senatore Pellicini.

Valuta infine positivamente la soluzione proposta dal Governo per quanto riguarda il tribunale di Velletri, cui è stato attribuito il territorio dei comuni di Ardea e Pomezia, nonché di quelli attualmente ricompresi, ai sensi della tabella A allegata al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nella sezione distaccata di Frascati del tribunale di Roma, prevedendosi altresì l'istituzione della sezione distaccata di Frascati nel circondario del tribunale di Velletri. Più in generale, rileva che il complesso delle problematiche concernenti l'area di Latina e di Velletri potrà trovare, a suo avviso, una sistemazione definitiva in futuro soltanto con l'istituzione di una sezione distaccata di Corte di appello in Latina con competenza sui tribunali di Velletri, Latina, Frosinone e Cassino.

Il senatore LAVAGNINI manifesta le proprie perplessità per quanto riguarda la suddivisione dell'area del tribunale di Roma proposta con lo schema di decreto in esame, sottolineando come la soluzione delineata dal Governo verrebbe ad isolare Roma dal suo *hinterland* e contraste-

rebbe con la vocazione che, da secoli, ha contraddistinto l'area dei cosiddetti Castelli.

Il senatore GRECO ricorda come l'inserimento di Palermo fra le aree metropolitane, prese in considerazione già nella legge n. 254 del 1997 e quindi nella legge n. 155 del 1999, sia il frutto di una sua proposta emendativa approvata nel corso dell'esame della legge delega per l'istituzione del giudice unico di primo grado, osservando peraltro come alla opportuna attenzione per quest'area non si sia aggiunta altrettanta attenzione per la regione Puglia che si trova ad affrontare una situazione di estrema difficoltà sul fronte della lotta alla criminalità e che richiederebbe un intervento incisivo volto a potenziare le strutture giudiziarie operanti su questa parte del territorio nazionale.

Per quanto riguarda la zona di Roma, condivide le considerazioni svolte dal senatore Lavagnini, mentre con riferimento alla scelta di istituire, per la zona di Napoli, un nuovo tribunale a Giugliano, invece che a Marano, chiede che venga fatta chiarezza su quelle che sono le reali motivazioni alla base di tale decisione.

Per quel che concerne infine la regione Piemonte, giudica negativamente il mancato accorpamento a Biella dei comuni di Crevalcore, Alliche, Sostegno, Villa del Bosco, Caprile e Giffenga, oggi accorpati a Vercelli.

Suggerisce infine che all'articolo 8 dello schema di decreto venga aggiunto un comma 3 volto a prevedere che in sede di prima applicazione siano legittimati a partecipare ai concorsi per i posti direttivi, in deroga all'articolo 199 dell'ordinamento giudiziario, anche i magistrati del distretto corrispondente che non abbiano compiuto i tre anni di permanenza nella sede che occupano alla data di entrata in vigore dell'emando decreto legislativo.

Il senatore PELLICINI richiama con forza l'attenzione sulle ragioni che inducono a ritenere non più procrastinabile la decisione di istituire una sezione distaccata di tribunale a Luino e auspica che, quanto prima, l'Esecutivo assuma una decisione in questo senso.

Segue un breve intervento del relatore CALVI che ritiene senz'altro condivisibili le considerazioni svolte dai senatori Antonino Caruso e Pellicini in merito all'istituzione di una sezione distaccata di tribunale a Luino.

Prende quindi la parola il senatore DONISE il quale si sofferma sulle problematiche relative all'area napoletana, richiamando l'attenzione sull'esigenza di verificare con un supplemento di istruttoria anche le effettive possibilità di autofinanziamento che hanno costituito una delle ragioni principali a favore della scelta di Giugliano come sede nella quale istituire un nuovo tribunale per la zona in questione.

Il senatore BARRILE aderisce totalmente alla scelta del Governo di attribuire al circondario del tribunale di Sciacca il territorio dei comu-

ni di Camporeale, Chiusa Sclafani, Contessa Entellina, Giuliana, San Giuseppe Iato e San Ciperello e sottolinea come non abbiano fondamento le affermazioni del senatore Centaro circa le difficoltà di collegamento fra i Comuni suddetti e la sede giudiziaria di Sciacca. In concreto, la disponibilità del tribunale di Sciacca costituisce un'occasione preziosa per ridurre i carichi di lavoro che gravano sul tribunale di Palermo e la scelta di cogliere questa occasione non può, a suo avviso, non essere valutata in termini positivi.

Il senatore MILIO, dopo aver sottolineato che i Comuni di San Giuseppe Iato, San Ciperello e Camporeale rappresentano un *unicum* comprensoriale che non può essere scisso fra il tribunale di Sciacca e il tribunale di Palermo – come per alcuni versi adombrato dall'intervento del senatore Centaro – evidenzia i problemi di coordinamento, sotto il profilo dei raccordi fra i vari centri istituzionali, messi in luce nel parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura, il quale ha osservato che l'inserimento nel circondario di Sciacca, posto in provincia di Agrigento, di alcuni Comuni siti alle porte di Palermo ha gravi conseguenze sotto il profilo delle misure di prevenzione, le quali finirebbero per essere affidate al questore di Palermo e al procuratore della Repubblica di Sciacca, quanto al potere di proposta, nonché al pretore di Agrigento, quanto all'adempimento della richiesta.

Seguono precisazioni del sottosegretario AYALA e del relatore CALVI.

Riprendendo il suo intervento, il senatore MILIO sollecita l'attenzione della Commissione rispetto agli effetti del provvedimento in titolo sulle circoscrizioni notarili, in particolare richiamando l'attenzione sulla necessità di evitare ogni compressione dei diritti acquisiti e di incidere il meno possibile su situazioni professionali già consolidate.

Il sottosegretario AYALA si riporta a quanto già esposto dal relatore Calvi in argomento.

Il senatore FIGURELLI esprime apprezzamento per la relazione svolta dal relatore Calvi, dichiarando di condividerne in particolare l'impostazione, aperta anche ai contributi critici e a quelle eventuali istanze che si facessero portatrici di una generale esigenza di giustizia che non potrebbe – a suo avviso – che renderle prevalenti rispetto a confliggenti richieste più legate a interessi localistici o di categoria. Nel caso specifico della esigenza prospettata dal Governo di procedere al decongestionamento del tribunale di Palermo nei termini contenuti nell'articolo 5 del provvedimento in titolo, il senatore Figurelli dichiara la propria assoluta contrarietà – condividendo pienamente le istanze pervenute dal Sindaco del Comune di San Giuseppe Iato – all'attribuzione al tribunale di Sciacca dei Comuni di San Giuseppe Iato, San Ciperello, Camporeale, Contessa Entellina, Chiusa Sclafani. Inoltre si dichiara contrario a che l'attuale sezione distaccata di Corleone, per la parte non trasferita verso

il circondario di Sciacca, venga assegnata al circondario di Termini Imerese. Il senatore Figurelli ritiene, sia alla luce del parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura, sia di una comparazione non superficiale della ricaduta che la scelta proposta dal Governo avrebbe in termini di decongestionamento dei carichi di lavoro, ma soprattutto per gli effetti negativi sulla possibilità di accesso dei cittadini al servizio giustizia, che risulti sconsigliabile procedere nei termini proposti dallo schema di provvedimento. In particolare, poi, il prezioso patrimonio di esperienze-conoscenza che il tribunale di Palermo ha di San Giuseppe Jato e di Corleone rischia di vanificarsi e di rimanere inefficace con il loro trasferimento ai tribunali di Sciacca e di Termini Imerese a causa del livello obiettivamente assai inferiore della conoscenza storica e attuale che essi hanno di quello specifico contesto mafioso. Lascia altresì agli atti della Commissione due documenti del Presidente del tribunale di Palermo del giugno e luglio 1998, nei quali si faceva presente che il mantenimento di cinque sezioni distaccate del tribunale di Palermo produceva un adeguato effetto di decongestionamento. Sollecita, infine, la Commissione ad approfondire gli aspetti da lui messi in evidenza dando, nel parere che essa renderà, una risposta adeguata alle questioni da lui sollevate.

Il senatore CORTELLONI condivide le linee guida del provvedimento in discussione, pur non potendo prendere posizione in merito alle singole tematiche in relazione alle quali non è in possesso dei necessari dati oggettivi. Tuttavia non può fare a meno di esprimere alcune riserve in merito agli articoli 7 e 8 del provvedimento, concernenti le disposizioni relative al personale degli uffici giudiziari interessati dal provvedimento in discussione. Ritiene che, attesa la notevole carenza degli organici dei magistrati, carenza che non è stata colmata anche per le difficoltà incontrate dal concorso attualmente in svolgimento, non sarà possibile coprire per trasferimento gli organici predetti.

Il senatore RUSSO, premesso di non volere intervenire sul merito delle problematiche affrontate dal provvedimento, rispetto alle quali non è in possesso di quegli elementi oggettivi che potrebbero consentirlo, rileva peraltro come le proposte del Governo appaiano ben argomentate. Tuttavia, gli sembra necessario chiarire se il provvedimento all'esame – che è fortemente condizionato dai limiti imposti dalla delega per la parte relativa all'obbligo di rispettare il limite massimo di due tribunali metropolitani da istituire, per i noti problemi di copertura finanziaria – debba essere considerato come momento intermedio di un più complessivo intervento nel quale – in particolare – venisse affrontata la situazione non soddisfacente dell'area milanese, nel napoletano e per Roma, oppure se vi sia il rischio che la soluzione parziale e, per dichiarazione espressa del Governo non soddisfacente, in quanto da completare con altri interventi, non sia suscettibile per qualche verso di condizionare gli sviluppi futuri.

Ricorda, in proposito, che nel parere del Consiglio Superiore della Magistratura si prefigura anche la possibilità di concentrare i limitati

fondi disponibili per risistemare in modo soddisfacente solo l'area del napoletano, rinunciando conseguentemente ad intervenire nell'area metropolitana di Roma.

Circa le sezioni distaccate di tribunale nell'economia complessiva del «sistema giustizia», mentre ha ritenuto e ritiene condivisibile – in una prospettiva di transizione – la trasformazione delle sezioni di pretura in sezioni distaccate di tribunale, considera preferibile – salva una verifica da effettuare caso per caso – perseguire nel lungo periodo una linea di azione diretta a concentrare il più possibile le sedi giudiziarie, sopprimendo progressivamente le sezioni distaccate.

Per quanto attiene, poi, alle riserve espresse dal senatore Cortelloni, gli appare auspicabile mantenere la maggiore flessibilità possibile in merito all'organico del personale relativo agli uffici giudiziari presi in considerazione dal provvedimento: in tal senso pare opportuno demandare le determinazioni relative al previsto Regolamento ministeriale.

Il presidente PINTO richiama l'attenzione della Commissione sull'ampio dibattito svolto e sottolinea che la possibilità di esaminare con tanti, articolati, interventi il provvedimento all'esame, è stata resa possibile proprio dalla scelta di svolgere la seduta nella data odierna.

Il senatore VERTONE GRIMALDI, mentre non pretende di esprimere un giudizio sui lavori della Commissione, intende peraltro segnalare la difficoltà che personalmente trova, come componente non tecnico della Commissione stessa, a seguire il lavoro portato avanti dai colleghi che si avvalgono invece di una specifica preparazione tecnica. Auspica che, soprattutto con riferimento a temi di cui si avverte la determinante importanza, tutti i componenti della Commissione siano messi in condizione di seguire il dibattito. Ritiene altresì che occorrerebbe procedere con un metodo di lavoro che affronti in maniera diversa i problemi della giustizia e, prendendo spunto dalla discussione odierna, ritiene che il senatore Russo abbia colto il profilo più interessante, che è quello della esigenza di concentrazione degli uffici giudiziari, nella misura in cui tale aspetto potrebbe concorrere a mitigare la durezza con cui la giustizia impone i suoi problemi ai cittadini, tra l'altro per la sua lentezza, che è diventata veramente intollerabile. Occorre un approccio volto ad analizzare tale problema, capirne le cause; è inutile suddividere le competenze se il ritmo di lavoro non aumenta. Altro aspetto da affrontare è la comprensibilità delle leggi: si tratta di un problema serio e grave e la Commissione dovrebbe attrezzarsi mentalmente per scrivere il diritto con parole veramente comprensibili. Conclude sottolineando che nei propri lavori la Commissione dovrebbe ispirarsi ad una filosofia più completa, che non sia solo quella della difesa dell'imputato – che gli è apparsa fino ad oggi prevalente – individuando anche altri dei molteplici aspetti di ciò che significa rendere giustizia.

Il seguito dell'esame è poi rinviato.

*La seduta termina alle ore 18,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni  
criminali similari**

MARTEDÌ 16 NOVEMBRE 1999

**61ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
DEL TURCO

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

**Audizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole Massimo D'Alema.**

Dopo un breve intervento introduttivo del presidente DEL TURCO, prende la parola il Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Massimo D'ALEMA, il quale svolge un'ampia relazione sulla politica del Governo in materia di criminalità organizzata. Replica quindi ai quesiti formulati dal senatore CENTARO, dal deputato LUMIA, dal senatore CURTO, dai deputati SCOZZARI, MANCUSO, LEONI, MACCICHÈ, GAMBALE e NAPOLI, dai senatori DIANA, RUSSO SPENA e NOVI, dai deputati ACIERNO e RIZZI, dal senatore ERROI, dai deputati MANTOVANO e BRUNETTI, dal senatore MUNGARI e, infine, dal deputato VENDOLA.

Il presidente DEL TURCO ringrazia il Presidente del Consiglio dei ministri e dichiara conclusa l'audizione.

**Deliberazioni in materia di pubblicità degli atti.**

Il presidente DEL TURCO illustra talune proposte formulate dal Comitato incaricato del regime di pubblicità degli atti.

Dopo un intervento del senatore NOVI e la replica del PRESIDENTE, tali proposte sono approvate dalla Commissione.

Su proposta del senatore RUSSO SPENA, coordinatore del Comitato di lavoro sul «caso Impastato», la Commissione dispone la segretezza degli atti acquisiti o formati dal Comitato medesimo che possano, in qualche modo, interferire con le indagini in corso.

*La seduta termina alle ore 11,35.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

MARTEDÌ 16 NOVEMBRE 1999

*Presidenza del Presidente*  
Massimo SCALIA

*La seduta inizia alle ore 14.*

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

**Sulla pubblicità dei lavori**

Massimo SCALIA, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, l'odierna seduta verrà ripresa mediante il sistema televisivo a circuito chiuso; avverte inoltre che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

**Audizione di Maurizio Pernice ed Eugenio Onori rispettivamente presidente e segretario generale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti**

Massimo SCALIA, *presidente*, ricordando lo scopo delle audizioni, introduce gli ospiti e dà la parola a Maurizio Pernice.

Maurizio PERNICE, *presidente dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti*, illustra l'ordinamento dell'Albo, precisando che esso si articola in un Comitato nazionale con sede a Roma e in sezioni regionali costituite presso le Camere di commercio.

Compito fondamentale del Comitato nazionale è quello di deliberare i criteri generali per l'iscrizione delle imprese all'Albo e di decidere i ricorsi presentati dagli interessati contro i provvedimenti delle sezioni regionali.

Esponde che di recente il Comitato ha deliberato i criteri per l'iscrizione all'Albo per le imprese di trasporto di rifiuti e di raccolta dei medesimi. Esso ha anche deliberato i requisiti tecnici e patrimoniali che le

imprese esercenti i servizi di smaltimento devono possedere per ottenere l'iscrizione. È stato altresì costituito un gruppo di lavoro che studierà i requisiti necessari per l'iscrizione all'Albo delle imprese coinvolte nelle attività di bonifica.

Segnala che in due ambiti particolari l'Albo incontra difficoltà. Il primo è quello della fissazione delle garanzie patrimoniali richieste in sede di autorizzazione per le imprese che esercitano l'attività di intermediazione nel settore dei rifiuti (e in particolare dell'amianto) e quella di gestione degli impianti mobili di recupero e smaltimento. Il problema è essenzialmente quello di individuare il parametro della garanzia fideiusoraria, poiché non sempre esso può essere costituito dall'impianto da gestire. In taluni casi un parametro più sicuro potrebbe essere quello della quantità dei rifiuti trattati o quello della tipologia degli stessi.

Un secondo ambito in cui vengono incontrate difficoltà è talvolta quello dell'effettiva applicazione in sede locale delle direttive emanate in sede centrale. È noto per esempio che i provvedimenti di decisione sui ricorsi presentati dagli interessati avverso i provvedimenti emanati dalle sezioni regionali, sia pure di secondo grado, sono pur sempre provvedimenti amministrativi cui dovrebbe essere data esecuzione. Capita che provvedimenti di diniego siano emanati in sede locale per irregolarità facilmente sanabili nelle domande e che il Comitato nazionale, pur non potendo che rigettare il ricorso, raccomanda nondimeno alla sezione regionale di regolarizzare senza aggravii procedurali la posizione del ricorrente. Ciò non sempre avviene.

Eugenio ONORI, *segretario generale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti*, nel premettere che l'Albo attraversa una fase delicata, sottolinea che dal 1994 in poi sono stati conseguiti notevoli progressi sia nella funzionalità del lavoro del Comitato nazionale sia nei tempi necessari per il rilascio delle iscrizioni. A quest'ultimo riguardo precisa che le sezioni regionali, di regola, sono in grado di rilasciare il provvedimento abilitatorio in un tempo che varia da uno a quattro mesi.

Osserva tuttavia che la complessiva struttura dell'Albo risente ancora di deficienze organizzative e che in sede locale ciò talora è determinato da una limitata disponibilità mostrata dalle Camere di commercio.

Franco GERARDINI (DS-U), domanda se, a seguito dell'emanazione con decreto ministeriale del regolamento n. 406 del 1998, si sia avviata un' «operazione trasparenza» in virtù della quale si sia ottenuta una «depurazione» dell'Albo attraverso la cancellazione di imprese poco affidabili già iscritte e il diniego dell'autorizzazione nei riguardi di quelle poco trasparenti che intendevano iscriversi.

Domanda ancora se le sezioni regionali siano stati coinvolti dal vasto programma di informatizzazione dei dati avviato dall'Unione delle Camere di commercio (Unioncamere).

Chiede altresì se il previsto fondo di compensazione sia stato istituito, se il Comitato nazionale disponga di poteri di rimozione dei mem-

bri delle sezioni regionali che si mostrino apertamente inadempienti e se in relazione alla questione delle garanzie fideiussorie non si stia determinando una disparità di trattamento tra le imprese già autorizzate che non avevano dovuto prestarle e quelle che tentano di entrare sul mercato oggi e che dunque vi sarebbero sottoposte.

Massimo SCALIA, *presidente*, chiede se, nel contesto di diffusa illegalità che regna nel settore del trasporto dei rifiuti, l'Albo riesca ad espletare efficaci controlli. Domanda altresì quale sia la situazione nel campo della raccolta delle batterie esauste.

Franco GERARDINI (DS-U) chiede se l'Albo possa avere in futuro un ruolo nel controllo sull'attività delle autodemolizioni.

Maurizio PERNICE evidenzia che la struttura organizzativa del Comitato nazionale dell'Albo non consente lo svolgimento di attività operative e di controllo. Gli unici compiti istituzionali del resto attribuitigli sono quelli di indirizzo interpretativo e applicativo della normativa primaria e secondaria, nonché quelli di decidere sui ricorsi.

In questi due ambiti ritiene di poter asserire che significativi progressi siano stati fatti in termini di trasparenza. Per il resto osserva che all'Albo nel suo complesso manca un sistema informatico necessario per verifiche di controllo rapide ed efficaci.

Franco GERARDINI (DS-U) obietta che le Camere di commercio dispongono di un sistema informatico e domanda per quale motivo di esso non si possa avvalere il sistema delle sezioni regionali dell'Albo.

Maurizio PERNICE concorda sul fatto che sarebbe auspicabile disporre di un elenco pubblicamente consultabile delle imprese e dei mezzi di trasporto autorizzati. Ciò, tuttavia, da un punto di vista pratico-logistico, potrà realizzarsi soltanto tra qualche tempo.

Quanto alle garanzie fideiussorie ricorda che una soluzione definitiva potrà arrivare solo con l'emanazione del previsto decreto interministeriale.

Quanto alla questione delle batterie, ricorda che, ai sensi della legge n. 475 del 1988, è stato previsto il consorzio obbligatorio delle batterie esauste (Cobat), al quale quanti raccoglievano batterie dovevano conferire. Senonchè con la direttiva 91/157/CEE al Cobat è stato fissato l'obiettivo per il recupero e dunque l'obbligo giuridico di ritirare le batterie. Il consorzio ha pertanto bandito una gara europea per individuare le imprese dalle quali avrebbe ritirato il materiale, fissando loro un corrispettivo per il materiale raccolto, ma anche l'obbligo per queste di effettuare la raccolta di batterie nelle diverse zone del territorio.

Le imprese escluse a seguito della gara, tuttavia, hanno avanzato istanza alla regione Piemonte per essere autorizzate ad esportare in Francia le batterie raccolte. La regione Piemonte, sapendo dell'esistenza del consorzio obbligatorio, ha inoltrato al Consiglio di Stato

una richiesta di parere, per sapere se la situazione creatasi non fosse in contrasto con i principi comunitari della libera concorrenza.

Il Consiglio di Stato si è espresso nel senso che effettivamente la regola del consorzio obbligatorio viola il principio della libera concorrenza in ambito comunitario e, pertanto, la regione Piemonte ha autorizzato l'esportazione.

A seguito di ciò si è mosso il ministero dell'ambiente che, forte anche di una pronuncia dell'*Authority*, ha chiesto a sua volta un parere al Consiglio di Stato, sottolineando che altro è il comportamento limitativo della concorrenza da parte di un soggetto privato che opera con logiche di mercato, altro la condotta di un soggetto pubblicistico al quale la normativa vigente fissa tassativamente degli obiettivi di recupero. La questione peraltro è anche all'esame della DGIV della Commissione europea.

Eugenio ONORI sottolinea ulteriormente le difficoltà finanziarie e organizzative dell'Albo e illustra che il fondo di compensazione non era mai decollato per mancanza di risorse. Oggi tali risorse sembra stiano affluendo e dunque il fondo potrebbe cominciare a funzionare, sotto la gestione dell'Unioncamere.

Franco GERARDINI (DS-U) chiede che la Commissione ascolti in audizione un esponente dell'Unioncamere.

Massimo SCALIA, *presidente*, assicura che prenderà l'invito dell'onorevole Gerardini nella massima considerazione e che taluni contenuti emersi nell'odierna audizione potranno essere considerati ai fini della definizione degli impegni da inserire nella risoluzione che egli presenterà in esito alla discussione nell'Aula della Camera dei deputati sul documento XXIII-35 prevista per il 22 novembre 1999.

Eugenio ONORI conclude asserendo che il Comitato nazionale non dispone di un efficace potere di rimozione dei membri delle sezioni regionali e che negli ultimi anni sono state disposte molte cancellazioni di imprese dall'Albo.

*La seduta termina alle ore 15,10.*

RELAZIONE SUL DOCUMENTO DI LAVORO DELLA DIREZIONE GENERALE XI DELLA COMMISSIONE EUROPEA, INERENTE ALLA MODIFICA DELLA DIRETTIVA 94/62/CEE (C.D. DIRETTIVA IMBALLAGGI)

*Premessa*

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 ha recepito in Italia 3 importanti direttive comunitarie tra cui la 94/62/Cee del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Le finalità della direttiva 94/62/Cee sono:

- armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio;
- prevenire la produzione di rifiuti da imballaggio;
- sviluppare il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio ed altre forme di recupero dei rifiuti da imballaggio;
- ridurre lo smaltimento finale di tali rifiuti.

La direttiva 94/62/Cee si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato europeo ed a tutti i rifiuti di imballaggio ed è stata emanata ai sensi dell'art.100<sup>a</sup> del Trattato per «...garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché attenuazioni e restrizioni alla concorrenza nella comunità...» (articolo 1, comma 1).

La direttiva 94/62/Cee prevede l'adozione da parte dei paesi membri di obiettivi di recupero e riciclaggio (articolo 6 comma 1) che, entro 6 mesi dalla scadenza della prima fase di cinque anni (31 dicembre 2000) e sulla base dei dati ufficiali trasmessi dai singoli stati membri entro il 30 giugno 1999, con procedura di codecisione devono essere aggiornati (articolo 6, comma 3, lett. *b*).

La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nell'esercizio dei suoi poteri (articolo 1, comma 1, lett. *f*) della legge istitutiva, intende offrire le proprie valutazioni e proposte.

1. LE MODIFICHE PROPOSTE ALLA «DIRETTIVA IMBALLAGGI»

L'Unità per la gestione dei rifiuti della Commissione ha distribuito ai paesi membri un documento di lavoro che propone le seguenti modifiche:

1. 75 per cento di riciclaggio per tutti i materiali d'imballaggio;
2. 45 per cento minimo di riciclaggio per singolo materiale per gli imballaggi primari (vendita). Questo obiettivo può essere ridotto in casi di aumento delle quote di riuso;

3. i paesi membri dovranno incoraggiare sistemi di riuso;
4. eliminazione degli obiettivi di recupero energetico;
5. promozione della riduzione delle quantità di imballaggi;
6. i costi dei sistemi di raccolta e riciclaggio saranno a carico, in tutto o in parte, dei produttori o dei commercianti.

Il documento propone un'interpretazione più chiara di «imballaggio», secondo un criterio comunicato nel «Comitato imballaggi» della dg xi (articolo 21 della direttiva), allegando alla direttiva un elenco non vincolante e un'interpretazione di «riciclaggio» che esclude l'attuale definizione di recupero di energia.

Nel documento si prevede che vi sia una limitazione progressiva, in quantità e in pericolosità, del flusso di rifiuti generati da imballaggio. Si restringono inoltre i canali di gestione del ciclo, attraverso l'emarginazione della combustione con relativo recupero energetico, favorita – secondo il documento – da «...obiettivi di recupero elevati...». Questi ultimi non vengono più utilizzati e vengono sostituiti da obiettivi di riutilizzo di alcuni materiali da imballaggio, abbinati a obiettivi di riciclaggio (obiettivi minimi 75% del peso).

Infine il documento prevede che i costi per il sistemi di restituzione, raccolta, riutilizzo e riciclaggio devono essere sostenuti dai produttori e dai commercianti, rafforzando i principi di cui all'articolo 7 della direttiva.

## 2. L'ISTRUTTORIA DELLA COMMISSIONE

Poiché la modifica della direttiva 94/62 presuppone la verifica dell'esperienza avutasi *medio tempore* nelle varie realtà nazionali, la Commissione d'inchiesta ha avviato un'indagine per ottenere un quadro della situazione italiana.

In tal senso ha scelto di svolgere audizioni di esperti, tra cui esponenti dei consorzi del sistema Conai. Sono stati ascoltati, nella seduta del 28 luglio 1999, Pietro Capodieci, presidente del Conai, Roberto Valdinoci, direttore generale del consorzio *Rilegno* e Vermondo Busnelli, rappresentante in Italia dell' *European Recovery and Recycling Association (Erra)*; nella seduta del 16 settembre 1999, sono stati ascoltati Franco Todisco, presidente dell'Assovetro, Carlo Montalbetti, direttore generale del Comieco e Mario Magnini, presidente del Corepla. Infine nelle sedute del 21 e del 23 settembre 1999 sono stati sentiti rispettivamente Valerio Bernardi, direttore generale del Consorzio imballaggi in alluminio (il 21 settembre) e Giuseppe Russo, amministratore delegato del Consorzio dell'acciaio, Walter Ganapini, Rosanna Laraia e Mariella Maffini per l'Anpa (il 23 settembre).

A tutti costoro, in sostanza, sono state chieste opinioni e previsioni circa l'opportunità di una revisione della direttiva o piuttosto della sua radicale sostituzione. E, nel primo caso, se la revisione possa dirsi sostenuta da adeguate informazioni circa l'attuale andamento della gestione del ciclo degli imballaggi.

Ancora: è stato chiesto se gli obiettivi suggeriti nel documento di lavoro fossero ritenuti realistici; quale ruolo debba in futuro essere riservato alle tecnologie di recupero energetico e infine come possa essere giudicato il rafforzamento del principio della responsabilità del produttore, in base al quale si addossano a costui i costi del sistema di recupero.

### 3. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE D'INCHIESTA

#### 3.1. *Mancanza di una sufficiente base informativa.*

3.1.1. *Non vi sono dati sufficienti per valutare la situazione attuale in relazione agli obiettivi e non ci sono le necessarie informazioni per proporre di nuovi.* Gli obiettivi di recupero e riciclo dei vari paesi membri si basano su quantità che sono ancora oggetto di stima. In ciascun paese dell'Unione europea vi sono modi diversi di misurazione delle quantità e differenti capacità delle autorità preposte di tenere sotto osservazione l'andamento del ciclo degli imballaggi. In pratica non sono ancora disponibili dati esaurienti da parte dei paesi membri circa il raggiungimento degli obiettivi attuali. Del resto la stessa Commissione deve riferire, in sede Ue, entro il 30 giugno 2000 e ogni aumento di obiettivi deve essere basato su dati certi e su un'analisi in termini di costi-benefici, delle conseguenze ambientali, sociali ed economiche. Gli *standard* europei (Cen), che consentono la piena applicazione dei requisiti essenziali, saranno completati soltanto per la metà o la fine dell'anno 2000. Questi *standard* permetteranno di avere uniformità nelle definizioni e nei calcoli riguardanti le percentuali di recupero e riciclaggio.

Per quello che concerne l'Italia, il sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio è appena agli inizi e solo da pochissimi mesi l'Anpa e l'Osservatorio dei rifiuti hanno messo a punto meccanismi che sono al contempo di gestione del fenomeno e di osservazione dello stesso.

Il Conai e i vari consorzi di filiera, hanno da pochissimo tempo approvato i loro *programmi di prevenzione* e dunque la relativa fase di attuazione è ancora alle prime mosse<sup>1</sup>.

Consegue da quanto precede che il termine entro cui l'Italia potrà offrire un quadro informativo più realistico non cadrà prima del 2001.

3.1.2. *Sarebbe necessario arrivare ad un linguaggio comune, costituendo un database europeo* che renderebbe coerente l'insieme delle rilevazioni in tutti gli stati membri dell'Unione, con dati affidabili e confrontabili. In tale ottica appare necessario l'avvio, da parte del Conai, di una serie di studi a carattere prevalentemente tecnico-economico per individuare e monitorare:

a) livello internazionale, la gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio nei vari paesi dell'Unione europea, con particolare riferimento ai costi per il loro riutilizzo, riciclo e recupero;

---

<sup>1</sup> Il CONAI ha approvato il suo programma nel luglio del 1999.

b) a livello nazionale, le possibili strategie per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio che siano il più possibile armonizzate e compatibili con le corrispondenti politiche degli altri stati comunitari.

I dati risultanti da tali studi, accompagnati da specifiche relazioni, dovrebbero poi essere trasmessi, almeno annualmente a l'Osservatorio nazionale dei rifiuti e all'Anpa.

### 3.2. *Sul concetto di prevenzione.*

Il principio della prevenzione è un obiettivo importante ed è da condividere.

Prevenzione non significa però esclusivamente ridurre gli imballaggi in circolazione, mentre sicuramente devono essere ridotti i rifiuti da destinare in discariche.

Gli imballaggi hanno una funzione ineludibile sul mercato: utilità per il trasporto, elemento di *marketing*, salvaguardia dell'integrità delle merci, eccetera.

*Non ha pertanto valore ambientale fissare degli obiettivi «quantitativi» di prevenzione*, in quanto il minor impatto ambientale dipende da innumerevoli fattori (fase di produzione meno inquinante, scarti ridotti o riciclati, imballaggi più facilmente riciclabili, eccetera). Ne consegue che la prevenzione deve essere perseguita, imponendo ai produttori misure volte alla produzione di imballaggi dalle caratteristiche eco-compatibili e ponendo delle scadenze temporali realistiche.

Politiche troppo spinte di prevenzione possono ingenerare fenomeni di protezionismo ecologico. La Commissione europea, per esempio, ha promosso la procedura di infrazione nei confronti della Germania e della Danimarca, in quanto questi paesi hanno introdotto misure che costituiscono un ostacolo al mercato interno, limitano la concorrenza e discriminano certi tipi di imballaggio.

Per il reale «funzionamento del mercato e per prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza» (finalità della direttiva 94/62/CE), *i diversi sistemi di gestione devono coordinarsi* per potenziare gli sforzi comuni (accordi volontari). Un modello potrebbe essere il *sistema di compensazione in atto tra i diversi sistemi postali nazionali*.

3.2.1. *Sulle problematiche trattate in questo paragrafo il «Documento di lavoro» della dgxi appare troppo rigido*: non è tenuto in sufficiente considerazione il ruolo degli imballaggi nella prevenzione dei rifiuti e la domanda di imballaggi non è una variabile su cui si può pretendere di agire in maniera irriguardosa degli altri interessi in gioco.

### 3.3. *Sugli obiettivi.*

La direttiva 94/62/Cee prevede la revisione della stessa (articolo 6, comma 3, lettera b) con lo scopo di fissare gli obiettivi di recupero e di riciclaggio per il secondo quinquennio (2001-2006).

Si rileva che l'Unità incaricata della gestione rifiuti (dgxi-e3) propone ulteriori e ben più ampie modifiche.

Il documento di lavoro propone, per la seconda fase di cinque anni, di innalzare gli obiettivi di riutilizzo e di riciclaggio ad almeno il 75% del peso delle frazioni di imballaggi, compresa la percentuale minima per ogni materiale di imballaggio (l'attuale obiettivo globale di riciclaggio per il 2001 è del 25% o 45%), eliminando quelli di recupero.

I paesi membri avrebbero la possibilità di ridurre gli obiettivi di riciclaggio di una quantità corrispondente alla percentuale di riutilizzo raggiunto. Gli obiettivi sono riferiti ai rifiuti generati da imballaggi per la vendita (primari).

Un problema è stato sollevato nel corso delle audizioni: la suddivisione degli imballaggi in tre classi (primari, secondari e terziari) sta creando problemi sia in fase di applicazione del contributo, sia in fase di applicazione dell'accordo quadro con l'Anci.

Un'ipotesi di revisione potrebbe essere quella di suddividere i rifiuti di imballaggio per flussi di generazione (raccolta pubblica, industria ed artigianato, piccola e grande distribuzione, eccetera), al fine di ottimizzare la gestione in fase di raccolta, riciclo e recupero. Risulterà necessario garantire una gestione trasparente dell'intero sistema, che specifici sia la destinazione dei flussi finanziari che la contabilizzazione differenziata dei quantitativi delle singole tipologie di imballaggio.

In tal modo si potrebbe confutare l'impostazione della Commissione dell'Unione europea in relazione all'obiettivo riferito ai soli imballaggi primari. Tutto ciò comunque comporterebbe una revisione profonda del sistema-imballaggi come delineato dal decreto legislativo n.22 del 1997, anche al fine di consentire una valida politica di prevenzione.

3.3.1. *Sono carenti le motivazioni (economiche ed ambientali) che sono alla base della proposta di aumento di target*, riferiti peraltro ai soli imballaggi primari, mentre gli obiettivi indicati sulla direttiva sono globali ed indistinti e sono riferiti alla generalità degli imballaggi immessi sul mercato.

È emerso, infine, da parte di alcuni settori industriali (acciaio e plastica) l'estrema difficoltà, se non l'impossibilità, di rispettare i nuovi obiettivi, anche per la rimozione del recupero energetico come metodo per raggiungere gli stessi.

#### 3.4. *Sul riutilizzo.*

La proposta della Commissione rafforza il concetto di riutilizzo «allo scopo di prevenire e ridurre l'impatto dei rifiuti di imballaggi sull'ambiente».

L'attuale testo della direttiva (articolo 5) prevede che gli stati membri «possono favorire sistemi di riutilizzo degli imballaggi che possono essere reimpiegati in modo ecologicamente sano» in conformità con il Trattato.

Il recupero energetico nell'attuale gerarchia di gestione dei rifiuti della normativa comunitaria ha un suo preciso posto (operazione di recupero e non di smaltimento) e la sua eventuale «rimodulazione» do-

vrebbe prioritariamente essere coordinata con i lavori dell'apposito comitato *ex* articolo 18 della direttiva 91/156. Il recupero energetico deve essere comunque mantenuto anche in sede di revisione della direttiva.

La diffusione degli imballaggi riutilizzabili ha stimolato una significativa innovazione nei materiali, nelle attrezzature, nell'attività commerciale, eccetera.

*Il riutilizzo gioca - pertanto - un ruolo molto importante, ma non è una scelta sempre valida* sia sul piano della diminuzione dell'impatto sull'ambiente (trasporto vuoti, pulizia ed igienizzazione) sia sul piano economico (costi).

Diversi studi dimostrano che non vi è una base ambientale per favorire in modo consistente il riutilizzo rispetto alle altre opzioni di recupero degli imballaggi (*cfr.* gli studi di *life cycle analysis* dell'agenzia per l'ambiente tedesca). Inoltre alcuni paesi membri sono arrivati a *limitare la quota di mercato per gli imballaggi per bevande non riutilizzabili* (in contrasto con l'articolo 18 che garantisce libertà di immissione sul mercato degli imballaggi), realizzando così misure protezionistiche a favore dell'industria locale.

3.4.1. *Quindi il rafforzamento indiscriminato del riutilizzo e la «discriminazione» di altre forme di recupero (energetico), sono scelte non condivisibili.* Non è accettabile considerare il recupero energetico un «freno» al riciclaggio. Esso piuttosto rappresenta una forma di recupero ambientalmente ed economicamente adeguata al trattamento di alcuni tipi di rifiuti di imballaggio, ampiamente utilizzata in molti paesi comunitari.

Il riutilizzo deve essere considerato come una delle opzioni possibili nelle attività di prevenzione senza un obiettivo quantitativo. Il riutilizzo nell'ambito di «*obiettivi combinati*» è un concetto invece interessante, purché questi ultimi siano estesi a tutte le tecniche di recupero ambientalmente corrette, siano raggiungibili, sostenibili e misurabili ed evitino ostacoli al mercato unico. I paesi membri dovrebbero essere lasciati liberi di ricavare ed attuare corrette forme di gestione dei rifiuti di imballaggio che siano adatte alle specifiche realtà locali, produttive, distributive e di consumo.

La previsione di un obiettivo globale è un importante, quanto irrinunciabile, risultato raggiunto dall'attuale direttiva, così come altrettanto irrinunciabile è la previsione di un *range* negli obiettivi, sia di recupero che di riciclo, che permetta ai diversi paesi membri, secondo le loro peculiarità, di decidere il giusto equilibrio. In assenza di dati affidabili, si ritiene quindi che debbano essere confermati gli obiettivi da 50 fino al 65 per cento di recupero e da 25 al 45 per cento di riciclo, con un minimo del 15 per cento in peso per ciascun materiale. Il superamento di questi obiettivi da parte dei paesi membri dovrebbe essere consentito per uso interno, con il controllo di strutture centrali e dovrebbe essere mantenuta l'espressione «in modo ecologicamente sano», prevista all'articolo 5 della direttiva, aggiungendo ad essa l'espressione «ed economicamente compatibile».

In secondo luogo occorre fissare in modo uniforme il metodo di calcolo delle quantità riciclate. In particolare sarebbe opportuno chiarire

che la percentuale di pertinenza di un paese membro è quella relativa alle quantità di rifiuto di imballaggi effettivamente trattato in quel paese e non alla quantità di prodotto finito, immesso sul mercato e poi riciclato a prescindere dal luogo in cui avviene il riciclaggio. Si pensi, per esempio, al fatto che materiale in vetro prodotto come bene finale in Germania viene importato in Italia e quivi riciclato da imprese italiane. Tali quantità di materiale attualmente non rientrano nel computo degli obiettivi riferiti all'Italia bensì in quelli tedeschi.

In terzo luogo si potrebbero stipulare *«accordi di reciprocità», veri e propri accordi ambientali tra autorità pubbliche e operatori privati.*

Per esempio i diversi esportatori di prodotti imballati nei paesi europei, potrebbero versare direttamente il contributo al sistema nazionale. È una questione da approfondire. *I paesi membri devono avere la libertà di essere in grado implementare la direttiva attraverso negoziati in materia ambientale con le industrie. Attualmente ciò non è previsto.*

Si può infine affermare che una profonda modifica strutturale, ma anche il solo aumento degli obiettivi, delle legislazioni di tutti gli stati membri creerà incertezza sulle normative poste in atto dagli stessi, proprio in una fase critica dell'implementazione per la maggior parte dell'Europa.

#### 4. SULLA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE

La Commissione propone di rafforzare il principio della responsabilità del produttore (articolo 7) con l'attribuzione a questo soggetto dei costi dei sistemi di recupero. Ciò già avviene in alcuni paesi membri: ma il produttore è parte di un sistema di costi e benefici dal quale è condizionato e sul quale non è l'unico ad influire.

Si ritiene che il «sistema imballaggi» come è stato previsto nel decreto legislativo n. 22 del 1997, basato sul principio della *«responsabilità condivisa»*, sia *un principio valido* e da continuare ad applicare secondo *costi e benefici bilanciati*, in quanto nell'ambito del *life cycle* dei prodotti tutti i soggetti interessati (produttori, utilizzatori, utenti finali) hanno una loro parte di responsabilità per quello che riguarda l'impatto sull'ambiente, sull'economia e su ogni altro aspetto che ne possa scaturire.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per l'infanzia**

MARTEDÌ 16 NOVEMBRE 1999

*Presidenza del Vice Presidente*  
Antonio GUIDI

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

**Audizione di studenti in Commissione, in collaborazione con il comune di Roma, sul tema TV e minori, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York nel 1989**

*La seduta termina alle ore 15.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali**

*Mercoledì 17 novembre 1999, ore 13,30*

Esame ai sensi dell'articolo 102, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati:

- Decreto-legge n. 390 del 1999: finanziamento dei lavori socialmente utili (esame C. 6521 Governo).
- Midollo osseo (esame nuovo testo C. 5978, approvato dal Senato).
- Legge finanziaria 2000.
- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale per il triennio 2000-2002.

---

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

*Mercoledì 17 novembre 1999, ore 13,30*

Esame della proposta di relazione sulla Lombardia.



