

Senato della Repubblica

Camera dei Deputati

COMMISSIONE BICAMERALE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI
RIFIUTI E SULLE ATTIVITA' ILLECITE AD ESSO CONNESSE

PIANO DI LAVORO

2007

Indice

1. La legge istitutiva della Commissione e la volontà del legislatore
2. La condizione italiana del ciclo dei rifiuti
 - 2.1 Il ciclo dei rifiuti solidi urbani
 - 2.2 I rifiuti speciali
3. Gli obiettivi della Commissione
 - 3.1 Individuazione e verifica delle attività illecite e supporto alla loro repressione
 - 3.2 L'indirizzo politico e il supporto tecnico-amministrativo
 - 3.2.1 Orientamento tecnico-scientifico e indirizzi di politica industriale
 - 3.2.2 Monitoraggio economico-finanziario e indirizzi di politica economica
 - 3.2.3 Adeguamento e innovazione normativa
4. Primi obiettivi operativi della Commissione

1. La legge istitutiva della Commissione e la volontà del legislatore

La scelta del Parlamento di dar vita per la quarta volta ad una Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti – dopo l'esperienza della Commissione monocamerale (“Camera”) della XII legislatura¹, e le Commissioni, tutte e due bicamerali, istituite nelle legislature XIII e XIV² - si presta ad alcune interessanti considerazioni.

Essa dimostra, intanto, come nel circuito politico-istituzionale e, a monte, presso l'opinione pubblica, si sia ormai fatta strada la consapevolezza del carattere strategico del tema “rifiuti” ai fini dello sviluppo del Paese. Che il persistere delle attuali storture nella gestione del ciclo dei rifiuti sia destinato a moltiplicare le situazioni di emergenza e a incidere pesantemente sulle stesse prospettive di crescita era fino a pochi anni fa un tema d'interesse per ristrette cerchie di specialisti (a parte la lodevole eccezione degli ambientalisti): oggi è diventato senso comune, anche grazie all'esperienza diretta dei cittadini che sempre più spesso sperimentano sulla loro pelle le conseguenze di una politica debole, che non riesce ad assumere, a livello locale come a livello nazionale, le decisioni che servono, e quando servono, per una corretta gestione del ciclo dei rifiuti.

Sotto un diverso profilo, il fatto che l'inchiesta non nasce ora, ma riparte dopo le analoghe esperienze delle precedenti tre legislature ci mette in una condizione che è certamente di vantaggio, potendoci avvalere di un patrimonio di analisi (penso alle Relazioni via via elaborate dalle precedenti Commissioni) e di documentazione di enorme interesse; senza contare, ovviamente, l'apporto che potremo avere dalla partecipazione ai lavori di quei nostri componenti che delle precedenti Commissioni sono stati gli animatori e i protagonisti. Vi è però un'insidiosa. Occorre evitare il rischio che i nostri lavori finiscano per risolversi in una mera “manutenzione” dell'impianto conoscitivo già in nostro possesso (a proposito, voglio ricordare che, in base alle determinazioni dell'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza allargato, ho chiesto al Presidente della Camera di acquisire al nostro archivio copia degli atti e dei documenti

¹ Istituita, nella XII legislatura, con deliberazione della Camera dei deputati del 20 giugno 1995, la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse si insediò formalmente il 27 luglio 1995, concludendo i propri lavori l'11 marzo 1996 con l'approvazione della relazione conclusiva.

formati o acquisiti dalla Commissione nostra omologa che ha operato nella scorsa legislatura).

Sappiamo bene che certe inchieste attraversano il lavoro parlamentare anche per decenni. Pensiamo alle Commissioni antimafia, che si sono dovute misurare con un fenomeno che a lungo è sembrato costituire un dato immanente alla realtà siciliana (molto, fortunatamente, sta cambiando: quando la svolta sarà irreversibile, lo capiremo magari dalla mancata riproposizione di una Commissione antimafia...).

Nel nostro caso, la sfida dell'instaurazione delle condizioni per una corretta gestione del ciclo dei rifiuti è, sì, ardua, ma – io almeno la vedo così – alla nostra portata. Dobbiamo quindi aspirare a chiudere con questa legislatura la fase dell'emergenza rifiuti: se ci riusciamo, nella prossima legislatura non ci sarà più bisogno di attivare un'inchiesta parlamentare.

Per fare ciò, occorre orientare i nostri sforzi nella messa a punto di soluzioni legislative e amministrative originali, idonee a rendere – sto citando la legge istitutiva della nostra Commissione, e precisamente l'articolo 1, comma 1, lettera *f*) – “più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate”.

Non si tratta di privilegiare l'indirizzo politico rispetto alla funzione inquirente, quale si sostanzia nell'accertamento degli illeciti, penali, amministrativi o contabili che siano, secondo la previsione delle lettere *a), b), c), d)* ed *e)* dello stesso comma 1 dell'articolo 1 della legge istitutiva che ho appena citato. Le due cose vanno di conserva: è chiaro che dall'accertamento degli illeciti, ed anche dalle semplici disfunzioni, la nostra Commissione potrà ricavare spunti importanti per l'elaborazione di indirizzi normativi e amministrativi. Ciò vale, ad esempio, nella messa a punto di soluzioni normative in grado di rendere più efficace il contrasto alle attività illecite correlate alla gestione del ciclo dei rifiuti (penso alle nuove iniziative in materia di reati ambientali che la Commissione giustizia della Camera sta per esaminare). Ma vale anche, e soprattutto, per l'elaborazione di proposte di riforma capaci di garantire che le scelte che servono ai cittadini, alle comunità locali, al tessuto produttivo – quelle che la

² Rispettivamente, dalla legge 10 aprile 1997, n. 97 e dalla legge 31 ottobre 2001, n. 399.

politica debole di cui dicevo prima stenta oggi a prendere – siano assunte in tempi ragionevoli. Ovviamente, al termine di percorsi decisionali trasparenti, capaci di acquisire tutti i punti di vista e le legittime preoccupazioni: ma in tempi ragionevoli.

2. La condizione italiana del ciclo dei rifiuti: alcuni dati e confronti

2.1 *Il ciclo dei rifiuti solidi urbani*

La rappresentazione della condizione italiana del ciclo rifiuti, fornita recentemente dall’Apat nel Rapporto Rifiuti 2006, presenta un evidente ritardo del nostro Paese a dotarsi di un ciclo industriale integrato dei rifiuti che preveda la priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento, al fine di ridurre effetti negativi sulla salute dei cittadini e sull’ecosistema. Queste priorità sono contenute nella legislazione comunitaria vigente e nella Direttiva europea sui Rifiuti attualmente in discussione al Parlamento europeo.

La produzione di rifiuti urbani nel 2005 è aumentata: si producono in Italia 31,7 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari al 5,5% in più rispetto al 2003, mentre la produzione annuale procapite per abitante è pari a 539Kg, in linea con la produzione media nell’EU25, pari a 537Kg/procapite. Più significativa, però, è la lettura dei dati per macro aree geografiche che propone il più alto aumento fra il 2001 e il 2005 nelle regioni centrali (+10,3%), a fronte dell’8,4 del Sud e del 6% del Nord. Fattori incidenti su questi dati sono la presenza di aree metropolitane a forte produzione di rifiuti urbani nel Centro e nel Sud - in Toscana con 697Kg/procapite ed Emilia Romagna con 666 Kg/procapite e in città come Catania (806Kg), Prato (773Kg) e Firenze (711Kg), nettamente al di sopra della media europea di 537 Kg/procapite di rifiuti prodotti. Oltre a ciò, influiscono anche le importanti politiche di prevenzione adottate in alcune regioni del Nord, fra cui Veneto e Friuli Venezia Giulia, che segnano dati di diminuzione della produzione.

Seguendo il ciclo di smaltimento dei rifiuti, per la fase di raccolta dei rifiuti urbani, la tipologia della differenziata offre una tendenza nazionale sensibilmente

positiva, nonostante ancora insufficiente, con 2,5 milioni di tonnellate in più di rifiuti differenziati negli ultimi cinque anni (incremento pari a +50%). Sebbene la percentuale di raccolta differenziata sia oggi pari al 24,3% di tutti i rifiuti urbani prodotti, essa appare ancora troppo lontana da quella prevista negli obiettivi fissati dal D.Lgs 152/2006, che prevede il raggiungimento del 40% entro il 2011. A tal proposito è, però, necessario sottolineare nuovamente l'eterogeneità di dati provenienti dalle varie macro aree. Se al Nord il tasso di raccolta, pari al 38,1% - il 47,7% in Veneto - supera decisamente il target europeo del 35% già dal 2004, il Centro si posiziona al 19,4% e il Sud all'8,7%. Dietro questi valori è possibile leggere il particolare sviluppo dei sistemi di raccolta a monte e la presenza di adeguata impiantistica a valle della raccolta attestato al Nord e in parte al Centro, mentre al Sud si rilevano particolari condizioni di ritardo, come l'assenza in vaste aree di modalità di raccolta differenziata, e del recupero di materiale.

Guardando alle frazioni merceologiche dei rifiuti raccolti in modo differenziato cresce il dato della raccolta delle parte organica, pari a 2,4 milioni di tonnellate nel 2005 (+ 214mila tonnellate rispetto al 2004), cui segue la carta (2,3 milioni di tonnellate, + 16 mila tonnellate rispetto al 2004). Pertanto, la frazione biodegradabile raccolta (frazione umida, verde, carta, legno, tessili) corrisponde al 69% del raccolto e a 91 Kg/procapite.

Per i rifiuti da imballaggio i dati presentano per il 2005 un immesso al consumo di 12 milioni di tonnellate con un 65% di recupero complessivo. Anche in questo caso l'Italia si posiziona dietro Belgio e Olanda (93%), Danimarca (92%) e Germania (86%), così come per la sua percentuale di riciclaggio (54%) e di recupero energetico (11,4%) a paesi come Germania, paesi scandinavi e Repubblica Ceca. Ciò avviene nonostante l'Italia abbia recepito la Direttiva comunitaria 2004/12 che stabiliva l'innalzamento delle percentuali di tutti gli imballaggi da riciclare fissando obiettivi ancor più alti per gli imballaggi in legno e plastica. E' comunque la carta la filiera maggiormente destinata a commercializzazione con il 36%, seguito dal legno (23%) e dal vetro e plastica (18%) e, non a caso, si tratta anche delle materie di imballaggio maggiormente avviate a recupero.

Una comparazione con i paesi europei presenta la distanza da condizioni molto più avanzate come quelle di Spagna, Francia e Germania che secondo i dati Eurostat ed

Ocse fanno un uso della discarica ridotto di un terzo, se non della metà. In questi ed altri paesi membri vige il divieto di smaltire in discarica la frazione di rifiuto biodegradabile, come in Francia, Norvegia, Danimarca, Olanda, Svezia e Finlandia. In Svezia, inoltre, è vietato smaltire in discarica tutti i rifiuti dotati di un discreto potere calorifico (e quindi utilizzabile per ricavare energia), mentre in Germania e in Austria quelli dotati di un potere calorifico superiore ai 6000 KJ/Kg (kilojoule per kilogrammo). In Italia, con il “Decreto milleproroghe” del 29 dicembre 2006 il divieto riguarderà rifiuti con potere calorifico superiore a 13.000 kj/kg a partire dal 31 dicembre 2008.

In Italia, peraltro, ancora ingenti quantità di rifiuti urbani vengono inviati verso la discarica (49%), nonostante la flessione dell’ultimo quinquennio, rispetto agli impianti di biostabilizzazione e produzione del CDR (Combustibile derivato da Rifiuto) (23%), agli inceneritori (10%) e ad una percentuale in leggero aumento verso gli impianti di compostaggio (5,6%) specie al Nord, dove le matrici selezionate dalla raccolta differenziata sono anche maggiori.

Sul piano economico la conseguenza è che ben il 51% dei costi dei servizi di igiene urbana è imputabile alla gestione di rifiuti indifferenziati.

A conclusione dell’esposizione dei dati sul ciclo dei rifiuti, è significativa la rappresentazione dei numeri sull’ultima fase del ciclo, ossia sui siti di smaltimento presenti in Italia. Fra il 2004 e il 2005 le discariche sono ancora le più numerose, anche se diminuite fra il 2004 e il 2005 da 401 a 340, con picchi di presenza al Sud (52%), a fronte del 32% al Nord e del 16% del Centro. A queste discariche pervenivano ancora nel 2005 17,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani (49%) - con una flessione di tre punti percentuali rispetto al 2004 – sebbene la Lombardia vi abbia conferito solo il 15% del totale dei rifiuti prodotti, rispetto al Molise con il 95%, la Puglia con il 93% e la Sicilia con il 91%. Ancora più negativi sono i dati sul conferimento in discarica di rifiuti urbani biodegradabili, fissato dal D.Lgs.36/2003 entro il 2008 ad una quota inferiore a 173 Kg/anno: solo sei regioni si sono adeguate al 2005 (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige, Basilicata e Campania). Di converso, gli impianti di incenerimento per rifiuti urbani in uso sono 50, di cui ben 30 siti al Nord (13 in Lombardia), verso i quali sono stati inviati nel 2005 3,8 milioni di tonnellate di rifiuti

urbani prodotti e di CDR (il 12,1% dei rifiuti urbani prodotti). Gli impianti sono per la quasi totalità dotati di sistemi di recupero di energia elettrica e termica: nel 2005, rispettivamente ne sono stati prodotti 2,6 milioni di MWh e 706 mila MWh. Gli impianti di compostaggio aumentano e nel 2005 dei 215 operativi su 284, il 72% è al Nord, il 15,5% al Centro e il 12,3% al Sud, complessivamente migliorati per potenzialità del 14,4% rispetto al 2003. Complessivamente, però, l'uso della discarica appare ancora predominante, rispetto alle altre forme di gestione, che mancano di un'adeguata dotazione impiantistica.

Se ne deduce come sia necessaria una strategia nazionale per affrontare l'estrema eterogeneità fra le condizioni delle varie aree del paese, divenendo essa una priorità per l'intero “sistema paese”, priorità che emerge anche dalla successiva illustrazione sui rifiuti industriali e speciali.

Una strategia unitaria che deve spingere al recupero del ritardo nell'adeguamento istituzionale, organizzativo e gestionale del Sud del Paese.

2.2 *I rifiuti speciali*

In Italia come in Europa, il più ingente flusso dei rifiuti resta, però, quello derivante da attività economiche e industriali.

I dati sui rifiuti speciali, in Italia ricavabili da dichiarazione obbligatoria delle imprese, presentano l'analogia tendenza all'aumento registrata per i rifiuti urbani (§ 2.1): nel 2004 se ne producevano 108,4 milioni di tonnellate - con un aumento annuale di quasi 8 milioni tonnellate rispetto al 2003 - di cui 57 milioni di rifiuti speciali non pericolosi, più di 46 milioni di rifiuti da costruzione e 5,3 milioni di rifiuti speciali pericolosi, con punte massime nel Nord in cui sono concentrate più numerose aree industriali. A fronte dei dati di produzione risultano però gestiti solo poco più di 95 milioni di tonnellate, il cui 7% costituito da rifiuti pericolosi. Di quelli censiti il 54% sono avviati a recupero di materia, il 24% in discarica e il 17% in impianti di trattamento chimico, fisico e biologico. I restanti 13 milioni di tonnellate non gestiti sono destinati ad impianti di stoccaggio e messa in riserva: a causa della non presenza di certificazione ufficiale sulla loro destinazione definitiva, come vedremo in seguito,

questo rappresenta il punto dolens dell'intero meccanismo di gestione dei rifiuti speciali.

Inoltre, a penalizzare la varietà e l'efficacia di soluzioni per la gestione dei rifiuti industriali e speciali è un'impiantistica di smaltimento ancora troppo poco adeguata alle migliori tecnologie disponibili utilizzate in Europa e al carico di rifiuti da trattare. Gli impianti di incenerimento italiani, ad esempio, sono stati costruiti negli anni Sessanta e Settanta, quando, cioè, vi è stata una forte spinta a questo tipo di trattamento, abbandonata successivamente e ripresa poi negli ultimi dieci anni, spesso senza opportuni aggiornamenti.

Questo, come altri casi di ritardo rispetto alla normativa e alla realtà europea, hanno finora indotto frequenti atti sanzionatori da parte della Commissione europea nei confronti del nostro Paese, ultimo quello di qualche settimana fa sulla non corretta applicazione italiana della direttiva del 1999 che disciplina la messa in discarica dei rifiuti specificandone le categorie e sanando i siti non in regola.

Le illiceità registrate per attività criminose in Italia nel ciclo integrato dei rifiuti, invece, presentano per il biennio 2005/2006 denunce soprattutto a carico di soggetti operanti nell'Italia del Nord (Veneto, Piemonte, Lombardia) e in Puglia, mentre gli arresti eseguiti si sono concentrati nel Lazio (20%), Veneto (17%), Lombardia (16%) e Campania (8%).

I risultati dimostrano la maggiore presenza di siti industriali e di rifiuti speciali nel Nord, dove sono più attivi coloro che operano nel traffico illegale di rifiuti e cioè, piuttosto che organizzazioni criminose, singoli professionisti ben inseriti nella realtà produttiva e in grado di offrire servizi illegali al mondo imprenditoriale.

La tipologia criminale più presente al Sud, dove si concentra il 32,45% delle violazioni ambientali, si dimostra quella organizzata, in un quadro, quello della gestione illecita dei rifiuti, particolarmente complesso e mutevole.

3. Gli obiettivi della Commissione

3.1 Individuazione e verifica delle attività illecite e supporto alla loro repressione

L’azione della Commissione in questo ambito può porsi due obiettivi principali rispetto alle sue funzioni indicate dai commi a), b), c) e d) della Legge istitutiva. In primo luogo, è necessario studiare il fenomeno delle attività illecite con un suo aggiornamento mediante l’acquisizione di dati conoscitivi provenienti dalle principali investigazioni in corso. Quindi, l’attività della Commissione può porsi finalità investigative autonome dalle indagini dell’autorità giudiziaria, al fine di definire il più ampio quadro nazionale e internazionale entro cui avvengono i singoli fenomeni investigati in sede giudiziaria.

L’aggiornamento dei dati conoscitivi sulle attività illecite sarà condotto attraverso l’analisi dei risultati delle principali attività di indagine svolte ed in corso di svolgimento. Ciò avverrà attraverso le audizioni del Procuratore Nazionale Antimafia, dei Procuratori della Repubblica titolari dei principali procedimenti, nonché dei responsabili delle Forze dell’Ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Capitanerie di Porto). L’audizione dei responsabili degli organi di cooperazione internazionale, giudiziaria e di polizia (Eurojust, Europol, Interpol) consentirà l’aggiornamento della fenomenologia criminale, con particolare attenzione ai traffici transfrontalieri di rifiuti verso la Cina, i paesi dell’Est europeo e l’Africa. Ciò consentirà di enucleare le criticità che si sono frapposte allo svolgimento delle investigazioni, operando uno screening territoriale che evidenzi possibili inerzie investigative verificatesi sul territorio. Questo quadro complessivo e dettagliato potrà consentire di elaborare proposte normative, amministrative ed organizzative dirette a rendere maggiormente efficaci le investigazioni. A tal fine, l’istituzione di un collegamento permanente con il competente dipartimento della Direzione Nazionale Antimafia e la collaborazione con consulenti scelti per area territoriale nella magistratura e i rappresentanti renderà più agevole il perseguitamento dell’obiettivo di conoscenza del fenomeno criminoso e un suo più costante monitoraggio.

L'attività della Commissione in ambito di investigazione autonoma dove risultati utile ai fini dell'espletamento dei suoi compiti potrà essere agevolata dalla redazione di un'*anagrafe* delle società impegnate nel settore dei rifiuti, al fine di individuarne le connessioni reciproche e della stesura di una *mappatura* nelle aree di maggiore criticità per la presenza di importanti insediamenti industriali, di impianti di trattamento di rifiuti, ovvero perché interessate da illecite attività di smaltimento di rifiuti. La Commissione, quindi, opererà per trasmettere i risultati alle autorità giudiziarie competenti per ulteriori e più mirate iniziative investigative e informare gli enti locali delle misure da assumere per la salvaguardia dei cittadini. Queste azioni potranno essere facilitate con il supporto di un apposito gruppo di lavoro composto da magistrati, rappresentanti di Forze dell'Ordine, esperti di *audit* societarie che lavorino per la redazione dell'anagrafe societaria. Inoltre, il contributo di specifici gruppi di lavoro composti da tecnici di istituti di ricerca, dell'Istituto Superiore di Sanità, della Protezione Civile e dei Vigili del Fuoco sarà mirato all'adozione di dettagliate proposte nei singoli casi investigati.

L'azione di verifica condotta dalla Commissione sulla Pubblica Amministrazione in sede centrale e locale, secondo il comma d) della sua Legge istitutiva, procederà attraverso le audizioni dei rappresentanti del Governo (Ministro dell'Ambiente e dei Direttori Generali) e delle Regioni (responsabili delle Agenzie Regionali per l'Ambiente - ARPA) per monitorare la condizione dell'apparato pubblico nel settore dei rifiuti, evidenziandone le criticità e le misure adottate dai soggetti interessati (programmi di cooperazione, protocolli di intesa, progetti di formazione). In particolare, rispetto alle regioni sottoposte a commissariamento (Campania, Calabria e Lazio), l'attività di audizione della Commissione dei Presidenti delle Regioni, dei Commissari per l'emergenza, dei Prefetti e dei responsabili delle ARPA sarà tesa a verificare i risultati conseguiti secondo i criteri applicati, l'utilizzazione delle risorse speciali per queste aree di emergenza, oltre ad accertare eventuali collegamenti fra le imprese operanti nel settore dei rifiuti e le organizzazioni criminali. Generalmente, in tal senso, la Commissione proporrà la definizione di un "protocollo di legalità" standardizzato che disciplini i contratti delle stazioni appaltanti della Pubblica Amministrazione con tutte le

aziende affinché, oltre al previsto rispetto della normativa sull’antimafia, presentino tutti i requisiti posti dalla legislazione ambientale in vigore.

Una particolare attenzione avranno da parte della Commissione anche alcune aree sensibili, ossia quelle in cui siano concentrati insediamenti industriali (attivi o dimessi) o impianti di trattamento di materiale radioattivo, con notevoli ricadute inquinanti. La Commissione si attiverà, se necessario, anche con missioni in loco per assicurare un costante monitoraggio.

3.2 L’indirizzo politico e il supporto tecnico amministrativo

La Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse è chiamata dal comma f) dell’art. 1 della Legge istitutiva **a proporre soluzioni legislative e amministrative considerate essenziali ad un maggior coordinamento e incisività dell’iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali per rimuovere le disfrazioni accertate, sollecitando il recepimento delle normative comunitarie non ancora introdotte nell’ordinamento italiano e di trattati e accordi internazionali non ancora ratificati.**

La Commissione intende perseguire questi obiettivi promuovendo le finalità e adottando le azioni che seguono.

3.2.1 Monitoraggio tecnico-scientifico e indirizzi di politica industriale

La strategia di azione della Commissione sarà orientata a favorire l’individuazione della migliore opzione tecnologica possibile nello specifico contesto sociale, politico, finanziario e fiscale in cui dovrà operare. L’obiettivo principale che la Commissione si propone è promuovere l’attivazione di sistemi che soddisfino la normativa europea che stabilisce nella recentissima Direttiva 2006/12/CE la riduzione in volume e in massa del rifiuto da smaltire, oltre alla creazione di una filiera produttiva connessa al riutilizzo, reimpiego, riciclaggio dei rifiuti e al recupero di materia ed energia.

Per raggiungere questo obiettivo la Commissione deve monitorare diversi sistemi:

1. **in linea generale, il primo sistema cui si fa riferimento è quello di tecnologie produttive pulite, ovvero che comportino la minima quantità di scorie e scarti di processo (a livello di sistema economico industriale);**
2. **un secondo sistema è quello della riduzione del rifiuto prodotto e della sua nocività a livello domestico, terziario ed industriale attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di produzione dei rifiuti;**
3. **l'incentivazione della raccolta differenziata per la massimizzazione del riuso e riciclo dei materiali sotto forma di materie prime secondarie.**

La delicatezza di questo punto spinge a qualche considerazione di approfondimento. Allo stato attuale la raccolta differenziata viene considerata come la più adatta modalità di organizzazione dei servizi di igiene urbana per massimizzare il recupero di materia dai rifiuti, una fase determinante a valle del processo di gestione dei rifiuti, nonostante la comune percezione della sua validità in sé. Come tale, la raccolta differenziata può fornire frazioni di rifiuto quanto più compatibili per tipologia e qualità con le tecnologie disponibili e l'impiantistica presente sul territorio nazionale, in modo da trovare più facilmente sbocchi di mercato per la materia riciclata nell'ambito delle filiere industriali proprie di ciascun materiale. In questo ambito, pare ancora stentare la consapevolezza che la raccolta differenziata e le fasi industriali successive siano da considerarsi nel loro complesso. Gli impianti di riciclo sono alimentati da flussi irregolari di rifiuti per quantità e qualità a causa delle eterogenee regole dei pubblici servizi alla cittadinanza definite dagli enti locali. L'ottimizzazione del sistema della raccolta differenziata, dunque, pare necessitare di un miglior incontro fra servizio pubblico e logica industriale d'impresa per raccordare la fase di produzione di rifiuti da parte del cittadino, quella di raccolta organizzata dalle Pubbliche Amministrazioni e quelle di trattamento di ogni singola tipologia di rifiuto differenziata con il più idoneo processo tecnologico. Queste considerazioni vanno declinate nelle singole realtà territoriali, distinte per

caratteristiche, urbanistiche, sociali e politiche che portano correttamente a definire diverse modalità di raccolta differenziata perché *customer oriented*. Ciò consentirebbe non soltanto di perfezionare i servizi al cittadino per la raccolta differenziata, ma anche di sviluppare quei margini di crescita ancora ampi per l'avviata raccolta differenziata dei rifiuti speciali rispetto agli urbani.

4. **Trattamenti finalizzati alla riduzione in volume e massa dei rifiuti accompagnata anche da recupero energetico.** In questo campo il processo industriale attualmente più diffuso è la termovalorizzazione che utilizza combustibile ottenuto da rifiuto di omogenea composizione (CDR). Questa modalità di trattamento consente un miglior controllo ambientale del processo di termovalorizzazione operato con “tal quale”.

Appare anche indispensabile il monitoraggio di altre opzioni tecnologiche, alcune prototipali, altre già significative per la produzione su scala industriale e altre ancora suscettibili di interessanti sviluppi. Tra esse vanno segnalate la massificazione e la pirolisi dei rifiuti, la produzione di biogas per via anaerobiche, l'impiego di CDR e CDR-Q nella co-combustione con combustibile tradizionale in centrali a carbone e nei forni di produzione del cemento.

Un impegno particolare della Commissione sarà il monitoraggio accurato e continuo dei rifiuti industriali e speciali per far emergere tutte le pratiche illecite e non controllate sul loro smaltimento finale: questa strategia consentirà di neutralizzare le attività criminose esercitate in un ambito in cui finora non è stato condotta un’azione di controllo e monitoraggio del settore pubblico. A tal fine, sarà funzionale la redazione di una mappatura aggiornata degli impianti autorizzati per lo smaltimento dei rifiuti speciali, per individuare meccanismi esistenti e possibili di tracciabilità della destinazione finale del rifiuto. Ciò potrebbe consentire alla Commissione di elaborare anche proposte normative innovative sull'autorizzazione degli impianti.

Per perseguire gli obiettivi appena indicati si propongono le seguenti modalità di intervento:

a) Realizzazione delle seguenti audizioni con le relative finalità ed attività di elaborazione:

1. Enti portatori di particolari competenze nel settore (ENEA, APAT, Federambiente, ONR...)

- Finalità: Raccogliere dati rappresentativi della situazione nazionale e locale con riferimento a tutti i livelli del ciclo di produzione del rifiuto, chiarire le forme di attuazione del quadro legislativo europeo e nazionale vigente ed individuare particolari realtà d'eccellenza da analizzare.

2. Responsabili regionali del servizio

- Finalità: raccogliere informazioni dettagliate sulle normative locali del settore, ricostruire il quadro amministrativo delle singole realtà regionali in termini di coerenza complessiva ad una gestione efficace ed efficiente e reale rispondenza al quadro normativo sovraordinato, verificare nello specifico criticità e condizioni di emergenza legate ad ogni fase del ciclo di produzione del rifiuto.

3. Esponenti di comunità portatrici di singolarità di eccellenza

- Finalità: predisporre linee guida utili ad operare un trasferimento tecnologico che, tenendo conto delle specificità territoriali difficilmente ripetibili o esportabili, isolati pratiche e soluzioni tecnologiche da promuovere, anche con ambizioni innovative, a livello nazionale perché potenzialmente utili presso altre realtà territoriali.

4. Rappresentanti dei consorzi per il riciclo e il riuso

- Finalità: verificare le attuali potenzialità del sistema di riciclo e riuso e le necessità di integrazione e potenziamento organizzativo ed infrastrutturale, raccogliere notizie ed informazioni per migliorare sia le tecnologie di produzione, sia i sistemi e le modalità organizzative della raccolta differenziata, al fine di facilitare e rendere efficace ed efficiente il reale riutilizzo dei materiali. Si tratta dunque di procedere ad analisi

quantitative degli esiti attuali dei processi di raccolta differenziata per le diverse sottocategorie di rifiuti, focalizzando l'attenzione sui recapiti finali dei materiali raccolti, con l'obiettivo di individuare eventuali politiche di incentivazione dei settori industriali coinvolti nel riuso e nel riciclo. Tali politiche dovranno mirare, se necessario, ad adeguare le dimensioni di tali settori ai fabbisogni attuali e a quelli prevedibili nel breve e nel medio termine (cfr. quanto previsto dalla Legge Finanziaria 2007).

5. Rappresentanti delle categorie eventualmente coinvolgibili

- Finalità: verificare le problematiche connesse con la auspicata riduzione del rifiuto prodotto e della sua nocività, al livello domestico, terziario e industriale, valutare le condizioni indispensabili a realizzare campagne mirate di sensibilizzazione degli utenti e raccogliere suggerimenti per l'introduzione graduale di meccanismi economici sanzionatori e di premialità.

6. Rappresentanti delle industrie di punta del settore

- Finalità: verificare le tecnologie disponibili e le possibilità di innovazione coerentemente con l'obiettivo generale del piano di lavoro e con le specifiche esigenze regionali e locali registrate durante il complesso delle audizioni.

7. Possibilmente, rappresentanti dei settori industriali contigui

- Finalità: verificare la concreta attuabilità di tecnologie produttive pulite, immaginando anche possibili interventi pilota che verifichino costi d'intervento e risultati ottenibili.

8. rappresentanti dei soggetti deputati al trasporto e allo smaltimento dei rifiuti speciali e pericolosi, tenendo conto dell'eterogeneità del settore (in dipendenza dell'eterogeneità della definizione di "rifiuto speciale") e delle caratteristiche di particolare tossicità di alcune categorie di rifiuti

- Finalità: verificare le principali linee di flusso territoriali dei rifiuti speciali, le tecnologie adoperate per il loro smaltimento e le potenzialità di sviluppo del settore.

9. Confronti a più voci con esperti, anche stranieri, circa le pratiche migliori o le più diffuse;

- Finalità: integrazione complessiva del quadro informativo ottenibile da tutte le audizioni e contributo fattivo all'attività di elaborazione conseguente.

A tal proposito, la Commissione potrà approfondire il lavoro di audizione istituendo gruppi di lavoro composti da esperti dei settori interessati, ma anche promuovere l'istituzione di un Centro Pubblico di Eccellenza per lo studio e la ricerca delle migliori tecnologie utilizzate e proponibili per il ciclo di gestione dei rifiuti (ad esempio, presso l'ENEA).

b) Documentazione da predisporre durante lo svolgimento del piano di lavoro

- Creazione di un archivio di fascicoli, ciascuno relativo ad una tecnica/tecnologia, contenente: descrizione, sommariamente anche quantitativa, dei processi di trattamento e/o delle procedure di raccolta, selezione e riuso, con evidenza degli input e degli output (prodotti, scarti e scorie, emissioni), del grado di maturità tecnica, dei principali indicatori di prestazione, delle possibili criticità; inoltre, sempre con riferimento a ciascuna tecnica/tecnologia, creazione di un elenco delle principali detentrici di brevetti nel settore, o comunque produttrici, degli eventuali insediamenti esistenti, dei costi indicativi di impianto e di esercizio; infine, analisi energetico–ambientale (LCA).
- Censimento dello stato dell'arte nei principali Paesi del mondo industrializzato, con particolare riferimento a quelli che presentano maggiori analogie con l'Italia.
- Relazione generale contenente un compendio di rilievi e proposte, suddivisi regione per regione, che concretizzino, sia pure a livello consultivo,

soluzioni ed interventi, utili al perseguitamento dell'obiettivo generale del piano di lavoro e prevedibili ad ogni livello del ciclo di produzione del rifiuto.

c) Visite (da verificare ulteriormente)

- In Italia

- Milano/Lombardia: Silla 2 (incenerimento), Ecodeco (essiccamento e preparazione CDR);
- Veneto: Centrale ENEL di Fusina + impianti associati (essiccamento, preparazione e co-combustione di CDR), Treviso (logistica raccolta differenziata).
- Lazio: Malagrotta (preparazione di CDR + gassificazione).
- Piemonte: Cuneo (utilizzazione di CDR in cementificio).

- All'Estero

- Spagna: Barcellona (inceneritore moderno integrato nel contesto urbano, con associato impianto di trattamento di reflui liquidi); Andalusia.
- Francia: Bordeaux (impianto di inertizzazione delle ceneri volanti prodotte nel locale inceneritore di RSU e di fanghi da trattamento di reflui liquidi).
- Giappone: possibile alternativa a Bordeaux sugli impianti di trattamento.
- Islanda: impianto di pirolisi di miscele di RSU e rifiuti speciali.

3.2.2 Monitoraggio economico-finanziario e indirizzi di politica economica

Il processo di modernizzazione della gestione del ciclo dei rifiuti, siano essi urbani che industriali richiede: a) un'attività di verifica delle risorse disponibili, b) proposte di integrazione delle risorse pubbliche già esistenti e verifica delle possibilità di investimenti privati, c) verifica delle normative fiscali e proposte di innovazione.

Riguardo al punto a) nel settore pubblico le risorse erogate per la gestione e smaltimento dei rifiuti fra il 1999 e il 2005, sebbene in crescita, presentano una disparità

territoriale piuttosto netta. Infatti, complessivamente, secondo i dati del Ministero dello Sviluppo Economico, la spesa pubblica in questo periodo ha presentato una crescita media di circa 9,5 miliardi all'anno, pari a circa 160 euro per abitante/anno, di cui il 90% è stato costituito dalla spesa corrente di gestione, mentre il 10% restante è stato destinato ad investimenti (impianti e macchinari), spesa per partecipazioni o concessioni di credito. Se la spesa pubblica in media annua è stata pari a 180 euro per abitante del Centro-Nord, per il Sud è stata pari a 117 euro. Ciò avviene rispetto al Mezzogiorno che presenta un ritardo infrastrutturale nei confronti del resto del paese in termini di dotazione degli impianti per la gestione dei rifiuti e per l'utilizzo di quelli attivi. Questa situazione può imputarsi ad insufficienti investimenti pubblici per la dotazione di attrezzature e impianti per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti: ad un calcolo della spesa pubblica per gli impianti fra il 1999 e il 2005, risultano spesi circa 10 euro per ogni tonnellata di rifiuto prodotto al sud, a fronte dei 29 euro per il Centro Nord.

Nella spesa pubblica del settore, soprattutto nel Sud, incidono anche le risorse aggiuntive per la politica di sviluppo che, con modalità addizionale rispetto alle risorse ordinarie dello Stato, sono finalizzate a sostenere lo sviluppo nelle regioni europee in ritardo di sviluppo. Per il periodo 2007/2013, la Delibera CIPE del 22 dicembre 2006 ha stanziato 122 miliardi di euro di risorse aggiuntive, (fondi strutturali del bilancio dell'Unione europea, fondi nazionali per il cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate), di cui i 5/6 assegnati alle otto regioni del Sud e i restanti 20 miliardi di euro al Centro-nord. In particolare per le regioni del Sud, le priorità del Quadro Strategico Nazionale sull'attuazione della politica di sviluppo regionale prevedono fra il 2007 e il 2013 l'erogazione di 15 miliardi di euro finalizzati ad interventi per un uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali, come, ad esempio, il raggiungimento di adeguati livelli di qualità nella gestione dei rifiuti.

Rispetto al punto b) la Commissione intende valutare attentamente eventuali misure aggiuntive che orientino i comportamenti di soggetti pubblici e privati verso gli obiettivi fin qui esposti. Fra queste misure si possono annoverare quelle orientate ad una rigorosa premialità a favore di comportamenti virtuosi, sulla base di analoghe formule applicate con successo, come ad esempio gli strumenti di incentivazione applicati nei Contratti di Servizio verso i gestori del servizio e degli impianti. Si tratta di misure che

spingono concretamente verso comportamenti virtuosi tutti i soggetti operanti nell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, anche le stesse Regioni: le sanzioni applicate dalla Regione Piemonte per il mancato rispetto della raccolta differenziata a livello provinciale o i vincoli di Green Public Procurement al settore pubblico della Regione Lazio ne sono esempi calzanti. Sarà, dunque, compito specifico della Commissione valutare se nelle singole fasi tecniche del ciclo integrato dei rifiuti possano prevedersi interventi di soggetti privati ad implementare le risorse pubbliche già stanziate attraverso strumenti innovativi come prestiti obbligazionari mirati o formule specifiche di project financing per i quali si provvederà a proporre i relativi strumenti legislativi.

La verifica delle normative fiscali per il punto c) vedrà l'attività della Commissione favorire l'uso dello strumento fiscale per spingere la collettività ad assumere comportamenti virtuosi, ad esempio incrementando l'uso della raccolta differenziata: interventi sulla TARSU e sull'IVA si configurano in tal senso come misure di "fiscalità ecologica".

Tutti questi obiettivi potranno essere perseguiti anche con il reperimento di dati e orientamenti in audizioni di rappresentanti del settore economico-fiscale delle amministrazioni centrali e locali (Ministro dell'Economia, CIPE, Assessori regionali competenti) ed esperti in materia fiscale.

Il contributo di gruppi di lavoro tecnico, formati da economisti e fiscalisti, offrirà un ulteriore supporto al lavoro della Commissione, anche rispetto ad una necessaria verifica della normativa fiscale negli altri paesi europei.

3.2.3 Adeguamento e innovazione normativa

Per il raggiungimento degli obiettivi enunciati sino ad ora, dopo aver individuato e fornito un orientamento tecnico scientifico e un indirizzo di politica industriale e dopo essersi proposta come supporto economico-finanziario, la Commissione ha il compito di proporre un'innovazione della normativa nazionale vigente.

Proprio nel *comma f* della legge 271/2006, infatti, si sottolinea il compito della Commissione di proporre le soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie

per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e per rimuovere le disfunzioni accertate.

Su questo punto c'è da dire che in Italia esiste un "Codice ambientale" (Dlgs 152/2006) che nella parte quarta tratta di "norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati". Il 26 giugno 2006 è stato promulgato un avviso di sospensione di efficacia dei Dm attuativi della 152, sui quali la Commissione si soffermerà nel corso dei suoi lavori, per valutarne la congruità degli atti e la coerenza con la normativa europea.

Inoltre, sempre secondo la legge istitutiva, la nostra Commissione può sollecitare il recepimento della normativa comunitaria non introdotta nell'ordinamento italiano e in trattati o accordi internazionali non ancora ratificati in Italia.

Proprio su questo ultimo punto è fondamentale soffermarsi, perché più volte il nostro Paese è stato sanzionato per il non recepimento o per la cattiva attuazione della normativa comunitaria.

Guardando alle direttive dell'UE è necessario che la Commissione rivolga specifica attenzione ai rapporti fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea in materia di ambiente, con particolare riferimento alle materie oggetto di procedura di infrazione. Tutto questo allo scopo di ricostruire lo stato di attuazione della normativa comunitaria e di individuare aree tematiche in cui fornire opportuni suggerimenti normativi (ad esempio in materia di nozione di rifiuto, nonché per l'introduzione nel sistema penale dei delitti ambientali).

Nella proposta di *direttiva europea sui rifiuti*, rilanciata pochi giorni fa con l'approvazione di due risoluzioni relative alla strategia tematica e alla proposta di direttiva quadro sui rifiuti, si predilige la prevenzione e si fissano obiettivi vincolanti per la produzione di rifiuti, incoraggiando il riutilizzo e il riciclaggio per ridurre drasticamente l'uso delle discariche. Nella relazione finale enunciata a termine dei lavori in Parlamento Europeo, inoltre, si chiede che entro il 2020 parta il divieto di smaltire in discarica tutti i rifiuti riciclabili.

E proprio le discariche sono uno dei punti sui quali l'Italia è stata più volte sanzionata dall'UE.

Su questo tema specifico nel nostro Paese la norma tecnica da utilizzare per l'ammissibilità in discarica dei rifiuti è il Dm 3 agosto 2005. Tuttavia, la sua applicazione continua ad essere prorogata. In particolare, con il "Decreto milleproroghe" del 29 dicembre scorso il divieto di smaltire in discarica i rifiuti con potere calorifico superiore a 13.000 kJ/kg viene prorogato dal 31 gennaio 2007 al 31 dicembre 2008. Proprio sulla materia del Dm del 3 agosto 2005, comunque, andrebbero formulate proposte emendative per evitare ulteriori proroghe e probabile procedure di infrazione comunitaria.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali e per i rifiuti pericolosi in Italia non esistono norme che trattano questa materia. Eppure questo è un ambito molto complesso, ambito che molto più della gestione dei rifiuti urbani vede l'infiltrazione della criminalità organizzata. In questo caso è necessario invitare al recepimento della normativa comunitaria, come la decisione 2000/532/CE (elenco europeo dei rifiuti), la direttiva 92/32/CE recante modifica della direttiva 67/548/CE per le sostanze tossiche e la direttiva 1999/45 per i preparati di miscela.

Altra legge italiana sul tema dei rifiuti è la 70/94. Secondo questa legge ogni anno le imprese che producono o gestiscono rifiuti e quelle che producono, immettono sul mercato e riutilizzano imballaggi, devono presentare il modello unico di dichiarazione ambientale, detto MUD.

La raccolta di informazioni statistiche sui rifiuti speciali avviene soprattutto attraverso la lettura dei MUD inviati alle camere di commercio, ma questo determina tempi lunghi di elaborazione, al punto che i dati diffusi relativi ai rifiuti speciali in Italia sono ancora quelli del 2004. Per quanto riguarda i rifiuti urbani invece il dato è noto, grazie anche al lavoro di monitoraggio di vari enti, tra cui l'agenzia governativa APAT.

Conoscere i dati sulla produzione e gestione dei rifiuti è fondamentale. È la base del lavoro di un buon legislatore ed è importante per dare ai cittadini un'idea chiara di quando accade attorno a loro.

Esiste l'obbligo da parte degli Enti Pubblici di fornire una comunicazione efficace ed efficiente ai cittadini. A tal proposito è importante lavorare per una maggiore diffusione di campagne di comunicazione volte all'educazione ambientale della cittadinanza. Una delle proposte potrebbe essere quella della stesura di una Carta dei

Servizi, già obbligatoria per gli Enti Pubblici, nella quale dare risposte al cittadino sull'educazione allo smaltimento dei rifiuti, sulla raccolta differenziata e sui dati più recenti riguardo la produzione e lo smaltimento, oltre a tutte le informazioni utili su chi contattare per avere informazioni o per denunciare i reati ambientali.

Quella della corretta comunicazione ai cittadini e di costruttivi meccanismi di partecipazione delle comunità locali interessate da criticità o interventi su infrastrutture e servizi per i rifiuti è una priorità che la Commissione dovrà fare propria, trasversalmente a tutti gli obiettivi che intende perseguire. I programmi di informazione e consultazione dei cittadini possono contribuire alla realizzazione di molteplici e strategici obiettivi: la assunzione da parte delle popolazioni di comportamenti corretti rispetto alla minimizzazione dei rifiuti, la diffusione di una “cultura del riciclo” e forme di partecipazione attraverso meccanismi di rendicontazione sociale che possano consentire espressioni dei cittadini non manipolabili.

* * *

Le risorse della Commissione

L'art. 6 comma 6 della legge istitutiva della Commissione definisce le spese per il funzionamento della Commissione. Quest'anno il legislatore ha deciso per un contenimento generale delle spese, per cui per la Commissione rifiuti sono stabiliti 75.000 euro per l'anno 2006 e 150.000 euro per i successivi anni. Tali spese sono poste a metà a carico del bilancio interno del Senato e metà a carico del bilancio interno della Camera dei Deputati.

I 150.000 euro annui sono divisi in tre capitoli di spesa:

1. € 25.000 per le spese generali ed eventuali rimborsi per gli audit;
2. € 40.000 per il rimborso spese dei consulenti;
3. € 85.000 per missioni della Commissione.

4. Primi obiettivi operativi della Commissione

Nel corso del primo anno di attività, la Commissione intende anticipare al mese di luglio la relazione informativa al Parlamento.

Inoltre la Commissione si propone di organizzare tre comitati tecnici affiancati da consulenti specifici e coordinati di singoli commissari:

1. tematiche economico-finanziarie e fiscali;
2. rifiuti solidi urbani;
3. rifiuti industriali e speciali.