

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	47
Esame ed approvazione della proposta di relazione finale al Parlamento (relatori: Presidente on. Scalia, Vicepresidenti on. Gerardini, per l'allegato n. 1, e sen. Specchia, per il punto 4)	47
ALLEGATO A (Relazione)	52
Esame ed approvazione della proposta di deliberazione sui criteri di pubblicazione degli atti e dei documenti formati o acquisiti dalla Commissione (relatore: Presidente on. Scalia).	51
ALLEGATO B (Deliberazione)	233

*Mercoledì 28 marzo 2001. — Presidenza
Presidenza del Presidente Massimo SCALIA.*

La seduta comincia alle 11.

(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.

Esame ed approvazione della proposta di relazione finale al Parlamento (relatori: Presidente on. Scalia, Vicepresidenti on. Gerardini, per l'allegato n. 1, e sen. Specchia, per il punto 4).

Massimo SCALIA, *presidente*, anche in qualità di relatore, illustra brevemente la

proposta in titolo, ricordando che i dati in essa contenuti si riferiscono in particolare al periodo seguente l'approvazione della relazione biennale alle Camere.

Sottolinea l'impegno della Commissione sulle problematiche connesse al trattamento dei rifiuti speciali, anche in relazione ai comportamenti illeciti rilevati nel corso degli ultimi anni in alcune regioni meridionali, in particolare in Campania; esprime considerazioni anche sulle valutazioni contenute nella relazione in merito alla strategia industriale per una nuova gestione dei rifiuti, nonché in merito al problema delle bonifiche dei siti contaminati ed alle tecnologie di trattamento e di smaltimento.

Precisa che la Commissione si è occupata a più riprese, anche con l'emana- zione di specifici documenti, dei traffici illeciti e delle azioni attribuite a quelle organizzazioni criminali che hanno tratto estremo giovamento dalla gestione del ciclo dei rifiuti; in particolare, rileva

l'interessamento della Commissione sullo smaltimento dei rifiuti pericolosi avvenuto presumibilmente in Paesi del terzo mondo, in specie in Somalia, come è stato acclarato in apposite audizioni.

Si sofferma poi sulle tematiche relative al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi, in particolare nei centri di Saluggia e della Trisaia, nonché sulle relazioni regionali approvate dalla Commissione dopo i sopralluoghi e le visite svolte dai commissari e dai collaboratori.

Auspica che la relazione costituisca un valido strumento per il futuro Parlamento ed il futuro Governo per modificare sensibilmente la politica finora seguita nei confronti delle problematiche ambientali, nonché per ridurre le distanze fra il « Palazzo » ed i cittadini.

Ringrazia sentitamente e non formalmente i commissari, gli uffici di segreteria ed i collaboratori per l'ottimo lavoro svolto, precisando che le decisioni assunte, spesso all'unanimità, sono state sempre il frutto di un dibattito serrato e rivolto ai risultati concreti.

Giuseppe SPECCHIA, *relatore per il punto 4*, dopo aver ringraziato il Presidente per il « ritmo » conferito ai lavori della Commissione e per il buon livello dei documenti finora approvati, si sofferma sulle problematiche connesse all'utilizzo dell'amianto sotto il profilo ambientale e sotto quello medico-legale: svolge anche considerazioni sul decreto legislativo n. 277 del 1991, sui problemi connessi alla decontaminazione dei siti, sugli aspetti giuridici relativi alla risarcibilità del danno per i lavoratori e per le persone a contatto con l'amianto, nonché sulla congruità dei fondi stanziati per le bonifiche, pari a 115 miliardi per il 2000, 125 miliardi per il 2001 e 55 miliardi per il 2002, che comprendono anche i finanziamenti per l'Ispesl per la ricerca in materia di sostituti dell'amianto.

Esprime valutazioni sui casi, ormai « storici », della *ex* Italsider di Bagnoli e della *ex* Fibronit di Bari, si sofferma

brevemente sul ciclo dei rifiuti di origine sanitaria, precisando che la normativa di riferimento è indicata all'articolo 45 del « decreto Ronchi », mentre il regolamento attuativo è contenuto nel decreto ministeriale n. 219 del 2000, dopo che la Commissione aveva approvato il 12 luglio 2000 il documento XXIII n. 44.

Ricorda alcune caratteristiche delle società di raccolta e di smaltimento dei rifiuti sanitari, facendo conoscere i dati dell'indagine svolta — limitata ad alcuni grandi centri — ed in particolare soffermandosi sulla quantità dei materiali prodotti; esprime anche valutazioni sulle strategie complessive da adottare nel settore, sulle anomalie finora riscontrate e sulle più rilevanti deficienze del sistema degli appalti.

Quanto all'istituto del commissariamento, rimanda alle considerazioni più volte formulate dalla Commissione nel corso dei suoi lavori, ricordando che quello che sta avvenendo in Campania ed in Puglia, due delle regioni commissariate, dimostra l'esattezza dei suggerimenti avanzati in passato.

Dopo aver citato le relazioni sulle singole regioni approvate a partire dalla relazione biennale alle Camere, si sofferma diffusamente sui traffici transfrontalieri di rifiuti, le cui quantità effettive offrono dati diversi da quelli risultanti dai questionari inviati alla Commissione.

Conclude ringraziando sentitamente il Presidente, i commissari e tutti i collaboratori della Commissione.

Franco GERARDINI, *relatore per l'allegato n. 1*, riferendosi alla regione Marche, rende noti i ritardi riscontrati nel processo di adeguamento del piano regionale dei rifiuti rispetto alle prescrizioni contenute nel « decreto Ronchi » ed esprime valutazioni sui processi di risanamento e di bonifica di alcuni siti contaminati, in primo luogo la raffineria Api di Falconara, nei pressi di Ancona.

Esprime ulteriori considerazioni su altre parti della relazione sulle Marche, rileva i risultati positivi ottenuti anche grazie alle proposte della Commissione: in

particolare la normativa sui traffici illeciti di rifiuti, di recente varata, nonché gli incentivi alle piccole e medie imprese che destinano gli utili ad investimenti di miglioramento nei processi di smaltimento e nelle problematiche ambientali, denunciando però che ancora non sono stati emanati regolamenti di attuazione.

Altro risultato conseguito riguarda l'approvazione delle norme sulle borse telematiche dei rifiuti, da considerare uno strumento necessario per avviare un mercato effettivo dei materiali riciclati; cita anche, fra gli aspetti positivi, il sistema *check-rif* e la rete degli osservatori provinciali di rifiuti.

Nonostante queste « luci », non può non ribadire la necessità di proseguire fermamente nei prossimi mesi nella ricerca dell'armonizzazione normativa in sede europea, dovendosi definire finalmente la nozione di « rifiuto ».

Auspica anche l'emanazione di un testo unico in materia ambientale ed una decisa volontà di procedere per un utilizzo spinto delle nuove tecnologie e per la costruzione di nuovi impianti. Occorre poi, sia riguardo agli ambiti territoriali ottimali che alle decisioni relative all'allocatione degli impianti, rivalutare il ruolo delle province: oltre a nuovi impianti necessitano nuove strategie nell'ambito della logistica dei trasporti (ricorda, a tale proposito, l'attività svolta in queste ultime settimane dalla società Ecolog delle Ferrovie dello Stato in Campania).

Concludendo auspica la definizione di una strategia politica di alleanze tra settore pubblico e privato, nonché di investimenti rilevanti e certificazioni di qualità, anche in riferimento al sistema Anpa-Arpa finalmente in fase di decollo.

Massimo SCALIA, *presidente*, anche in qualità di relatore, illustra una sua proposta emendativa, volta ad apportare una modifica alla premessa iniziale della relazione, in merito alla rilevanza dei rifiuti speciali, provenienti da attività industriali, uno degli obiettivi prioritari della Commissione nel secondo biennio di attività.

Paolo RUSSO (FI) illustra tre sue proposte emendative relative alla parte della relazione che si occupa dell'emergenza nel ciclo dei rifiuti in Campania. La prima si riferisce alla riapertura di discariche esaurite, finora non bonificate né messe in sicurezza, la seconda si riferisce alla necessità di restituire fiducia ai cittadini attraverso una seria operazione di bonifica, la terza parla della necessità di svolgere precise indagini epidemiologiche con criteri scientifici per evidenziare l'incidenza di patologie connesse al mancato stoccaggio dei rifiuti.

Massimo SCALIA, *presidente*, anche in qualità di relatore, esprime consenso sulle proposte emendative testé illustrate.

Giovanni IULIANO (DS) ritiene che debbano essere meglio precisati alcuni termini compresi nella parte della relazione dedicata all'emergenza in Campania.

Giuseppe SPECCHIA, *relatore per il punto 4*, sollecita la Presidenza a tener conto compiutamente delle indagini finora svolte in merito all'effettivo comportamento delle società che si occupano del recupero e del riciclo dei materiali.

Massimo SCALIA, *presidente*, anche in qualità di relatore, assicura che si terrà conto delle predette osservazioni in sede di coordinamento formale del testo.

Nessun altro chiedendo di parlare, pone in votazione le predette quattro proposte emendative, che vengono approvate.

Passa quindi alle dichiarazioni di voto finali sul complesso della relazione.

Giovanni IULIANO (DS) sottolinea l'impegno profuso dai relatori e dai collaboratori della Commissione nella predisposizione del documento.

Preannunzia il suo voto favorevole, anche se deve sottolineare il rilievo dato, nella parte riguardante l'emergenza in Campania, alla responsabilità degli enti locali: ritiene che notevoli debbano essere considerate le incapacità mostrate dalla

struttura commissariale, soprattutto riguardo alla mancata definizione fino a questo momento di una valida rete di impianti per la produzione di cdr e di termovalorizzatori.

Osserva che in Campania, accanto ad aree in cui lo smaltimento dei rifiuti ha assunto un rilievo del tutto eccezionale, esistono altre aree e comuni in cui si è svolto un buon lavoro, raggiungendo in certi casi ottime percentuali di raccolta differenziata.

Lucio MARENGO (AN) svolge diffuse considerazioni sui risultati del convegno svoltosi alcune settimane fa in ordine alle azioni di bonifica per la ex Fibronit di Bari.

Sottolinea che i vari gruppi politici presenti nella Commissione hanno operato sempre tenendo conto dell'interesse dei cittadini e delle necessità di salvaguardia dell'ambiente; se nella prossima legislatura si deciderà di ricostituire la Commissione, dovranno anche essere ampliati e meglio precisati i poteri ad essa spettanti.

Ritenuto improcrastinabile il momento di inserire il delitto ambientale nel codice penale, ritiene che sono stati evidenziati negli ultimi anni i relevantissimi interessi economici posti dietro il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti: dovrà essere quindi possibile, per svolgere una più efficace azione di contrasto di fronte ai comportamenti illegali, definire precisi indirizzi sull'intera materia ambientale.

Concludendo giudica necessario perfezionare il sistema dei controlli, finora rivelatosi insufficiente, e ringrazia il Presidente Scalia nonché tutti i collaboratori della Commissione per l'impegno profuso, sicuramente di altissimo livello.

Franco ASCIUTTI (FI) si associa ai ringraziamenti nei confronti della Presidenza e dei collaboratori della Commissione; auspica che i documenti e le relazioni finora approvati siano effettivamente utilizzati dal Governo e dal Parlamento per avviare a definitiva soluzione le rilevanti e delicate problematiche sul tappeto.

Ricorda che una delegazione della Commissione si è recata l'8 marzo scorso presso l'università di Messina dove ha potuto visionare una promettente tecnologia riguardante processi di ossidodistribuzione: la sua applicazione può essere estesa al risanamento delle discariche e dei siti contaminati, ed auspica che essa, insieme ad altre tecnologie messe a punto in Italia, possa costituire un valido strumento per ottenere risultati concreti nello smaltimento dei rifiuti.

Pierluigi COPERCINI (LNP) ritiene che le istituzioni non abbiano finora risposto adeguatamente alle necessità presenti in materia ambientale.

Facendo riferimento alla discarica di Monte Ardone, ritiene che il futuro Parlamento dovrà porre mano ad alcune attività, quale l'introduzione nel codice penale del delitto ambientale; si devono anche risolvere alcune questioni relative agli assetti delle aziende che si occupano dello smaltimento dei rifiuti, nonché ai processi di inquinamento relativi in particolare agli stabilimenti petrolchimici.

Auspica che la relazione abbia un seguito presso altri organi istituzionali, per inaugurare finalmente una nuova epoca nei rapporti tra i cittadini e l'ambiente. Dichiara il suo voto favorevole, pur ritenendo il documento non perfettamente equilibrato sotto il profilo politico, ma sicuramente positivo per l'azione di pressione e di suggerimento esercitata nei confronti di altri organi dello Stato.

Sottolinea l'incredibile inquinamento dei territori settentrionali, in particolare della pianura padana, precisando che aumentano le distanze fra nord e sud e che nelle aree meridionali si può rilevare il completo fallimento delle esperienze legate all'istituto del commissariamento, che nulla ha innovato rispetto al passato ed ha anzi concorso ad incrementare il divario fra le diverse regioni nonché i profitti delle organizzazioni criminali.

Espresse valutazioni sugli impianti di termodistribuzione, ritiene che il sistema Anpa-Arpa dovrebbe costituire un valido punto di riferimento, in un ambito di

autonomia, per i controlli e le politiche in materia ambientale, anche se finora ciò non sembra essere avvenuto.

Concludendo si sofferma diffusamente sulle problematiche connesse ai traffici transfrontalieri di rifiuti e sulla necessità di risolvere definitivamente le questioni connesse all'utilizzo dell'energia nucleare.

Giovanni LUBRANO di RICCO (Verdi-U) ritiene che i lavori svolti dalla Commissione abbiano permesso di acquisire una notevole esperienza in materia ambientale, anche in riferimento alla drammatica emergenza manifestatasi negli ultimi mesi per lo smaltimento dei rifiuti in Campania.

Per evitare un intervento troppo spinto dell'autorità giudiziaria nel settore, è necessario perfezionare tutte quelle attività che si situano a monte della formazione del rifiuto, anche per evitare l'intromissione di comportamenti illegali e delle organizzazioni criminali.

Espresso il suo voto favorevole, ritiene che il futuro Parlamento dovrà indagare a fondo per individuare quei « poteri forti » che si oppongono all'introduzione del delitto ambientale nel codice penale, anche in riferimento a quanto affermato nel corso del convegno sugli illeciti ambientali e sulle ecomafie, organizzato dalla Commissione e svoltosi il 5 febbraio scorso.

Massimo SCALIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di parlare per dichiarazione di voto, ricorda che, se non vi sono obiezioni, la Presidenza si ritiene autoriz-

zata al coordinamento formale del testo.

Pone in votazione la proposta in titolo, che è approvata.

(Il testo della proposta approvata, integrato con le proposte emendative presentate dal Presidente Scalia e dal deputato Russo, viene pubblicato nell'allegato « A » al resoconto dell'odierna seduta).

Esame ed approvazione della proposta di deliberazione sui criteri di pubblicazione degli atti e dei documenti formati o acquisiti dalla Commissione (relatore: Presidente on. Scalia).

Massimo SCALIA, *presidente*, anche in qualità di relatore, ricorda che la bozza della proposta in titolo è stata fatta conoscere all'Ufficio di Presidenza nella riunione del 7 marzo scorso; ricorda altresì che si tratta di un atto organizzativo indispensabile a conclusione dei lavori della Commissione.

Nessuno chiedendo di parlare, pone in votazione la proposta in titolo, che viene approvata.

(Il testo della proposta approvata viene pubblicato nell'allegato « B » al resoconto dell'odierna seduta).

La seduta termina alle 12.45.

N.B.: il resoconto stenografico è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO "A"**RELAZIONE FINALE AL PARLAMENTO**

(relatori: Presidente on. Scalia, Vicepresidente on. Gerardini per l'allegato n. 1 e Vicepresidente sen. Specchia per il punto 4).

Premessa

La Commissione aveva – con il doc. XXIII n. 35 – già riferito alle Camere sull'attività svolta nel primo biennio di lavori. Come previsto dalla legge istitutiva della Commissione – la legge n. 97 del 1997 come modificata dalla legge n. 184 del 1999 - al termine dei lavori della legislatura, con questa relazione si riferisce alle Camere sul complesso dell'attività svolta, fornendo valutazioni generali sul ciclo dei rifiuti così come affrontato nel corso dei lavori.

La relazione sul primo biennio di attività è stata inoltre oggetto di un dibattito generale in sede di assemblea alla Camera dei Deputati, dibattito che si era concluso con la votazione di una risoluzione, l'11 gennaio 2000, approvata all'unanimità - che impegnava il Governo ad una serie di obiettivi, quali la facilitazione dell'*Environmental Management Audit Scheme* (EMAS), l'attivazione di un sistema di incentivi per le imprese per favorire l'adozione di tali sistemi, nonché l'individuazione di soluzioni per sostenere il mercato dei prodotti in materiale da riciclo.

Successivamente all'approvazione di quella relazione, la Commissione ha proseguito i suoi lavori, seguendo queste direttrici principali: missioni conoscitive nelle varie realtà territoriali italiane, indagini specifiche su argomenti particolarmente rilevanti, organizzazione di momenti di confronto pubblico su singole tematiche del ciclo dei rifiuti.

Sono pertanto state effettuate missioni di delegazioni della Commissione in Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Calabria, Lombardia, Basilicata, Toscana, Umbria, Sardegna e Marche: per tutte queste realtà territoriali sono state in seguito elaborate specifiche relazioni alle Camere, come si vedrà in un successivo capitolo di questa relazione. Sono inoltre state effettuate indagini conoscitive sugli assetti societari delle imprese operanti nel ciclo dei rifiuti, sulla produzione e sulla gestione dei rifiuti nelle aziende a rischio di incidente rilevante, sui rifiuti speciali sanitari, sui traffici illeciti e le ecomafie, sullo smaltimento dell'amianto, sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti, sui traffici transfrontalieri di rifiuti, sullo smaltimento degli scarti di macellazione e delle farine animali, sulle tecnologie relative allo smaltimento dei rifiuti ed alla bonifica dei siti contaminati.

Una delegazione della Commissione si è inoltre recata in alcuni Paesi dell'Europa settentrionale per valutare lo sviluppo e l'applicazione di nuove

tecnologie dedicate al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti: la delegazione si è quindi recata presso l'ex sito minerario di Teutschenthal (Germania) per osservare il sistema di inertizzazione e confinamento di rifiuti speciali e pericolosi; a Rijnmaki in Finlandia, all'impianto di termodistruzione con recupero energetico di rifiuti pericolosi; a Goteborg, in Svezia, ad osservare l'impianto sperimentale per la termovalorizzazione presso la locale università; a Aarhus, in Danimarca, per osservare il sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani che ha consentito di ridurre al 5 per cento del totale della produzione il conferimento in discarica.

Come detto, inoltre, sono stati organizzati momenti pubblici di confronto su argomenti specifici del ciclo dei rifiuti. In particolare è stato organizzato un ciclo di quattro seminari sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti, che hanno avuto come sede Napoli, Bari, Reggio Calabria e Palermo¹, vale a dire i capoluoghi delle regioni tuttora in stato d'emergenza per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti. In collaborazione con lo IEFE dell'Università Bocconi di Milano, inoltre, è stato organizzato un convegno sul tema 'Verso un sistema industriale per la gestione dei rifiuti'²; con la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e le altre attività criminali similari è stato organizzato un convegno sul tema 'Le rotte delle ecomafie'³; in collaborazione con "La Sapienza" si è dato vita ad un seminario su: 'L'economia dei rifiuti: dimensioni, qualità ambientale e opportunità occupazionali'⁴; sono infine stati organizzati convegni su 'I rifiuti dalle bonifiche: che fare?'⁵, 'Illeciti ambientali ed ecomafie'⁶ e sul tema 'Sistemi di rilevazione e controllo'⁷.

Come si vede un complesso di attività assai ampio, e di tutto questo lavoro si intende qui fornire una lettura organica con valutazioni finali nonché proposte per una gestione sempre più efficiente del ciclo dei rifiuti, e parallelamente la realizzazione di un sistema di controlli sempre più efficace e penetrante.

In questo secondo biennio uno degli obiettivi prioritari della Commissione è stato "accendere il riflettore" sulla situazione dei rifiuti speciali, quelli cioè provenienti da attività industriali, che costituiscono più del doppio dei rsu e che presentano problemi di impatto ambientale e sanitario, specie quando non sono gestiti correttamente, assai più rilevanti. Tra i rifiuti speciali ci sono infatti quelli pericolosi, per i quali si hanno solo stime sui quantitativi prodotti, tra i 4 ed i 6 milioni di tonnellate/anno: di circa la metà di questi non si ha un controllo completo.

1) Verso una strategia industriale per il ciclo integrato dei rifiuti

1.1 Il documento sulla certificazione Emas ed i convegni di Milano e Roma

¹ Il seminario di Napoli si è svolto il 18 febbraio 2000; l'incontro di Bari si è tenuto il 7 marzo 2000; a Reggio Calabria l'iniziativa si è svolta l'1 giugno 2000; il seminario di Palermo, infine, si è svolto il 19 ottobre 2000.

² Milano, 29 giugno 2000

³ Palermo, 20 novembre 2000

⁴ Roma, 14 dicembre 2000

⁵ Roma, 4 dicembre 2000

⁶ Roma, 5 febbraio 2001

⁷ Roma, 19 febbraio 2001

Già nel primo biennio di attività la Commissione aveva avuto modo di affrontare con documenti tematici il tema della necessità dello sviluppo di un sistema industriale per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti. In particolare la Relazione sulle proposte per la realizzazione di un sistema industriale nella gestione dei rifiuti per una nuova politica ambientale⁸ aveva messo in evidenza come, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti solidi urbani, il ricorso ad una raccolta differenziata 'spinta', con obiettivi di recupero di materiale intorno al 50 per cento, è il sistema che offre le migliori *performances* sia in termini di ecoefficienza sia in termini di nuova occupazione. Nel periodo successivo all'approvazione della relazione sul primo biennio di attività la Commissione ha continuato ad osservare con grande attenzione la situazione connessa allo sviluppo di attività industriali nel ciclo dei rifiuti, non solo con riferimento al ciclo dei rifiuti solidi urbani ma anche a quello – più rilevante sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, dato il loro maggior impatto ambientale – dei rifiuti speciali e pericolosi.

Per quanto riguarda sempre il ciclo dei rifiuti solidi urbani, la Commissione ha avuto modo di occuparsi – con una specifica relazione – del documento di lavoro della direzione generale XI della Commissione europea, dedicato alla gestione dei rifiuti da imballaggio; nel testo⁹ la Commissione ha evidenziato l'eccessiva rigidità delle strutture comunitarie che, programmando in astratto obiettivi e limiti, senza alcun effettivo confronto con la realtà della gestione del ciclo dei rifiuti, rischiano di emanare direttive inapplicabili o, peggio, fattore di disaffezione per i necessari investitori nel settore.

Più in generale la Commissione ha organizzato due momenti di confronto pubblico sul tema dello sviluppo di un sistema industriale per la gestione integrata dei rifiuti, e più nel dettaglio sulla necessità che tale sviluppo abbia luogo: solo così sarà infatti possibile gestire le ingenti quantità di rifiuti che ogni anno vengono prodotte nel nostro Paese. Secondo una stima della Commissione – basata sulle più recenti indagini ufficiali nazionali, integrate dai risultati di inchieste territoriali poi spalmate sull'intero territorio nazionale – in Italia vengono prodotte complessivamente ogni anno circa 108 milioni di tonnellate di rifiuti. A causa anche dell'evidente deficit impiantistico e gestionale, circa 35 milioni di tonnellate di rifiuti vanno ad alimentare il circuito dell'illecito, dando vita ad un mercato illegale che fattura circa 12 mila miliardi l'anno e sottrae all'erario imposte per circa 2 mila miliardi l'anno.

Attribuire la responsabilità di tale situazione al solo deficit impiantistico sarebbe una considerazione miope; va da sé comunque che l'assenza di impianti determina l'assenza di un mercato dello smaltimento e del trattamento dei rifiuti; l'assenza del mercato determina prezzi per queste operazioni difficilmente sostenibili per chi deve disfarsi dei propri rifiuti, e la ricerca di soluzioni a più buon mercato, che spesso si traducono in alimentazione dell'attività illecita, posto che il produttore

⁸ Doc. XXIII n.9, approvato nella seduta del 28 maggio 1998

⁹ Doc. XXIII n.36, approvato nella seduta del 21 ottobre 1999

di rifiuti non è in alcun modo responsabile penalmente per eventuali illeciti commessi nella gestione dei residui della sua attività. Ci sono evidentemente altri motivi che foraggiano l'attività illecita (e saranno diffusamente trattati nel capitolo di questa relazione dedicato a tale specifico aspetto): tali elementi meritavano però un richiamo già in questa parte della relazione.

Si è detto che la Commissione ha dedicato a tali specifici aspetti due momenti pubblici di incontro. Il primo si è tenuto a Milano, organizzato in collaborazione con lo IEFE dell'Università Bocconi, il 29 giugno 2000, ed ha avuto come relatori Massimo Scalia (Presidente della Commissione), Giuseppe Specchia (Vicepresidente della Commissione), Cesare De Piccoli (Sottosegretario di Stato all'industria), Severino Salvemini (Prorettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi), Giorgio Giorgetti (docente di organizzazione aziendale presso l'Università di Genova), Andrea Sbandati (CRS-PROACQUA), Sergio Vacca (Direttore dello IEFE della Università Bocconi), Pietro Capodiecì (Presidente del CONAI), Nicolò Dubini (amministratore delegato di PIRELLI AMBIENTE), Claudio Levorato (presidente di MANUTENCOOP), Giuliana Ferrofino (presidente di FISE-ASSOAMBIENTE), Andrea Lolli (presidente di AMAV Venezia), Roberto Potì (amministratore delegato di ETR), Paolo Togni (presidente di WASTE MANAGEMENT), Andrea Cirelli (direttore di FEDERAMBIENTE), Rosario Calandrucchio (Consorzio obbligatorio oli usati), Cesare Spreafico (direttore generale di COREPLA), Domenico Zampaglione (assessore all'ambiente del Comune di Milano), Antonio Massarutto (IEFE-Università Bocconi), Emilio Roldani (ASSOPROGE), Marco Frey (Università di Cassino), Carlo Rosario Noto La Diega (Presidente del Consorzio italiano compostatori), Guido Venturini (direttore generale di FEDERCHIMICA), Bruno Menini (vicepresidente della CNA), Gloria Domenichini (rappresentante di ASSOLOMBARDA), Franco Corazzari (direttore generale di FENICE), Giuseppe Natta (consigliere delegato di ECODECO), Walter Ganapini (Presidente di Anpa), Enrico Bobbio (Presidente di POLIECO). A tale convegno hanno partecipato oltre 200 rappresentanti di imprese operanti nel settore.

In tale occasione si era rilevato come la forma di recupero che appare di gran lunga più appetibile per l'imprenditoria sia quella energetica, grazie al meccanismo del cosiddetto Cip 6 e quindi alla vendita dell'energia prodotta con una tariffa assai remunerativa; si era quindi nuovamente evidenziato il ritardo negli investimenti nel settore del recupero di materiale. Ma non venivano solo evidenziati i ritardi imprenditoriali, giacché veniva rilevato come anche diverse amministrazioni pubbliche non abbiano ancora emanato gli strumenti di pianificazione necessari ad una corretta gestione del ciclo dei rifiuti. Infine grande rilevanza era stata data al tema della gestione dei rifiuti speciali, che pure risente di carenze tecnologiche e di investimenti. Da parte dei rappresentanti dell'imprenditoria presenti erano venute critiche e suggerimenti, alcuni dei quali recepiti dalla Commissione e presentati nel successivo documento sulle tecnologie, recentemente approvato.

Il secondo momento pubblico specificatamente dedicato a tali aspetti del ciclo dei rifiuti si è tenuto a Roma, presso l'Università La Sapienza, lo scorso 14

dicembre, e vi hanno partecipato Massimo Scalia (Presidente della Commissione), Franco Gerardini (vicepresidente della Commissione), Franco Ascitti (componente della Commissione), Raimondo Cagiano de Azevedo (preside della facoltà di economia e commercio dell'Università La Sapienza di Roma), Giulio Querini (docente di economia dell'ambiente all'Università di Roma), Ernesto Chiacchierini (docente di tecnologia dei processi produttivi all'Università di Roma), Mauro Mellano (docente di cooperazione allo sviluppo all'Università di Roma), Guido Berro (presidente di FEDERAMBIENTE), Roberto Cetera (amministratore delegato di ECOLOG), Claudio Galli (direttore generale di AMIA Rimini), Mariella Maffini (responsabile di dipartimento Anpa), Roberto Potì (amministratore delegato di ETR), Roberto Sarcinelli (amministratore delegato GRUPPO MONTELLO), Domenico Tudini (amministratore delegato di AMA), Alberto Volkan (presidente di ECOSELECTA).

Nel corso del seminario pubblico sono stati principalmente messe in evidenza le opportunità occupazionali derivanti dallo sviluppo di un settore industriale per la gestione integrata dei rifiuti, opportunità che aumentano tanto maggiore è la quota destinata alla raccolta differenziata con recupero di materiale. Sono in tale occasione stati presentati anche i progetti specifici e i risultati ottenuti in alcune importanti realtà grazie proprio all'adozione di sistemi di gestione integrata, nonché presentate soluzioni per il recupero del materiale che possono porre l'Italia all'avanguardia in questo settore, nonostante – com'è stato ricordato – il nostro Paese si presenti ancora a tre velocità per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti: le regioni settentrionali (fatta eccezione per la Liguria) su livelli in linea con gli obiettivi di legge, le regioni centrali che (a parte Toscana ed Umbria) risultano tuttora in ritardo con gli obiettivi di pianificazione ed il Meridione (esclusa la Basilicata) in una situazione di prolungata emergenza per quanto riguarda la gestione dei rifiuti.

1.2 Le tecnologie di trattamento e di smaltimento dei rifiuti

Si è detto che la produzione nazionale di rifiuti viene stimata dalla Commissione in circa 108 milioni di tonnellate di cui circa 28 di rifiuti solidi urbani e il rimanente di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi. La Commissione inoltre valuta che circa il 30 per cento dei rifiuti speciali industriali non sia gestito correttamente o lo sia in maniera illecita per cui, di almeno 35 milioni di tonnellate, non si conosce il destino finale. Per quanto riguarda i sistemi di smaltimento o trattamento ancora oggi, nel nostro Paese, il ricorso alla discarica rimane la soluzione per il 78 per cento circa dei rifiuti prodotti, la termodistruzione riguarda il 6,6 per cento dei rifiuti mentre la rimanente quota viene recuperata o riusata. Per quanto concerne in particolare la termodistruzione il parco impiantistico italiano mostra ormai i suoi anni ed è pressoché inadeguato, se si escludono alcuni casi di eccellenza, per cui è sempre più difficile e costoso contenere le emissioni entro i limiti di legge. La presa di coscienza, da parte della Commissione, di tale situazione deficitaria a livello nazionale, ha stimolato i commissari ad effettuare dei confronti con le altre realtà gestionali dei Paesi del nord Europa recandosi in visita, nel

settembre 2000, presso alcuni siti di trattamento della Germania, Finlandia, Svezia e Danimarca, al fine anche di verificare l'esistenza di un sistema industriale per la gestione integrata dei rifiuti.

Anche il sistema delle filiere, apprezzabile per certi versi per i risultati raggiunti sul versante degli imballaggi derivanti dal sistema produttivo, non è ancora ad un livello adeguato sul versante delle filiere da raccolte differenziate comunali, risentendo delle difficoltà iniziali per organizzare il CONAI e soffrendo la mancanza di un mercato consistente del recupero dei materiali. Il confronto con i Paesi nord europei ci vede, al momento e per quanto sopra detto, perdenti non solo in riferimento alla quantità degli impianti in esercizio ma anche alla qualità tecnologica.

1.2.1 Il recupero ed il riciclo dei materiali

Il recupero dei materiali viene realizzato con le cosiddette "raccolte differenziate". I rifiuti solidi urbani possono essere già separati in casa per singole tipologie immessi in appositi contenitori di vario colore per la plastica, carta, vetro, metalli, frazione umida e conferiti quindi in piattaforme attrezzate dalle autorità comunali oppure essere raccolti in casa per frazione secca (carta, plastica, vetro, metallo) e frazione umida e conferiti a cassonetti per multimateriale (secca) e frazione umida. O ancora conferiti tal quali nei cassonetti con separazione a valle da parte di appositi impianti di cernita e separazione realizzati dai Comuni o da consorzi misti (pubblico-privato). Le frazioni secche, invece, vengono avviate ad impianti di riciclo (le cosiddette filiere) in cui la carta, la plastica, il vetro, il metallo, il legno vengono rilavorati ossia immessi in un ciclo produttivo (riciclaggio) che li trasforma nuovamente in materiali riutilizzabili. La frazione umida è invece avviata agli impianti di compostaggio per ottenere compost da riutilizzare per ripristini ambientali (quali i riempimenti di cave abbandonate) se ottenuto dai rifiuti tal quali o come ammendante agricolo nei terreni o come fertilizzante se ottenuto da frazioni organiche selezionate (es. sfalci di giardini, residui verdi da mercatali etc).

Il nostro Paese, tradizionalmente povero di materie prime, ha da tempo sviluppato tecnologie e tecniche di riciclaggio delle materie residuali dai cicli produttivi per mezzo di una serie di circuiti di raccolta e di valorizzazione dei rifiuti. Tali sistemi di recupero sono stati, ed in parte lo sono ancora, legati all'attività di singoli soggetti sia nelle fasi di raccolta, che in quelle di selezione, trattamento, commercializzazione e reimpiego. A seguito della emanazione del decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997, si è costituito il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) ai sensi dell'articolo 41 dello stesso decreto. Il CONAI opera utilizzando l'esistenza dei circuiti già attivi di cui sopra, integrandosi e inserendosi nelle strutture esistenti con il compito di adempiere alla raccolta dei rifiuti da imballaggio e per garantire il raccordo con l'attività di raccolta differenziata (frazioni secche ed umide) dei rifiuti raccolti dalla Pubblica Amministrazione. Il CONAI e i sei Consorzi hanno, rispetto ai tradizionali circuiti di raccolta e valorizzazione, una peculiarità che consiste nel

profilo istituzionale del sistema CONAI-Consorti di filiera che, per legge, è costituito dai produttori e dagli utilizzatori di imballaggi secondo il principio della "responsabilità condivisa". Vale però la pena notare che il decollo del Consorzio Nazionale Imballaggi è avvenuto dopo che con la legge n.426/98 si è stabilita l'obbligatorietà dell'adesione al CONAI, peraltro su indicazione stessa del sistema delle imprese. La normativa ha fissato obiettivi di recupero e di riciclaggio. I sei Consorzi per il recupero e riciclo sono il CNA (acciaio), alluminio (CIAL), la carta (COMIECO), il legno (RILEGNO), la plastica (COREPLA), il vetro (COREVE).

Occorre tenere presente che il riciclo, indicato all'interno dell'attività di recupero dal decreto legislativo n.22/97, è da intendersi come l'insieme delle attività e delle operazioni che, a partire dalla selezione e dal trattamento dei rifiuti raccolti, comportano l'impiego della materia prima secondaria attraverso i processi di riciclaggio. Il riciclaggio invece è da intendersi come un processo di produzione in cui vengono utilizzati i rifiuti come materia prima per ottenere un nuovo prodotto finito. In tal senso si parla di processi di riciclaggio. Va quindi chiarito che vi sono due filoni industriali: uno è quello dell'industria del riciclo in senso stretto che si riferisce ai processi di riciclaggio in cui la materia prima seconda, per come sopra detto, è trasformata in un nuovo prodotto finito (che quindi esclude tutte le fasi a monte di tale processo: quelle, per esempio, svolte dagli operatori che esercitano attività di raccolta e selezione) e un altro che attiene all'industria del riciclo in senso più ampio che si riferisce alle attività successive alla raccolta che vanno dalla selezione, al trasporto, al trattamento, finalizzate alle operazioni di riciclaggio ed in più ai processi di riciclaggio in senso proprio. Rifiuti di imballaggio riciclati provenienti da servizio pubblico (rientranti nella privativa comunale). Nel rapporto preparato dalla Commissione relativamente alle tecnologie di smaltimento e di bonifica sono riportate dati e tabelle delle filiere di riciclo:

- il compostaggio: consiste in un processo biologico aerobico con il quale la componente organica del rifiuto solido urbano, detta anche frazione umida, da sola o insieme ai fanghi di depurazione delle acque civili, viene trasformata in un prodotto con caratteristiche di ammendante dei terreni, dopo maturazione in impianti idonei. La tecnologia in tale campo ha registrato numerosi progressi negli ultimi anni ed ora il "sistema Italia", pur dipendendo ancora dall'estero per il compost di qualità, si avvia a percorrere la strada del compostaggio con sempre maggiore convinzione. Gli esempi sul territorio nazionale, per come risulta alla Commissione, si riferiscono generalmente ad impianti di compostaggio della frazione umida da rsu tal quali come quello di Colfelice nel Lazio, di Sambatello a Reggio Calabria, del Consorzio Milano pulita di Segrate (MI), di Udine, di Tempio Pausania, Perugia. Sono però in fase di programmazione e realizzazione, sul territorio nazionale, impianti che utilizzano la frazione umida dei mercatali, in grado di produrre compost di qualità e di garantire una minore dipendenza dalle importazioni;

- il recupero di energia: tutti quei materiali che, pur se si attua la raccolta differenziata, non possono essere riciclati e che comunque costituiscono ancora una

buona percentuale utilizzabile, vengono avviati ad impianti di termovalorizzazione per il recupero di energia che verrà utilizzata per produrre vapore o energia elettrica. In tal caso il materiale di alimentazione degli impianti, viene chiamato Cdr, ossia combustibile derivato dai rifiuti, ha un suo potere calorifico e una precisa composizione prevista e fissata per legge. Tale Cdr è preparato in appositi impianti in cui viene vagliato, selezionato, triturato, omogeneizzato e ridotto sotto forma di cilindretti a basso contenuto di umidità o in forma "coriandolata". La termodistruzione con recupero di energia (o termovalorizzazione con produzione di energia elettrica e/o calore utilizzabile per riscaldamento o altri usi), ossia il trattamento dei rifiuti ad alta temperatura, secondo la normativa vigente, va inquadrata nell'ambito del cosiddetto "sistema integrato di gestione dei rifiuti" in linea con le direttive comunitarie. La termovalorizzazione, non solo consente di ridurre drasticamente il volume dei rifiuti da conferire in discarica, di smaltire più facilmente i residui della combustione ma anche di recuperare quantità consistenti di energia come si può desumere da uno studio effettuato dal politecnico di Milano nel 1997. Tante le ragioni che si possono addurre sul ritardo del nostro Paese ad adeguarsi ai principi della gestione integrata dei rifiuti e, tra questi, la cosiddetta "sindrome di Seveso" mentre, nell'ultimo decennio, sono state messe a disposizione degli operatori del settore tecnologie ed impianti per la termodistruzione più sicuri ed affidabili non solo per i rifiuti solidi urbani ma anche per i rifiuti speciali di origine industriale a prevalente componente organica. Il nuovo modello di gestione integrata deve caratterizzarsi quindi con la centralità del recupero e della valorizzazione delle componenti merceologiche presenti nei rifiuti solidi urbani sia sotto forma di materia che di energia, relegando il ricorso alla discarica solo per quei rifiuti che residuano dal trattamento e che non sono suscettibili di ulteriori valorizzazioni. Un rapporto FEDERAMBIENTE del 1998 riporta un quadro assai aggiornato della situazione nazionale dei termodistruttori e confronta i dati con il rapporto Anpa del 1998 con studi del 1995 effettuati da AUSITRA e ASSOAMBIENTE, con una ricerca ANIDA del 1997, con un rapporto FEDERAMBIENTE-AMIA Verona del 1995 e con una ricerca Enea del 1995. Risulta dal rapporto che il parco nazionale dei termodistruttori di Rsu è costituito da 60 impianti di cui il 23,3 per cento (ossia 14 impianti) non sono ancora in esercizio (progettati o in fase avanzata di costruzione), e il 68 per cento (41 impianti) sono operativi; di questi ultimi, 5 impianti (8,3 per cento) sono temporaneamente inattivi. Relativamente ai limiti imposti dalla normativa (D.M. 97/503, DM 5 febbraio 1998) per le diossine (0.1 nanogrammi/Nmc), vi è da rilevare che solo 8 impianti (cioè il 25 per cento) degli impianti FEDERAMBIENTE rispetta tali limiti;

- la discarica controllata: nella filosofia europea della gestione dei rifiuti, recepita dagli Stati membri, la discarica assume, com'è noto, un ruolo marginale e residuale. Essa, infatti, può accogliere rifiuti inerti o resi inerti o derivanti dai trattamenti di recupero e comunque a bassissima matrice organica per minimizzare, se non eliminare, la possibilità che si formi il percolato. La deliberazione del Comitato

interministeriale del 27 luglio 1984 contiene le disposizioni per la prima applicazione dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n.915, e concerne lo smaltimento dei rifiuti in discarica o per termodistruzione. In tale deliberazione sono contenuti i criteri tecnico-scientifici, quelli amministrativi, le procedure di autorizzazione, le tecniche di smaltimento, nonché i criteri classificatori dei rifiuti. Tale norma secondaria, da innovare in alcune sue parti, rimane ancora (in attesa dell'emanazione del decreto di attuazione dell'articolo 5, comma 6, previsto dal decreto legislativo del febbraio 1997, n.22) lo strumento tecnico che regola la materia dello smaltimento in discarica dettandone i criteri per la distanza di sicurezza dai punti di approvvigionamento delle acque destinate ad uso potabile, dall'alveo di piena di laghi, fiumi, torrenti, dai centri abitati e dai sistemi viari di grande comunicazione; i criteri per l'ubicazione in suoli stabili, tali da evitare rischi di frane o cedimenti della struttura di smaltimento; i criteri di gestione (compattazione, rimozione del percolato, captazione del biogas, ripristino ambientale del sito dopo coltivazione ecc.). Tutto ciò a seconda che si tratti di discariche di prima categoria, di seconda categoria di tipo A, di tipo B e di tipo C, e di terza categoria. Per ciò che riguarda lo smaltimento dei rifiuti pericolosi in discarica, il decreto del Ministero dell'ambiente n. 141 dell'11 marzo 1998 cataloga e identifica tali rifiuti in attuazione dell'articolo 28, comma 2, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22. La normativa comunitaria recepita dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22, proprio nell'ottica di una gestione integrata dei rifiuti, all'articolo 6, prevede che dal 1° gennaio 2001 sia consentito smaltire in discarica solo rifiuti inerti, rifiuti individuati da specifiche norme tecniche e rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento il che, tradotto nella pratica del conferimento, significa espresso divieto di smaltimento di rifiuti a componente organica. Nel caso dei rifiuti urbani ciò significherà avviare tali matrici organiche al compostaggio mentre relativamente ai rifiuti speciali si tratterà di avviarli o alla termodistruzione o ai processi di inertizzazione che immobilizzino i contaminanti nei materiali usati per i processi di fissazione chimica. Le discariche di oggi dovranno quindi accogliere i rifiuti inerti, quelli derivanti dai processi di recupero delle frazioni secche ed umide delle raccolte differenziate e saranno asservite agli impianti di termodistruzione per accogliere le ceneri tal quali o rese inerti. Purtroppo dati i ritardi nell'attuazione della normativa vigente e il lento adeguamento ad essa di numerosi piani regionali, si deve oggi constatare che il termine del gennaio 2001 fissato dalla norma sia scaduto;

- impianti di stoccaggio, di riciclo, di trattamento dei rifiuti: relativamente allo stoccaggio di rifiuti, questi vanno considerati alla stessa stregua delle sostanze pericolose per le quali esistono ben precise norme derivate da quella primaria sulla etichettatura. Per minimizzare l'impatto ambientale per l'atmosfera l'acqua e il suolo, una delle prime regole da rispettare è quella di evitare il superamento delle quantità da stoccare e da trattare autorizzate nonché i tempi di permanenza. Durante le operazioni di trattamento (volumetrico, di inertizzazione, di miscelazione, vanno

evitate operazioni che comportino incompatibilità chimiche che potrebbero comportare i rischi di sviluppo eccessivo di calore, reazioni esotermiche con conseguenti esplosioni e incendi. I contenitori dei rifiuti debbono essere ermeticamente sigillati e ispezionabili, integri e non debbono presentare segni di corrosione con perdita di liquidi nel suolo. Le condizioni di aerazione debbono essere garantite e gli eventuali odori presenti debbono essere captati da un sistema in leggera depressione con assorbimento su mezzi assorbenti (ad esempio i carboni attivi) nel pieno rispetto delle normative vigenti in materia di qualità dell'aria. Debbono essere disponibili piani di pronto intervento di emergenza e di antincendio. In caso di incendi, la combustione di rifiuti pericolosi può avere gravi conseguenze sull'ambiente e sulla salute dei cittadini.

1.2.2 Il trattamento dei rifiuti solidi urbani.

I rifiuti solidi urbani sono sottoposti a procedure diverse a seconda della loro destinazione. Nel caso dell'avviamento in discarica o alla termodistruzione tal quali (tale pratica è ancora in uso, nonostante la normativa vigente imponga la raccolta differenziata, il recupero e la limitazione dell'utilizzo delle discariche da 1 gennaio 2001), il rifiuto raccolto dai servizi comunali, viene avviato alle stazioni di trasfenza nelle quali viene pressato in macchine compattatrici, regettato e avviato allo smaltimento. Una volta abbancato in discarica viene deodorizzato utilizzando opportuni agenti chimici o poliuretani sotto forma di spray, ricoperto con inerte e successivamente compattato. Il percolato prodotto dai processi fermentativi e dal dilavamento delle piogge viene periodicamente raccolto e avviato agli impianti di depurazione o riciclato in testa alla discarica. Se invece il rifiuto urbano viene sottoposto a raccolta differenziata sia con il sistema di raccolta porta a porta in contenitori separati messi a disposizione dei cittadini, sia per mezzo di cassonetti di colore diverso per la raccolta singola o multimateriale, allora i trattamenti sono di due tipi: selezione manuale o meccanica della frazione secca (comprensiva di deferrizzazione dei materiali metallici per mezzo di elettrocalamite) da avviare successivamente alle filiere di recupero di legno, carta, alluminio e metalli, vetro, plastica e compostaggio della frazione umida da rifiuto urbano tal quale per l'ottenimento di un compost di bassa qualità o dai residui dei mercatali e delle operazioni di sfalcio e giardinaggio per ottenere invece un compost di qualità.

Mentre per il recupero della frazione secca i singoli materiali vengono avviati alle filiere delle aziende di produzione di plastica, vetro, carta, alluminio etc., nel caso del compostaggio la frazione umida in alcune regioni viene compostata in idonei compostatori in legno aerati a cura delle stesse famiglie che la producono (es. Trentino) o conferita ad operatori che la avviano a impianti di compostaggio. I problemi che si pongono con tali impianti sono essenzialmente quelli dei cattivi odori (che non favoriscono il consenso delle popolazioni esposte) ove questi non siano provvisti di idonei biofiltri a letto torbiero o a microorganismi supportati su anelli ceramici.

1.2.3 Il trattamento dei rifiuti di origine sanitaria

Ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997, i rifiuti di origine sanitaria, subiscono un trattamento di smaltimento definito per termodistruzione preceduto per alcune tipologie da disinfezione. Il decreto attuativo dell'articolo 45, da poco emanato, dà la possibilità di avviare tali rifiuti alla discarica controllata previa sterilizzazione ove il fabbisogno degli impianti di termodistruzione non risulti adeguato. In tal caso però la procedura del conferimento in discarica è subordinata all'autorizzazione del presidente della regione interessata, d'intesa con i ministri della Sanità e dell'Ambiente. Impianti con tecnologia accettabile sono quelli della ditta MENGOZZI a Forlì e dell'AMA a Ponte Malnome (Roma) che tuttavia richiedono una più accurata gestione, soprattutto per ciò che riguarda le emissioni di mercurio.

1.2.4 Il trattamento del percolato di discarica.

Il percolato, com'è noto, si forma a seguito della degradazione fermentativa dei rifiuti organici collocati nella discarica e del dilavamento della superficie esposta dei rifiuti causato dalle piogge che, infiltrandosi nel corpo della discarica, percolano e permeano il corpo stesso raggiungendo poi il fondo. Periodicamente è previsto che il percolato venga allontanato prelevandolo, a mezzo pompe, dai pozzi appositamente installati nella discarica e che vengono alimentati dalla rete di drenaggio presente sul fondo stesso della discarica. Data la composizione chimica del liquido (alti valori di COD e BOD) esso va trattato in impianti di depurazione biologici possibilmente muniti di sezione di denitrificazione, in considerazione della concentrazione di ammoniaca presente nel percolato stesso.

1.2.5 Il trattamento dei rifiuti speciali.

I rifiuti speciali comprendono un'ampia gamma di tipologie, che va dai rifiuti inerti ai rifiuti speciali pericolosi di origine industriale. Nel caso dei rifiuti inerti, i trattamenti sono limitati alla frantumazione (seguita in qualche caso da vagliatura e separazione per pezzatura), al bagnamento per minimizzare i problemi di polverosità durante il trasporto e durante l'abbancamento in discarica. Un particolare trattamento subiscono le lastre di eternit che sono miscele di cemento-amianto. Tali lastre una volta, rimosse dai capannoni o da altri manufatti, vengono bagnate, avvolte con teli di plastica, sigillate e conferite nelle discariche, avendo cura di non provocare rotture durante le fasi di abbancamento. Ciò al fine di evitare la dispersione di fibre libere di amianto cancerogeno in atmosfera. I rifiuti speciali possono essere trattati ai fini di un loro corretto smaltimento o di un loro recupero. Con le operazioni di centrifugazione o filtropressatura effettuate per es. su fanghi della industria petrolifera, chimica, farmaceutica, vengono recuperati prodotti ancora utilizzabili

separandoli dalle torte - filter cake - che, dopo successivo trattamento di inertizzazione, vengono avviate alla discarica controllata.

Nel settore farmaceutico, dai brodi di cultura o dai liquidi biologici esausti, è possibile recuperare i principi attivi o comunque le specie chimiche ancora utilizzabili, tramite processi di evaporazione, refrigerazione, distillazione azeotropica, cristallizzazione, filtrazione. Nel settore della galvanotecnica e della elettrometallurgia o delle concerie, trovano buona applicazione i processi di neutralizzazione acido-base, della riduzione con agenti riducenti seguita da precipitazione dei sali insolubili, come nel caso dei cromati che sottoposti a trattamento con bisolfito sodico vengono precipitati dalla soluzione come idrossido di cromo trivalente insolubile. Nel settore della galvanotecnica sono anche utilizzati trattamenti di ossidazione con cloro o ipoclorito sodico sui rifiuti che contengono cianuri. Nel settore della metallurgia sono applicati i trattamenti di cementazione ed elettrolisi. Nell'industria chimica il recupero dei solventi dai rifiuti avviene, se economicamente praticabile, per distillazione, strippaggio. Alcuni componenti pregiati di natura organica presenti nei rifiuti possono essere recuperati per estrazione con solventi selettivi.

Nel settore dei metalli pregiati si possono utilizzare le membrane osmotiche o lo scambio ionico per il recupero di alcune specie ioniche di particolare interesse. Promettente sembra la via dell'essiccamento seguito dalla calcinazione di alcuni fanghi inorganici contenenti calce, alluminio, ecc. nel settore del recupero dei metalli pregiati (oro, argento, etc) dai rifiuti esistono realtà industriali nazionali come la CHIMET di Prato (specializzata nel recupero dell'oro) e la ENGITEC di Milano che ha sviluppato un processo di recupero dei metalli dalle schede e dalla componentistica dei computers, dei televisori e dalle apparecchiature elettroniche e un altro processo di recupero dello zinco dalle ferriti di zinco componenti principali dei fumi della metallurgia dello zinco.

Un particolare settore dei trattamenti è quello dei processi di inertizzazione. L'inertizzazione ha lo scopo di ridurre o eliminare la cessione dei componenti inquinanti presenti nel rifiuto. In tal modo si ottengono due risultati: il primo è quello di declassare il rifiuto permettendone lo smaltimento in discariche di categoria meno severa (es. 2B anziché 2C) e a costi più bassi, il secondo è quello di ridurre sensibilmente la pericolosità nel tempo nei confronti delle popolazioni esposte e dell'ambiente. Nei processi di inertizzazione si può fare ricorso al cemento o alla bentonite associata all'idrossido di calcio che facilitano i fenomeni di precipitazione e complessazione degli ioni metallici presenti nel rifiuto, rendendoli insolubili. A Modena, presso la piattaforma polifunzionale gestita dal Comune viene impiegato il processo SOLIROC brevettato in Belgio e che rientra nei processi cosiddetti a base acida ed è adatto per i rifiuti della galvanica, della fotografia, dei metalli pesanti in genere. Altri brevetti fanno ricorso alla calce (ENVIROSAFE Usa, PETRIFIX francese), alle argille (BIOBRICK-Usa), o a sostanze termoplastiche, o a incapsulamento in polietilene o polimeri organici.

In Italia, sono state sviluppate e consolidate esperienze di inertizzazione dei fondami di serbatoi del settore petrolifero (tecnologia ECOTEC utilizzata nelle raffinerie AGIP di San Nazzaro dei Burgondi, SARAS di Sarroch, AGIP di Livorno) con impianti che prevedono una centrifugazione preliminare con centrifughe orizzontali o verticali a due o tre vie, per mezzo delle quali, dal fondame si separa quasi tutto l'olio libero che viene rilavorato in raffineria (tale olio contiene non più dell'uno per cento di acqua) e una "torta" prevalentemente costituita da inorganico con una parte minima di olio assorbito che viene sottoposta a trattamenti di inertizzazione con silicati solubili. Il prodotto della inertizzazione, dopo un periodo di maturazione all'aria, viene sottoposto a test di cessione ed avviato in discarica di tipo 2B.

La Commissione ha avuto modo di appurare che presso la SARAS viene impiegata un'altra tecnologia ECOTEC, detta tor, che è molto simile a quella di inertizzazione dei fondami oleosi ma fa anche ricorso a particolari additivi chimici per il trattamento, tra l'altro, dei catalizzatori esausti a base di metalli come il cobalto e il molibdeno. Recentemente è stato realizzato dalla società ECOSERVICE di Macerata un impianto di inertizzazione a servizio di terzi. In tale impianto, già operativo da circa un anno con ottimi risultati, si utilizza il processo INERTIX elaborato e progettato dall'Università di Roma "La Sapienza" presso l'Istituto di chimica organica. Per ciò che riguarda il trattamento delle acque di falda contaminate da BTX (benzene, toluene, xilene) è da anni operativo presso la raffineria AGIP di Sannazzaro dei Burgondi un sistema ad ossidazione con ozono denominato TAF e un altro di ossidazione delle sode esauste (classificate come rifiuti pericolosi) ricche di solfuri, mercaptani e fenoli (rifiuti pericolosi) denominato ISO entrambi con tecnologia ECOTEC.

1.2.6 Gli impianti mobili Enea per il trattamento dei rifiuti

Il Dipartimento ambiente, divisione tecnologie, ingegneria e servizi ambientali dell'Enea di Roma ha sviluppato una serie di prototipi di impianti mobili utili non solo a sostegno degli impianti fissi ma anche per altri impieghi quali lo smaltimento di rifiuti speciali (teloni di plastica utilizzati in agricoltura e contaminati da antiparassitari, sacchi di plastica sporchi di diserbanti, rifiuti infetti ospedalieri, percolati di discarica etc). Tali impianti, alcuni dei quali ancora in sperimentazione, sono anche utilizzabili nelle operazioni di bonifica dei siti contaminati anche da amianto e per il trattamento *in situ* quando i contaminanti da rimuovere non ne consigliano il trasporto e lo smaltimento in altri siti più o meno lontani. L'utilizzo di unità mobili per il trattamento dei rifiuti o per la bonifica dei siti contaminati è previsto anche dal decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997.

1.2.7 Il processo Cnr per l'inertizzazione dell'amianto in fibre

Con l'entrata in vigore del D.L.vo n.22 del 1997 ed in particolare con il D.L.vo n.389 del 1997 di modifica, tutti i rifiuti contenenti amianto (RCA) possono essere

avviati sia in discariche controllate di adeguata tipologia sia in impianti di trattamento e inertizzazione. I trattamenti di inertizzazione hanno lo scopo di bloccare le fibre libere di amianto, di eliminare la pericolosità e quindi quello di declassificare i RCA in maniera da poterli smaltire in discariche di categoria inferiore alla 2C, a costi più contenuti. I processi di trattamento di inertizzazione dell'amianto sono vari e numerosi e vanno da quelli di stabilizzazione e solidificazione a trattamenti chimico-fisici (vetrificazione, vetroceramizzazione etc). Di ciò, ha riferito alla Commissione la dottoressa Marabini del CNR (audizione del 3 febbraio 2000). Tali processi intervengono sulla natura cristallo-chimica dei minerali di amianto e rendono inerte, in quanto la trasformano, la matrice di amianto. I sistemi chimico-fisici, offrono quindi la possibilità di reimpiego e/o riciclo dell'amianto.

Al momento, però, non essendo stati recepiti i disciplinari tecnici nazionali in sede europea, non si può attivare il meccanismo di trattamento ai fini del recupero, ma solo il trattamento al fine di eliminazione della pericolosità con conseguente smaltimento in discarica controllata. Con l'emanazione del decreto attuativo dell'art.17 del Dlgs n.22/97, ossia del DM n.471/99 sulle bonifiche dei siti contaminati, assumono un ruolo assai importante i trattamenti di inertizzazione o quelli di tipo chimico-fisico i disciplinari tecnici di cui sopra, sono ancora fermi presso i Ministeri ambiente e sanità per la concertazione. La Commissione ritiene che ulteriori ritardi in materia non solo fanno aumentare i costi di smaltimento, ma inducono gli operatori senza scrupoli a commettere illeciti lucrosi in un mercato che peraltro appare assai carente di idonei impianti di discarica di tipo 2B e 2C. Tali ritardi, negli ultimi anni, hanno favorito sempre più il ricorso ad impianti di smaltimento esteri europei come quello della INERTAM in Francia o le discariche in Austria e Germania.

1.2.8 L'impianto sperimentale Pirelli per la produzione di cdr

In Italia non si è ancora sviluppato concretamente il settore della produzione e utilizzo del Cdr ma sono interessanti alcune iniziative come quella della società PIRELLI di Milano il cui progetto fa ricorso ai pneumatici usati per ottenere un Cdr. Il progetto, in fase sperimentale, prevede l'ottenimento del combustibile partendo da una miscela di 500/ton/giorno di rsu tal quale, di 60 ton/giorno di pneumatici fuori uso e di 50 ton/giorno di plastica non riciclabile. La sperimentazione è stata condotta da Enea nel luglio del 1997 e garantisce anche il rispetto delle emissioni di microinquinanti in atmosfera.

1.2.9 Trattamento delle carcasse e delle farine animali

Il ben noto fenomeno della BSE, o della "mucca pazza", su cui la Commissione ha effettuato un'apposita indagine ha notevoli risvolti relativamente allo smaltimento delle carcasse animali e delle farine infette che, per legge, debbono essere avviate alla distruzione. Vi è nel nostro Paese un sistema di termodistruttori in

numero tale e con tecnologia consolidata in grado di far fronte all'emergenza scatenatasi sul fenomeno BSE. Alternative alla termodistruzione sono da prendere tuttavia in considerazione.

A tal proposito una delegazione della Commissione ha effettuato un sopralluogo presso l'Università di Messina nel corso del quale è stato mostrato un impianto in funzione che utilizza una promettente tecnologia messa a punto dal Prof. Giacomo Dugo dell'Istituto di Chimica organica in collaborazione con l'Ing. Di Giovanni di Trapani. Si tratta del "Sistema di smaltimento Polimass - carne" della società ECOENERGY che consiste di un processo di ossidodistruzione. La carcassa animale, posta in apposito cassone, viene triturata fino ad una pezzatura di 10 centimetri ed ulteriormente triturata a pezzature più fini. Il materiale triturato, viene quindi immesso in un reattore di ossidodistruzione a bagno ossidante, in cui si innesca un processo di depolimerizzazione che si completa in circa 50 secondi. Il prodotto della polimerizzazione è un poliglicol. Il poliglicol viene quindi mescolato con biomasse a grandi superfici e fatto reagire con un additivo denominato MDI. Il materiale ancora in fase di reazione, detto polixano espanso, viene depositato in cassoni metallici e si solidifica. Il prodotto finale è sterile e può essere utilizzato in campo industriale nella fabbricazione di materie plastiche. Un impianto di ossidodistruzione può essere fisso o carrellabile ed ha una potenzialità di trattamento di 15 tonnellate/ora. L'applicazione della ossidodistruzione può essere estesa al risanamento delle discariche e ai siti contaminati.

1.3 I necessari corollari allo sviluppo di un sistema industriale

1.3.1) Un sistema di controlli efficiente ed adeguato alle necessità del sistema

La Commissione nel corso dei suoi lavori ha naturalmente prestato grande attenzione allo sviluppo di nuove tecnologie dedicate oltre che alla gestione del ciclo dei rifiuti anche al controllo – inteso nel suo senso più ampio – dello stesso. Il controllo non può essere infatti solo inteso in senso repressivo, data la grande rilevanza che ha – e che in prospettiva deve avere sempre più – il controllo amministrativo. Un sistema efficiente in questo senso è la migliore garanzia preventiva alla commissione di illeciti anche nel ciclo dei rifiuti.

Si pensi ad esempio agli impianti per il trattamento ed il recupero dei rifiuti aperti in base alle cosiddette procedure semplificate previste dal D.L.vo n.22 del 1997: secondo tale procedura per avviare l'attività di cui sopra è sufficiente una comunicazione all'autorità provinciale che – entro 90 giorni – deve esaminare e dare l'approvazione definitiva al progetto. Come la Commissione ha più volte avuto modo di sottolineare, tale norma aveva il lodevole intento di favorire lo sviluppo di imprese dedicate appunto al recupero e al trattamento dei materiali; imprescindibile al corretto funzionamento della norma però era, ed è, l'esistenza di una pubblica amministrazione efficiente, in grado di fornire risposte immediate e concrete. Poiché, nei fatti, così ancora non è per l'intero Paese le norme per le procedure semplificate sono state utilizzate da quanti intendevano realizzare traffici illeciti per creare vere e

proprie scariche abusive, e lasciare in eredità al territorio non già impianti fonte di sviluppo ma nuove occasioni di degrado.

E' noto che il controllo amministrativo della gestione dei rifiuti, ed in modo particolare del loro flusso, è centrato essenzialmente sul modello unico di dichiarazione ambientale (il Mud), che deve essere compilato dal produttore del rifiuto. Per quanto riguarda invece la movimentazione, il controllo cartolare si effettua mediante il formulario di identificazione del rifiuto, che sostituisce in questo specifico settore il documento di trasporto. Si tratta di due sistemi di controllo che dovrebbero in parte integrarsi, ma in realtà finiscono col non riuscire ad incrociarsi e soprattutto hanno tempi di verifica talmente ampi (si pensi che i dati sulla produzione dei rifiuti, basati sul Mud, sono noti due anni dopo il periodo di interesse, mentre i formulari di identificazione devono tornare al mittente in un arco di tempo di 90 giorni dall'effettiva spedizione) che non consentono alcun tipo di effettivo controllo. Senza considerare che non tutti quanti ne hanno l'obbligo compilano il Mud e che gli stessi formulari sono in realtà delle autocertificazioni.

Per tali motivi la Commissione ha seguito con grande attenzione lo sviluppo del sistema denominato *check-rif*, studiato e brevettato dall'Anpa, che punta da un lato a semplificare le attività di denuncia da parte delle imprese sia produttrici di rifiuti che operanti in questo ciclo; e dall'altro consente di avere in tempo reale il controllo dei flussi di rifiuti. Il sistema funziona grazie all'installazione presso i produttori e gli impianti di smaltimento e/o trattamento rifiuti di apparecchi mutuati dal sistema di pagamento Pos con il bancomat; agli operatori del ciclo (produttori, trasportatori, smaltitori,...) viene invece consegnata una tessera con banda magnetica da inserire nell'apparecchio 'Pos'. Ogni operazione viene così registrata dal sistema centrale – esattamente come accade per il bancomat – ed i flussi vengono seguiti in tempo reale. Per gli operatori del ciclo, inoltre, la facilitazione riguarda il fatto che non saranno più tenuti alla compilazione del Mud ma sarà la stessa autorità di gestione del *check-rif* ad inviare loro una sorta di estratto conto della produzione, o delle movimentazioni o degli smaltimenti effettuati, a seconda del ruolo giocato nel ciclo dei rifiuti.

Se quindi chi opera nel ciclo dei rifiuti grazie a questa semplificazione eviterebbero la compilazione di una serie a volte infinita di moduli, nonché i costi a questa correlati, l'autorità di controllo – in tal caso l'Osservatorio nazionale sui rifiuti – grazie al sistema *check-rif* potrebbe conoscere costantemente i volumi di rifiuti prodotti, la loro tipologia e le loro caratteristiche. Sarebbero così evitate situazioni tali per cui ad oggi, marzo 2001, non sono ancora noti i dati sulla produzione di rifiuti speciali nel 1998; ed anche quando saranno noti, questi non saranno in effetti dati bensì delle stime, poiché circa la metà di coloro che sono tenuti a compilare il Mud non lo presenta. Per cui, come la Commissione ha sottolineato in diverse occasioni, quando sono stati verificate 'sul campo' le stime Mud¹⁰ è emerso

¹⁰ Vedi indagine della Regione Toscana

che per avere un quadro esatto della produzione si dovevano moltiplicare tali stime per un fattore di 2,16.

Esistono anche altri sistemi di controllo che possono essere utilizzati nel ciclo dei rifiuti, e a questo tema la Commissione ha dedicato un seminario pubblico che si è tenuto a Roma il 19 febbraio 2001 e al quale hanno partecipato Massimo Scalia (Presidente della Commissione), Franco Asciutti (componente della Commissione), Willer Bordon (Ministro dell'ambiente), Salvatore Mistretta (responsabile del Comando aeronavale di Roma della Guardia di Finanza), Ilio Ciceri (Capo ufficio operazioni del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri), Giuseppe Di Croce (direttore del Corpo Forestale dello Stato), Walter Ganapini (Presidente di Anpa), Gaetano Tedeschi (direttore generale di Enea), Carlo Maria Marino (responsabile scientifico del progetto Lara del Cnr), Marco Marchetti (ricercatore presso l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), Sergio De Julio (Presidente dell'Agenzia spaziale italiana), Vittorio Di Trapani (direttore delle relazioni esterne di IBM Italia), Enzo Boschi (Presidente dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), Giannantonio Petruzzelli (dirigente di ricerca del Cnr).

Sono stati in questa sede presentati i risultati raggiunti dalle tecnologie di rilevazione e controllo sperimentati e brevettati in Italia, che consentono una lettura approfondita del territorio (grazie in particolare ai sistemi Lara e Daedalus) ed in prospettiva potranno garantire nel breve-medio periodo una capacità di lettura costante e assai precisa della produzione e delle movimentazioni dei rifiuti (grazie al sistema *check-rif*, del quale si è già fatto accenno in altra parte di questa relazione).

1.3.2) Un sistema sanzionatorio efficace e con aspetti di vera deterrenza

Si tratta di un tema che verrà affrontato in maniera più specifica e dettagliata in altra parte di questa relazione. Qui è tuttavia necessaria anche solo un breve richiamo per evidenziare come sia lo stesso sistema delle imprese che operano correttamente nel ciclo dei rifiuti ad avere bisogno di un complesso organico di norme tale per cui sia possibile estromettere chi opera in maniera illecita. Non solo: le stesse strutture amministrative debbono trovare sistemi che potremmo definire di 'autotutela'. Da questo punto di vista l'organismo che si potrebbe definire di 'autogoverno' è l'Albo nazionale delle imprese che gestiscono rifiuti, che però risente tuttora di ritardi tecnologici tali per cui le diverse sedi regionali non sono raccordate telematicamente con la sede nazionale e quindi, come ha rilevato lo stesso presidente nazionale dell'Albo, avv. Maurizio Pernice, davanti alla Commissione, se una ditta opera *contra legem* in una regione e viene dunque sospesa, si rischia che questa medesima ditta cacciata dalla porta in una regione possa rientrare dalla finestra in un'altra perché non esiste tuttora un archivio unico nazionale.

1.4) Aspetti di distorsione del mercato: gli assetti societari e le situazioni di monopolio

Il ciclo dei rifiuti, per come studiato dalla Commissione nel corso di questa legislatura, offre una situazione imprenditoriale parcellizzata, con evidenti anomalie già segnalate nella Relazione sugli assetti societari delle imprese operanti nel ciclo dei rifiuti¹¹. Il primo elemento che questa Commissione ritiene di dover nuovamente segnalare alle Camere riguarda l'arretratezza tecnologica del ciclo dei rifiuti in Italia; l'80 per cento circa di tutti i rifiuti prodotti – siano essi urbani o speciali (pericolosi e non pericolosi) – trova tuttora destinazione solo in discarica. L'industria del recupero, pur vantando l'Italia interessanti brevetti a livello internazionale, resta ferma a livelli di nicchia, fatta eccezione per il recupero della carta che anzi per soddisfare il proprio fabbisogno deve rivolgersi all'estero giacché la raccolta italiana non opera a livelli sufficienti.

L'imprenditoria italiana guarda al ciclo dei rifiuti – quando vi guarda – con attenzione solo dove può realizzare impianti di termodistruzione o di termovalorizzazione, o sistemi di trattamento a questo destinati. A giudizio della Commissione sembra esistere l'errata convinzione che solo il trattamento termico dei rifiuti sia 'degno' di essere considerato dall'imprenditoria. Ciò fa sì che il recupero dei vari materiali raccolti in maniera differenziata o il recupero dei rifiuti speciali non ha ancora assunto quel carattere di ciclo industriale che invece presenta in altri Paesi europei.

Non solo: come questa Commissione ha avuto modo da ultimo di evidenziare nella relazione territoriale su Toscana e Umbria¹², la normativa nazionale consente di presentare richieste per la realizzazione di impianti di termovalorizzazione indicandolo sotto due distinte vesti: o impianto per lo smaltimento di rifiuti con generazione di energia, o impianto per la produzione di energia alimentato a rifiuti. Ciò che appare esattamente la stessa cosa a livello normativo non lo è affatto. Il primo, infatti, deve soggiacere oltre che alla normativa di protezione ambientale anche agli strumenti di pianificazione regionale in materia di rifiuti; il secondo non deve rispettare questo vincolo. Ecco quindi che – come la Commissione ha potuto osservare – tale soluzione è stata individuata (a Terni, ad esempio) per la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione del tutto extra-piano; ciò che risulta ancor più singolare è che la pianificazione successiva non fa alcun cenno a questo impianto, ma prevede – senza localizzarlo – la realizzazione di un termovalorizzatore delle stesse caratteristiche di quello in realizzazione. Ma sarebbe invero singolare se si decidesse la creazione di un nuovo impianto di termovalorizzazione quando ce n'è già uno che può soddisfare il fabbisogno regionale.

Passando agli aspetti societari, la situazione che questa Commissione aveva illustrato nella citata relazione è rimasta pressoché la medesima nel periodo intercorso tra l'approvazione di quel testo ed oggi. Il giudizio – in termini proprio di assetti societari – che allora si formulava a proposito del significativo 'spaccato'

¹¹ Doc. XXIII n.40, approvato nella seduta del 29 marzo 2000

¹² Doc. XXIII n. 55, approvato nella seduta del 20 febbraio 2001

osservato dalla Commissione può quindi qui essere integralmente riproposto, con alcune ulteriori considerazioni. Prima fra tutte il fatto che l'Ufficio di Presidenza della Commissione ha avuto modo di ascoltare i rappresentanti di alcuni dei gruppi imprenditoriali citati nella relazione sugli assetti societari, non ricavando tuttavia elementi tali per cui si rendessero necessarie significative modifiche ai contenuti di quel testo.

Dunque, si evidenziava in quel documento come molti dei gruppi operanti erano riconducibili ad aziende o società finanziarie svizzere, lussemburghesi o del Liechtestein, con ricadute in termini di scarsa trasparenza sulla effettiva titolarità delle imprese. Era inoltre emerso che società con capitale di centinaia di milioni (quando non di miliardi) sono controllate da società con il minimo capitale sociale previsto dalla legge per la società a responsabilità limitata (20 milioni). Ciò si accompagna al meccanismo delle cosiddette 'scatole cinesi', per cui una società è controllata da una seconda, questa da una terza e così via, senza arrivare mai a un effettivo soggetto credibile e solvibile. Infine, in un mercato come quello del ciclo dei rifiuti in Italia che si presenta asfittico e povero di risorse, finisce per essere norma il fatto che i maggiori gruppi imprenditoriali agiscano spesso in condizioni di "partenariato" nel controllo di realtà locali; la Commissione ha a questo proposito già osservato come le ragioni delle cointeressenze possono prevalere su quelle della concorrenza, con evidenti svantaggi per quelle società che sono al di fuori di questo panorama e soprattutto per il settore pubblico ed i cittadini che invece hanno tutto da guadagnare in un corretto sistema di mercato.

Ma va sottolineato come in realtà il mercato attinente al ciclo dei rifiuti solidi urbani in Italia sia distorto in partenza, ove si consideri che Roma – che da sola rappresenta il 10 per cento della produzione di Rsu italiani – vive sostanzialmente in una situazione di monopolio, sia per quanto riguarda le fasi della raccolta e del trasporto che quella dello smaltimento. L'ex azienda municipalizzata – AMA, ora trasformata in spa – agisce solo a Roma ma ciò solo le consente di essere la maggiore azienda del settore in Italia. Lo smaltimento avviene quasi integralmente nella discarica di Malagrotta (che non a caso è la più grande d'Europa). Inoltre, lo stesso gestore della discarica di Malagrotta controlla gli impianti per la selezione della raccolta differenziata, e ha naturalmente presentato un progetto per la realizzazione di un termodistruttore.

Questa situazione di sostanziale assenza di concorrenza fa sì che la raccolta differenziata non riesca a superare il 7 per cento e che il resto dei rifiuti finisca tutto nella citata discarica, a prezzi – nell'ordine delle 50 lire al chilo – che rendono di fatto non competitiva qualsiasi altra soluzione. Sarebbe quindi auspicabile un'apertura anche di Roma al mercato, sulla scia di quanto avviene in altre grandi metropoli straniere: la suddivisione cioè in lotti dell'area cittadina, da assegnare tutti mediante appalti e ciascuno con proprie soluzioni per la raccolta, il recupero e lo smaltimento.

2) Il risanamento ambientale e le bonifiche

Negli ultimi anni la problematica del risanamento ambientale e della bonifica dei siti contaminati è divenuta una delle questioni di preminente interesse nazionale sia perché la bonifica è uno strumento di salvaguardia delle risorse ambientali e di tutela della salute, sia perché essa costituisce un fenomeno caratterizzato da specifici aspetti tecnici e proporzioni economiche rilevanti. La Commissione parlamentare ha rivolto sempre una particolare attenzione alla questione delle aree inquinate e della loro bonifica analizzando il problema generale nei molteplici aspetti che lo caratterizzano (tecnico, economico, giuridico, sanitario, politico, giudiziario) e dedicando un'attenzione specifica al tema delle bonifiche in ciascuna delle relazioni territoriali approvate. Nel dicembre del 2000 la Commissione ha inoltre organizzato a Roma il convegno "I rifiuti dalle bonifiche: che fare?" che ha visto la partecipazione di esperti del settore e di rappresentanti di Enti e Istituzioni interessate al problema.

Il dato che immediatamente emerge quando si affronta il problema delle bonifiche è che non se ne conoscono se non in modo approssimativo gli aspetti quantitativi. La dimensione del problema è comunque rilevante: si pensa che i quantitativi di rifiuti residuanti dalle bonifiche avranno come unità di misura i milioni di tonnellate e che l'impegno economico avrà come ordine di grandezza quello di migliaia e migliaia di miliardi.

2.1 Il quadro normativo

Com'è noto l'art.17 del decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997 recita: "bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati". Altri punti dell'articolato del decreto riguardano le competenze dello stato, della regione, delle province e del comune (artt.18÷21), i piani regionali di bonifica (art.22), il sistema autorizzatorio degli impianti mobili di bonifica (art.28), l'iscrizione all'albo per le imprese che intendono effettuare bonifiche (art.30), il sistema sanzionatorio per i soggetti che provocano contaminazione o concreto pericolo di contaminazione. Il decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997, anche se in maniera non omogenea, ha costituito un passo avanti rispetto alla precedente legge n.441/87 che imponeva alle regioni di approvare piani di bonifica delle aree contaminate sulla base anche dei censimenti previsti dal successivo decreto del Ministero dell'ambiente del 16 maggio 1989. Furono poche allora (soltanto 8) le regioni che ottemperarono a quanto previsto dalla legge n.441/87, con criteri tra loro non uniformi, in assenza di una norma tecnica nazionale.

Dai censimenti di cui al decreto ministeriale sopra richiamato, le regioni avrebbero dovuto poi ricavare indicazioni per interventi di bonifica a breve e medio termine. L'articolo 17 del dlgs n.22/97, pur se con ritardo, è stato attuato con decreto del Ministero dell'ambiente n.471 del 25 ottobre del 1999 che detta i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, per la bonifica e per il ripristino dei siti contaminati. E' da rilevare, inoltre, che il censimento regionale dei siti