XIII LEGISLATURA

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

71.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 GENNAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	1209
Audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe De Falco:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	1209, 1210, 1211, 1212, 1213
Asciutti Franco	1212
De Falco Giuseppe, <i>Sostituto procuratore della Repubblica di Roma</i>	1210, 1211 1212, 1213
Comunicazioni del Presidente:	
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	1213

La seduta comincia alle 14.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe De Falco.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe De Falco, che ringrazio per essere intervenuto.

La Commissione vorrebbe essere informata circa le problematiche generali emerse nell'ambito di attività della magistratura romana in ordine alla questione della raccolta differenziata e della separazione dei materiali, in particolare per quanto riguarda la vicenda dell'impianto di separazione materiale di Santa Palomba, ben sapendo – ce lo diceva ieri il dottor Amendola, che la vicenda giudiziaria è in pieno svolgimento per cui non è ovviamente intenzione della Commissione in questa audizione affrontare la questione specifica a meno che lei non ritenga che non via siano punti da segnalarci, nel qual caso potremo ricorrere alla segretazione della seduta per la parte che occorre.

Ci interessa in particolare approfondire una questione, rispetto alla quale forse il suo contributo potrà essere più quello di un esperto di questi problemi che non di magistrato. Mi riferisco ad una contraddizione del quadro legislativo. Nel decreto Ronchi, infatti si fa sempre riferimento, per quel che riguarda la raccolta differenziata dei rifiuti, alla cosiddetta frazione omogenea, per la quale è prevista una particolare procedura semplificata mentre ciò non è previsto per il multimateriale, una opzione che peraltro molti comuni d'Italia hanno attivato.

Nelle norme vigenti sembrano quasi sussistere due pesi e due misure, nel senso di una maggiore severità procedurale per il multimateriale rispetto ad altri rifiuti non solidi urbani, talvolta anche di natura pericolosa. Cito un caso per tutti, ricordando quando ci siamo trovati di fronte a circa 12 mila bidoni di materiale contaminato che doveva essere decontaminato da una ditta che si proponeva per tale attività; ditta che, se non ricordo male, aveva fatto solo la dichiarazione di inizio attività. Sembra ben strano – e questo ci interessa in particolare per le indicazioni normative che la Commissione deve dare al parlamento e al Governo – consentire in un terreno così delicato una procedura semplificata come la dichiarazione di inizio attività, prevedendo invece un regime più rigoroso per materiali che appaiono comunque meno pericolosi, quali appunto la cosiddetta frazione secca della raccolta dei rifiuti.

Indipendentemente dalle indagini in corso, di cui eventualmente potrà riferire alla Commissione in una fase successiva, vorremmo conoscere le sue valutazioni, sulla materia, tenendo conto dell'orientamento prevalente nella magistratura e

formulando eventualmente suggerimenti per la modifica della normativa vigente. Nella vicenda romana, vi è stata una carenza autorizzativa: e mi pare che la regione abbia tentato, con la conferenza dei servizi – sentiremo in proposito l'assessore regionale – di sanare la situazione, ma tutta la partita è esemplare delle difficoltà che si incontrano e che in parte derivano da un atteggiamento disinvolto degli operatori del settore ma in parte anche da questioni di carattere normativo, che poi obbligano la magistratura a comportarsi in un certo modo.

GIUSEPPE DE FALCO, *Sostituto procuratore della Repubblica di Roma*. Sono sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale. Mi occupo quindi di reati di competenza del tribunale. Il procedimento che è in corso e che concerne attività relative alla gestione dei rifiuti nel territorio di Roma è originato dalla trasmissione di atti da parte della procura circondariale di Roma, in particolare del collega Amendola, che continua ad essere titolare di procedimento. Tutte le questioni più strettamente tecniche relative alle modalità di gestione di questi rifiuti e quindi in particolare alle problematiche tecniche da lei evidenziate non interessano direttamente il mio procedimento, che attiene ad altri reati, a più fatti di gestione dei rifiuti – uso questo termine volutamente generico – nell'ambito del territorio di Roma, non al solo problema della gestione del multimateriale, ma in relazione a tale procedimento, anche alla luce della fase assolutamente preliminare nella quale esso si trova, non ritengo opportuno rendere noto lo stato del procedimento stesso e gli atti compiuti, anche perché non hanno riguardo alla problematica che lei ha invece evidenziato e che deriva da disposizioni normative.

Posso soltanto dire in generale per quanto riguarda questo procedimento, ma lo dico anche perché mi aggancio alla seconda parte che attiene alle problematiche, che quanto ho potuto rilevare è che ancora una grossa fetta di amministrazione del problema rifiuti viene attuata attraverso il ricorso all'ordinanza contin-

gibile e urgente che tutti noi credevamo che il decreto legislativo 22/97 all'articolo 13 avesse disciplinato in modo diverso e per fortuna più rigoroso rispetto all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 915 del 1982.

PRESIDENTE. Così non è.

GIUSEPPE DE FALCO, *Sostituto procuratore della Repubblica di Roma*. ...mentre sembra che altri non ritengano ci sia stato alcun cambiamento. Questo è un primo problema.

PRESIDENTE. Mi permetta una interruzione. È esperienza della Commissione, girando l'Italia purtroppo assai spesso per discariche, che è invalso un uso, da noi ampiamente deprecato, di ricorso all'articolo 13 del citato decreto legislativo esattamente negli stessi termini dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 915/82. Tale interpretazione dell'articolo 12 è stata sempre considerata una forzatura inaccettabile perché la discarica è di per sé un impianto e quindi il concetto di discarica d'emergenza è contraddittorio, al di là degli aspetti ambientali e sanitari che tale pratica coinvolge. La Commissione quindi non ha condiviso ma ha preso atto dell'interpretazione corrente, peraltro neanche perseguita in generale, secondo cui l'articolo 13 vale come l'articolo 12, per cui ogni comune che si trovi in difficoltà può localizzare, qualche volta bene, più spesso male, un sito e confinarvi i rifiuti.

GIUSEPPE DE FALCO, *Sostituto procuratore della Repubblica di Roma*. Questo tipo di interpretazione non è assolutamente propria di coloro che si muovono nel mondo giudiziario e della magistratura in particolare, anche perché la Corte di cassazione è venuta da tempo formando una giurisprudenza ormai consolidata circa la possibilità di disapplicare – in realtà il ragionamento giuridico è un po' più complesso, ma questo qui poco importa – queste ordinanze contingibili e urgenti – ex articolo 12 allora, ex articolo

13 ora – qualora emesse in violazione o senza i presupposti di legge. In particolare una recente sentenza – mi pare del marzo 1998 – ne ho qui una copia, che se volete posso lasciare alla Commissione –, riferita proprio all'articolo 13 e ad una vicenda del Lazio, anche se non di Roma, puntualizza da un lato la novità dell'articolo 13 rispetto al precedente e dall'altro la particolarità e minuziosità dei requisiti indicati dalla norma affinché si possa procedere con questo tipo di ordinanza, soprattutto allo scopo di evitare problematiche di tipo ambientale. In terzo luogo ribadisce per il giudice la possibilità di disapplicazione di questi provvedimenti, a differenza di quelli autorizzatori. È questo l'aspetto del procedimento di cui mi sto occupando, per cui si tratterà di vedere il tipo di rilevanza penale connessa a questo modo di amministrare. Ciò che rilevo adesso su questo punto, non come magistrato ma come consulente, seppur non troppo attivo della Commissione, è che, purtroppo, da quanto posso vedere, ancora oggi si continua ad amministrare in gran parte la materia dei rifiuti con un'ordinanza contingibile ed urgente che, invece, dovrebbe rappresentare l'eccezione alle modalità d'amministrazione.

Vorrei dire, in maniera ironica e paradossale, che se è vero che la norma di cui all'articolo 13 impone rilevanti, faticosi vincoli all'operare delle pubbliche amministrazioni, la soluzione non può essere quella di non tenerne conto. Se c'è una norma che si ritiene inadeguata – a mio avviso l'articolo 13, invece, così come è puntuale e necessario – la soluzione non è di disapplicarla, comportandosi in modo contrario, ma, eventualmente, di provvedere, tramite canali istituzionali, alla modifica della legge.

Passo al secondo aspetto affrontando il problema del multimateriale, che non attiene...

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il primo aspetto, lei ha detto parole che, in qualche modo, collimano con il pensiero della Commissione. Però, girando per tante regioni italiane, restiamo stupiti di un fatto che è un po' la nostra condanna:

non solo nelle regioni meridionali, che notoriamente sono a volte devastate dall'emergenza rifiuti, tant'è che hanno commissari di Governo, proprio perché si riconosce la natura del tutto particolare di questo problema, ma anche in regioni che non ricadono in questa categoria l'attivazione di discariche ex articolo 13 avviene in modo ben lontano, almeno a giudicare da come si presentano, dalle condizioni stringenti che lei ha poc'anzi richiamato. Questo aspetto ci sembra un po' contraddittorio, per cui, indipendentemente dal ragionamento sulla norma...

GIUSEPPE DE FALCO, Sostituto procuratore della Repubblica di Roma. È proprio questo che dico: ci troviamo di fronte ad un'applicazione della norma che è diversa dal contenuto della norma stessa. Di fatto, cioè, l'articolo 13 viene applicato male. Sotto il profilo giudiziario può essere perseguito il reato di non applicazione dell'articolo 13, anche se non è detto che ogni applicazione sbagliata di tale articolo sia di per sé un reato; comunque è certamente un atto illegittimo sotto il profilo amministrativo. Se diverse amministrazioni ritengono che questa norma detti vincoli troppo pesanti alla propria attività, l'alternativa dovrebbe essere quella di cambiare la norma, non di disapplicarla. Peraltro aggiungo che non sono d'accordo con chi ritiene che tale norma sia pesante, in quanto si tratta di una norma derogatoria ed eccezionale che dovrebbe essere applicata solo quando ricorrano certe condizioni. Se poi se ne fa lo strumento principe dell'attività amministrativa di gestione dei rifiuti, è ovvio che diventa pesante.

A mio avviso, lo stesso ragionamento va fatto a proposito delle problematiche normative relative al multimateriale, le quali – ripeto – non formano oggetto diretto del mio procedimento.

PRESIDENTE. Questo ci è chiaro.

GIUSEPPE DE FALCO, Sostituto procuratore della Repubblica di Roma. Come magistrato che da tempo si occupa del problema dei rifiuti, posso dire che è vero

che questa realtà del cosiddetto multimateriale non viene specificamente prevista dalle norme legislative e da quelle tecniche in particolare, per cui sarebbe opportuno ovviare a questa mancanza. Non sono invece d'accordo con chi ritiene che attualmente la gestione dei rifiuti pericolosi sia consentita dalla legge con modalità più tolleranti rispetto al multimateriale, se non altro perché adesso non c'è il decreto ministeriale attuativo che individua i rifiuti pericolosi per i quali le attività di recupero possono essere fatte senza autorizzazione. C'è solo il decreto ministeriale che individua i rifiuti non pericolosi.

PRESIDENTE. Probabilmente, allora, per tornare all'esempio che le facevo, ci troviamo in una *vacatio* di norme...

GIUSEPPE DE FALCO, Sostituto procuratore della Repubblica di Roma. Per tutti i rifiuti il regime generale è l'autorizzazione: il decreto legislativo n. 22 del 1997 prevede che in alcuni casi si possano attuare procedure semplificate, ovviamente più tolleranti, meno rigide. I casi in cui si può procedere con procedure semplificate sono quelli della raccolta e del trasporto, dell'autosmaltimento e del recupero. Ma terminata la fase transitoria del decreto suddetto, attualmente il recupero dei rifiuti attraverso le procedure semplificate è consentito soltanto per i rifiuti non pericolosi individuati con decreto del ministero dell'ambiente, del febbraio 1998, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* dell'aprile 1998. Siccome per i rifiuti pericolosi non vi è analogo...

PRESIDENTE. La nostra esperienza atteneva al periodo transitorio del decreto legislativo n. 22 del 1997.

GIUSEPPE DE FALCO, Sostituto procuratore della Repubblica di Roma. Adesso non è così. Ma se domani il ministero dell'ambiente emanasse il decreto attuativo per individuare i rifiuti pericolosi che possono essere assoggettati alle procedure di recupero, per tali rifiuti si potrà svolgere l'attività di recupero nel rispetto delle condizioni del decreto ministeriale, con le

procedure semplificate e senza obbligo di autorizzazione.

Voglio dire comunque, riallacciandomi al discorso sull'articolo 13, che posso essere d'accordo sul fatto che, in realtà, la nostra normativa nel non contemplare la nozione di multimateriale dia luogo non solo a una carenza normativa ma a degli ostacoli pratici e applicativi. Sarebbe quindi opportuno che la normativa si preoccupasse anche di questa entità, disciplinandola e specificando, nei termini ritenuti opportuni, le modalità di recupero di questo materiale. Il punto è, come dicevo per l'articolo 13, che finché vi è una carenza normativa riferita ad un aspetto tecnico, a proposito del quale mi sembra di capire che gran parte delle opinioni concordino, sarebbe necessario disciplinare il multimateriale. Ma se ciò è necessario, di conseguenza non si può amministrare senza osservare le norme, che devono essere invece cambiate e integrate. Ci troviamo di fronte non a principi e a questioni su cui difficilmente può essere trovato un accordo. Se siamo tutti dell'avviso che la normativa tecnica sul multimateriale è carente o che, meglio ancora, non esiste proprio, il modo corretto di agire non è quello di comportarsi in violazione della norma ma di cambiarla, cosa che non mi sembra così difficile. Finché la norma è quella, per una questione di obiettività e per la cosiddetta certezza del diritto, che vale per tutti, non solo per colui che attua il trasporto di un po' di rifiuti senza autorizzazione, si applica. Se le norme sono insufficienti si fa in modo di cambiarle, specie quando si tratta di norme tecniche, a proposito delle quali sembra poi che tutti sappiano come debbano essere cambiate.

FRANCO ASCIUTTI. Lei ha parlato del fatto che l'attuale normativa crea ostacoli. Potrebbe specificare quali e di che tipo?

La mancanza di norme nel settore non dovrebbe creare problemi, ovvero può creare problemi contenutistici — ad esempio, nello stoccaggio — ma non per quanto riguarda lo smaltimento. Non ho ben capito questo passaggio.

GIUSEPPE DE FALCO, *Sostituto procuratore della Repubblica di Roma*. In realtà non si tratta di mancanza di norme. Vi sono norme specifiche che, sotto il profilo tecnico, non contemplano il concetto di multimateriale. D'altro canto bisogna che la gestione dei rifiuti avvenga in conformità delle norme, per cui, se tutti siamo d'accordo sulla necessità di introdurre questo concetto e disciplinarlo, introduciamolo! Si tratta di un concetto tecnico e non di principi sui quali vi possono essere schieramenti o barriere ideologiche. L'unico problema — sul quale però confesso la mia non adeguata preparazione — consiste nell'eventuale introduzione di norme che possono non essere coerenti con l'impostazione comunitaria. Si tratta, comunque, di un punto da verificare. Certamente non potremmo introdurre norme che riteniamo utili ma che andrebbero a scontrarsi con una disciplina comunitaria diversa.

PRESIDENTE. Ringrazio il procuratore per gli utili chiarimenti che ha fornito alla Commissione.

Vi è il sospetto che vada svolta un'azione normativa che tenga conto del fatto che molte amministrazioni e associazioni ambientaliste hanno da tempo patrocinato la divisione tra frazione umida e frazione secca. Dopo di che il multimateriale, che costituisce gran parte della frazione secca, è diventato una scelta operativa di molte amministrazioni, scelta che però non è tutelata da norme adeguate. È evidente che la Commissione dovrà segnalare al Parlamento ed al Governo questo aspetto che è opportuno

affrontare, altrimenti appare inevitabile l'intervento della magistratura che deve applicare le norme vigenti.

GIUSEPPE DE FALCO, *Sostituto procuratore della Repubblica di Roma*. Desidero precisare che il solo fatto di amministrare utilizzando il concetto di multimateriale di per sé non comporta reato, né responsabilità penale. Ovviamente il processo mira ad accertare altri fatti.

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto particolare emerso in questa vicenda e che segnala una carenza normativa che va superata.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Avverto che il 18 e 19 gennaio prossimi una delegazione della Commissione si recherà in alcune province della Lombardia per effettuare sopralluoghi e svolgere audizioni.

Avverto, inoltre, che la Commissione tornerà a riunirsi giovedì 21 gennaio 1999, alle ore 13, per ascoltare l'assessore all'ambiente della regione Lazio, l'assessore all'ambiente della provincia di Roma ed il presidente dell'AMA.

La seduta termina alle 14,45.

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

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 19 gennaio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO