

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE

L'VIII Commissione,

premessi che:

la strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, adottata nel settembre 1989, ha previsto in questo settore ambientale, cinque temi prioritari: prevenzione, promozione della valorizzazione, riduzione al minimo dello smaltimento finale, regolamentazione dei trasporti, azione correttiva;

il quadro legislativo comunitario si basa su tre pilastri: la direttiva 91/156/CEE relativa ai rifiuti, la direttiva 91/689 relativa ai rifiuti pericolosi ed il regolamento n. 259/93/CEE sulle spedizioni dei rifiuti. Esso è stato completato da direttive e proposte specifiche (l'incenerimento dei rifiuti pericolosi, gli imballaggi, le discariche e i Pcb);

la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla politica in materia di gestione dei rifiuti per il 1996 (Bruxelles, 8 novembre 1995) ha evidenziato le difficoltà registrate nell'attuazione di una politica di gestione dei rifiuti, ed in particolare:

a) l'attuazione tecnica ed amministrativa delle disposizioni;

b) la mancanza di dati affidabili in campo statistico, tecnico ed economico;

c) l'imprecisione degli atti giuridici e l'ambiguità di alcuni termini (la Commissione ha riconosciuto che l'attuale definizione comunitaria di rifiuto non risolve tutti i problemi relativi alla sua applicazione pratica, con le conseguenti distorsioni di concorrenza anche in campo nazionale);

d) il cattivo funzionamento della concertazione;

nel nostro Paese il sistema di gestione dei rifiuti è caratterizzato da alcune negatività:

a) la mancanza di misure concrete per la riduzione all'origine, che ha determinato una forte crescita dei rifiuti solidi urbani (circa 26 mil./ton per anno più del tre per cento ogni anno) ed in particolare degli imballaggi in essi presenti (35-40 per cento in peso);

b) un sistema di smaltimento e trattamento insufficiente ed inadeguato, per cui il 90 per cento dei rifiuti continuano a finire in discarica, 8-9 per cento viene combusto, 1-2 per cento riciclato: un *gap* tecnologico pesantissimo rispetto ad altri paesi europei, dove la discarica è una tipologia di impianto considerata residuale;

c) la raccolta differenziata interessa il 4-5 per cento dei rifiuti solidi urbani (10-20 Kg./ab. per anno, a fronte di una produzione di circa 465 Kg./ab. per anno);

d) un apparato pubblico che soffre di carenze organizzative sul controllo e sulla gestione, per cui l'emergenza ha indotto le autorità preposte a nominare in alcune regioni appositi commissari;

e) la scarsa informazione dei cittadini che ha causato l'incidenza della « cultura del no » delle collettività locali rispetto all'insediamento di impianti di smaltimento;

il « sistema Italia » in questo settore presenta un quadro legislativo carente e rigido non allineato a quello comunitario, ormai a quattordici anni dalla prima normativa fondamentale (decreto del Presidente della Repubblica 915/82), come evidenziato dall'intenso ed articolato dibattito svoltosi nella XII legislatura in occasione dell'indagine conoscitiva sui problemi applicativi della normativa in materia di rifiuti, con particolare riguardo al riutilizzo dei residui, svolta dalla Commissione ambiente della Camera;

inoltre, è inadeguato rispetto ad una « gestione integrata » dei rifiuti come già

avviene in gran parte dei Paesi dell'Unione europea ed arretrato rispetto agli indirizzi contenuti nelle direttive comunitarie in materia di recupero e valorizzazione delle frazioni presenti nei rifiuti;

la situazione è ulteriormente aggravata dal ruolo della malavita organizzata in attività illegali connesse allo smaltimento dei rifiuti ed in particolare dei rifiuti tossico-nocivi e dal carattere « criminale » che tale fenomeno ha assunto in molte situazioni, come evidenziato nel rapporto conclusivo (doc. XXII-bis, n. 2) della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, istituita nella XII legislatura;

va quindi aperta una nuova fase nell'affrontare i problemi del settore attraverso una non più rinviabile revisione organica dell'intera legislazione per superare, anche delegificando, le attuali norme contraddittorie e frammentarie, con una chiarificazione ed una semplificazione dell'impianto normativo, allineato al quadro normativo comunitario e finalizzato ad assicurare lo sviluppo della ricerca e delle innovazioni tecnologiche, premessa necessaria per la modernizzazione del settore;

la Commissione ambiente della Camera dei deputati ha approvato in sede referente, nella seduta del 23 novembre 1995, il testo della proposta di legge: « Norme in materia di gestione di rifiuti », che recepisce tre direttive comunitarie: 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi, che può rappresentare, in questa legislatura, una base di discussione e confronto per addivenire ad una riforma organica della legislazione sui rifiuti;

ai fini di una elevata protezione dell'ambiente è necessario, secondo i principi comunitari del « chi inquina paga » e in relazione della filosofia della « responsabilità condivisa », provvedere al recupero, riciclaggio e smaltimento finale dei rifiuti, adottando misure intese a ridurre la produzione e la pericolosità degli stessi, pro-

muovendo il passaggio dalla dissipazione alla conservazione delle risorse e nell'ottica della riconversione ecologica dell'economia, diffondendo nuovi modi di produrre in modo pulito prodotti puliti (riciclabili e riutilizzabili), utilizzando idonei strumenti economici ivi compresi, quelli di natura fiscale;

congiuntamente alla esigenza di promuovere l'evoluzione tecnologica dei cicli della produzione industriale, al fine di contenere la produzione di rifiuti alla fonte, occorre un deciso incremento delle raccolte differenziate che si coniughi con la realizzazione di un sistema incentivante che favorisca il riciclo dei materiali e valuti nelle singole realtà territoriali quali siano le modalità organizzative che garantiscano risultati più significativi sia sotto il profilo ambientale che quello economico;

è necessario abbandonare la politica dell'emergenza, indicando la strada della scientifica individuazione dei bisogni e della programmazione degli interventi, imprimendo a tutto il settore una svolta culturale, legislativa e tecnologica;

è in particolare necessario limitare l'intervento del legislatore delegato alla definizione degli obiettivi generali e dei tempi di attuazione, al controllo del raggiungimento degli obiettivi stessi, all'introduzione di misure economiche incentivanti e disincentivanti, basate sul principio di chi inquina paga, ed alla definizione di un rigoroso sistema sanzionatorio;

visto l'articolato della proposta di legge avente il titolo: « Norme in materia di gestione dei rifiuti », approvato nella XII legislatura dalla Commissione ambiente della Camera dei deputati, nella seduta del 23 novembre 1995, in sede referente;

visto il decreto-legge 3 maggio 1996, n. 246, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione e di consumo in un processo produttivo o in un processo combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti, giunto alla sua quindicesima reiterazione;

considerato che il termine di recepimento della direttiva 91/156/CEE, che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, è scaduto il 1° aprile 1993 e che una procedura d'infrazione contro l'Italia per mancata comunicazione delle misure di trasposizione è stata aperta dalla Commissione il 9 agosto 1993 ed è stata successivamente archiviata;

vista la lettera di messa in mora della Unione europea del 27 febbraio 1996 per la non corretta trasposizione delle direttive, a seguito della comunicazione dell'adozione del decreto-legge n. 160 del 1995 in materia di riutilizzo di residui derivanti da cicli di produzione o di consumo (infrazione 95/2184);

considerato che la direttiva 91/689/CEE è entrata in vigore il 27 giugno 1995;

considerato che il termine per il recepimento della direttiva 94/62/CEE, relativa agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio, scade il 30 giugno 1996;

visto l'articolo 38 della legge comunitaria per il 1993 (legge 22 febbraio 1994, n. 146), che ha previsto il recepimento delle direttive sopra richiamate mediante decreto legislativo, fissando i criteri di delega per il Governo;

visto l'articolo 6 della legge comunitaria per il 1994 (legge 6 febbraio 1996, n. 52), che ha previsto la proroga di un anno della delega legislativa;

visto l'articolo 43 della legge comunitaria per il 1994 (legge 6 febbraio 1996, n. 52) che ha previsto il recepimento della direttiva 94/62/CEE mediante decreto legislativo e fissando i criteri di delega per il Governo;

vista la nota della Commissione Europea 29.3.96/XI/005828, avente per oggetto trasposizione negli ordinamenti nazionali delle definizioni e della terminologia comunitaria e concernente i rifiuti;

impegna il Governo a:

1) svolgere un ruolo più incisivo in sede Ocse ed in sede di Unione europea per

limitare al massimo o correggere distorsioni derivanti dalla diversità applicativa nei vari Stati membri delle direttive comunitarie in materia di rifiuti nonché per realizzare una omogeneizzazione dei termini e delle liste;

2) costruire nel settore dei rifiuti, in vista della redazione di un testo unico, un nuovo e moderno sistema di regole, di controlli e di meccanismi di trasparenza che pongano sullo stesso piano i diversi modelli organizzativi dei servizi, affermando le seguenti linee-guida: *a)* produrre meno rifiuti; *b)* produrre rifiuti meno pericolosi; *c)* programmare la raccolta, il trasporto ed il trattamento dei rifiuti alla scala territoriale adeguata; *d)* promuovere il recupero di materiali ed energia dei rifiuti; *e)* realizzare un efficace ed efficiente sistema di informazioni e controlli; *f)* prevedere un rigoroso ed equo sistema di sanzioni;

3) prevedere che le scelte tecnologiche e la conseguente organizzazione dei servizi siano finalizzate a valorizzare i materiali recuperati a scopo di riciclaggio ed a favorire il recupero di energia con la massima efficienza possibile, senza che le stesse siano considerate alternative e/o esclusive. Tali scelte devono essere attuate nel contesto di una coerente pianificazione territoriale (ambiti ottimali) e debbono sapersi integrare tenendo conto delle peculiari situazioni socio-economiche, demografiche e territoriali. Nell'ambito di tale scenario, in analogia con altri Paesi europei, occorre far sì che entro il 2005 sia previsto il divieto di smaltimento in discarica di rifiuti urbani e assimilabili con contenuto in massa di carbonio organico totale superiore al 3 per cento;

4) superare l'attuale precarietà del quadro legislativo attraverso interventi che garantiscano la certezza normativa in materia di riutilizzo dei residui per l'intero apparato produttivo, al fine di evitare il proseguimento della procedura di infrazione della Unione europea ed in particolare:

a1) introducendo una nozione di rifiuto conforme al diritto comunitario;

a2) chiarendo che l'esclusione dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti non può avvenire in conseguenza della quotazione in listini ufficiali da parte delle Camere di commercio, industria ed artigianato ma solo a seguito dell'accertamento da parte dei Ministeri competenti delle loro caratteristiche merceologiche;

a3) rivedendo, attraverso un aggiornamento, gli elenchi di cui agli allegati 1 e 3 del decreto ministeriale 5 settembre 1994;

a4) introducendo le nozioni di recupero e smaltimento conformemente alla legislazione europea;

a5) definendo, secondo le indicazioni comunitarie, le procedure semplificate per il recupero dei rifiuti;

a6) conformando le procedure semplificate per l'autosmaltimento a quanto previsto dalla direttiva 91/156/CEE;

b) l'adozione in tempi brevi di un decreto legislativo che recepisca le direttive comunitarie 91/156/CEE, 91/689/CEE, 94/62/CEE, che rappresenti un passaggio organico ed efficace verso l'approvazione di un testo unico nel settore, tenendo in considerazione, in particolare, in vista del recepimento della direttiva sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi, gli elementi sottoidicati: b1) flessibilità del sistema/gestione integrata; b2) accordi di programma/strumenti economici; b3) sistema di gestione di natura privatistica; b4) azioni di tipo volontario; b5) responsabilità condivisa; b6) informazione e coinvolgimento attivo dei consumatori; b7) adeguamento al progresso scientifico e tecnologico;

c) il recepimento urgente delle direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE sugli impianti di incenerimento, per cui è stata aperta una procedura di infrazione da parte della Unione europea, in modo da consentire: c1) la diffusione nel nostro Paese di impianti di recupero di energia dai rifiuti che adottino sistemi avanzati e garantiscano il conseguimento di un elevato grado di protezione ambientale, in linea con gli orientamenti comunitari; c2)

il superamento del divario esistente fra il nostro Paese e i *partner* europei nella quota di rifiuti recuperati per la produzione di energia; c3) una mobilitazione degli investimenti nel settore con le conseguenti opportunità di crescita dell'occupazione;

d) il completamento e/o potenziamento della organizzazione dei servizi preposti al controllo delle attività di gestione dei rifiuti, ed in modo particolare delle seguenti istituzioni:

d1) Anpa, su cui non può che essere dato un giudizio negativo per la sua inattività e le cui competenze debbono essere definite in modo coordinato anche con altre amministrazioni;

d2) Albo degli smaltitori, di cui occorre garantire l'operatività e la funzionalità e per cui non è più rinviabile una soluzione per la copertura finanziaria, poiché il decreto legislativo sui residui riutilizzabili di fatto ha esentato oltre 200 mila imprese dall'isciversi e quindi dal versare il relativo contributo di iscrizione, riducendo drasticamente i proventi, al punto che il funzionamento ormai è al collasso (contenziosi) e che fa riflettere sul suo stesso mantenimento stante l'attuale assetto;

d3) Noe, la cui lodevole ed efficace attività di prevenzione e soppressione dei reati e di lotta alla malavita organizzata ha evidenziato la necessità di un suo ulteriore potenziamento e qualificazione degli organici al fine di avere in tempi brevi una sezione operativa per ogni regione;

5) prevedere nella legge finanziaria per il 1997:

a) un sistema di agevolazioni fiscali per coloro che investono risorse in tecnologie complesse per lo smaltimento, il recupero, ed il riciclo dei rifiuti;

b) l'introduzione di strumenti economici finalizzati all'incentivazione della produzione di materiali riciclabili;

c) la revisione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

affinché i proventi siano finalizzati limitatamente alla realizzazione di impianti e servizi, la sua semplificazione (coefficienti correttivi, modalità di riscossione) e l'attuazione degli accordi volontari per la minimizzazione del conferimento a discarica dei rifiuti (articolo 15, comma 11 del decreto legislativo sui residui riutilizzabili);

d) l'abolizione della tassa sul polietilene vergine introdotta in sostituzione della tassa sulle buste di plastica per cui esiste

una procedura di infrazione da parte della Unione europea o in alternativa, superate le obiezioni comunitarie, la sua trasformazione in un reale strumento economico che faciliti il recupero dei teli di plastica.

(7-00020) « Gerardini, Zagatti, Lorenzetti, Bandoli, Vigni, Manzato, Debiasio Calimani, Cappella, Pittella, Siola, Fumagalli, Pompili, Nappi ».