

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 LUGLIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3
Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione:	
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3, 7
Buttiglione Rocco, <i>Ministro per le politiche comunitarie</i>	3, 7
Michelini Renzo (Aut)	7

La seduta comincia alle 14,20.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione.

Ricordo che, secondo quanto concordato in sede di programmazione dei lavori dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione intende procedere ad una serie di audizioni dei rappresentanti del Governo in ordine ai profili di attività dei diversi ministeri concernenti le materie oggetto dell'inchiesta della Commissione.

L'odierna audizione del ministro per le politiche comunitarie, onorevole Rocco Buttiglione, potrà costituire l'occasione per acquisire dati ed elementi informativi sullo stato di attuazione della normativa comunitaria in materia di gestione del ciclo dei rifiuti, anche in relazione alla fase ascendente di tale normativa concernente lo specifico settore di interesse della Commissione.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento al ministro per la disponibilità manifestata, gli do subito la parola.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Il tema di cui oggi ci occupiamo è di grandissimo rilievo e forma oggetto di grande attenzione anche a livello comunitario.

La società in cui viviamo produce quantità ingenti di rifiuti e la possibilità di gestirli disponendone in modo tale da non danneggiare la salute dei cittadini, ma anche da recuperare quanto da essi sia riutilizzabile o come energia o per altra funzione è uno dei problemi principali delle società altamente sviluppate dell'Europa e del nord America ed ha un impatto non secondario anche in altri contesti.

Il tema di cui si discute, in quest'ampia prospettiva, è alquanto limitato: mi è stato chiesto di trattare dello stato della normativa comunitaria in materia. Vorrei soffermarmi prima di tutto sulla fase ascendente di tale normativa. Sapete che per tale fase i lavori relativi al ciclo dei rifiuti si svolgono nel Comitato per l'adattamento scientifico e tecnico della legislazione comunitaria in materia di rifiuti, come previsto dalla direttiva 1999/31. In questo momento la parte che riguarda l'Italia — quella relativa agli organismi comunitari è già applicata — giace presso la Conferenza Stato-regioni; speriamo che quest'ultima ne completi rapidamente l'esame e ci dia il via libera per presentarla al Parlamento.

Nel sottocomitato per le discariche i temi oggetto di discussione attualmente sono i seguenti. Il primo riguarda i criteri e le procedure per l'accettazione dei rifiuti in discarica. C'è anzitutto un problema di tempi. È opportuno che esista un sistema europeo e quindi che si verifichi un avvi-

cinamento delle normative; la delegazione italiana - appoggiata da Spagna, Olanda, Francia e Gran Bretagna - richiede che per mutare il sistema attuale siano previsti almeno tre anni. Pertanto, la proposta della Commissione di considerare il 17 luglio 2004 come data di applicazione della direttiva 1999/31 non è stata accolta dalla maggioranza delle delegazioni; esiste una minoranza di blocco, di cui fa parte l'Italia, la quale chiede più tempo e di distinguere una fase di avvio dell'esecuzione, da concludersi nel 2005, ed una di completamento del processo attuativo, entro il 2008.

Sapete qual è lo stato del sistema italiano e quindi non devo spendere molte parole per spiegarvi le ragioni per cui il nostro paese chiede di disporre di altro tempo. Per la verità, anche altri paesi sono in condizioni non molto dissimili dalle nostre: mi riferisco alla Spagna, all'Olanda, alla Francia, alla Gran Bretagna.

Stiamo discutendo e ci interessa conoscere anche le vostre indicazioni; a noi sembra che la scansione temporale 2005-2008 sia ragionevole: se lavoreremo intensamente l'Italia nel 2005 dovrebbe essere in grado di iniziare ad applicare la direttiva, completando tale processo nel 2008.

Un problema connesso riguarda i criteri di accettazione dei rifiuti inerti. La direttiva del 1999 vuole che esistano discariche che si occupano esclusivamente di tali rifiuti. Ora l'esecutivo comunitario vuole includere come rifiuto non pericoloso nelle medesime discariche le sabbie di fonderia. Questa proposta della Commissione trova un'opposizione generalizzata dei paesi membri: non ci troviamo quindi in condizioni di minoranza di blocco perché è una convinzione abbastanza condivisa quella per cui le sabbie di fonderia non debbano essere considerate come rifiuti inerti e non possano essere riversate in modo indiscriminato nelle discariche riservate a tali rifiuti.

Questo ci porta a trattare il problema della verifica delle caratteristiche dei rifiuti. Stabilito che esiste una separazione, come facciamo a sapere cosa deve andare da una parte e cosa da un'altra? La

direttiva del 1999 chiede che la verifica avvenga in tempi rapidi e *in loco*. Cosa vuol dire però «verifica»? Quali sono i criteri per realizzarne una che sia attendibile?

La Commissione ha proposto l'introduzione di quello che i miei uffici definiscono un *random testing*, una verifica casuale. Tuttavia questa posizione non incontra il favore di una minoranza di blocco di cui fa parte l'Italia, insieme con Germania, Svezia e Francia. Siamo convinti che la competenza della verifica e anche del testaggio debba rimanere all'autorità nazionale. Il *compliance testing*, cioè la verifica della corrispondenza di uno *stock* di rifiuti alle qualifiche che gli vengono attribuite in ordine alla decisione della discarica cui destinarlo fa parte delle competenze nazionali; ci sembra inoltre che su questa base sia possibile effettuare una verifica più adeguata.

Tuttavia non vi nascondo che non siamo soddisfatti delle metodologie analitiche finora in uso a livello nazionale. Mentre difendiamo una competenza del nostro paese, sappiamo che da noi c'è ancora molto da fare per definire metodologie di verifica adeguate. Il testaggio casuale ci sembra inadeguato ma criteri più penetranti finora non sono in grado di proporne: è un tema su cui è necessario svolgere un grande lavoro.

C'è poi la questione dei rifiuti di demolizione. Per i rifiuti misti di bitume la delegazione italiana ha proposto di distinguere tra i rifiuti di demolizione di edifici civili e quelli di edifici industriali. Per i primi probabilmente le norme possono essere non troppo rigide, sia per la minore probabilità che questi rifiuti contengano materiali pericolosi, sia per il più grande rischio di abbandono casuale degli stessi. Per i secondi, invece, la probabilità di presenza di sostanze pericolose per l'ambiente è più elevata e la necessità di acquisire un'informazione migliore prima di procedere al trattamento è cogente.

La delegazione italiana è poi critica quanto all'obbligatorietà di trattamento per tutti i rifiuti non pericolosi da avviare

in discarica. Riteniamo che il trattamento vada limitato a quanto già prescritto dalla direttiva del 1999, all'articolo 1.

Nel Consiglio siamo tutti favorevoli all'introduzione di valori limite, mentre solo il Regno Unito ha una proposta alternativa fondata su una lista positiva di sostanze con i relativi valori di riferimento. Esiste poi l'accordo generale sulla pericolosità dei rifiuti di amianto e sulla necessità che essi vengano tempestivamente analizzati, separati e avviati ad apposite discariche di materiali pericolosi.

La prossima riunione del Comitato rifiuti presso la Commissione europea si svolgerà il 23 e il 24 luglio; all'ordine del giorno c'è la discussione sulla giurisprudenza comunitaria che riguarda i rifiuti pericolosi e sulla classificazione rifiuto-non rifiuto (cioè su cosa vada considerato o meno come rifiuto). A tale proposito esiste una divisione tra i paesi del nord Europa e quelli del sud. I primi hanno una minore produzione di rifiuti da riciclare e dispongono o di maggiori aree o di una migliore organizzazione; quelli del sud Europa sono svantaggiati sia dal punto di vista dell'estensione delle aree sia da quello dell'organizzazione. Su questo aspetto non sarà facile trovare un accordo.

La minore importanza del tema per i paesi del nord Europa è confermata dallo scarso interesse che la Presidenza danese mostra per il problema: essa non ha inserito nel suo programma semestrale significativi avanzamenti o riunioni di esperti su tale punto.

Se questo è lo stato della normativa ascendente, credo sia interessante anche fornire una informazione sul contenzioso comunitario con la Repubblica italiana in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Affrontiamo qui una materia dolorosa, una *via crucis*. Come è noto, il sistema giurisdizionale comunitario affida alla Corte di giustizia il controllo dell'applicazione puntuale del diritto comunitario, la verifica continua della compatibilità di atti e comportamenti degli Stati membri con il diritto comunitario e la necessaria uniformità di applicazione delle stesse norme comunitarie in tutti gli Stati dell'Unione

europea, ai fini di garantire l'armonizzazione del sistema giuridico comunitario.

Detto in altre parole, viviamo in un ordinamento giuridico il quale ha una fonte comunitaria sovraordinata rispetto alle fonti nazionali, che è oggetto di controllo giurisdizionale da parte di organi appositi dell'Unione europea. Non è inutile insistere su questo punto: capita spesso ancora oggi nella discussione della legge comunitaria di constatare quanta fatica si faccia a rendersi conto di questo stato di fatto. Le sentenze si eseguono: esiste un giudicato europeo e l'Unione europea è un meccanismo lento ma inesorabile, per cui quello che non si è detto quando era tempo di dirlo non lo si può dire più. Spesso in Italia immaginiamo che ci sia tempo fino all'ultimo minuto: non prendiamo sul serio i Libri bianchi, ad esempio. Adesso abbiamo cominciato a farlo: come sapete, teniamo dodici convegni l'anno proprio sui Libri bianchi e su di essi chiediamo il confronto con la Giunta competente del Senato e con la XIV Commissione della Camera. I Libri bianchi sono la matrice delle direttive; sono documenti filosofici, è vero, ma la filosofia — lasciate che lo dica io — è una cosa molto importante. Una volta accettata una filosofia, non si riuscirà più a capovolgerla a livello di singola direttiva. Né si può pensare di stravolgere la direttiva in sede di legge comunitaria: è assolutamente impossibile! Così come non si può pensare di condurre una trattativa politica su una sentenza comunitaria, perché queste non sono oggetto di trattativa ma solo di esecuzione. Se si vuole trattare, bisogna farlo prima, a livello di Libro bianco, di direttiva o, al massimo, all'inizio della procedura di infrazione, dove qualche margine di trattativa non ufficiale ancora esiste.

Da questo punto di vista, scontiamo anche la non piena unità della Commissione, il cui ruolo oscilla tra due interpretazioni. Da una parte vi è chi si erge a custode dei trattati, secondo la vecchia idea di Carl Schmitt *Der Hüter Der Verfassung*, cioè il difensore della Costituzione, il cane da guardia dei trattati, ci si sente più autorità giurisdizionale che or-

gano di decisione politica; dall'altra, vi è l'ambizione di assumere e svolgere un ruolo politico: spetterà alla Costituzione europea chiarire l'effettivo ruolo della Commissione. Quando la Commissione ascolta le giuste preoccupazioni politiche si rifugia nel ruolo di difensore dei trattati, ma poi « gioca » politicamente i risultati ottenuti assumendo una posizione al di sopra delle parti e della politica.

Comunque, la nostra insufficiente assimilazione della mentalità europea ci fa scontrare con le difficoltà dinanzi alle quali ci troviamo.

Tra i diversi sistemi di controllo del comportamento degli Stati membri, previsti dal trattato, i più importanti sono il ricorso per inadempimento (articolo 226) e gli effetti della sentenza di inadempimento. Tenendo conto dell'avvicinarsi del semestre italiano di presidenza dell'Unione europea e con la finalità di permettere all'Italia di fare bella figura durante questo periodo, stiamo lavorando sulla ricezione della normativa ed anche sul contenzioso, tant'è che ho convocato una prima riunione del Comitato consultivo per l'informazione e la consulenza, istituito con il decreto ministeriale 8 aprile 2002, e posto all'ordine del giorno il contenzioso comunitario.

Sarei lieto se il Parlamento ci aiutasse, perché per dare esecuzione alla normativa comunitaria non è sufficiente la legge comunitaria che, in gran parte, è costituita di deleghe che devono essere tempestivamente esercitate. Se le singole Commissioni parlamentari convocassero i ministri competenti al fine di capire e conoscere lo stato di attuazione della normativa che li riguarda, otterremmo una potente funzione di stimolo che il Ministero per gli affari comunitari, per parte sua, sta cercando di realizzare convocando queste riunioni e chiedendo ai rappresentanti delle amministrazioni quali iniziative si intende assumere per abbattere il livello del contenzioso.

Ho predisposto una tabella che indica il contenzioso sul versante ambientale che consegno al presidente, specificando che talune questioni sono già in fase di ese-

cutività di sentenza e che, quindi, non esistono margini di tempo per intervenire.

Oltre alla riunione, ho scritto una lettera a tutte le amministrazioni coinvolte nelle procedure di infrazione, comprese quelle ambientali, invitandole a fornire entro la metà di luglio informazioni dettagliate circa i provvedimenti adottati o che si intendono adottare. Abbiamo convocato delle riunioni informali con gli uffici della Commissione, le cosiddette riunioni pacchetto, nelle quali trattiamo, sul presupposto della buona fede ed in via amichevole, il contenzioso nella fase iniziale, cioè quando ancora non è stata aperta una procedura dinanzi alla Corte, ma vi è solamente una richiesta di informazioni da parte della Commissione. Finora siamo riusciti a risolvere numerosi problemi. D'altra parte, se abbiamo torto è inutile tirarla alla lunga — come si dice — presentandosi dinanzi alla Corte: non dimentichiamo che buona parte del nostro contenzioso scaturisce dall'incapacità di riconoscere tempestivamente di avere torto su alcune questioni; dunque, tanto vale cambiare la normativa senza aspettare di andare davanti alla Corte. Spesso invece si punta a guadagnare tempo, fermo restando che una volta scaduti i tempi si arriva ai disastrosi contenziosi ancora in atto. Per esempio, questo in materia di legge comunitaria ci ha portato ad inserire procedure di esecuzione di sentenze ed altre che evitano l'insorgere di contenziosi sui quali sappiamo di essere perdenti.

Un ulteriore problema concerne il coordinamento con le regioni e i comuni, destinatari di normative europee, dato che una parte rilevante del contenzioso si riferisce proprio a questi enti. Al riguardo intendiamo assumere iniziative al più presto o in sede di Conferenza Stato-regioni oppure in apposite riunioni di coordinamento mirate al sistema delle autonomie locali, per metterle di fronte alle proprie responsabilità. Una delle difficoltà che incontriamo, infatti, è che le amministrazioni da noi chiamate non hanno sempre i poteri necessari per intervenire, perché

sono attribuiti — in tutto o in parte — alle regioni o addirittura alle province o ai comuni.

Venendo al tema ambientale, non darò lettura di tutte le infrazioni che ci riguardano, mi limito a rilevare che ce ne sono diciassette a contenuto ambientale, la maggior parte delle quali attengono ai piani di gestione dei rifiuti e alle discariche e molte richiedono adempimenti che toccano competenze regionali e comunali.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Buttiglione e do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

RENZO MICHELINI. Esprimo un vivo apprezzamento al ministro Buttiglione per la relazione chiara e puntuale. Mi soffermerò, in particolare, sulle competenze riservate ai singoli Stati membri in materia di determinazione dei limiti di accettabilità delle sostanze nell'ambiente per quanto riguarda i rifiuti e le emissioni. Gradirei conoscere in quale modo si sta procedendo in Italia, tenendo presente che non sono riuscito a comprendere quale sia il livello tecnico e scientifico della nostra organizzazione per determinare tali limiti, nonostante abbia posto questa stessa domanda ai ministri che l'hanno preceduto ed ai rappresentanti dell'ANPA. Tutto ciò, apprezzando il fatto che almeno l'Italia ritiene di non aderire alla proposta relativa al metodo di randomizzazione per la determinazione dei limiti di accettabilità dei rifiuti.

ROCCO BUTTIGLIONE, Ministro per le politiche comunitarie. Onestamente non so rispondere; non mi sono formato alcuna convinzione e credo che la domanda vada posta al ministro delle attività produttive ed a quello dell'ambiente perché la Com-

missione che si occupa della materia è responsabile verso questi due ministeri. Non intendo azzardare alcuna valutazione su materie su cui non ho dati certi e precisi. Dico solamente che si avvertono delle difficoltà vista la situazione contraddittoria in cui versiamo, nel senso che, per un verso, rifiutiamo alla Commissione il diritto di svolgere la verifica; per un altro, non ho capito come l'Italia intende procedere. Al di là della giusta rivendicazione della nostra competenza a termini di trattato, non ho capito quale sia, dal punto di vista dei contenuti, la proposta alternativa che intendiamo presentare. Spero che le amministrazioni competenti facciano chiarezza, altrimenti la nostra posizione si indebolirà.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Buttiglione per la cortesia e l'esauriente relazione. Questa è solo la prima occasione di confronto che ci consente di valutare ed analizzare i dati offerti dal ministro, ma non mancheranno altri contatti per svolgere riflessioni e verifiche tese a comprendere non solo lo stato dell'arte, ma anche le necessità da soddisfare in funzione di un ciclo integrato di rifiuti che sia pienamente compatibile con le disposizioni europee. Prendendo atto della disponibilità del ministro, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
l'11 settembre 2002.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO