

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**101.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 MAGGIO 2004**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione di rappresentanti di Confcommer-</b>	
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3	<b>cio, Confagricoltura, Confartigianato, Con-</b>	
<b>Audizione di rappresentanti di Confindu-</b>		<b>federazione italiana piccola e media indu-</b>	
Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 10	<b>stria privata (CONFAPI), Confesercenti,</b>	
Bregant Flavio, <i>Direttore tecnico della Fe-</i>		<b>Lega delle Cooperative, Confcooperative,</b>	
<i>deracciai</i> .....	7	<b>Confederazione nazionale artigianato</b>	
Morini Guido, <i>Dirigente del Nucleo am-</i>		<b>(CNA), Confederazione italiana agricoltori</b>	
<i>biente di Confindustria</i> .....	3	<b>(CIA), Casartigiani, Confederazione delle li-</b>	
		<b>bere associazioni artigiane italiane (CLAAI):</b>	
		Russo Paolo, <i>Presidente</i> .....	11, 13
		Campanile Tommaso, <i>Rappresentante della</i>	
		<i>Confederazione nazionale artigianato (CNA)</i> .	11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO RUSSO

**La seduta comincia alle 13,45.**

*(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 di rappresentanti  
di Confindustria.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti di Confindustria.

Nella odierna seduta si è convenuto sull'opportunità di aderire alla richiesta di audizione avanzata dalle associazioni di categoria in merito alle problematiche inerenti alla definizione normativa della nozione di rifiuto.

L'audizione dei rappresentanti di Confindustria potrà costituire un utile contributo al fine di acquisire ulteriori dati ed elementi informativi su tale tematica, cui la Commissione da oltre un anno sta dedicando ulteriore interesse, anche in relazione all'esame in corso di svolgimento in Commissione della proposta di documento sulla definizione giuridica della nozione di rifiuto.

Nel rivolgere un saluto e un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al dottor Guido Morini, dirigente del Nucleo ambiente di Confindustria, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine del suo intervento.

GUIDO MORINI, *Dirigente del Nucleo ambiente di Confindustria*. Ringrazio il presidente e la Commissione per aver accolto la richiesta di Confindustria di poter rappresentare le proprie osservazioni in merito alla definizione giuridica di rifiuto, divenuta questione annosa: il problema è sorto alla fine degli anni ottanta e si è protratto fino ad ora, senza che siano state apportate soluzioni decisive.

È qui presente, con Confindustria, anche la nostra federazione siderurgica, Federacciai: la Federazione stessa, letta la proposta di documento predisposta dalla Commissione, visto che in alcuni punti del documento viene chiamato in causa proprio l'utilizzo dei rottami ferrosi da parte dell'industria siderurgica, ci ha sollecitato e ha chiesto di poter essere qui per presentare il proprio punto di vista.

Il problema in questione non si pone — come si può ritenere — soltanto nel nostro paese, bensì a livello europeo: in Europa, tutti i paesi incontrano difficoltà nel dare attuazione alla definizione di rifiuto, così come oggi viene intesa; so che in precedenza avete svolto un'audizione con il direttore dell'APAT, che vi ha dato delle indicazioni al riguardo. In realtà, la definizione di rifiuto nei diversi paesi è utilizzata e attuata in maniere differenti.

Due anni orsono, la nostra Federazione europea — l'UNICE — ha presentato alla Commissione europea una proposta per modificare la direttiva comunitaria sui

rifiuti, al fine di delineare un quadro applicativo certo ed utilizzabile per gli operatori e i controllori. In questa fase, ci sembra che dopo l'introduzione, nel nostro ordinamento, dell'articolo 14 del provvedimento recante l'interpretazione autentica della definizione di « rifiuto » e della parola « disfarsi », siamo in attesa di indicazioni precise da parte della Corte di giustizia europea. E ogni volta che a questa attività istruttoria e giudicante da parte della Corte si premette una sentenza, che in qualche modo ne anticipa gli effetti, ci preoccupiamo e ci domandiamo se si siano fatte tutte le analisi e tutte le valutazioni del caso.

Vorrei ricordare un paio di casi che hanno sollecitato discussioni su questo tema, che mi sembrano particolarmente interessanti.

In un primo caso — parlo di sentenza emessa da un giudice nel nostro paese, che ha giudicato « rifiuto » un materiale — è stata la stessa Commissione europea a dover intervenire su richiesta dell'azienda, affermando che il giudice italiano aveva mal interpretato la norma. Mi riferisco al caso, che forse vi è noto, della società tedesca Mewa, che svolge un servizio di affitto di panni per la pulizia di macchinari: li ritira quando sono sporchi, li fa lavare e li riporta all'azienda che li ha inizialmente utilizzati. Dunque, il giudice di Terni aveva ritenuto che si trattasse di rifiuti ed è stato in qualche modo contraddetto dalla Commissione europea, che ha successivamente espresso un parere e ha affermato che il materiale in questione non doveva essere qualificato in quel modo. Dunque, non è detto che una sentenza possa costituire diritto.

Invece, in un caso recente, è stata la Commissione europea a non veder accolte le proprie istanze: parlo della sentenza — citata anche nella vostra relazione — per la Palin Granit Oy, in cui la Corte di giustizia europea non ha ritenuto che la fattispecie esaminata dovesse essere considerata rifiuto, come invece ha ritenuto la Commissione europea. Questo per dire che la materia è molto difficile da valutare e da definire nei casi generali.

La Corte di giustizia europea emette periodicamente nuove sentenze, che danno indicazioni nuove e diverse dalle precedenti, che dovrebbero in qualche modo influenzare il quadro normativo.

Il problema è in quale misura possiamo affidarci alle sentenze della Corte di giustizia per dare delle indicazioni agli operatori e ai controllori su come agire giorno per giorno nei confronti dei materiali in questione; né si può pretendere che gli operatori siano a conoscenza di tutte le numerose sentenze della Corte di giustizia europea e ne facciano una valutazione caso per caso, per vedere se le fattispecie rientrino o meno nelle situazioni che sono state già giudicate.

Veniamo al citato articolo 14. La Commissione europea ha aperto la procedura di infrazione; come sappiamo, l'apertura di una procedura di infrazione non corrisponde alla condanna; non spetta alla Commissione europea condannare il Governo italiano, bensì alla Corte di giustizia europea. La Commissione, dunque, ha espresso tutta una serie di contestazioni puntuali, che sono state ribattute dal Governo italiano con memoria difensiva inviata a Bruxelles. Allo stato, la Commissione europea non ha ancora deciso di rinviare l'Italia dinanzi alla Corte di giustizia europea. Riassumendo, siamo in una situazione in cui la Commissione europea ha aperto la procedura di infrazione, il Governo italiano ha risposto con alcune argomentazioni e la Commissione europea sta valutando se portare o meno l'Italia dinanzi alla Corte di giustizia europea.

Gli argomenti che la Commissione europea ha sollevato nella propria memoria, per sostenere che l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2002 non è conforme alla direttiva comunitaria, sono sostanzialmente quattro.

Cominciamo con il primo argomento. In base alla interpretazione del verbo « disfarsi », recata dal citato articolo 14, ci si disfa di materiale se lo si avvia ad una operazione di recupero con le modalità indicate negli allegati alla direttiva, il cui contenuto è stato anche nel cosiddetto

decreto Ronchi. La Commissione sostiene che l'elenco riportato negli allegati è esemplificativo e che, pertanto, rimarrebbero fuori dalla definizione di « rifiuto » tutta una serie di attività che lì non sono espresse. La risposta data a questa contestazione è che il testo italiano corrisponde fedelmente, parola per parola, al testo della direttiva comunitaria — il testo, per intenderci, che assoggetta alle operazioni di autorizzazione —; il testo in questione, dunque, coinciderebbe al cento per cento, diversamente da quanto sostenuto dalla Commissione, con il testo della direttiva.

La seconda questione sollevata dalla Commissione europea riguarda il concetto di « trattamento ». Che cos'è un trattamento? L'articolo 14, più volte citato, afferma che un materiale che subisca un trattamento non corrispondente ad una operazione di recupero e che venga avviato ad un processo industriale di trasformazione non è oggetto dell'azione del disfarsi. Cosa sono questi trattamenti — afferma la Commissione europea — se non operazioni di recupero? A questa obiezione è stato risposto che sono normali trattamenti quali il lavaggio, l'adeguamento volumetrico, tutto quel che può essere utile per trasportare e movimentare un materiale in sicurezza; sono tutte operazioni che non modificano la natura del materiale, non lo fanno diventare rifiuto se non lo era prima, e non fanno cessare la sua natura di rifiuto se lo era in precedenza. Dunque, anche questa seconda argomentazione è stata contestata.

Un'altra contestazione della Commissione europea riguarda l'eventualità del riutilizzo. Secondo la Commissione europea, non siamo certi che i materiali in questione vengano riutilizzati. Ma, ancora una volta, l'articolo 14 è ben preciso: tutto il sistema dell'interpretazione del termine « disfarsi » è vincolato dalla certezza e dall'avvenuto, riscontrato riutilizzo; in effetti le parole esattamente usate sono « effettivamente ed oggettivamente riutilizzati ». Quindi, nel caso in cui non avvenga l'effettivo ed oggettivo riutilizzo, il mate-

riale esce dalla condizione fissata dall'articolo 14 e andrà trattato come rifiuto.

Veniamo all'ultima considerazione svolta dalla Commissione europea, richiamando le sentenze della Corte di giustizia europea: in nessun modo un'interpretazione del termine « disfarsi » può essere usata in senso — diciamo così — meno restrittivo, ovvero per permettere che dei materiali siano considerati « non rifiuti ». Ebbene, vorrei richiamare la vostra attenzione su questa affermazione e sul modo in cui è letta dalla Commissione europea: l'affermazione in sé della Corte di giustizia europea è sicuramente condivisibile, ma il modo in cui è letta dalla Commissione europea fa sì che qualsiasi affermazione io faccia sul termine « disfarsi », qualsiasi cosa io dica, ne allargherei il campo e ricadrei sotto la mannaia della sentenza della Corte di giustizia europea. Tutte le volte che mi pongo il dubbio se un materiale sia o meno un rifiuto, ricado nel paradosso che, se ho il dubbio, allora è un rifiuto. Attenzione, è un paradosso che non ricorre solo nella Commissione europea. Di fatto, anche i controllori, tutte le volte che si pongono il dubbio se un materiale debba essere considerato rifiuto oppure no, nell'incertezza che attualmente regna in materia, si danno la risposta — diciamo così — giusta o politicamente corretta: se dico che è un rifiuto, sicuramente non sbaglio!

Questo fa sì che il campo di applicazione della normativa dei rifiuti tende ad allargarsi a dismisura con effetti negativi sulle attività delle imprese industriali, che usano questi materiali come materie prime secondarie.

Costa sta facendo la Commissione europea in questa materia? Sappiamo — lo avete richiamato anche nel vostro documento — che la Commissione europea, nella strategia per il riciclo e la prevenzione dei rifiuti, intende avviare operazioni, attività e lavori per giungere a dei chiarimenti. Il Parlamento europeo, non più tardi di venti giorni fa, ha approvato una risoluzione sulla strategia, preparata dall'onorevole Florenz; in quel testo si chiede alla Commissione europea di an-

dare avanti senza indugi, senza aspettare l'attuazione della strategia, che occuperà un numero rilevante di anni e non è assolutamente adatta per trattare i problemi che dobbiamo affrontare tutti i giorni. Dunque, a Bruxelles ci si sta muovendo su queste linee.

Abbiamo incontrato la responsabile dell'unità rifiuti della Commissione europea e abbiamo capito, dai suoi interventi e dalle osservazioni che ha fatto, che l'orientamento della Commissione europea, in questo momento, è quello di andare verso un'applicazione della normativa simile a quella adottata con il decreto Ronchi e con il decreto del Ministero dell'ambiente del 5 febbraio 1998 sul recupero dei rifiuti, per giungere a definire delle materie prime secondarie che, avendo subito l'operazione di recupero, cessano di essere rifiuti quando acquisiscono determinate caratteristiche merceologiche. Quindi, il modello italiano sembra in questo momento il più convincente a Bruxelles.

Qual è, però, il problema? I tempi per arrivare a queste indicazioni sembrano biblici, mentre noi abbiamo bisogno di azioni immediate nei tempi brevi, perché gli operatori devono sapere che cosa stanno facendo, se stanno operando in piena legalità oppure no.

Tra l'altro, il problema non è solamente quello indicato nella vostra relazione, ovvero che le industrie preferirebbero non essere classificate come «industrie di recupero rifiuti»; non è un problema psicologico, di immagine o di comunicazione, né di formulari, registri e quant'altro. Perfino l'autorizzazione è diventata, in alcune regioni italiane, un problema minore, perché si riesce ad avere in tempi ragionevolmente brevi.

Il problema, dunque, è un altro: una volta che un materiale è qualificato come rifiuto, si applicano ad esso tutte le normative applicabili ai rifiuti. Avrei mille esempi da farvi, ma ne cito uno, che mi è stato presentato ieri. Parliamo di legno. Se deve essere usato come combustibile, un decreto ministeriale fissa le caratteristiche delle emissioni da rispettare per la sua

combustione. Se lo stesso legno è considerato rifiuto, si debbono rispettare condizioni dieci volte più severe. Eppure, stiamo parlando dello stesso legno anche se, quando viene tagliato nelle segherie per conferirgli una forma, si creano cascami o segatura; non sto parlando di legno trattato con sostanze pericolose o altro. È sempre legno, ma le due situazioni sono ben diverse per un'azienda: se si ricade in una normativa, vi sono dei limiti; se si ricade in un'altra normativa, vi sono altri limiti.

Tenete conto che tutta la normativa riguardante i rifiuti supera il contesto dei rifiuti urbani o di certi rifiuti pericolosi e pone limiti che sono collegabili con le migliori tecniche disponibili per trattare quei rifiuti; ed è giusto che sia così. Poi, però, si vanno ad applicare gli stessi limiti ai normali processi industriali, che non sono affatto svincolati da normative, perché comunque debbono rispettare le disposizioni recate, per fare alcuni esempi, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988, dalla normativa sulle acque, dalla normativa sulla valutazione di impatto ambientale e così via. Cioè, se si tratta di materiale normalmente utilizzato nelle attività industriali, si ricade nella normativa ambientale generale. Quando, poi, si vanno ad applicare le normative sui rifiuti a certi materiali, la procedura risulta impossibile o estremamente costosa.

Una procedura estremamente costosa, nel campo dei rifiuti, ha due possibili ricadute. Se parliamo di rifiuti urbani, il costo ricade sulla popolazione e in qualche modo viene assorbito, nonostante le lamentele della gente, perché aumentano le tariffe, aumentano le tasse e non c'è possibilità di alternativa o concorrenza. Ma se il costo ricade sulle imprese industriali, le quali sono in concorrenza con le altre imprese europee o mondiali, la ricaduta diventa grave e incide direttamente sulla loro competitività.

Vorrei fare un'ulteriore osservazione. Ben ha fatto la Commissione d'inchiesta a traguardare questo argomento, ad esaminarlo ed approfondirlo: è un argomento

estremamente importante. Il Parlamento ne parla da tempo. L'articolo 14 — questo non è detto nel vostro documento — coincide esattamente con il testo che fu approvato dal Senato nella XIII legislatura. Era un progetto di legge di iniziativa del senatore Fausto Giovannelli, approvato dal Senato, esaminato dalla Camera — fu istituito un Comitato ristretto, relatore l'onorevole Franco Gerardini — con la collaborazione del ministro *pro tempore* Ronchi: si tratta di un testo che fu lungamente meditato. Il testo attuale che il Parlamento ha approvato — di iniziativa governativa — coincide esattamente con il provvedimento di iniziativa del senatore Giovannelli, con un'unica differenza: mi riferisco ad un emendamento parlamentare riguardante l'inclusione o meno, in una certa tipologia di rifiuti pericolosi, dei rottami ferrosi. Quindi, si esula completamente dall'applicazione dell'articolo 14 ai rottami ferrosi.

Abbiamo molto apprezzato a suo tempo l'iniziativa del senatore Giovannelli; abbiamo, poi, apprezzato l'iniziativa del Governo di introdurre l'articolo 14; apprezziamo, infine, l'iniziativa di questa Commissione di approfondire il tema e ci auguriamo che quanto prima si arrivi ad una soluzione. Contiamo sulla sentenza della Corte di giustizia europea perché finalmente ci vengano date norme chiare e soprattutto applicabili in tutti i paesi europei nello stesso modo, visto che oggi non è così. Riteniamo che, comunque, tutto quello che si sta facendo risponda ad un'esigenza importante: è un dovere delle istituzioni dare norme chiare ed applicabili agli operatori economici, ai controllori e ai magistrati, in modo che in qualsiasi momento, ancor prima di porre in essere dei comportamenti, si sappia se si è nella legittimità oppure no.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'ingegner Flavio Bregant, direttore tecnico della Federacciai: potremmo dire *lupus in fabula*. Prego, ingegnere.

FLAVIO BREGANT, *Direttore tecnico della Federacciai*. Ringrazio il presidente e

la Commissione per questa audizione, che ci consente di scambiare le opinioni e valutare quel che sta succedendo oggi in un settore industriale importante come quello siderurgico.

Vorrei focalizzare brevemente alcuni punti che ritengo importanti per la discussione. Stiamo parlando della siderurgia, settore nel quale il nostro paese è il secondo produttore in Europa, con 27 milioni di tonnellate di produzione di acciaio. Parliamo, inoltre, di 17 milioni di tonnellate di rottame ferroso utilizzato in Italia: il nostro paese è il primo utilizzatore di rottame ferroso in Europa per la realizzazione di prodotti siderurgici; prodotti siderurgici che non sono la panchina colorata, sviluppata a livello locale riutilizzando qualche tipologia particolare di rifiuti, bensì i prodotti che tutti conosciamo: il tondo per il cemento armato, le travi dei ponti, e via dicendo, fino alle padelle che teniamo in casa. Ripeto, si tratta di 17 milioni di tonnellate di rottame, di cui circa 13 milioni provengono dal territorio nazionale — residui di lavorazione, demolizioni di impianti industriali, e via dicendo — e 5 milioni arrivano dal mercato internazionale, europeo ed estero.

Come ho detto, non siamo su una scala prettamente locale: i numeri che ho voluto esporre, proprio per significare la dimensione del fenomeno, sono una piccola parte dei flussi internazionali e intercontinentali di rottame. L'Europa stessa esporta 8 milioni di tonnellate di rottame verso gli Stati Uniti e il *far east* e ne importa un milione in più (9 milioni di tonnellate). Questi flussi internazionali tra il sud est asiatico, la Cina, gli Stati Uniti, la Turchia e l'Asia fanno diventare il rottame un problema globale, assolutamente mondiale. Si registrano persino quotazioni di prezzi a livello internazionale, da Rotterdam a Hong Kong, fino alle nostre camere di commercio che si preoccupano di quotare non certamente i rifiuti, bensì i materiali prodotti e il rottame: tipica è la camera di commercio di Milano,

cui si ricorre spesso come riferimento giuridico-normativo nelle cause e nei tribunali.

Fatta questa panoramica del settore siderurgico, entriamo nello specifico. Qual è la definizione giuridica per designare il rottame utilizzato dalle aziende siderurgiche? Lo *status* giuridico, equivalente in tutto il mondo, è quello di materia prima secondaria, da noi sancito da una serie di provvedimenti legislativi fino al decreto Ronchi, che consideriamo la pietra miliare di tale definizione. Il decreto Ronchi sancisce, infatti, che il rottame lavorato, rispondente da un lato a determinate specifiche merceologiche, dall'altro a specifiche ambientali — tra l'altro, l'unico paese ad aver fissato delle specifiche ambientali per il rottame da utilizzare nelle acciaierie è l'Italia — è una materia prima seconda: lo dice il decreto Ronchi, lo spiega l'ex ministro Ronchi in una circolare e, se vogliamo, lo interpreta meglio l'articolo 14 già citato.

C'è da aggiungere che, al di là di una situazione esasperata in Europa, dove la definizione giuridica di rifiuto lascia il campo a svariate interpretazioni — quasi ogni paese l'ha interpretata in modo diverso —, nessuna acciaieria in Europa e nel mondo, oggi, è soggetta a chiedere un'autorizzazione al riutilizzo dei rifiuti per fondere il rottame. Le acciaierie sono autorizzate a fare le acciaierie in quanto tali e, quindi, a fondere rottame, che è il cento per cento della materia prima. L'acciaieria elettrica utilizza al cento per cento rottame ed energia elettrica e dà vita al prodotto siderurgico.

Dato questo *status* giuridico, qual è il problema che è nato nel settore siderurgico, in ordine alla definizione di rottame? Di fatto, c'è stata una situazione di crisi per tutto il settore del recupero nell'estate 2002, causata da interpretazioni difformi della normativa — non a macchia di leopardo, ma da parte di pochissimi magistrati del nord est, di Udine e di Venezia — prima sul rottame, poi su altri materiali, con le quali si è deciso che questi potessero essere definiti « rifiuti ». Tale situazione ha portato al blocco delle frontiere

— ho detto in precedenza che arrivano circa 5 milioni di tonnellate di rottame dall'estero — e a sequestri di materiale nei porti, quindi al rischio concreto di fermata produttiva. Nel caso, poi, del rottame siderurgico, il mercato nazionale ha subito impennate speculative dovute alla carenza di materiale.

A differenza di quanto si legge nel vostro documento, l'articolo 14, che reinterpreta e dà valenza legislativa ai concetti esplicitati dal decreto Ronchi e dalla circolare ministeriale, di fatto ha risolto la situazione di crisi, perché quei magistrati che avevano disposto i sequestri, alla luce dell'articolo 14 non hanno persistito nella propria azione; anzi, la Corte di cassazione è intervenuta, disponendo il dissequestro dei materiali — in alcuni casi ancora in corso, dato che le procedure sono lunghe; ciò ha portato al dissequestro di quasi tutto il materiale che era stato bloccato e messo da parte in attesa di sentenza.

Tale situazione è andata avanti per un anno fino ad oggi: ancora una volta, un magistrato, in una situazione tra l'altro molto critica e nevralgica per il paese — mi riferisco al porto di Venezia, quello maggiormente utilizzato dall'industria siderurgica, situata per lo più nel nord Italia —, ha deciso, a seguito delle contestazioni della Commissione europea, di disapplicare l'interpretazione dell'articolo 14 e, quindi, di considerare rifiuto il rottame. Ha tenuto, così, il porto bloccato per cinque mesi. Tra l'altro, mentre da questa azione è stato interessato soltanto il porto di Venezia, tutti gli altri magistrati competenti per territori interessati da sbarco, trasporto o utilizzo del rottame in Italia, hanno consentito che proseguisse normalmente l'attività dei porti, essendo utilizzato il rottame come materia prima. Pertanto, il rottame che non riusciva a giungere a Venezia, andava a Monfalcone, a Ravenna o a Genova: ovviamente, non avendo questi porti le capacità fisiche di scarico del porto di Venezia, potevano far fronte fino ad un certo punto all'approvvigionamento, mentre il resto del materiale veniva dirottato via Capodistria o

altri porti dell'Europa e trasportato via terra in Italia, passando attraverso la regione Veneto — lo dico come nota di colore — dove non si permetteva lo sbarco del materiale a Venezia, ma se ne consentiva tranquillamente il transito sul territorio, per far arrivare il materiale a Brescia o nelle altre province siderurgiche.

Anche in questo caso, ci troviamo davanti ad una distonia interpretativa, che nell'estate 2002 ha interessato pochi magistrati e nell'estate 2003 un solo magistrato. La situazione di Venezia non si è ancora risolta: gli arrivi al porto di Venezia sono stati sbloccati per due categorie di materiali, che lo stesso magistrato — da voi, tra l'altro, audito — ha deciso di far passare lo stesso, pur considerandole rifiuti, con una procedura abbastanza complessa e inusuale, inventata sul momento. Ciò ha consentito un momento di respiro, ma non certamente non di risolvere il problema.

Fatta questa fotografia della situazione, vorrei fare un paio di considerazioni sul vostro documento e sul suo tenore; considerazioni che hanno sollecitato la nostra richiesta di audizione, in quanto volevamo un confronto, per poter dire ed esplicitare la nostra opinione in merito.

L'articolo 14 — che, se vogliamo, non ha aggiunto niente dal punto di vista legislativo, ma ha meglio interpretato la situazione precedente — ha di fatto costituito non un elemento di disordine giudiziario, bensì un elemento di riordino interpretativo: se prima vi era una situazione in cui il 90 per cento dei magistrati affermava che si trattasse di una materia prima — e qualche magistrato affermava il contrario —, dopo l'articolo 14 è rimasto un solo magistrato a giudicare in difformità dagli altri magistrati e, addirittura, dalla Corte di cassazione.

Questo dà un segnale di come sia importante arrivare ad un'interpretazione corretta della definizione di rifiuto, interpretazione che, per inciso, non può essere caso per caso: con i volumi che vi ho esposto in precedenza, le acciaierie italiane vedono arrivare in azienda ogni giorno 150 tra camion e carri ferroviari di

materiale: è chiaro che non si può decidere caso per caso, ogni giorno, su centocinquanta carichi diversi, che debbono essere scaricati nell'arco della giornata, processati e fusi!

Vorrei fare un'ulteriore considerazione sulla resistenza degli imprenditori. La vostra relazione esplicita e indica, tra i principali motivi di resistenza degli imprenditori, un fattore culturale: ovvero, l'imprenditore sarebbe poco propenso ad essere qualificato come riciclatore di rifiuti, invece di imprenditore siderurgico. Ebbene, io lavoro da tredici anni a diretto contatto con gli imprenditori del settore e so che della questione si parla spesso nei consigli direttivi. Credo che sia un problema decisamente minore rispetto al resto. La forte resistenza degli imprenditori nasce da un discorso di competitività delle aziende italiane nel mercato globalizzato europeo e mondiale. Come ho già detto, in nessun altro paese si ha bisogno, per le acciaierie, di autorizzazioni all'utilizzo del rifiuto: si è ben visto — come ha detto il collega Morini — che non è una questione nominalistica, bensì di costi per le acciaierie che già oggi, in Italia, sono i più elevati, per le materie prime, per l'energia elettrica, il gas, la manodopera, e così via. A questo punto, andiamo ad aggiungere altri costi che gli altri paesi non sostengono e non caricano sulle loro acciaierie. Si origina, così, un grave problema di competitività: è questa la ragione fondamentale della forte resistenza ad applicare unilateralmente una definizione diversa e, dunque, un'operatività diversa da quella che si ha nel resto dell'Europa e del mondo.

La protezione ambientale è sicuramente uno dei cardini della normativa europea, nonché uno degli obiettivi finali della normativa nazionale. Con riguardo alla problematica della protezione ambientale, vorrei ricordare che le acciaierie sono soggette ad una legislazione particolare; a livello europeo, è in vigore la normativa sulla prevenzione integrata dall'inquinamento (l'acronimo inglese è IPPC), che comporta l'obbligo dell'utilizzo



delle migliori tecniche disponibili per la produzione. Già sviluppate a livello europeo, sono attualmente in corso di approvazione le migliori tecniche disponibili a livello nazionale, derivate direttamente da quelle europee: il 25 prossimo venturo si terrà una seduta della Conferenza Stato-regioni per l'approvazione del documento tecnico. Ebbene, le acciaierie dovranno utilizzare le migliori tecniche disponibili per la prevenzione e l'abbattimento dell'inquinamento, evidentemente studiate proprio per l'utilizzo del rottame, non per l'utilizzo di qualcos'altro, indipendentemente da come il rottame si chiami. Sono state studiate le caratteristiche del rottame e, di conseguenza, come si possa procedere all'abbattimento dell'inquinamento, che si tratti di rifiuto, di materia prima o di altro.

Del resto, in molti casi l'Italia ha anticipato l'adozione dei livelli prestazionali stabiliti dalle normative. Siamo ai livelli più bassi in Europa per le emissioni nelle acciaierie e la Germania addirittura ci contesta di aver indirizzato sui nostri livelli di abbattimento il documento europeo sulle migliori tecniche disponibili; siamo addirittura all'avanguardia nella protezione ambientale! Allora, chiamarlo « rifiuto » non aggiunge niente, da questo punto di vista, al trattamento del rottame, ma aggiunge solo i costi che abbiamo preso in considerazione.

Per concludere, tornerei su un aspetto sottolineato dal collega Morini: il Governo sta difendendo l'articolo 14 ma sta trattando in modo particolare il problema delle materie prime per il settore industriale nazionale, specialmente delle materie prime siderurgiche. Il nostro presidente, non più tardi di giovedì scorso, è stato audito dalla Commissione politiche dell'Unione europea proprio su questo tema. Esiste un osservatorio siderurgico presso il Ministero delle attività produttive, a cui partecipano i ministeri delle attività produttive, dell'ambiente e delle infrastrutture, nonché i sindacati. È un tavolo di concertazione per risolvere i problemi delle materie prime in Italia, che oggi si pongono in termini di carenze e di

costi: tanto per dire, lo scorso anno il rottame metallico costava 70 euro a tonnellata; a marzo di quest'anno, sui mercati internazionali ha toccato i 400 euro a tonnellata! E lo stesso si può dire per il *carbon coke*. Allora, si pone un problema di competitività dell'azienda siderurgica europea — di cui la materia prima rappresenta un nocciolo fondamentale — che il Governo sta cercando di risolvere.

Quel che chiediamo, dopo questa breve esposizione, è che non vengano aggiunti ulteriori vincoli, ulteriori complessità procedurali, ulteriori adempimenti e costi in un ambito già delicato per l'industria nazionale. Auspichiamo tutti, naturalmente, che a livello europeo e mondiale si risolva la questione nei tempi più rapidi.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Morini e l'ingegner Bregant che sono stati così cortesi da offrirci un interessante panorama, un interessante punto di vista che credo sia particolarmente utile per noi.

La Commissione si sta occupando di questa materia ormai da oltre un anno. Peraltro, ha anche organizzato un seminario, una giornata di studi su questa materia, in collaborazione con l'Università di Salerno, alla quale abbiamo invitato i vertici della loro associazione. In modo non rituale, abbiamo ritenuto utile audire i rappresentanti della Confindustria a documento già in fase di discussione. L'abbiamo fatto consapevoli della necessità e dell'utilità delle considerazioni che loro facevano.

La valutazione di fondo di questa Commissione è che, se l'articolo 14 fosse stato strumento utile, probabilmente il Governo non avrebbe ritenuto di dover tornare sull'argomento ripetutamente, tentando di tornare sull'argomento nella delega, tentando di tornare sull'argomento nella scorsa finanziaria. Questo è il sintomo più evidente che l'iniziativa positiva dell'articolo 14, al cospetto di una evidenza inopugnabile di confusione interpretativa, ha disegnato più disastri e più disagi di quanti probabilmente, opportunamente, voleva evitare.

In questo senso è la riflessione che stiamo facendo, in questo senso speriamo che si trovi una strada comune di livello europeo che non danneggi le imprese. L'obiettivo non è quello di danneggiare il sistema industriale del nostro paese, men che mai nella sua capacità di competitività internazionale, ma nel fare questo occorre avere sempre lo sguardo ben attento nei confronti delle sensibilità ambientali. Mi pare che le cose ascoltate da loro sono anche in questa direzione e perciò vi ringraziamo per l'utile contributo che ci avete offerto. Grazie e buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di rappresentanti di Confcommercio, Confagricoltura, Confartigianato, Confederazione italiana piccola media industria privata (CONFAPI), Confesercenti, Lega delle Cooperative, Confcooperative, Confederazione nazionale artigianato (CNA), Confederazione italiana agricoltori (CIA), Casartigiani, Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (CLAAI).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti di Confcommercio, Confagricoltura, Confartigianato, Confederazione italiana piccola media industria privata (CONFAPI), Confesercenti, Lega delle Cooperative, Confcooperative, Confederazione nazionale artigianato (CNA), Confederazione italiana agricoltori (CIA), Casartigiani, Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (CLAAI).

Con l'odierna seduta si è convenuto di aderire alla richiesta di audizione avanzata dalle associazioni di categoria in merito alla problematica inerente alla definizione normativa della nozione di rifiuto. In particolare, hanno chiesto di essere ascoltati in Commissione i rappresentanti di Confcommercio, Confagricoltura, Confapi, Confesercenti, Lega delle cooperative, CIA, Confartigianato, CNA, Confcooperative, Casartigiani, e CLAAI. Con l'odierna audizione la

Commissione intende conoscere l'orientamento e le valutazioni delle suddette associazioni di categoria in merito alle specifiche problematiche afferenti alla definizione giuridica della nozione di rifiuto. Nel rivolgere un saluto e un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al dottor Tommaso Campanile, rappresentante della Confederazione nazionale artigianato.

TOMMASO CAMPANILE, *Rappresentante della Confederazione nazionale artigianato (CNA)*. Presidente, innanzitutto vorremmo ringraziare la Commissione per l'opportunità di questa audizione. Vorremmo dire alla Commissione che ci presentiamo qui come organizzazioni che fanno parte del tavolo dei dieci, un tavolo di concertazione. Io parlo a nome del tavolo, a nome di tutte le organizzazioni. Consegneremo pertanto un documento elaborato e sottoscritto da tutte le organizzazioni. Questo tavolo ha il compito di organizzare e di elaborare proposte comuni offrendo al Parlamento e agli altri interlocutori posizioni che sono già maturate nell'ambito di tutte le organizzazioni rappresentanti la piccola impresa che troverete in calce al documento stesso.

Abbiamo chiesto questa audizione perché abbiamo saputo che la Commissione si era impegnata anche su questa ormai annosa vicenda della definizione di rifiuto, anche perché vorremmo rappresentare alla Commissione e al Parlamento le difficoltà che finora le imprese, soprattutto le piccole imprese, hanno incontrato nel gestire questa materia.

Non dico nulla di nuovo, ovviamente, se illustro alla Commissione i risultati dell'azione delle piccole imprese dell'artigianato, del commercio, dell'industria e dell'agricoltura, nel gestire i propri rifiuti e soprattutto i propri residui di produzione.

Abbiamo stimato che oltre il 50 per cento dei prodotti fabbricati in queste piccole imprese hanno un'origine — totale o parziale — nel recupero degli stessi rifiuti o scarti di produzione.

È una voce importante nell'economia delle nostre imprese, è una voce importante, quindi, nell'economia del paese. Dalla definizione di rifiuto, e quindi dalla prima definizione di rifiuto contenuta nel decreto legislativo n. 22 del 1997, ai successivi tentativi che ci sono stati di chiarire il famoso termine « disfarsi », le imprese si sono trovate di fronte a notevoli problemi, soprattutto perché c'è stata una notevole confusione degli organi di vigilanza e di controllo nella interpretazione di questa nozione di rifiuto e nella gestione dei rapporti con le imprese.

Non è la prima volta che denunciavamo questi fatti con esempi eclatanti. Uno degli ultimi è quello di un mezzo condotto da un artigiano che aveva svolto un lavoro nella Francia meridionale. Ritornando a casa — perché abitava nella provincia di La Spezia — gli è stato sequestrato il mezzo per trasporto illegale transfrontaliero di rifiuti. Questo artigiano portava solo legna da ardere.

Purtroppo queste disfunzioni hanno portato alcune attività a non gestire più la propria produzione utilizzando gli scarti della produzione o i materiali postconsumo, naturalmente con notevole danno.

Se questi sono gli antefatti, è chiaro che l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 che ha teso a definire meglio e a interpretare il termine disfarsi, a definire meglio quando un rifiuto è tale o quando invece è una materia prima seconda da poter riutilizzare nel ciclo della produzione, era stato visto come soluzione ai problemi che sono stati appena posti.

Purtroppo, così non è stato, nel senso che neppure l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 ha fugato i dubbi e i problemi, tant'è che questo ha avuto un riscontro con le sentenze dei tribunali che hanno di fatto e di diritto disapplicato l'articolo 14. Quindi, questo è un problema che rimane. Secondo noi va trovata una soluzione.

La Commissione — abbiamo letto nella bozza di documento — auspica e immagina che sicuramente questa soluzione sulla nozione di rifiuto, con una definizione più

chiara della nozione di rifiuto, vada trovata a livello comunitario ed è quanto abbiamo sempre proposto e auspicato anche come organizzazioni di categoria; ciononostante, però, noi assistiamo ad una situazione di questo tipo. Ci sono paesi che molto più pragmaticamente hanno adottato procedure e soluzioni diverse che consentono agli operatori di avere una vita un po' più tranquilla, qualche certezza in più e qualche dubbio in meno: in paesi come l'Inghilterra piuttosto che in Danimarca o nella stessa Germania, non c'è il conflitto, soprattutto con le istituzioni e gli organi di vigilanza, che invece da noi purtroppo ancora esiste. Esiste e ogni giorno si aggrava sempre più.

Quindi, come la stessa Commissione ha detto nel quinto programma d'azione, bisogna chiarire più compiutamente la definizione di rifiuto per rendere chiaro ciò che è rifiuto e ciò che non lo è e si può auspicare che questo avvenga, speriamo in tempi brevi, a livello comunitario. Nel frattempo, però, desideriamo cogliere questa occasione per invitare la Commissione stessa ad approfondire questa discussione, per valutare se si può anticipare il lavoro che la Commissione dovrà fare per giungere a una definizione giuridica di rifiuto che, garantendo la tutela dell'ambiente, garantendo la sicurezza e la salute, comunque dia una risposta di chiarezza agli operatori.

Noi abbiamo settori, lo ripeto, dove questa voce è assolutamente importante perché sono settori produttivi in cui l'attività consiste nella trasformazione di questi materiali. Se questi materiali diventano più rarefatti perché assumendo la veste di rifiuto acquistano valori economici più elevati, per cui diventa molto più oneroso trattarli e trasformarli, alla fine vi saranno settori, come quello dei rottami ferrosi — citato pure nel documento della Commissione — dove il materiale, anche per motivi di attività industriali di altri paesi come la Cina e il Giappone, è assolutamente rarefatto e l'industria (non solo la grande industria ma anche le piccole attività italiane) dovrà accontentarsi sempre più di rot-

tami ferrosi più scadenti con notevoli problemi per la composizione di tale rifiuto. Ma non è solo questo: il problema riguarda tutto il settore tessile, soprattutto in alcune aree, come Prato e il Piemonte, e il settore dell'agroalimentare.

Noi auspichiamo che la Commissione prenda in considerazione la possibilità di individuare dei materiali per non classificarli come rifiuto, con la possibilità di identificarli attraverso l'adozione di criteri generali assolutamente oggettivi, o comunque molto oggettivi, che non consentano di compiere operazioni illegali o comunque dannose per l'ambiente o la salute. Tra i criteri che volevamo proporre alla Commissione per prendere in considerazione la possibilità di elaborare una normativa in tal senso, potrebbero esserci quello dell'effettività del riciclo senza trattamenti per questi materiali, che questi materiali siano solo quelli che provengono dalle attività produttive, cioè dalla trasformazione di beni, quindi residui della produzione e non il postconsumo, che non abbiano caratteristiche di pericolosità, che siano sostanzialmente o direttamente immessi sul mercato e consumati come beni primari.

Riteniamo che con criteri siffatti o con altri analoghi si possa immaginare un mercato che consenta di rivalorizzare questi materiali, di non considerarli rifiuti, perché comunque vengono utilizzati in ciclo di produzione direttamente e senza trattamento, e in cui queste operazioni comunque sono garantite e garantiscono la tutela ambientale e l'ecocompatibilità, perché riteniamo che tra questi non ci debbano essere materiali che abbiano caratteristiche di pericolosità. Allo stesso modo, riteniamo debbano essere individuate procedure e modalità per fissare i criteri. Perché i rifiuti — residui di produzioni pericolose, rifiuti da postconsumo e quant'altri — siano identificati come tali, occorrono procedure e modalità che consentano di stabilire effettivamente il momento in cui questi

materiali escono dal regime dei rifiuti, nella loro utilizzazione, e entrano in quello delle materie prime.

In questa fattispecie, il modello già sperimentato, e secondo me positivamente, è quello immaginato e riportato nel decreto del 5 febbraio 1998 sui rifiuti non pericolosi e in quello successivo sui rifiuti pericolosi, perché lì vengono definiti la provenienza dei materiali, le caratteristiche del materiale proveniente da un'attività di trattamento, e quindi la destinazione che questi materiali possono prendere per venire riutilizzati. Sono caratteristiche che, se rispettate, danno ogni garanzia per il loro riutilizzo in termini di ecocompatibilità.

Chiudo ricordando che noi abbiamo vissuto momenti assolutamente problematici. Molti operatori non sapevano — e non sanno tuttora peraltro — se e quando gestiscono o non gestiscono rifiuti. Quello che non solo auspichiamo, ma chiediamo con forza è che il Parlamento sia impegnato a risolvere il problema. Nel ringraziare la Commissione per il lavoro pregevole e per il provvedimento che sta venendo fuori, ricordo che sono ovviamente qui rappresentate tutte le piccole imprese, le quali traggono spesso la propria ragione di esistere dalla gestione stessa dei rifiuti. Essendo una componente importante, prima si risolve un problema economicamente rilevante per le stesse imprese e per il paese e meglio è.

**PRESIDENTE.** Ho motivo di ringraziare la Confindustria, la Confcommercio, la Confagricoltura, la Confapi, la Confercenti, la Lega delle Cooperative, la CIA, la Confartigianato, la CNA, la Confcooperative, la Casartigiani e la CLAAI per il contributo positivo, di merito, di qualità, che ci è stato offerto, che per noi costituisce sicuramente un elemento ulteriore di approfondimento. In genere le audizioni tendiamo a svolgerle prima della presentazione del nostro documento, però abbiamo ritenuto che il vostro osservatorio fosse particolarmente privilegiato e ci è sembrato utile, prima dell'approvazione, anche in una fase in

cui sono possibili e probabili ulteriori elementi emendativi, di ascoltare la vostra posizione.

A noi interessa che le due questioni siano ben collegate: da una parte, consentire alle piccole e grandi imprese di operare sempre in un regime di assoluta certezza e di assoluta serenità, anche nel rispetto di una competitività globale, dall'altra avere la certezza assoluta sul materiale, per avere una tracciabilità permanente ai fini delle tutele ambientali. Su questo terreno, ci rivolgeremo al Parlamento e al Governo per individuare soluzioni condivise che possano risolvere le questioni che abbiamo ascoltato. In questo

senso, nell'acquisire la documentazione che avete predisposto, mi permetto di ringraziarvi e di augurarvi buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,45.**

---

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

*Licenziato per la stampa  
26 luglio 2004.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO