

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

122.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 GENNAIO 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO RUSSO**

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|---------------------------------|---|--------------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | | Piglionica Donato (DS-U) | 11, 14, 16 |
| Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 3 | Savo Benito (FI) | 10 |
| Audizione del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, Altero Matteoli, e del direttore generale del servizio qualità della vita, Gianfranco Mascazzini: | | Specchia Giuseppe (AN) | 10 |
| Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 3, 10, 11, 14 15, 17, 18, 19 | Sodano Tommaso (Misto) | 13, 14, 17, 18 |
| Banti Egidio (MARGH-U) | 12 | Audizione del presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Alfonso Maria Rossi Brigante: | |
| Coronella Gennaro (AN) | 15, 19 | Russo Paolo, <i>Presidente</i> | 19, 23, 25, 27 |
| Matteoli Altero, <i>Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio</i> | 3, 11, 13, 15 16, 17, 18, 19 | Rossi Brigante Alfonso Maria, <i>Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pub- blici</i> | 19, 24, 25, 26, 27 |
| Mascazzini Gianfranco, <i>Direttore generale del servizio qualità della vita</i> | 18 | Savo Benito (FI) | 23, 24, 25, 26 |
| | | Sodano Tommaso (Misto) | 25 |

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO

La seduta comincia alle 13,35.

(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 dell'ambiente e della tutela del territorio, Altero Matteoli, e del direttore generale del servizio qualità della vita, Gianfranco Mascazzini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, Altero Matteoli, e del direttore generale del servizio qualità della vita, Gianfranco Mascazzini.

Ricordo che, secondo quanto concordato in sede di programmazione dei lavori dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, la Commissione svolgerà l'audizione all'ordine del giorno al fine di acquisire elementi informativi sullo stato di attuazione della vigente normativa in materia di gestione del ciclo dei rifiuti, con particolare riguardo alle specifiche problematiche riguardanti le regioni in stato di commissariamento per l'emergenza rifiuti.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, do subito la parola al ministro Matteoli, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione in esito alla relazione. Prego, signor ministro.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.* Grazie, presidente. Premetto che il mio intervento non sarà breve, in quanto le richieste formulate dalla Commissione sono ampie e meritano un'audizione particolareggiata.

Vorrei partire dal quadro comunitario. È necessario premettere che la politica del Governo in materia di gestione dei rifiuti si muove rigorosamente all'interno del quadro comunitario. E ciò non per semplice adeguamento ma per una reale condivisione e conseguente adesione ai principi della corretta gestione dei rifiuti, basata sulla prevenzione quale intervento prioritario e successivamente sull'utilizzo, il riciclo e il recupero di materia e di energia, individuando lo smaltimento in discarica solo come opzione residuale. Si tratta dei principi già contenuti in parte nel quinto programma di azione comunitario per il 1993 ed enunciati nella strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti per il 1996, sanciti in maniera definitiva nel sesto programma d'azione per l'ambiente approvato nel 2002.

L'integrazione dei principi di protezione dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre politiche ed attività viene ritenuta, a livello comunitario e nazionale, attività strategica. Ciò comporta interventi continui sulla normativa.

Per quanto riguarda le tematiche per le quali si prevede la necessità di aggiornare ed elaborare *ex novo* la normativa comunitaria, il sesto programma cita espres-

mente i rifiuti da costruzione e demolizione, i fanghi di depurazione, i rifiuti biodegradabili, gli imballaggi (revisione della direttiva n. 94/62/CE, già operata con il regolamento CE n. 1882 del 2003 e con la direttiva 2004/12/CE), le pile e le spedizioni di rifiuti. Si prevede, inoltre, la necessità di precisare la definizione di « rifiuto » nonché di rielaborare gli allegati della direttiva quadro relativi alle operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti. Un quadro dello stato di attuazione delle principali direttive comunitarie in materia è riportato nel Rapporto rifiuti APAT — Osservatorio nazionale rifiuti 2003.

Allo stato, rimangono da adottare le norme di recepimento della direttiva che ha rivisto la n. 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio e ha aggiornato gli obiettivi di recupero, stabilendo quelli da raggiungere entro il 2008.

Passando dal quadro comunitario alla normativa nazionale, in coerenza con i principi comunitari la normativa italiana sui rifiuti — inquadrata nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (noto anche come decreto Ronchi) — è orientata ormai da tempo alla realizzazione di un sistema di gestione integrata che punta ad ottimizzare la riduzione a monte della produzione di rifiuti e il riciclo e il recupero di materiale ed energia e, al tempo stesso, consente di ottenere il duplice risultato della valorizzazione economica della risorsa rifiuto e della tutela della qualità ambientale.

In un corretto sistema di gestione integrata dei rifiuti, lo smaltimento viene quindi a costituire una fase residuale, mentre la raccolta differenziata finalizzata al recupero assume un ruolo prioritario in quanto consente di ridurre significativamente il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento e di valorizzare le componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta.

A valle di tale azione, i rifiuti indifferenziati sono suscettibili di trattamento per la produzione di combustibili derivati da rifiuti, la cui valorizzazione energetica può svolgere un ruolo rilevante all'interno del sistema di produzione di energia ri-

cavata da fonti rinnovabili, in accordo con gli impegni assunti dall'Italia per l'attuazione del Protocollo di Kyoto. Il potenziale rimanente offerto dal settore è ancora molto elevato.

Dal Rapporto rifiuti APAT-Osservatorio nazionale rifiuti 2004 si rileva, infatti, che la percentuale di rifiuti urbani destinati ad incenerimento nel 2003 è pari soltanto al 10,5 a fronte di una media europea del 18 per cento. Per quanto riguarda i rifiuti urbani, il decreto ha fissato degli obiettivi di raccolta differenziata ed è stato previsto — quale disincentivo economico — di legare al raggiungimento degli stessi obiettivi l'entità della tassa regionale da pagare per lo smaltimento dei rifiuti in discarica. A fronte dell'obiettivo finale — previsto al 2003 — del 35 per cento di raccolta differenziata, la media italiana per il 2003, rilevata dal Rapporto rifiuti 2004, è del 21,5 per cento, così suddivisa per le macroaree geografiche: 33,5 per cento al nord, 17,1 al centro e 7,7 al sud.

Le regioni hanno avuto il compito di definire piani per la gestione dei rifiuti che garantiscano lo sviluppo di politiche di prevenzione e di recupero e la realizzazione del sistema di gestione integrata delineato dalla normativa. La pianificazione è stata effettuata in tutte le regioni. Nel corso del quinquennio 1999-2004, i piani dichiarati conformi dall'Unione europea sono passati da 2 a 10, ma anche per le regioni per cui non sia stata ancora raggiunta la piena conformità si sono comunque registrati importanti passi avanti rispetto all'inizio della programmazione. Nella maggior parte dei casi la non conformità riguarda solo alcuni piani provinciali o specifiche sezioni di piano (imballaggi, rifiuti pericolosi, eccetera).

Per superare la frammentazione della gestione dei rifiuti urbani, il decreto Ronchi ha previsto all'interno di ciascuna regione la creazione di ambiti territoriali ottimali (ATO). Il territorio di ciascun ATO coincide di norma con la provincia e il piano d'ambito dovrebbe, in accordo con la pianificazione regionale, garantire mediante una propria attività di programmazione l'autosufficienza a livello impianti-

stico e gestionale per quanto riguarda i rifiuti urbani prodotti nell'ambito stesso.

Su tale aspetto permangono, nella pratica, problematiche dovute alla difficoltà di localizzazione di nuovi impianti, in special modo degli impianti di termovalorizzazione. Per questo, la quota di termovalorizzazione dei rifiuti in Italia risulta di gran lunga inferiore alla media europea. Ciò nonostante, per quanto riguarda la termovalorizzazione dei rifiuti l'attuale normativa fissa limiti alle emissioni molto rigorosi e nettamente inferiori a quelli previsti per le centrali termoelettriche. Ne consegue che le tecnologie disponibili permettono di conseguire fattori di emissione ridotti e conseguenti vantaggi ambientali a parità di produzione netta di energia. Le localizzazioni degli impianti vengono comunque viste dalle comunità locali con forte diffidenza. Per comprendere la situazione nazionale della gestione dei rifiuti si rinvia alla relazione dell'APAT.

L'attività normativa del Governo — in attesa della complessiva revisione prevista nell'ambito della legge delega, pubblicata solo pochi giorni fa — si è concentrata sul completamento delle norme di riferimento del settore dei rifiuti, dovendo recuperare i ritardi e le omissioni delle precedenti legislature. In questo senso, sono state recepite o sono molto prossime al recepimento tutte quelle direttive europee che per molto tempo sono rimaste inattuato.

Il quadro generale della gestione dei rifiuti indica tre passaggi fondamentali, peraltro chiaramente indicati dalla gerarchia comunitaria: in primo luogo il riciclaggio e il recupero di materia, in secondo luogo il recupero energetico ed infine lo smaltimento finale in discarica.

Per quanto riguarda il primo livello, il Governo si è molto impegnato, agendo sia sul piano della domanda sia su quello della semplificazione e razionalizzazione. Il primo obiettivo è stato perseguito attraverso il decreto ministeriale n. 203 del 2003, che obbliga le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente capitale pubblico ad acquistare manufatti e beni realizzati con materiale riciclato nella misura minima del 30 per cento. Oltre al

decreto, sono state pubblicate circolari applicative per il settore del tessile, della carta e del legno.

Il secondo obiettivo è stato perseguito attraverso il decreto ministeriale n. 161 del 2002 per il recupero in procedura semplificata dei rifiuti pericolosi, provvedimento questo che — al contrario di quello relativo ai rifiuti non pericolosi emanato nella precedente legislatura, oggetto di condanna tra l'altro da parte della Corte europea di giustizia — è stato appoggiato e sostenuto dalla Commissione europea. Sono poi stati assunti alcuni provvedimenti, quali quelli relativi alle ceneri di pirite e ai rifiuti petroliferi delle navi, quest'ultimo inviato alla Conferenza Stato-regioni, per semplificare le procedure di riutilizzo di singoli materiali, in accordo con le indicazioni dell'Unione europea e della Corte di agire con normative specifiche caso per caso. Sempre in questo senso si colloca l'accordo approvato nel luglio 2004 tra ministero e regioni per la gestione dei sottoprodotti di origine animale, in attuazione del regolamento n. 1774 del 2002, che chiarisce l'interfaccia tra detta normativa e il decreto legislativo n. 22 del 1997.

Sempre nell'ambito della promozione del recupero di rifiuti e della riduzione della produzione dei rifiuti destinati allo smaltimento, si inquadrano altri provvedimenti settoriali quali il decreto sui veicoli a fine vita (che, oltre a razionalizzare il settore e a fornire norme tecniche per un corretto trattamento, stabilisce obiettivi di riciclaggio e recupero) e quello definito nel testo di prossima presentazione al Consiglio dei ministri, per la gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche e per il bando dalle stesse di alcune sostanze pericolose.

Anche il recupero dei materiali contenenti amianto, previo trattamento di trasformazione, e il corretto smaltimento di quanto non recuperabile sono stati recepiti nell'ordinamento nazionale, insieme alle regole per l'iscrizione all'albo delle imprese che effettuano bonifiche di questo

materiale pericoloso, in collegamento con il decreto legislativo n. 36 del 2003 sulle discariche di rifiuti.

Altra norma di enorme rilievo è il decreto di recepimento della direttiva europea 96/61/CE sulla prevenzione e sulla riduzione integrale dell'inquinamento, che prevede un'autorizzazione integrata ambientale, ovvero un'autorizzazione unica per tutti gli aspetti ambientali e l'applicazione delle migliori tecniche possibili a buona parte delle attività di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle a maggior impatto, in accordo con le indicazioni fornite dalla direttiva stessa, rappresentando così un'ulteriore garanzia per la tutela dell'ambiente e della salute. Il provvedimento è stato già approvato dal Consiglio dei ministri e dalla Conferenza Stato-regioni, città ed autonomie locali, ed è ora in discussione presso le competenti Commissioni parlamentari. Sono inoltre già state definite, con la condivisione della Conferenza Stato-regioni, le linee guida relative al settore della gestione dei rifiuti che, in conformità al campo di applicazione della direttiva, coprono le seguenti fasi di gestione e tipologie di rifiuti.

Per quanto riguarda, poi, il recupero energetico dei rifiuti, è stato già approvato dal Consiglio dei ministri e dalla Conferenza il testo di recepimento della direttiva sull'incenerimento e il coincenerimento dei rifiuti. Tale norma si collega direttamente a quella già citata sull'IPPC e al decreto legislativo n. 387 del 2003 sulle fonti rinnovabili di energia.

Per quanto attiene allo smaltimento in discarica di rifiuti non riciclabili e non recuperabili, le nuove norme — vedi il decreto legislativo n. 36 del 2003 e il decreto ministeriale del 13 marzo 2003 — predisposte dal Governo hanno sanato un vuoto normativo che perdurava da anni. Gli effetti positivi cominciano già a vedersi con un drastico calo dei rifiuti conferiti in discarica e con una ancora più sensibile riduzione del conferimento di quelli biodegradabili. La riduzione di oltre il 32 per cento nel periodo 1995-2002 ha consentito di raggiungere in anticipo gli obiettivi previsti dalla direttiva comunitaria.

Sempre nel settore dei rifiuti, è stata recepita la direttiva 2000/59/CE, relativa ai rifiuti prodotti dalle navi. In attuazione della normativa comunitaria, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 2003 sui rifiuti sanitari, che costituisce un autonomo testo unico che contempera la difesa dell'ambiente e della salute dell'uomo con il contemporaneo obiettivo di contenere la spesa sanitaria. Inoltre, è stato predisposto il decreto sul trasporto dei rifiuti, all'esame del Consiglio di Stato per la definitiva adozione. In questo campo, l'albo ha già emanato le norme relative all'iscrizione delle aziende che effettuano il trasporto dei rifiuti per ferrovia.

Per quanto attiene specificatamente alla termovalorizzazione dei rifiuti, è in corso di conclusione il recepimento della direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti, che comunque già da tempo costituisce lo standard di riferimento per gli impianti di settore realizzati negli ultimi anni anche in ambito nazionale.

È anche importante ricordare che, al fine di incentivare il recupero energetico, il CDR è stato classificato « rifiuto speciale » dalla legge n. 179 del 2002, che ha in tal senso integrato il decreto legislativo cosiddetto Ronchi. A tale proposito, si rileva che la recente legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante la delega per il riordino della legislazione ambientale, prevede che il CDR — individuato dalle norme tecniche europee UNI 9903-1 come combustibile di qualità elevata — utilizzato in combustione in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici sia escluso dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 22 del 1997. La legge delega prevede l'adozione, entro diciotto mesi, di uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative anche mediante la redazione di testi unici nel settore della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati.

Vanno citate altre disposizioni normative che rivestono importanza fondamentale nel dare impulso all'integrazione del ciclo di gestione dei rifiuti: il decreto

legislativo n. 387 del 2003 prevede disposizioni specifiche per la valorizzazione energetica delle biomasse, dei gas residuati dai processi e di depurazione del biogas e include tra i rifiuti ammessi a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili i rifiuti (compresa la frazione non biodegradabile ed i combustibili) di cui ai decreti previsti dagli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 92, ovvero di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e alle citate norme tecniche UNI 9903-1.

È prossima l'emanazione del decreto ministeriale *ex* articolo 17 dello stesso decreto n. 387 del 2003, che individua gli ulteriori rifiuti e combustibili derivati dai rifiuti ammessi al beneficio. Il suddetto decreto legislativo n. 387 del 2003 ammette la frazione biodegradabile dei rifiuti a beneficiare del regime riservato alle fonti energetiche rinnovabili e dispone l'emanazione di un decreto che individui i rifiuti e combustibili derivati da rifiuti ammessi a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili e le modalità con cui assicurare il rispetto della gerarchia comunitaria nel trattamento dei rifiuti. Il decreto del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente, è lo strumento idoneo a promuovere l'utilizzo energetico dei rifiuti, prevedendo di estendere l'accesso agli incentivi economici e ai certificati verdi in ragione del beneficio addotto alla situazione ambientale, che è massimo nell'impiego dei rifiuti biodegradabili, ma che comporta un risparmio energetico anche nel caso di rifiuti non biodegradabili.

Un breve commento meritano a questo punto i dati nazionali inerenti all'andamento della produzione di rifiuti. Per il secondo anno consecutivo assistiamo infatti ad una stabilizzazione della produzione *pro capite* di rifiuti in molte regioni. Restano alte ed in crescita solo le produzioni di quelle regioni — come la Toscana e l'Emilia-Romagna — nelle quali è largamente adottata la pratica dell'assimilazione da cui derivano produzioni *pro capite* apparentemente superiori alla media nazionale ed europea. Il mio dicastero sta verificando la congruità con le previsioni

legislative dei dati sulla raccolta degli imballaggi da parte del Conai sull'intero territorio nazionale, in riferimento agli ultimi dati certi che riguardano il 2003.

Passiamo, ora, allo stato di attuazione. Al fine di dare risposta al quesito posto per questa audizione — ovvero, il ciclo integrato dei rifiuti, con particolare riferimento alle regioni in emergenza —, nell'allegato che deposito è riportato il quadro della situazione della gestione dei rifiuti a livello nazionale. Al riguardo, si evidenzia una forte riduzione dello smaltimento in discarica, che nell'arco del quinquennio esaminato è passato dal 74,4 per cento al 53,5 per cento, parallelamente all'aumento del trattamento meccanico-biologico dei rifiuti indifferenziati (che dall'8,1 per cento nel 1999 passa al 22,2 per cento nel 2003) e del compostaggio da matrici selezionate, che nel 2003 raggiunge l'8,1 per cento del totale gestito. La quota di rifiuti avviati ad incenerimento è lievemente in crescita negli ultimi anni (dal 6,1 per cento del 1996 al 9,4 del 2003). La figura 8 dell'allegato mostra l'andamento della gestione dei rifiuti urbani nel quinquennio 1999-2003.

Tra il 1999 e il 2003, la raccolta differenziata ha fatto registrare a livello nazionale un incremento pari a 2,7 milioni di tonnellate (da 3,7 a 6,4 milioni di tonnellate), corrispondente ad una crescita percentuale del 73,3 per cento.

Con riferimento alle tre macroaree geografiche, si rileva che nel 2003 la percentuale di raccolta differenziata nel nord Italia si colloca su valori percentuali pari al 33,5 per cento, mentre nel centro Italia è del 17,1 per cento. Decisamente più bassi sono i tassi di raccolta nel sud Italia: pur se in costante crescita, la percentuale si colloca infatti al 7,7 per cento nel 2003.

Con riferimento ai dati su scala regionale, per molte regioni si rilevano livelli di raccolta differenziata che sebbene in continuo progresso sono ancora al di sotto del 10 per cento. Più in dettaglio, tra l'8 e il 9 per cento si collocano i tassi di raccolta di Lazio, Campania e Calabria, tra il 5 e il 6 per cento i tassi di Basilicata e Sicilia,

mentre al di sotto del 5 per cento si attestano i tassi di raccolta del Molise e della Sardegna.

Veniamo al compostaggio da matrici selezionate. In un contesto in cui la discarica risulta essere ancora l'opzione di smaltimento principale, negli ultimi anni — in concomitanza con la crescita della raccolta differenziata — il compostaggio dei rifiuti ha avuto un notevole incremento. Il numero complessivo degli impianti di compostaggio rifiuti da matrici selezionate è passato da 237 nel 2001 a 258 nel 2003: di tali impianti, 203 sono quelli attivi. Gli impianti non sono dislocati in modo uniforme sul territorio nazionale: il 68,2 per cento (cioè, 176 impianti) al nord, il 17,4 per cento (45 impianti) al centro, ed il 14,3 per cento (37 impianti) al sud.

Rispetto agli anni precedenti, il numero di impianti presenti al centro-sud è aumentato notevolmente, passando — a partire dal 1999 — dall'8 al 17 per cento al centro e dal 3,6 al 14 per cento al sud. Al nord, dove nel 1999 era localizzato l'88 per cento degli impianti presenti a livello nazionale, nel 2003 tale percentuale scende al 68 per cento, conseguentemente all'aumento degli impianti in altre aree del paese. Nell'allegato 7 si riporta la situazione degli impianti di compostaggio nelle regioni in emergenza.

Per quanto concerne il trattamento meccanico-biologico con produzione di frazione secca e CDR, bisogna ricordare che a valle della raccolta differenziata, nel sistema di gestione integrata dei rifiuti assume sempre maggior rilievo il trattamento meccanico-biologico del rifiuto residuo. Nell'anno 2003 sono stati sottoposti a trattamento meccanico-biologico e a produzione di CDR un totale di 7,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, con un incremento del 28 per cento rispetto al 2002. Anche il numero degli impianti conferma la crescita di settore registrata negli ultimi anni. Si passa, infatti, da 87 impianti — di cui 68 attivi — nel 2002, a 118 impianti presenti nel 2003, di cui 94 in esercizio. Gli impianti risultano distribuiti in maniera più omogenea sul territorio nazionale rispetto agli impianti di compo-

staggio, in quanto non vincolati alla presenza di un sistema strutturato di raccolta differenziata.

In particolare, al nord è localizzato il 47,9 per cento del totale degli impianti presenti nel 2003. Nel centro, la percentuale diminuisce, passando dal 32,2 al 25,5 per cento. Nel sud, invece, la percentuale si mantiene abbastanza stabile, collocandosi nell'anno 2003 al 26,6 per cento. Sono proprio le regioni meridionali a far registrare l'incremento più elevato del quinquennio di interesse, pari a circa il 50 per cento. La crescita più significativa si riscontra in Campania (+55 per cento), in Sardegna (+40 per cento) ed in Sicilia. Bisogna comunque evidenziare che il quantitativo trattato nella sola Campania nel 2003 rappresenta circa l'80 per cento del totale trattato nel sud. Tale risultato è frutto della gestione commissariale, che ha pianificato un sistema di gestione che prevede il trattamento meccanico-biologico per quasi tutte le quantità di rifiuti indifferenziati a valle della raccolta differenziata.

Lo sviluppo del trattamento meccanico-biologico registrato negli ultimi anni nel nostro sistema di gestione di rifiuti evidenzia, altresì, l'importanza del settore relativo alla produzione del CDR anche in relazione alle disposizioni introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, in materia di rifiuti sanitari. Nell'allegato 8 si riporta il censimento degli impianti autorizzati alla produzione di CDR con l'indicazione delle relative potenzialità. Nel 2003 il numero complessivo degli impianti è pari a 54, di cui 30 operativi. Dei suddetti impianti, 25 sono localizzati al nord, 20 al centro e 9 al sud. La potenzialità complessiva è pari a 7 milioni 839 mila 304 tonnellate.

Per quanto concerne la termovalorizzazione, il quadro impiantistico in Italia va modificandosi — anche se lentamente — sia attraverso la ristrutturazione e l'ammodernamento degli impianti già esistenti, il potenziamento dei forni e delle linee di trattamento, l'ammodernamento e l'adeguamento dei sistemi di abbattimento delle emissioni, l'attivazione di sistemi per lo

sviluppo energetico, sia attraverso la costruzione e la progettazione di nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e di termovalorizzazione di CDR. L'allegato riporta il quadro impiantistico in Italia dal 2000 al 2004 ed indica anche gli impianti in costruzione e quelli autorizzati, di cui si prevede la realizzazione.

Nel 2003 vi sono ancora due regioni del nord — Valle d'Aosta e Liguria — e ben quattro del sud — Abruzzi, Molise, Campania e Calabria — a non aver alcun impianto di termovalorizzazione. Per la Calabria va evidenziato che è in fase di costruzione l'impianto di termovalorizzazione di Gioia Tauro. In altre regioni la potenzialità installata è del tutto insufficiente. In generale, come negli anni precedenti, si rileva la forte disomogeneità nella localizzazione degli impianti. Infatti, dei 50 impianti operativi in Italia nell'anno 2003, 31 sono localizzati al nord, 13 nel centro e solo 6 nel sud.

Nel 2003 si assiste ad un incremento significativo degli impianti che trattano esclusivamente CDR. Si citano tra questi gli impianti di Bergamo, Colleferro, Corteleona, San Vittore e Massafra. Altri impianti trattano sia CDR o frazione secca che RU: l'impianto di Dalmine (dotato di due linee), l'impianto di Parona (con una linea), l'impianto di Verona (con due linee), l'impianto di Ravenna (con una linea). L'impianto di Pietrasanta, con due linee, tratta CDR e anche biomassa, mentre l'impianto di Scarlino, con tre linee, tratta, oltre a biomassa e CDR, una quota molto bassa di RU.

L'evoluzione normativa in atto in materia sia di incenerimento (vedi direttiva 2000/76/CE) sia di fonti energetiche rinnovabili (decreto legislativo n. 387 del 2003) determinerà certamente un aumento degli impianti di trattamento di biomasse e rifiuti di combustibili derivati da rifiuti identificati come fonti rinnovabili: sono di esempio la seconda linea di Cremona e la terza linea di Brescia.

L'analisi dei dati evidenzia che nel 2003 sono stati termotrattati, in Italia, oltre 2,8 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, a cui si devono aggiungere circa 50 mila ton-

nellate di frazione secca da trattamento meccanico di rifiuti urbani e circa 257 mila 500 tonnellate di CDR oltre agli speciali, per un totale di rifiuti pari a quasi 3,5 milioni di tonnellate.

Veniamo alle discariche. L'analisi dei dati rileva che i rifiuti urbani smaltiti in discarica ammontano a 18,8 milioni di tonnellate nel 2002 e a circa 17,9 milioni di tonnellate nel 2003. tale riduzione è imputabile in parte all'aumento della raccolta differenziata (passata dal 17,4 per cento nel 2001 al 19,2 per cento nel 2002 e al 21,5 per cento nel 2003) e in parte al consistente aumento delle quote di rifiuti urbani avviati ad impianti di trattamento meccanico-biologico. Nella tabella 5 dell'allegato viene indicata la distribuzione con maglia provinciale degli impianti di discarica di rifiuti urbani con le relative quantità smaltite nel 2003 e nel 2004.

Infine, la situazione nelle regioni in emergenza. Come precedentemente riferito, un quadro sintetico dell'attuazione del ciclo di gestione integrata dei rifiuti urbani nelle regioni in emergenza è desumibile dall'allegato aggiornato al 31 dicembre 2003. Per quanto riguarda la situazione delle regioni commissariate, com'è noto è governata dalle singole ordinanze emesse a seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza di cui alla legge n. 225 del 1992.

Allo stato, sono state confermate quattro dichiarazioni di emergenza e sono stati pubblicati i relativi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che prevedono la proroga fino al 31 dicembre 2005 per le regioni Lazio, Campania Calabria e Sicilia. Pur avendo il Consiglio dei ministri deciso — durante la fase della proroga — che i commissariamenti non sarebbero stati ulteriormente prorogati. Per quanto riguarda la regione Puglia, è in corso di valutazione da parte del dipartimento della protezione civile la proroga dello stato di emergenza.

In relazione ai risultati conseguiti nelle predette regioni nel corso della gestione commissariale per il 2004, i commissari — a seguito di specifica richiesta della direzione competente — hanno trasmesso in

questi giorni le relazioni illustrative delle attività svolte. Sono in fase di valutazione e verifica, da parte degli uffici del ministero che rappresento, le informazioni rese disponibili dai commissari delegati, con particolare riferimento alle indicazioni programmatiche di piano. Allego, altresì, la relazione sulla produzione e la gestione dei rifiuti urbani speciali in Italia, diramata dall'APAT.

A completezza della mia audizione, ricordo che ho ricevuto, in data 18 gennaio — cioè ieri — una lettera del presidente, onorevole Paolo Russo, che mi chiede di mettere a disposizione della Commissione copia della relazione trasmessa dal presidente della regione Campania, onorevole Antonio Bassolino, afferente al quadro completo delle attività svolte nelle competenze esercitate. Voglio informare la Commissione che detta relazione verrà trasmessa nei prossimi giorni. Non l'ho potuta portare qui, materialmente, perché si tratta di un carteggio assai voluminoso: non era possibile portarla a mano. Comunque, mi sembra giusto che la Commissione possa disporne; vorrà dire che la Commissione, per esaminarla, avrà la possibilità di lavorare tranquillamente per il prossimo anno e mezzo.

PRESIDENTE. Signor ministro, la ringrazio per l'approfondita relazione.

Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

BENITO SAVO. Signor ministro, innanzitutto la ringrazio per la sua presenza: lei ci tiene, come noi, a che in avvenire vi possa essere una corretta gestione dei rifiuti.

Ho ascoltato la sua relazione, nel corso della quale ad un certo punto lei ha detto che a Colleferro e a San Vittore viene prodotto il CDR. Sarebbe il caso di approfondire questa informazione, per sapere chi gliel'ha fornita e se l'informazione è corretta, in quanto a mio avviso non lo è. In provincia di Frosinone — dove io vivo —, il CDR è prodotto a Colfelice per una minima quantità (pari, se ricordo bene, ad una cinquantina di quintali) e va verso

San Vittore; pertanto, per entrare e lavorare a regime, il termocombustore di San Vittore ha la necessità di importare CDR dall'Umbria e dalla Toscana, a danno della mia provincia.

PRESIDENTE. Se c'è da importare, la Campania è pronta! Mi sembra una cattiveria importare dall'Umbria...

BENITO SAVO. Il termocombustore di San Vittore, praticamente, deve essere utilizzato per smaltire, innanzitutto, i rifiuti della provincia di Frosinone. E invece ne sono stati costruiti altri a Colleferro e, mi sembra, a Paliano.

Per quanto riguarda il nord, il CDR che viene riferito come prodotto a Colleferro, viene invece prodotto ad Anagni, in uno stabilimento che si chiama «ex Rodia»; sarebbe il caso di approfondire anche questo aspetto: se lei ha informazioni corrette, l'azione del Governo diventa efficace, altrimenti dovremo continuare ad assistere alla nostra impotenza e nessuno, poi, se la sentirà di intervenire per porre soluzione ad una problematica che ci sta particolarmente a cuore in Ciociaria.

GIUSEPPE SPECCHIA. Saluto il ministro e i suoi collaboratori e lo ringrazio per la relazione che ha svolto. Vorrei formulare brevemente tre domande.

La prima riguarda la vicenda dei commissariamenti. Se ho ben capito, il ministro ci ha tenuto a sottolineare che in precedenza si era detto che non si sarebbe più prorogato, ma che si sarebbe tutt'al più consentita una proroga finalizzata a completare soprattutto la gestione dell'impiantistica (o qualcosa del genere), ponendo fine in generale a tutti gli altri aspetti del commissariamento.

Ho preso atto, dagli organi di informazione, della diversa decisione del Governo. Mi permetto di non condividerla, ministro, perché ritengo un grave errore far permanere situazioni di gestione emergenziale, con una delegittimazione dei compiti, delle funzioni e delle prerogative delle istituzioni locali le quali — e lei lo sa, ministro — in Campania, in Puglia o al-

trove diventano una sorta di capirivolta contro tutte le scelte che si fanno! Quando il sindaco o il presidente della provincia (o chi per loro) non è responsabilizzato a risolvere i problemi della propria comunità, è troppo comodo, di fronte a scelte fatte da altri, dire sempre «no».

Non so cosa aggiungere, perché dire che mi auguro che magari l'anno venturo non vi sia un'altra proroga potrebbe significare prenderci in giro, prendere in giro soprattutto — per quanto mi riguarda — me stesso. Credo che sarebbe meglio se di rifiuti si occupasse soltanto il Ministero dell'ambiente, che conosce bene la materia. Quando intervengono altri — parliamo di protezione civile, di Presidenza del Consiglio e di altri soggetti — non se ne esce più fuori.

Un secondo quesito riguarda i termovalorizzatori. A parte l'egregio lavoro della Commissione presieduta dall'onorevole Russo, anche le Commissioni ambiente di Camera e Senato si sono occupate della tematica; in particolare, la Commissione ambiente del Senato ha ancora in corso un'indagine conoscitiva sull'impatto ambientale dei termovalorizzatori. Dal lavoro che abbiamo fatto tutti quanti insieme, senza distinzioni, dalla stragrande maggioranza dei componenti la Commissione è emersa una consapevolezza sulla validità della soluzione finale della termovalorizzazione, ovviamente a condizione che vi sia l'impiego delle migliori tecnologie possibili e che non si commetta l'errore — come succede talvolta — di andare a insediare gli impianti proprio in località dove vi siano altri problemi emergenziali sotto il profilo ambientale: la scelta del sito anche da un punto di vista psicologico, non solo ambientale, è un fatto importante.

Quello che abbiamo potuto verificare, anche nel corso di diversi sopralluoghi, è che c'è molta disinformazione. Dunque, la domanda è la seguente: non ritiene il Ministero dell'ambiente, d'accordo anche con le gestioni commissariali ma, in generale, con le regioni, di fare una campagna informativa dal punto di vista tecnico, dicendo come stiano effettivamente

le cose — poi, ognuno è libero di fare le proprie scelte — partendo dalle scuole, dai luoghi di lavoro e incentivando le iniziative dei comuni a tal fine?

C'è, poi, la vicenda dei rifiuti pericolosi. Nelle scorse settimane si è parlato molto sui giornali dei rifiuti radioattivi e dalla soluzione, che è stata adottata, di portare fuori dall'Italia alcune scorie, alcuni rifiuti di questo genere depositati in vari siti. Io ho avuto modo di leggere, tra le altre cose, la dichiarazione di un esperto dell'ENEA, il quale diceva che, certo, la tematica dei rifiuti radioattivi è di grande interesse, se ne parla molto ed è giusto che se ne parli molto, ma si parla invece molto poco — purtroppo, secondo tale esperto — dei rifiuti pericolosi e della situazione di potenziale pericolo esistente, a suo avviso, per quanto riguarda lo smaltimento finale o il deposito per un certo periodo di tempo dei rifiuti pericolosi in certe località. Vorrei sapere qualcosa di più su questo aspetto.

PRESIDENTE. Do ora la parola al collega Piglionica, con la preghiera, che so già ascoltata, di formulare domande.

DONATO PIGLIONICA. La relazione che il ministro ha predisposto naturalmente va letta, perché la quantità di riferimenti legislativi è assolutamente complessa da seguire. A parte qualche piccola cosa — adesso il collega Savo ne citava una —, mi ha colpito la dichiarazione di una non attività di termovalorizzazione in Calabria: a noi risultava che Gioia Tauro fosse già in funzione; è in fase di raddoppio di linea, ma non è ancora in funzione?

Si è detto che Abruzzo, Campania e Calabria non avrebbero impianti...

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.* Nel 2003.

DONATO PIGLIONICA. Nel 2003, perfetto. A parte queste piccole cose, io credo — questa è politica, il presidente mi perdonerà — che siamo di fronte ad una dichiarazione di fallimento di quelli che

erano gli intenti sia nostri, che sicuramente hanno un valore inferiore, sia del ministro. Ci siamo incontrati in questa sede non più di un anno fa e sembra di rieditare un film già visto: un documento unanime della Commissione che chiede la fine del commissariamento, un impegno solenne del ministro, garantito da una lettera del Presidente del Consiglio, allora inviata ai presidenti delle regioni, dicendo che quella era l'ultima proroga, seguita immancabilmente da un rinnovo praticamente già di un anno, il che significa che si dà per scontato che tutto il 2005 non sarà sufficiente. Credo che dobbiamo partire dalla presa d'atto che gli intendimenti dichiarati qui, un anno fa, in maniera credo solenne, non sono stati, per mille motivazioni, rispettati. Non voglio esprimere valutazioni in questa fase, ma credo che ci sia un fallimento.

Secondo. Si dichiara conformità alla legislazione europea nonostante in tema di rifiuti credo abbiamo accumulato procedure di infrazione, non ultima la dichiarazione della Corte di giustizia sulla non accettabilità, ai sensi della normativa europea, della definizione di rifiuto contenuta nella legge dell'agosto 2002, all'articolo 14, credo di ricordare; quindi non mi pare che vi sia conformità. Come mi pare, ministro, che continuare a propugnare la necessità di inserire i rifiuti tra le fonti da ammettere ai famosi certificati verdi sia non proprio in linea con la normativa europea, che non prevede i rifiuti quali fonte di energia rinnovabile. I biogas derivanti dagli impianti di discarica, sì; ma continuare ad affermare che la termovalorizzazione dei rifiuti sia una fonte di energia rinnovabile è un po' in contrasto con la normativa europea ed anche un azzardo, perché i costi di produzione di quei materiali sono così elevati che ritenere che questa sia energia rinnovabile non mi pare proprio in linea.

La domanda finale che le rivolgo è la seguente. Ritiene che la regione Puglia, l'unica che, sostanzialmente, non ha chiesto il rinnovo del commissariamento — credo che abbia chiesto solo la gestione stralcio della gara per la realizzazione

dell'impiantistica — possa ritenersi oggettivamente fuori dell'emergenza, laddove considerassimo che per quanto riguarda gli impianti dichiarati e immessi in gara siamo in fase assolutamente embrionale, visto che nessuno di tali piani vede avviata la sua realizzazione? Siamo contenti che la Puglia esca dal novero delle regioni commissariate; ma ci farebbe piacere capire — questo, ovviamente, dovrebbe dirlo il commissario per l'emergenza ambientale Fitto — se la situazione sia effettivamente avviata a soluzione, perché, al di là della emanazione dei bandi di gara, non ci pare di cogliere una vera inversione di tendenza.

EGIDIO BANTI. Ringrazio anch'io il ministro e i suoi collaboratori e rinnovo la richiesta di poter disporre del testo, per poterlo esaminare con cura insieme agli allegati.

Due brevissime domande. Per quanto riguarda la prima, semplicemente mi associo alla richiesta di conoscere quale sia lo stato dell'arte nel settore dello smaltimento dei rifiuti radioattivi.

La seconda domanda, invece, prende le mosse da una brevissima considerazione sulla questione del commissariamento. La nostra Commissione ha visitato, sin dal 2002 e poi ampiamente nel 2003 e nel 2004 per quanto riguarda la Campania, le regioni commissariate; in tutte le sedi ha ascoltato i commissari e i loro collaboratori annunciare che eravamo vicini al completamento del lavoro posto in capo al commissariato straordinario, con dovizia di particolari, annuncio di procedure avviate e quant'altro. Ci troviamo di fronte, come già ha osservato il collega Piglionica, ad una situazione quanto meno spiacevole per il Governo, perché è chiaro che non si può dare la responsabilità al Governo da questo punto di vista; tuttavia, mi pongo una questione, signor ministro: io non mi stupisco tanto che ci sia stata la proroga del commissariato in alcune regioni; mi stupisco della proroga dei commissari.

In Campania il commissario Bassolino si è dimesso per ragioni attinenti alla sua responsabilità ed è stato sostituito dal

dottor Catenacci; credo che, al di là della complessità della situazione campana, non si possa mettere in capo al dottor Catenacci la responsabilità dell'ulteriore ritardo che c'è. Ma nelle altre regioni abbiamo ascoltato i commissari essere non dico tranquilli, ma comunque convinti, già due anni fa, del fatto che si avvicinava il termine del commissariamento. Se ciò non è avvenuto e lo stesso commissario viene prorogato, io credo che la credibilità complessiva dell'operazione sia diminuita. Quindi vi chiedo se il Governo non si sia mai posto l'ipotesi di sostituire i commissari in situazioni in cui, evidentemente, non per responsabilità del Governo, ripeto, ma per una responsabilità che si ribalta sul Governo stesso, in un contesto spiacevole e di imbarazzo, questi continuano il loro lavoro.

TOMMASO SODANO. Mi associo anch'io alla richiesta dei colleghi di invitare nuovamente il ministro dopo che avremo letto approfonditamente la relazione, anche se dall'ascolto di quella odierna e dalla lettura delle precedenti mi sembra di cogliere una situazione per certi versi stagnante rispetto al quadro delineato dal ministro in precedenti audizioni. Quindi, mi si consenta un giudizio politico molto negativo sull'operato di questi anni ed anche sulle scelte che sono state assunte in aperto contrasto con dichiarazioni fatte, alcuni anni fa ed anche alcuni mesi fa, dallo stesso ministro sulla proroga dei commissariamenti. Vorrei ricordare che nel corso di un'audizione svoltasi in questa Commissione l'11 dicembre 2002 il ministro dichiarava che, tranne casi eccezionali, entro il 31 dicembre dello stesso 2002 si sarebbe dovuta chiudere la fase commissariale.

Non mi è parso di cogliere nelle parole del ministro la motivazione per cui si è proceduto ad una nuova proroga, se non legata alla situazione della impiantistica da realizzare, che mi sembra l'unica motivazione che possa giustificare. Del resto, questa era una polemica aperta con il ministro e con la sua struttura dirigenziale, una polemica che da anni io stesso

sto portando avanti nei confronti del ministro e del suo capo di gabinetto, dottor Togni, rispetto alla scelta di privilegiare la politica dell'incenerimento dei rifiuti come scelta strategica e, per certi versi, anche unica. Mi preoccupano anche le parole del ministro rispetto all'esclusione dal decreto Ronchi del CDR come rifiuto speciale, perché questo, alla luce del quadro, che il ministro ha delineato, di una quantità di raccolta differenziata molto bassa, significa che noi decidiamo di portare ad incenerimento la stragrande maggioranza di rifiuti prodotti nel nostro paese. Questo, con il 7,7 per cento al sud, significa che al sud decidiamo di bruciare tutto quello che viene prodotto.

La domanda che rivolgo è, dunque, quella di conoscere la motivazione per cui si è proceduto alla proroga.

Seconda questione. Il ministro già in precedenti audizioni aveva assicurato che l'impiantistica progettata in Italia era quella a tecnologia di maggiore sicurezza per la salute dei cittadini e per la salvaguardia dell'ambiente. Abbiamo ascoltato l'ingegner Agricola rispetto all'aggiornamento dell'impianto previsto nel territorio di Acerra: questi ci ha detto che, in realtà, per renderlo compatibile con la normativa europea, c'è bisogno di ulteriori adeguamenti, che quotano circa 25-30 milioni di euro. Mi pare, quindi, di poter dire che, se non avessimo avuto quell'aggiornamento, avremmo avuto un impianto sicuramente non in grado di rispondere alle esigenze.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.* Chi lo ha detto?

TOMMASO SODANO. È stato detto in sede parlamentare, in Commissione ambiente e in questa Commissione. Vorremmo conoscere anche l'esito del lavoro della commissione VIA.

Poiché è presente il dottor Mascazzini, vorrei chiedere a lui — che non so se possa rispondere oggi — di fornirci chiarimenti e di trasmettere alla Commissione una relazione di cui sono venuto a conoscenza, che riguarda l'inquinamento della falda

del comune di Acerra, che determinerebbe una situazione di tale gravità da richiedere interventi straordinari.

Passo, ora, alla questione delle ceneri. Non ho sentito una parola rispetto al destino delle ceneri, se esista un piano per le ceneri rivenienti dagli impianti di termocombustione, di incenerimento dei rifiuti. Anche a tale riguardo vorrei conoscere le intenzioni del ministero, unitamente a quelle sulla situazione dei rifiuti radioattivi, sulla quale già si sono soffermati i colleghi.

DONATO PIGLIONICA. Tra le più sorprendenti situazioni commissariali, mi permetto di chiedere notizie più precise su quelle della Calabria, dove più volte il presidente Chiaravallotti, allora commissario, oggi sostituito dal dottor Bagnato, aveva dichiarato di essere pronto più di un anno fa a rimettere il commissariamento perché non ce n'era più bisogno, tranne un'emergenza in provincia di Cosenza, comunque in via di risoluzione. Non capisco perché Chiaravallotti abbia cambiato idea.

PRESIDENTE. Il collega Piglionica mi ha sottratto una domanda.

TOMMASO SODANO. Se il presidente lo consente, vorrei chiedere al ministro a che punto sia la delega ambientale rispetto alla riscrittura di alcune norme, come ho letto sui giornali, riferite ai decreti di attuazione, in particolare rispetto alle modifiche che dovrebbero essere apportate al decreto Ronchi.

PRESIDENTE. Personalmente, porrò il ministro tre questioni rapidissime. La prima riguarda la vicenda dei commissariamenti. Nel 2003 abbiamo ascoltato non solo il ministro ma anche presidenti delle regioni e commissari, e devo dire che l'imbarazzo che ho nell'affrontare questo argomento non è nei confronti del Governo, ma è un imbarazzo che registro nei confronti di tutti coloro che noi abbiamo audito. Come ho detto, nella parte finale del 2003 noi abbiamo audito presidenti di

regione e commissari per l'emergenza rifiuti e tutti, dico tutti, ognuno con una sensibilità diversa, sembravano avviarsi alla conclusione di quella fase; non fatemi ricordare che Chiaravallotti ci chiese qualche settimana, Bassolino qualche mese, Fitto aveva quasi finito, di Cuffaro non dico.

Nel 2003 noi misurammo che, rispetto alla condizione emergenziale, le criticità erano evidenti e permanevano, ma tuttavia emergeva che l'esigenza dei presidenti delle regioni e dei commissari era rigorosamente limitata nel tempo. Alla luce di questa richiesta, noi perceivamo come forte la valutazione del ministro e del Governo per cui, come ovvio rispetto ad un'esigenza limitata, vi era una offerta di disponibilità limitata al commissariamento. Tanto che, ministro, la nostra Commissione nel 2004 non ha affrontato questo tema come emergente, ritenendo che la partita fosse per alcuni aspetti ormai chiusa, cioè si andasse verso una gestione ordinaria, ovviamente con metodi diversi (commissioni di rientro, gestione stralcio e quant'altro), comprendendo le ragioni di una organizzazione funzionale efficiente, che non buttasse via quanto era stato fatto in modo positivo.

La curiosità è capire cosa sia accaduto: non cosa sia accaduto a livello centrale, ma cosa a livello centrale si è percepito sia accaduto nelle regioni, nei commissariati; insomma, quale sia l'elemento di novità che ha indotto quei commissari e quei presidenti di regione ad una valutazione non diversa, ma completamente opposta, in modo che possa anche essere oggetto per noi di una riflessione nei prossimi giorni e nelle prossime settimane.

Seconda vicenda. Noi abbiamo compiuto un approfondimento sul recepimento della direttiva RAEE, direttiva rifiuti *hi-tech*: sulla base del testo che ci è stato fornito abbiamo delle sollecitazioni crediamo utili da fare in funzione di un recepimento che non sia solo formale, solo burocratico, ma sia efficace. Avendo audito tutti i soggetti in campo, avremmo piacere, magari anche nelle prossime ore, che l'ufficio legislativo del ministero, sol-

lecitato formalmente o anche informalmente, ci fornisca le valutazioni e le sensibilità che sono emerse.

Sensibilità che sono emerse anche su un altro tema. Più volte abbiamo detto in questa Commissione che le buone intenzioni del ministero rispetto alla vicenda della nozione di rifiuto hanno troppe volte cozzato con la inefficacia di quelle stesse buone intenzioni, inefficacia tale da portare le buone intenzioni a produrre un risultato esattamente opposto. Abbiamo audito nelle scorse settimane i rappresentanti delle associazioni di produzione e lavorazione di acciaio e rifiuti ferrosi e abbiamo compreso che il braccio di ferro ideologico nei confronti della Unione europea non solo non serve perché non condiviso, ma perché non produce risultati, anzi produce il risultato esattamente opposto. Tra l'altro, la Federacciai ci ha sollecitato a trovare soluzioni che siano di certezza interpretativa della norma, quindi capaci di dare opportunità reali anche dal punto di vista produttivo. Ci permettiamo, anche alla luce del documento che questa Commissione ha approvato all'unanimità, di sollecitare il ministro ad una valutazione comune su questo fronte.

Un ultimo elemento riguarda la considerazione sul CDR fatta dal collega Sodano. Il problema sta nel comprendere, rispetto alla specificità campana, cosa sia il CDR. Ministro, noi abbiamo elementi certi, elementi inoppugnabili, elementi testimoniali di assoluta certezza tecnica e scientifica, che ci riferiscono che quella quantità rilevantissima di balle prodotte in Campania non ha nulla a che vedere con il CDR; addirittura vi è una relazione, rappresentata qui dall'autorevolezza dei magistrati della procura di Napoli, che, autorevolmente e drammaticamente, individua come le qualità prodotte a valle dell'impianto di CDR — l'impianto di CDR produce a valle tre qualità: il CDR, la frazione organica stabilizzata e il sovrillo — dal punto di vista merceologico non sono altro che una semplice suddivisione. Quindi, le quantità e qualità merceologiche trovate nelle tre produzioni a valle dell'impianto (CDR, FOS e sovrillo) sono

uguali: si tratta solo di una ripartizione che è anche dannosa, perché onerosa, tutto sommato.

Rispetto a questo, noi crediamo che l'azione positiva del ministero, di straordinaria attenzione per una condizione che ha un'unicità che credo sia emblematica sul piano nazionale — ma, mi si consenta, probabilmente sul piano internazionale —, in un paese moderno com'è l'Italia possa essere straordinariamente efficace nel riportare tutto ad una condizione di normalità.

GENNARO CORONELLA. Per quanto riguarda i commissariamenti, condivido le osservazioni svolte dal senatore Specchia. Per quanto riguarda gli impianti, segnatamente quelli della Campania, vorrei sottoporre al ministro la questione dell'impianto di Santa Maria La Fossa: il decreto VIA risale al maggio 2001, il commissario in carica, dottor Cattenacci, ha promesso alle comunità locali che anche per questo impianto vi sarebbe stata una indagine suppletiva, proprio allo scopo di tranquillizzare le popolazioni locali. Io chiedo di sapere dal ministro se anche per Santa Maria La Fossa si stia provvedendo all'aggiornamento del decreto per la valutazione di impatto ambientale.

PRESIDENTE. Do ora la parola al ministro per la replica ai quesiti posti.

ALTERO MATTEOLI, Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Mi rendo conto che, come alcuni colleghi hanno osservato, c'è bisogno di leggere la relazione, per cui sono disponibile a tornare per un nuovo incontro. Me ne sono reso conto già ascoltando il primo intervento, quello dell'onorevole Savo; avendo preparato una relazione piuttosto lunga e piena di dati, ad un certo punto, per paura di annoiare i commissari, ho letto velocemente e quanto ho detto è stato equivocado, non per colpa dell'onorevole Savo, ma per colpa mia che, come ho detto, ho letto troppo velocemente. Si parla di Colleferro e San Vittore a proposito di termovalorizzazione, senza fare cenno a dove

si produca il CDR. Infatti, a pagina 10 della mia relazione si dice che « nel 2003 si assiste ad un incremento significativo degli impianti che trattano esclusivamente CDR » e si citano questi, non quelli in cui il CDR è prodotto. Ripeto, dunque, che condivido l'osservazione che la relazione richiede una lettura da parte dei commissari; dopo di che, se la Commissione lo ritiene opportuno, io posso tornare per un approfondimento, in relazione alle domande che sono state poste, ma anche ad altre che, eventualmente, potranno esserlo.

Perché si continua con i commissariamenti? Voi sapete che per tornare al regime ordinario vi è la necessità di costituire un comitato per il rientro, perché *ex abrupto* non lo si può fare. La novità è che nell'ultimo Consiglio dei ministri in cui si è affrontato il problema si è deciso che questa sarebbe stata l'ultima proroga. Mentre all'inizio della legislatura quando io parlavo di tornare al regime ordinario vi erano all'interno del Consiglio dei ministri, legittimamente, anche dei pareri discordi, oggi sia il Presidente del Consiglio sia tutti ministri sono concordi nel ritenere che si debba tornare al regime ordinario, nessuno ha dubbi in proposito. Ma i comitati per il rientro non avevano finito il loro lavoro e non dando la proroga si sarebbe creata una situazione per cui sarebbe stato ancora più difficile affrontare il problema. Faccio un esempio, per farmi capire meglio: Milano, che ha chiesto la proroga, sta per completare i depuratori (forse il prossimo mese andremo ad inaugurare anche il terzo ed ultimo depuratore); cosa dovremmo fare, non dare la proroga per completare? Non è stata ancora data, ma se non la dessimo creeremmo ulteriori difficoltà. Richieste da parte delle regioni continuano ad arrivare ed allora il Consiglio dei ministri ha deciso che, comunque, questa era l'ultima proroga che avremo dato.

La Puglia, invece, chiede una cosa diversa, è vero; infatti nella relazione io ho detto che è in corso di valutazione la proroga o meno. Un commissario a proposito della Puglia ha parlato di situazione stagnante. In Sicilia sono stati approvati

quattro termovalorizzatori: i problemi per la loro costruzione sono sempre i soliti. In Puglia, è stata fatta la gara d'appalto e sono stati assegnati i quattro termovalorizzatori da costruire.

DONATO PIGLIONICA. In Puglia sono due.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. No, sono quattro.

DONATO PIGLIONICA. Per uno è stata bloccata la gara.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Sì, ma addirittura erano cinque, poi sono diventati quattro. Comunque, per quattro su cinque già si sa chi deve costruire. So che ci sono dei ricorsi...

DONATO PIGLIONICA. Se in Campania avessimo ragionato così, la gara è iniziata nel 2000, nel 2005 avremmo avuto i termovalorizzatori.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. A quest'ora avremmo risolto. Però anche in Campania un fatto nuovo è avvenuto, perché finalmente si è partiti, anche se tra mille difficoltà. Comunque, per quanto riguarda i commissariamenti, chi vi parla è convinto più di voi della necessità di tornare al regime ordinario. Una cosa è farlo da ministro dell'ambiente, quando il problema è sul tavolo e deve essere risolto; una cosa è farlo da una posizione diversa. Però oggi non esiste più nessuno all'interno del Governo che non abbia questa convinzione.

Rispondendo al senatore Specchia, che oltre al problema dei commissariamenti ha posto quello dei termovalorizzatori e di una informazione più corretta, posso dire che questa mattina, finalmente, si è insediata la commissione per la comunicazione, che era prevista dalla norma ma che, per una serie di difficoltà, non era stata istituita. Stamani è partita e credo

anche di poter dire che è stato messo insieme un gruppo di grandi personalità, che potrà consentirci di arrivare ai cittadini con una corretta informazione. Poi, i cittadini valuteranno; ma oggi, a volte, assistiamo a delle proteste che non hanno ragione di essere se non per motivi ideologici, perché la certezza che tanti impianti si possano realizzare senza alcun problema ormai è stata acclarata da un punto di vista tecnico-scientifico.

Per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, io non ho alcuna remora a parlarne, ma voi sapete che per il nucleare io non ho competenza primaria. La Commissione ambiente della Camera ha chiesto un'audizione congiunta; io gradirei che chi è il responsabile primario si esprimesse. Io ho le mie idee e le ho confrontate spesso, perché c'è il concerto tra il Ministero dell'ambiente e quello delle attività produttive, ma, come ho detto, non è mia la competenza primaria; sono disponibilissimo a venire con il collega Marzano a riferire, ma gradirei che chi ha la responsabilità primaria tracciasse la linea.

Si è parlato di fallimento. Mi rendo conto che i parlamentari di opposizione debbano assumere un certo atteggiamento; ho detto tante volte, tra il serio e il faceto, che il mestiere dell'opposizione lo so fare molto bene, avendolo fatto per tanti anni.

TOMMASO SODANO. Risponda nel merito, non faccia polemiche!

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Rispondo come ritengo opportuno rispondere e lei non si permetta di dirmi come le devo rispondere.

TOMMASO SODANO. Io mi permetto di dire quello che voglio!

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Non si permetta di dirmi come devo rispondere alle domande!

TOMMASO SODANO. Le ho posto una questione di merito e lei risponda nel merito.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Io rispondo alle domande come ritengo opportuno rispondere.

TOMMASO SODANO. Ha già fatto questa battuta in Commissione ambiente al Senato, la smetta.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Sul fallimento...

TOMMASO SODANO. I dati sono questi...!

PRESIDENTE. Senatore, la domanda è stata posta, ascoltiamo la risposta.

TOMMASO SODANO. E allora non faccia le polemiche!

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Non è vero che c'è stata una situazione stagnante, perché in questi mesi sono state compiute le scelte che questo Governo ha voluto fare in materia di termovalorizzatori. La polemica da parte di chi non è d'accordo sui termovalorizzatori, per carità, è legittima, ma la scelta del Governo è questa. Decideranno poi gli elettori se è giusta o no. Io sono nettamente favorevole alla costruzione di termovalorizzatori perché non vedo altra soluzione al problema.

A proposito dei termovalorizzatori che stanno per partire in regioni difficili come quelle del meridione, devo anche dire che non è giusto fare certe considerazioni sul CDR. Quale sia il CDR che deve essere bruciato si sa; se poi non risponde alle caratteristiche, è un problema politico? Riguarda altro, non riguarda più la politica. Se i tecnici del Ministero, dell'APAT verificheranno che il CDR non è quello adeguato per essere bruciato, è un altro tipo di problema. Quando parliamo di termovalorizzatori noi non vogliamo dire che bisogna bruciare il tal quale, senatore Sodano. Non ho mai detto di bruciare il tal quale.

TOMMASO SODANO. C'è scritto nella gara.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. In quale gara è scritto?

TOMMASO SODANO. Nella gara di aggiudicazione: nel caso specifico si brucia il tal quale.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Quale gara, dove?

TOMMASO SODANO. Quella cui facciamo riferimento, in Campania. C'è scritto nella gara, quindi dobbiamo fare attenzione. C'è scritto, dottor Mascazzini. Legga bene.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Non c'è scritto. E devo dire un'altra cosa. Quando si è parlato di un adeguamento dell'impianto — perché quando era stato presentato il progetto certe tecnologie non c'erano, e naturalmente la revisione della valutazione di impatto ambientale è stata fatta — il dottor Agricola ha risposto correttamente; ma ha risposto correttamente perché c'erano tecnologie nuove. E questo — così rispondo anche all'onorevole Coronella — vale anche per Santa Maria La Fossa. Non è che gli impianti che sono stati progettati in passato, quando non c'erano certe tecnologie che oggi invece esistono, non devono essere adeguati: gli impianti devono essere adeguati con le tecnologie più moderne e vi è una lettera, firmata dal sottoscritto, che invita il commissario a controllare che gli impianti abbiano queste tecnologie moderne.

L'onorevole Piglionica si domanda se sia conforme alla normativa europea l'utilizzazione dei rifiuti degradabili come fonte di energia rinnovabile. È conforme alla normativa europea, non è difforme. Ma ripeto che la colpa è tutta mia: avendo avuto timore di aver preparato una relazione piena di dati e troppo ampia, ad un certo punto ho cominciato a leggere molto

velocemente e, probabilmente, non sono stato chiaro. Conseguo, dunque, al presidente la mia relazione ed anche la relazione dell'APAT sulla produzione di rifiuti; inoltre trasmetterò la relazione del commissario Bassolino, in modo che la Commissione possa prenderne atto (c'è un voluminoso incartamento, ma anche una sintesi che consente a chi vuole orientarsi di poterlo fare). Dopo di che, sono disponibile a tornare per rispondere ai commissari.

TOMMASO SODANO. Riguardo all'adeguamento, vorrei che restasse agli atti, ministro, chi paga gli adeguamenti, visto che la gara è stata fatta qualche anno fa e, giustamente, l'aggiudicatario potrebbe rivendicare il diritto a costruire secondo le vecchie procedure.

Vorrei, poi, che mi rispondesse il dottor Mascazzini.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Allo stato, questo problema non è stato posto. Nel momento in cui dovesse essere posto, troveremo anche chi paga.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Mascazzini, dal momento che gli è stata rivolta una domanda.

GIANFRANCO MASCAZZINI, *Direttore generale del servizio qualità della vita*. La domanda riguardava l'inquinamento delle falde del comune di Acerra: stiamo lavorando su tutto il litorale domizio-flegreo e sull'agro aversano, perché è uno dei siti nazionali di bonifica. Negli accertamenti che si sono fatti da parte del commissario per la localizzazione del termovalorizzatore di Acerra rientrava anche quello dello stato di qualità delle falde del comune medesimo. Le falde sono inquinate, certamente non a causa del termovalorizzatore, che non c'è, ma per il progresso industriale, agricolo, commerciale di quel territorio complesso. Abbiamo fatto una conferenza istruttoria recentemente, stiamo chiudendo la decisoria e certamente faremo, ad Acerra ma non solo da

Acerra, interventi di messa in sicurezza d'emergenza e interventi di bonifica della falda.

PRESIDENTE. Attendiamo, dunque, per i prossimi giorni la relazione e chiediamo al dottor Mascazzini anche se possa inviarci una nota su questa specifica vicenda, nonché l'aggiornamento generale. Ci procureremo, dunque il piacere, di utilizzare nuovamente la disponibilità delle ministro ad essere presente e lo ringrazio per la sua squisita cortesia.

GENNARO CORONELLA. Chiedo scusa, ma vorrei velocemente chiedere al ministro se nel nuovo decreto di proroga l'attuale commissario venga nominato anche commissario per l'emergenza bonifica e tutela delle acque oppure no.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.* Per il momento, rimane confermata la competenza attuale.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Matteoli, il dottor Mascazzini e i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Alfonso Maria Rossi Brigante.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Alfonso Maria Rossi Brigante.

Ricordo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi ha concordato sull'opportunità che la Commissione proceda all'audizione del professor Alfonso Maria Rossi Brigante in ordine ai profili di attività del suo ufficio concernenti le materie oggetto dell'inchiesta.

L'audizione potrà altresì costituire l'occasione per acquisire elementi informativi sulla conoscenza degli aspetti connessi alle funzioni di vigilanza sugli appalti di lavori pubblici, anche al fine di verificare l'opportunità di eventuali modifiche della nor-

mativa che attualmente regola le procedure di controllo sugli appalti di servizi, che assumono particolare rilevanza nella materia oggetto di indagine della Commissione.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento al professor Alfonso Maria Rossi Brigante per la disponibilità manifestata ad essere qui, gli do subito la parola, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine della sua relazione.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.* Presidente, sono io che ringrazio lei e la Commissione per avermi voluto ascoltare sulle nostre vicende, che hanno diverse connessioni anche con la materia di competenza di questa Commissione.

Prendo le mosse da quanto ha esposto il mio predecessore, Francesco Garri, in occasione dell'audizione del 12 febbraio 2003. Il professor Garri si soffermò su tre aspetti, che aggiornerò ed arricchirò con ulteriori particolari: le esperienze maturate dall'autorità di vigilanza nelle aree di confine tra appalti di lavori e appalti di servizi; le linee di attività, le modalità e le metodiche seguite per renderne più incisiva l'azione; gli strumenti posti in essere per prevenire attività illecite nel settore degli appalti di lavori pubblici.

Venendo a trattare il primo aspetto, non si può fare a meno di ricordare che la direttiva n. 18 del 31 marzo 2004 prevede — tra le altre cose — la costituzione di un'autorità amministrativa indipendente e unica per la vigilanza su tutto il mondo dei contratti di appalti pubblici, siano essi riferiti a lavori, a forniture o a servizi: è un'occasione importante per unificare i controlli in materia.

Devo dire che il nuovo consiglio — ci siamo insediati nell'autunno dell'anno scorso — ha registrato con grande soddisfazione la presentazione, alla Camera dei deputati, di un emendamento al disegno di legge comunitaria per il 2004, che prevede l'estensione delle attuali attribuzioni di vigilanza sui lavori pubblici anche agli

altri due settori. Tale scelta ci sembra assai opportuna, sia perché istituire una nuova autorità avrebbe rappresentato uno spreco di risorse — considerando, soprattutto le non brillantissime condizioni della finanza pubblica — sia perché attribuendo dette funzioni alla già costituita autorità di vigilanza sui lavori pubblici si consente di avere un quadro complessivo degli appalti pubblici, qualunque ne sia l'oggetto (si tratti di lavori, forniture o servizi).

In tal modo, oltre a costituire un punto di osservazione utilissimo al Parlamento — considerato che tra i nostri obblighi vi è appunto quello di riferire alle Camere —, vi sarebbe la possibilità di avere una visione globale del settore degli appalti pubblici.

Il terzo motivo di favore verso tale scelta risiede nel fatto che, specie negli ultimi anni, abbiamo assistito ad un proliferare di contratti misti (ad esempio, contratti di lavori e forniture o contratti di lavori e servizi oppure altre possibili combinazioni dei tre oggetti dei contratti); dunque, un'unica autorità che vigili su tutti e tre i settori consente una visione migliore ed un migliore controllo; sulla base di alcune delle nostre esperienze, posso dire che vi sono dei punti, in quest'area di confine, che in effetti richiederebbero un occhio unico.

Nella nostra attività abbiamo riscontrato un aumento dei contratti misti, nei quali a volte risulta difficile persino la definizione delle aree di confine. Ad esempio, molti contratti partono come *global service* in cui sono incorporati anche i lavori. In questi casi si corre il rischio, quando il vincitore della gara d'appalto pubblica non è un'impresa qualificata ai sensi della normativa sui lavori pubblici, che i lavori siano svolti da un soggetto non idoneo. Tale situazione è stata da noi riscontrata in qualche occasione e siamo intervenuti con i poteri di cui dirò successivamente. Più avanti, infatti, dirò quali sono i nostri poteri e quali sono — ahimè — le nostre limitazioni, tali per cui la nostra autorità di vigilanza a volte non riesce a prevenire certi fenomeni.

Questo è uno dei punti dolenti: attraverso i *global service* viene in parte elusa una norma imperativa della legge quadro sui lavori: l'articolo 8 della legge n. 109 del 1994, che reclama che per tutti i lavori — anche quando siano minoritari rispetto all'importo globale del contratto — l'impresa esecutrice sia dotata di idonea qualificazione.

Ricordo che il decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 stabilisce le categorie di qualificazione delle imprese per l'esecuzione dei lavori. In particolare, tre categorie attengono al settore dei rifiuti: la prima (OG 12) riguarda le opere e gli impianti di protezione ambientale, la seconda (OG 13) le opere di ingegneria naturalistica, la terza la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero rifiuti. Ebbene, con i *global service*, a volte, si è riscontrato che il principio secondo cui i lavori pubblici debbono essere eseguiti da imprese qualificate corre qualche rischio. Noi siamo intervenuti con i nostri poteri, che tuttavia non sono incisivi come dovrebbero.

Un altro caso che abbiamo riscontrato è allorquando la stazione appaltante richiede nei bandi di gara che il partecipante sia munito di un attestato, di una dichiarazione, di un contratto con il quale il proprietario di una discarica gli mette a disposizione il proprio impianto per trasportarvi i rifiuti che vengono raccolti. Il contratto di servizio di trasporto rifiuti dovrebbe far riferimento a valori univoci, ad esempio al costo per tonnellata/chilometro, ma quando si presentano più imprese rispetto alle quali siano molto diverse le distanze dalle discariche (l'una vicina, l'altra lontana centinaia di chilometri), si crea un'alterazione, un effetto distorsivo della gara, se non si ha una visione trasparente della situazione economica.

Questi sono gli aspetti che abbiamo rilevato. Naturalmente, siamo potuti intervenire limitatamente alle nostre competenze, ma ci auguriamo di poter intervenire con maggior incisività ove il Senato dovesse confermare la scelta fatta alla Camera dei deputati.

Passiamo a discutere, adesso, dell'attività dispiegata dall'autorità nel settore sottoposto alla sua vigilanza.

Prima di tutto, parliamo di strumenti. L'autorità ha tre grandi organi interni: grandi per modo di dire, perché in realtà sono piccoli, ma hanno comunque una competenza importante. Il primo è l'osservatorio sui lavori pubblici, che raccoglie ed elabora i dati relativi a tutto il settore, ai quali accedono le autorità pubbliche che abbiano interesse a conoscerne i dati. L'osservatorio ha già un buon grado di funzionamento, ma tra i nostri obiettivi vi è quello di potenziarlo e migliorarlo, soprattutto per quanto riguarda alcuni profili ancora incompleti.

Vi è, poi, il servizio ispettivo, che è dotato di venticinque dirigenti-ispettori, più qualche decina di altri ispettori di livello non dirigenziale, e che si può avvalere di ispettori di altre amministrazioni, a cominciare dall'ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, con cui abbiamo stipulato una convenzione: gli ispettori di tale struttura possono essere utilizzati e sono stati da noi già utilizzati, a volte, per le ispezioni.

Vi è, inoltre, un rapporto molto intenso con la Guardia di finanza, cui abbiamo affidato una serie di indagini e che risponde bene alle nostre richieste, sia tramite il nucleo operativo di tutela degli aspetti economici, sia attraverso i comparti territoriali.

Quello che ho or ora descritto è, in pratica, il braccio operativo che vigila su tutto il mondo degli appalti pubblici. Abbiamo poi la segreteria tecnica, che elabora gli atti di regolazione e le proposte normative e rende pareri alle amministrazioni e a coloro che hanno interesse al settore dei lavori pubblici.

Purtroppo — e veniamo al punto dolente — non abbiamo poteri di ingerenza o di interferenza sulle procedure concorsuali ma possiamo semplicemente, allorché riscontriamo un'anomalia, adottare una delibera con cui richiamiamo la stazione appaltante a rivedere il proprio operato e ad attenersi ad alcune norme di legge o ad alcune indicazioni interpretative

che noi diamo con i nostri atti di regolazione e con le nostre determinazioni.

Ovviamente, la stazione appaltante non è vincolata a rispondere in senso positivo alle nostre osservazioni e ad accettare le nostre indicazioni, però in genere lo fa, adempiendo ad un obbligo di riesame che può portare all'annullamento, alla revoca o alla modifica del provvedimento adottato; oppure, qualora vi sia un vero o presunto interesse pubblico alla conservazione di quanto è stato fatto, si va alla conferma dell'operato svolto.

In effetti noi facciamo una perorazione, che in tanto ha validità in quanto c'è la sensibilità del ricevente. Non abbiamo praticamente altro potere, non possiamo imporre nulla; possiamo solamente suggerire o chiedere un riesame. Non abbiamo la possibilità di adire autonomamente la via giurisdizionale per sottoporre al giudice amministrativo l'esame di provvedimenti che ravvisiamo come illegittimi. Non abbiamo neanche la possibilità di risolvere in via stragiudiziale le controversie. Però, ci è di conforto una comunicazione dell'Unione europea del 9 maggio 2003, che — nel quadro della revisione della direttiva sulle procedure di ricorso nel settore degli appalti pubblici — auspica che alle autorità di vigilanza costituite negli Stati membri siano conferiti poteri più incisivi e sia consentito di adire autonomamente la via giurisdizionale. Si tratterebbe di una grossa opportunità, ma tale soluzione incontra delle difficoltà nel nostro paese, considerato l'ordinamento della giustizia amministrativa: per fare un esempio, non esiste pubblico ministero presso il giudice amministrativo. In ogni caso, da tale comunicazione va raccolta un'esigenza avvertita anche in sede europea: quella di potenziare le autorità di vigilanza. È vero, dovremmo più prevenire che reprimere; però, per fare questo, occorrono gli strumenti.

Va detto che anche le associazioni di costruttori hanno mostrato una sensibilità in tal senso: in questo primo periodo di attività — siamo entrati in carica da tre, quattro mesi — abbiamo svolto diverse audizioni, nel corso delle quali le associa-

zioni di costruttori hanno espresso l'auspicio che a noi vengano conferiti più incisivi poteri. Adesso, si vedrà: se la legge comunitaria per il 2004 sortirà gli esiti sperati, con il decreto legislativo che dovrà dettagliare l'attribuzione delle nuove funzioni forse potrà venir fuori qualcosa. In ogni caso, esprimiamo il nostro auspicio ed aspettiamo serenamente le decisioni del Parlamento e del Governo in veste di legislatore delegato.

Passiamo, adesso, ad esaminare le iniziative che abbiamo assunto per cercare di impedire il verificarsi di situazioni di illiceità negli appalti pubblici. Parliamo di attività di vigilanza, a volte anche incisive: proprio stamattina abbiamo avuto adunanza ed abbiamo esaminato diverse questioni che sono emerse dall'attività di ispezione disposte d'ufficio. Ricordo che noi agiamo sia su istanza di chi vi abbia interesse — un'amministrazione, un'impresa, un privato (per chiunque abbia interesse, noi ci attiviamo) — sia d'ufficio.

Uno dei valori dell'autorità di vigilanza sui lavori pubblici è l'aver instaurato una prassi per cui ogni soggetto — che, ovviamente, sia qualificato e rispondente ai requisiti della legge, cioè abbia un interesse alla vicenda — ottiene una qualche risposta. Le istanze, insomma, non rimangono lettera morta, come spesso avviene in altri settori. E, come ho detto, anche l'attività d'ufficio porta in rilievo situazioni anomale da perseguire.

Abbiamo studiato, altresì, dei modi per cercare di prevenire situazioni anomale che possano dar luogo ad illeciti ed abbiamo stipulato in via sperimentale i cosiddetti protocolli di legalità, cui ha fatto riferimento anche il mio predecessore nella sua audizione. In cosa consistono i protocolli di legalità? In accordi stipulati fra l'autorità di vigilanza e i comuni, in base ai quali questi ultimi si impegnano ad inserire — all'interno di un bando di gara d'appalto o, comunque, nella pratica quotidiana — alcuni punti fermi (le cosiddette clausole di gradimento).

Innanzitutto, allorché il responsabile del procedimento — la stazione appaltante, il sindaco o chi per lui — si

accorga che vi sono anomalie nello svolgimento di una gara, vi è la facoltà di rivolgersi all'autorità di vigilanza sui lavori pubblici, che in brevissimo termine (entro cinque giorni) rende un parere circa l'accettabilità o meno della gara. Ovviamente, è compito della stazione appaltante provvedere in relazione al parere reso.

Le altre clausole di gradimento sono tese ad evitare che vi siano accordi collusivi in sede di svolgimento della gara. La prima clausola tipo prevede che nel bando di gara si imponga all'impresa partecipante di rilasciare una dichiarazione da cui risulti che l'impresa dichiarante non è in alcun rapporto di controllo, né di collegamento formale o sostanziale con altre imprese partecipanti alla gara; né deve trovarsi in tale condizione anche in fase di esecuzione dei lavori.

La seconda clausola tipo prevede che l'impresa partecipante alla gara si impegni a dichiarare subito alla stazione appaltante se ha avuto offerte di qualsiasi genere — diciamo, di corruzione — promesse di danaro, di favori o di prestazioni, oppure se in sede di esecuzione dei lavori ha ricevuto pressioni perché si stipulino, faccio l'esempio, contratti di fornitura con certe imprese piuttosto che con altre. In sede di esecuzione dei lavori, nel settore delle escavazioni, si verificano spesso situazioni del genere.

La terza clausola di gradimento — che è, insieme alle altre due, tra le più ricorrenti — concerne il divieto di concedere il subappalto ad altre imprese partecipanti alla stessa gara, sempre al fine di evitare collegamenti. Quest'ultima clausola è stata da noi sancita con la determinazione n. 43 dell'ottobre 2003, che è un atto di regolazione a valenza generale, rivolto a tutti e la cui forza, però, è rimessa alla bontà della tesi e al grado di sensibilità della stazione appaltante (in quanto, appunto, non si tratta di una norma di legge). Però, lasciatemelo dire, è un invito che ha una forza morale, una forza di persuasione che nasce dall'autorevolezza della fonte da cui proviene. Con la determinazione di cui si

parla si prevede il divieto di subappalto a favore di altri partecipanti alla stessa gara.

I protocolli di legalità hanno avuto esiti diversi, tanto che sono in fase di rimediatazione da parte nostra. I protocolli con i comuni di Torino e di Bergamo, per fare un esempio, hanno avuto ottimi esiti (possiamo dire che sono stati vivi, vitali); e molti comuni hanno cominciato ad inserire clausole del genere anche in altri settori.

Inoltre, sebbene i protocolli di legalità fossero inizialmente riferiti solo alle gare con valore superiore a 500 mila euro, molte stazioni appaltanti li hanno inseriti anche in gare di importo inferiore. Dunque, possiamo dire che la persuasione che nasce dall'autorevolezza della fonte porta a diffondere comportamenti virtuosi. Certamente, è una lotta lunga e difficile, però l'autorità pubblica preposta alla vigilanza deve cercare di trovare formule che tendano a scoraggiare l'adozione di comportamenti non virtuosi, dolosi o illeciti.

In alcuni casi si è avuto un effetto diffusivo, in altri si è avuto un effetto ottimo — mi riferisco in particolare ai già richiamati protocolli con i comuni di Bergamo e Torino —, in altri ancora alcuni consigli comunali sono stati sciolti, con provvedimento del Ministero dell'interno, su iniziativa dell'autorità giudiziaria che ha riscontrato collusioni, soprattutto in alcune zone d'Italia. Adesso, dunque, siamo in una fase di meditazione. Alcuni di questi strumenti forse saranno sospesi, e si dovranno trovare altre forme di intervento. In ogni caso, questa è solamente una prova di quel che si può immaginare di fare, naturalmente estendendo il discorso anche agli altri settori considerati dalla citata direttiva n. 18 del 2004.

Abbiamo, poi, consolidato, convalidato ed esteso il sistema — instaurato dal precedente consiglio — dei raccordi tra amministrazioni. Recentemente, abbiamo dato vita ad un raccordo già esistente ma che, probabilmente, non era molto attivo: mi riferisco ad un raccordo dell'Autorità con il Ministero della salute, da una parte, e con il Ministero delle infrastrutture, dall'altra. Abbiamo attivato un tavolo di

confronto che sta dando buoni frutti, ci scambiamo schemi di determinazioni ed elaborati, in modo da darci un aiuto reciproco, nel rispetto dei rispettivi ruoli. Nel rispetto assoluto, ritengo che uno scambio di idee sia sempre utile; quando si ha buona fede e buona disposizione d'animo, discutere è sempre produttivo.

Nel corso degli incontri con il Ministero della salute abbiamo programmato un piano di ispezioni nelle strutture sanitarie di maggior interesse delle varie regioni, in modo da verificare le cause dei ritardi e delle disfunzioni, nonché lo stato di attuazione generale; insomma, per cercare di assicurare la regolarità dello svolgimento delle iniziative che sono a carico del denaro pubblico, in quanto supportate dal noto articolo 20 della legge finanziaria 1988, che ha previsto finanziamenti a favore dell'edilizia sanitaria. Anche questo è un modo per venire incontro alle esigenze di amministrazioni diverse.

Abbiamo attivato, poi, rapporti con la Direzione nazionale antimafia, con la quale abbiamo avuto in passato un tavolo di confronto presso il Ministero dell'interno. Attualmente, presso lo stesso ministero è stato istituito un comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, a cui partecipano due nostri rappresentanti. Questa iniziativa nasce dal decreto legislativo n. 190 del 2002, in esecuzione della legge n. 443 del 2001. Proseguono, peraltro, i rapporti diretti con la Direzione nazionale antimafia, così come con la Guardia di finanza: cerchiamo, insomma, di attivare tutte le sinergie possibili con le varie autorità, in modo da poter assolvere al meglio ai nostri compiti.

Non credo di dover aggiungere altro. Sono comunque a disposizione per eventuali domande del presidente e della Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

BENITO SAVO. Presidente Rossi Brigante, la ringrazio per la sua presenza qui,

perché mi dà l'occasione per creare qualche provocazione sull'efficacia della vostra funzione.

Parliamo, innanzitutto, del palazzetto dello sport di Sora, per il cui risanamento mi sono impegnato. Ebbene, trovo sui giornali controversie continue per quanto riguarda l'appalto relativo a tale risanamento; scrivo alla vostra autorità di vigilanza e mi viene risposto: « Ci procuri la stampa ». E la cosa è rimasta lì.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE,
Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. È gravissimo!

BENITO SAVO. Le chiedo: voi avete possibilità di accertare e verificare, dopo che vi sia stata data una notizia, oppure pensate che il deputato vada sul territorio a cercare carte, stampe, documenti? Allora, faccio da solo! Ho avuto una lettera di risposta, peccato che non l'abbia qui con me.

Un altro caso: mi riferisco all'appalto per l'ospedale nuovo di Frosinone — che non si vedrà mai, visti i presupposti — per un importo di ottanta miliardi delle vecchie lire, da moltiplicare quattro volte. Per disgrazia, mi capita sotto mano il bando d'appalto fatto da quell'amministrazione: diceva che tutto andava bene, che tutto era ottimo, però c'era un piccolo inciso.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE,
Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Lo aveva fatto l'ASL?

BENITO SAVO. Sì, certo, lo aveva fatto l'ASL. Dunque, in quell'inciso era scritto: « Ci si riserva di valutare progetti migliorativi ».

Esiste un progetto definito in tutti i dettagli, un progetto appaltabile, si fa un appalto concorso, si fa curare la pratica ad un geometra a tempo determinato, poi il bando che viene pubblicato ha solamente questo inciso: « Ci si riserva di valutare proposte migliorative ». Ma come? Gli abbiamo messo in mano un progetto dove c'era scritto persino dove mettere la spina per farsi la barba la mattina! Il geometra,

responsabile del procedimento, al massimo avrebbe potuto dire, per esempio, che una finestra quadrata, sull'ultima torre, sarebbe stata preferibile rispetto ad una finestra rotonda!

Ebbene, ho segnalato il caso alla vostra autorità, ma non ho saputo le risultanze. E questo è il secondo caso.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE,
Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. È strano.

BENITO SAVO. E lei viene a parlarci di incisività! Francamente mi si rivolta la coscienza! Questa è un'autorità di controllo sull'appalto, assume persino una dizione inglese — che io non conosco, quindi mi è difficile pronunciarla —, mi fa fare fatica per informarla, per dare poi questi risultati!

Le ho citato solo due casi. E non le dico il terzo.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE,
Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Me lo dica, perché voglio andare a fondo.

BENITO SAVO. È il caso di un'amministrazione comunale che abbatte un monumento pubblico appena costruito.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE,
Presidente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Dove?

BENITO SAVO. A Torrice, in provincia di Frosinone. Sa qual è stata la conclusione del vostro accertamento? Avete chiesto al sindaco attuale quanto fosse costata l'opera, ma poiché egli ha risposto che non era costata niente, di conseguenza non si è assunto alcun provvedimento

Tenga presente che a nessun ente pubblico è consentito l'illecito arricchimento con il lavoro degli altri; di conseguenza, quella struttura 5, 50 o 500 è costata all'ente pubblico, quindi alla collettività, sia nella fase di costruzione che nella fase di demolizione. Non si può accettare quell'affermazione, perché non è fatta da Gio-

vanni Paolo II, ma è l'affermazione di un sindaco, di un cittadino qualsiasi. Tanto per fare un esempio, non è che se qualcuno afferma che a via della Conciliazione è in corso un furto e il primo che passa dice che non è affatto vero ci si ferma lì. Voi avete la necessità e l'obbligo di accertare e almeno riferire all'autorità giudiziaria? Io in questi tre casi mi sono solo trovato ad aver visto trascorrere mesi senza alcuna efficacia; perché se avessi saputo che il vostro organismo non esisteva, mi sarei rivolto direttamente all'autorità giudiziaria e a qualcosa sarebbe servito. Invece, come sempre accade, passando i mesi le cose si diluiscono nel tempo e uno lascia stare, perché ad un problema ne segue un altro. Però io li vorrei vedere incisivi su questi tre casi che le ho detto.

PRESIDENTE. Il collega Savo ha sollecitato questioni, ovviamente particolari e di rilievo, un po' al di fuori della competenza precipua di questa Commissione.

BENITO SAVO. Passo, allora, a cose per cui è competente: impianto di riciclaggio di Colfelice. I gestori ritengono opportuno dare in appalto l'adeguamento dell'impianto di riciclaggio di Colfelice e, in contemporanea, la produzione del CDR. Un'impresa, che non so quale sia, ha vinto l'appalto; ma una volta vinto l'appalto ha detto che non avrebbe adeguato l'impianto di Colfelice, ma avrebbe fatto un impianto completamente nuovo tra Paliano e Anagni dove produrre CDR, in tal modo creando un impianto in una zona a rischio di impatto ambientale, in quanto sede di una serie di industrie farmaceutiche, situate proprio lungo l'autostrada. Questo potrebbe essere un caso che rientra nel tema.

TOMMASO SODANO. Prendo brevemente la parola, presidente, perché mi ha incuriosito la prima parte della sua relazione, in cui ha parlato di *global service*. Vorrei capire se vi siano capitati casi o se siano sotto vostra osservazione gli affidamenti alle aziende pubbliche o alle aziende partecipate, soprattutto a quelle

ad intero capitale pubblico, o meglio ad aziende a capitale pubblico con la totalità o la maggioranza da parte degli enti locali, comuni, province o regioni (in genere sono i comuni), che a loro volta, però, affidano in subappalto una parte dei servizi. Lei faceva riferimento anche ad alcune gestioni un po' allegre di estensione di alcuni appalti già a seguito della gara, e questo è un elemento importante — lei comprenderà bene — soprattutto in alcune aree del nostro paese. Se può più semplice affidare un *global service* ad un'azienda pubblica, alla stazione appaltante può poi sfuggire il controllo rispetto al subappalto.

Legato a questo c'è un secondo elemento, riguardante la certificazione antimafia, che è un problema soprattutto nel settore di competenza della nostra Commissione, cioè quello dei rifiuti, in cui spessissimo ci sono aggiudicazioni di gare rispetto alle quali soltanto dopo mesi o dopo anni si viene a conoscenza del fatto che l'impresa aveva avuto problemi o aveva rapporti con imprese a loro volta colluse con il sistema malavitoso e criminale. Su questo specifico aspetto, quali sono le azioni che avete in campo per evitare che vi siano queste forme di inquinamento?

PRESIDENTE. Le rivolgo anch'io una domanda, presidente. Questa Commissione sta riflettendo sull'opportunità di consentire alla vostra Autorità di vigilanza non solo sugli appalti pubblici per i lavori pubblici, ma anche sugli appalti per i servizi. Ci piacerebbe conoscere il suo pensiero al riguardo.

Do ora la parola al professor Rossi Brigante perché possa rispondere alle osservazioni dei commissari.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.* Mi dispiace, onorevole Savo, che abbia detto quelle cose con riferimento ad una provincia che poi è la mia, perché io sono di Vallerotonda. Mi dispiace che abbia messo il dito in una piaga che mi è vicina. Dell'impianto di Colfelice, ad esempio, ho sentito parlare dal mio

sindaco, così come pure ho sentito parlare dell'appalto dell'ospedale nuovo di Frosinone, però mi consentirà di dire che mi sono insediato da pochi mesi, quindi non posso conoscere tutte le singole vicende.

BENITO SAVO. Per questo ho approfittato dell'occasione.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.* E ha fatto benissimo, perché ad ognuno di questi casi rivolgerò non domani, ma oggi pomeriggio la mia attenzione. Le posso dire che, almeno sulla base di quanto visto in questi tre-quattro mesi in cui abbiamo operato, a tutte le richieste sono state date risposte. Le debbo dire anche che praticamente in ogni riunione del consiglio noi decidiamo di inviare denunce alla procura della Repubblica e alla procura della Corte dei conti. Anche oggi — questa mattina abbiamo avuto consiglio — abbiamo deciso diversi invii di denunce; quindi è nostra consuetudine farlo, anche perché esiste una specifica norma di legge che ce lo impone. Naturalmente, si tratta di una norma di legge specifica; come operatori pubblici noi abbiamo l'obbligo generico di farlo, però c'è una norma che convalida ancora di più tale obbligo, stabilendo che, allorché si riscontrano illeciti penali oppure danni all'erario, noi abbiamo l'obbligo dell'inoltro ed a questo dovere noi ottemperiamo siamo sempre. Per il momento, posso dire solo questo, perché nel dettaglio, sinceramente, non sono informato. Me ne scuserà.

BENITO SAVO. Le sarei grato se volesse approfondire.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.* Non solo approfondirò, ma le farò avere anche indicazioni precise su quello che si è fatto.

Dell'affidamento di servizi ad imprese pubbliche o partecipate ne abbiamo trattato un po' fuggevolmente in una riunione, ma in questo poco tempo che abbiamo

avuto a disposizione non abbiamo proprio approfondito la questione, per cui non sono in grado di dire qualcosa di preciso.

Per quanto riguarda la certificazione antimafia posso dire, invece, che compete alle stazioni appaltanti verificare che l'impresa abbia la certificazione antimafia; non possiamo farlo noi. Allorché riscontriamo queste omissioni, naturalmente le denunciemo a chi di dovere; non c'è alcun dubbio che questo avvenga.

Con riferimento, poi, al discorso fatto dal presidente — che è un discorso di fondo, per i motivi che ho esposto prima, cioè sia per motivi di natura economico-finanziaria, sia per dare un quadro generale di tutto il mondo dei contratti di appalto di lavori e di fornitura di servizi, sia perché, in effetti, il fenomeno di questi contratti misti è veramente molto diffuso —, noi riteniamo che avere un quadro di vigilanza unico sia molto utile. Certamente, si pone anche un problema di risorse. L'Autorità, che è stata costituita nel 1994, in sede di legge quadro sui lavori pubblici, era stata auspicata sin dal 1990 dall'Antitrust, che aveva fatto una relazione alla Presidenza del Consiglio per segnalare l'opportunità di costituire un'antitrust di settore (perché questo noi siamo) con il compito di tutelare la concorrenza e garantire la libera circolazione delle imprese nel territorio nazionale e anche all'estero. Queste sono le due missioni fondamentali, alle quali si affianca, naturalmente, quella di accertare la regolarità, la correttezza, la trasparenza, la pubblicità, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità di gestione.

Certamente, il fatto di avere ulteriori compiti reclama una riorganizzazione interna, che stiamo già facendo, per migliorare l'utilizzazione delle risorse disponibili e anche qualcosa in più. Anche qualcosa in più perché il campo dei servizi e delle forniture è pari, per valore economico, almeno secondo quanto mi è stato riferito da persona che conosce il settore, a quello degli appalti dei lavori pubblici; quindi non si tratta di un settore minore ma di un settore grosso. Anzi, direi che nella società post-industriale il settore dei ser-

vizi è destinato ad aumentare ancora di più. Le società post-industriali, infatti, sono caratterizzate proprio dal fatto che i servizi per quanto riguarda la produzione del reddito sono superiori agli altri due settori, quello primario dell'agricoltura e quello secondario dell'industria; si tratta, dunque, di un settore in espansione e per poterlo controllare occorrerà riflettere e prepararsi adeguatamente.

Noi ci rimettiamo alla valutazione politica del Parlamento e del Governo, ma crediamo fermamente nella concentrazione della vigilanza in un'unica autorità, come dice anche chiaramente la direttiva che auspica — nel prevedere il coordinamento — che vi sia una vigilanza unica. Non andiamo alla ricerca di altri onori, sappiamo che questo significa affrontare altre responsabilità, altri impegni, altro lavoro, con tutte le conseguenze che ciò comporta, come anche la possibilità di incorrere in episodi quali quelli che ha ricordato oggi l'onorevole Savo e che mi hanno profondamente ferito, non perché l'onorevole Savo volesse ferirmi — per l'amor di Dio! — ma perché denotano manchevolezze che io debbo senz'altro approfondire e colpire.

PRESIDENTE. Immagino che i loro uffici avranno documentazione, anche comparata rispetto agli altri paesi europei. Se poteste fornircela, ciò consentirebbe anche noi di compiere una valutazione più compiuta rispetto alla specifica questione e saremmo ben felici di avere una collaborazione in questo senso.

ALFONSO MARIA ROSSI BRIGANTE, *Presidente dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici*. Saremo noi ben felici di fornirvela. Lei mi consideri e ci consideri a sua e a vostra completa disposizione, perché siamo veramente grati di questa occasione.

Ringraziandovi ancora per l'opportunità che ci avete fornito, chiedo se posso lasciare agli atti della Commissione il testo scritto del mio intervento che avevo preparato e che ho sintetizzato.

PRESIDENTE. Ci fa piacere acquisirlo e ne trasmetteremo copia a tutti i commissari.

Ringrazio il professore Alfonso Maria Rossi Brigante, presidente della Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, non solo per la disponibilità ad essere qui, ma anche per l'esauriente relazione, che ci consente ulteriori, utili riflessioni. Ringrazio altresì i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,45.

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

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 2 marzo 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO