

allargando lo sguardo agli impianti apparentemente minori ma potenzialmente a rischio. Una piena e totale conoscenza dello stato degli impianti da parte delle autorità competenti al controllo potrà poi garantire l'accertamento delle conseguenze ambientali derivate dall'evento, sia a fini di tutela della salute che, in sede giudiziaria, di valutazione della ricorrenza dei delitti di inquinamento ambientale ovvero di disastro ambientale, considerato che un incendio, come tale anche giuridicamente qualificato, in un impianto di trattamento di rifiuti o in una discarica, incide significativamente su più matrici ambientali; infine, l'attenzione successiva all'evento dovrà appuntarsi sulla conformazione della bonifica e sull'eventuale omessa bonifica. Il tema degli incendi in impianti di trattamento dei rifiuti costituisce campo di prova di una capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e di visione integrata dei problemi ambientali e del ciclo dei rifiuti, in difetto della quale non potrà esservi adeguata prevenzione del fenomeno.

48 Doc. n. 2358 del 25 ottobre 2017; l'interesse investigativo appare ora rimodulato in funzione delle conseguenze sull'ambiente e sulla salute di questi eventi: in tal senso va letta la direttiva della procura della Repubblica di Napoli Nord del 27 febbraio 2017 pure acquisita dalla Commissione: "L'obiettivo strategico [...] è quello di individuare aree il più possibile circoscritte, al fine di modulare al meglio le iniziative investigative dirette a spegnere i principali focolai di esposizione a rischio per le comunità residenti nel territorio di competenza di questo Ufficio. 1. A tale ultimo riguardo, di particolare utilità sarà, in primo luogo, il contributo che vorrà assicurare l'Istituto superiore di sanità, nel quadro del protocollo operativo concluso con questo Ufficio. 2. Si è ritenuto, inoltre, indispensabile, in questa prima fase, acquisire i dati relativi alle patologie tumorali, soprattutto infantili, presso tutti quei soggetti, pubblici o privati, che risultino detentori di dati ed informazioni attendibili al riguardo (registri tumori, aziende ospedaliere, aziende sanitarie locali, servizi della medicina di base). 3. Pertanto, i Servizi di polizia giudiziaria in indirizzo vorranno, ciascuno per i propri ambiti di competenza, acquisire i predetti dati, avendo cura di procedere ad una prima geo-localizzazione degli stessi, anche incrociandoli con altri dati ambientali in loro possesso e scaturenti da pregresse attività di indagine, al fine di ottenere una cartografia investigativa tale da esaltare le aree nelle quali appare significativa la concentrazione delle patologie. 4. Di particolare interesse risultano, altresì, le informazioni concernenti la mancata realizzazione di interventi di bonifica, soprattutto se concernenti le aree così come individuate al [punto 3]. Su tale versante, sarà indispensabile acquisire le informazioni in possesso dell'ARPA Campania."

49 Sono pervenute alla Commissione risposte da 54 degli 87 uffici giudiziari interpellati relative a 118 eventi.

50 Risulta di particolare interesse quanto di recente segnalato alla Commissione dall'Agenzia delle dogane (nota 12 dicembre 2017 del Dirigente dell'Ufficio intelligence – Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle Dogane, acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2573/2) circa la collaborazione istituzionale dell'Agenzia con le competenti strutture della Repubblica Popolare Cinese. "Con comunicazione del 25 ottobre 2017 [...] l'Addetto doganale dell'Agenzia, operante presso l'Ambasciata d'Italia in Pechino, ha comunicato, tra l'altro, che in occasione dell'incontro tenutosi in Cina nell'ambito del progetto finanziato Nazioni Unite "Dotcom Waste" [...] la delegazione internazionale [...] ha evidenziato le problematiche inerenti: - la scarsa reattività di AQSIQ (Dipartimento di Protezione Ambientale cinese) in ordine alle verifiche sulla corretta applicazione della normativa ambientale da parte delle società cinesi in territorio cinese e le criticità emerse relativamente all'attendibilità delle certificazioni emesse da CCIC (Ente cinese operante anche in alcuni Stati Membri UE - non in Italia - che rilascia la Certificazione di Pre-Imbarco per alcuni rifiuti destinati in Cina, come nel caso dei cascami e rifiuti di polietilene); - le distorsioni di flusso di rifiuti a rischio di illecito da un Paese Membro all'altro, all'interno del territorio della Unione Europea, tendenti ad eludere il controllo presso i valichi doganali dei Paesi più reattivi in termini di tutela ambientale, per l'impatto criminogeno che le differenze di sensibilità dei vari dispositivi di controllo nazionali, in Europa ed in Cina, hanno sulle scelte degli operatori. Con la stessa comunicazione, l'Addetto doganale italiano in Cina ha segnalato che, secondo fonti del Ministero di Protezione Ambientale, oltre seicento aziende del settore sono state chiuse, in Cina, per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e che, anche in ragione delle segnalazioni inoltrate alle autorità cinesi da questa Direzione Centrale Antifrode e Controlli nell'ambito della cooperazione internazionale, la Repubblica Popolare Cinese sta valutando la possibilità di inserire con norma interna il divieto all'importazione di materiali plastici che non siano di provenienza industriale". La nuova politica cinese risulta anche dalla notifica del 18 luglio 2017 (con effetto dal 1° gennaio 2018) alla World Trade Organization (WTO) della chiusura all'importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese ("By the end of 2017, China will forbid the import of 4 classes, 24 kinds of solid wastes, including plastics waste from living sources, vanadium slag, unsorted waste paper and waste textile materials")

## MERCATO DEL RICICLO

**Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo**

*Relatori: on. Chiara Braga, on. Miriam Cominelli,  
on. Alberto Zolezzi*

**Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n.36](#)

***Iter parlamentare di approvazione del testo***

10/01/2018: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**

30/01/2018: **Seguito dell'esame e conclusione**

30/01/2018: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1**

### Conclusioni

I consorzi di filiera non costituiscono un modello esclusivo di gestione efficace del riciclo ma sono storicamente legati a un'evoluzione che ha richiesto un sostegno, mediante figure di questa natura, alle insufficienze del mercato.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, non si tratta di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante provvedimenti legislativi; essi sono espressamente qualificati come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, comporta l'inapplicabilità dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari; l'attività posta in essere dai consorzi di filiera, non è un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse. Ne deriva l'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, rispetto al quale sono da tenere sotto osservazione prassi e comportamenti ostativi.

Nell'ambito dei consorzi vi sono diversi modelli organizzativi per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa (o condivisa) del produttore. L'eterogeneità dei modelli di per sé non costituisce un limite del sistema poiché il modello organizzativo necessita di conformarsi al mercato di riferimento, e i mercati dei rifiuti e dei materiali in cui si inserisce l'attività di tali soggetti non sono certamente omogenei. Tuttavia, pur ammettendo che non si ravvisi la necessità di individuare un unico modello cui uniformare le diverse figure, il grado di diversità riscontrato appare eccessivo. In particolare, a fronte di un medesimo principio di base, che impone di creare un meccanismo che copra i costi di raccolta e recupero dei rifiuti su tutto il territorio nazionale, le configurazioni organizzative presentano modelli in cui diverso è il peso dei produttori del prodotto, in taluni schemi unici soggetti legittimati a consorziarsi, in altri nei quali la partecipazione al consorzio si configura come "eventuale"; modelli in cui si è in presenza di un unico consorzio obbligatorio e sistemi in cui i consorzi sono in concorrenza tra di loro; tra questi ultimi taluni hanno meccanismi di coordinamento, altri no.

La frammentazione normativa rende scarsamente leggibile la disciplina dei consorzi ed è parallela a una disomogeneità che si estende dagli aspetti organizzativi a quelli di gestione economico-finanziaria.

Appare auspicabile che il legislatore intervenga per garantire una uniformazione dei criteri minimi cui devono conformarsi i sistemi collettivi, in una logica di efficienza e trasparenza del sistema e nel rispetto dei principi previsti a livello europeo con riferimento alla responsabilità estesa del produttore.

E' emerso un deficit di effettività della disciplina dei consorzi derivante dall'assenza, o grave insufficienza, dei controlli sui sistemi collettivi e sulla loro attività. I controlli possono

in astratto essere considerati in almeno due fasi: una preventiva, al momento di attività di riconoscimento o approvazione di atti da parte dell'amministrazione pubblica, e una successiva, sulla corrispondenza tra i dati e le informazioni rese da tali soggetti e l'attività effettivamente svolta. In entrambe tali accezioni il sistema dei controlli appare gravemente carente. In particolare, sia dalle amministrazioni competenti ascoltate sul punto, che dagli stessi consorzi, è stato riferito di un'attività che in alcuni casi non viene svolta del tutto, per strutturali inefficienze dell'amministrazione, come ad esempio sulla verifica del funzionamento dei sistemi collettivi, della determinazione del contributo ambientale, dell'attuazione dei programmi di prevenzione della produzione di rifiuti.

Non sono emersi controlli effettuati dal sistema delle agenzie ambientali sul trattamento di tali rifiuti e sulla corrispondenza a standard qualitativi minimi cui dovrebbe essere informata l'attività dei consorzi.

Infine non sono state individuate prassi di controllo dei dati forniti dai produttori con riferimento all'imnesso sul mercato.

Una carenza normativa specifica potrebbe essere considerata causa concorrente dell'inefficienza dei controlli. Non sono infatti adeguatamente definiti dal legislatore i poteri di controllo e vigilanza da parte delle amministrazioni competenti e i relativi poteri sanzionatori. In particolare non sono adeguatamente indicati gli atti in cui dovrebbe concretarsi l'attività di verifica e i soggetti competenti. In presenza di un bilancio non congruo che imputasse al contributo ambientale costi non connessi all'attività di gestione dei rifiuti, ad esempio, non appare affatto chiaro quali siano i poteri del Ministero dell'ambiente - se di tipo meramente dichiarativo, sanzionatorio o anche inibitorio dell'attività - che ravvisasse tali irregolarità.

Una revisione delle norme riguardanti il potere di vigilanza su tali profili dovrebbe dunque individuare, in modo omogeneo per tutte le filiere, quali siano i poteri di vigilanza, che dovrebbero auspicabilmente essere declinati, in ossequio alla tipicità dell'azione amministrativa, in modo puntuale, prevedendo una gradualità delle fattispecie sanzionate e delle sanzioni, tipizzate e tali che possano condurre all'inibizione dell'attività, ovvero della possibilità di percepire il contributo ambientale, in caso di violazioni reiterate o di inadempimenti alle richieste di informazione provenienti dalle amministrazioni competenti o dagli organi di controllo.

I bilanci dei consorzi rivelano anch'essi una difformità gestionale non del tutto giustificata alla luce della diversità delle materie trattate; in particolare l'imputazione di fondi a riserve, risolvendosi di fatto in una "stanza di compensazione" rispetto a oscillazioni economiche di mercato, rischia di contraddire la ratio dell'istituto; vi è poi da considerare che, in carenza di controlli specifici, non vi è verifica della coerenza di talune voci di bilancio, in particolare per quanto riguarda i costi di struttura.

La funzione pubblica di controllo ambientale e l'attività giudiziaria devono riservare un interesse specifico alla fuoriuscita illecita di materia dal circuito del riciclo, che si manifesta su più fronti e produce un significativo danno ambientale ed un altrettanto significativo danno all'economia, a cui vengono sottratte rilevanti quantità di materia che potrebbe essere riciclata in maniera economicamente vantaggiosa e ambientalmente corretta.

**BONIFICHE NEI SIN****Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale***Relatori: On. Chiara Braga, On. Filiberto Zaratti***Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n.50](#)**Iter parlamentare di approvazione del testo****14/02/2018: Presentazione, esame e rinvio dell'esame****28/02/2018: Seguito dell'esame e conclusione****1/03/2018: Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1****Conclusioni: lo stato di attuazione degli interventi di bonifica e le possibili linee di sviluppo**

La Commissione ritiene che una conoscenza pubblica, condivisa e realistica, dello stato di attuazione delle bonifiche sia indispensabile per orientare le determinazioni del Parlamento e del Governo, per prevenire i fenomeni illeciti, per circoscrivere e superare politiche d'impresa inadeguate e comportamenti pubblici arcaici, ma anche per mantenere alta l'attenzione su quanto è accaduto, si sviluppa, è e sarà utilmente realizzabile in un settore di fondamentale rilevanza economica, sociale, ambientale.

Si deve rimarcare come la presente relazione, che giunge a cinque anni di distanza da quella approvata su analogo tema nella XVI legislatura, abbia dovuto registrare una serie di problemi in buona parte sovrapponibili a quelli allora evidenziati.

E' a tal fine utile riportare, di seguito, testualmente, alcune delle affermazioni contenute nella relazione approvata il 12 dicembre 2012:

“Un dato emerso in maniera evidente e che sin d'ora può essere sottolineato è quello concernente l'estrema lentezza, se non la stasi, delle procedure attinenti alla bonifica dei siti di interesse nazionale” (p. 11)

“Il settore bonifiche, almeno fino ad oggi, è stato fallimentare e i dati positivi rappresentati alla Commissione dall'ex ministro Prestigiacomo paiono del tutto inconsistenti se non ulteriormente confermativi della pesantezza e della vischiosità delle procedure. Le 1.200 conferenze di servizi e i 16.000 elaborati progettuali richiamati dall'onorevole Prestigiacomo nel corso di un'audizione, come espressione dell'intensa attività profusa dal Ministero e dagli altri enti, non sono altro che la dimostrazione di quanto possa rivelarsi nei fatti inutile il continuo scambio di carte e di pareri, di richieste e prescrizioni, di deduzioni e controdeduzioni, laddove non siano seguiti da attività di bonifica e da un avanzamento sostanziale delle procedure.

Il Ministro Clini si è espresso in termini nettamente più critici e ha sottolineato proprio l'esigenza di snellire le procedure, dare concretezza e definitività alle conferenze di servizi, rendere più semplice e trasparente il sistema anche per evitare che diventi, se non lo è già diventato, un sistema permeabile alle infiltrazioni della criminalità.” (p. 658)

“E' necessario che nel settore ambientale la pubblica amministrazione riprenda il suo ruolo propulsivo attraverso un'azione di governo mirata al conseguimento di obiettivi che, nel settore delle bonifiche, non possono che riguardare il ripristino ambientale e l'eliminazione delle fonti di contaminazione, a tutela dell'ambiente e della salute (...)

All'esito dell'inchiesta della Commissione, il quadro risulta desolante non solo perché non sono state concluse le attività di bonifica, ma anche perché, in diversi casi, non è nota neanche la quantità e la qualità dell'inquinamento e questo non può che ritorcersi contro le popolazioni locali, sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista economico.

Come già evidenziato, nel nostro territorio i siti di interesse nazionale sono 57, coprono una superficie corrispondente a circa il 3 per cento del territorio italiano e, sebbene il riconoscimento quali SIN per taluni di essi sia avvenuto diversi anni fa (talvolta anche oltre dieci anni fa), i procedimenti finalizzati alla bonifica sono ben lontani dall'essere completati.

A fronte di questo evidente insuccesso del sistema, numerosi sono stati i soggetti, pubblici e privati, che hanno operato nel settore, numerose le consulenze conferite per questa o per quella analisi, gli affidamenti di servizi per le opere di progettazione, di caratterizzazione, innumerevoli le conferenze di servizi interlocutorie e decisorie che hanno scandito, per lo più senza costrutto pratico, le varie fasi delle bonifiche dei SIN, in un sistema comunque connotato dalla frammentazione delle competenze, delle responsabilità e, in sintesi, dall'inefficienza.

A ciò deve aggiungersi che territori estesi, dei quali non è nota neppure l'entità e la dimensione del inquinamento, sono ricompresi all'interno di perimetrazioni dei SIN effettuate diversi anni fa in funzione meramente cautelativa e, allo stato, né sono stati bonificati, né sono stati restituiti agli usi legittimi.

Ci si trova di fronte, quindi, ad ampi territori sostanzialmente 'congelati', che non possono esprimere le loro potenzialità economiche, urbanistiche, agricole, commerciali, in quanto condizionati dalla presenza del sito di interesse nazionale." (p.651)

"la perimetrazione dovrebbe essere un atto cautelativo temporaneo, cui dovrebbero tempestivamente seguire le attività di caratterizzazione del sito secondo i criteri di legge, e quindi la ridefinizione del SIN con successiva predisposizione, approvazione ed esecuzione del progetto di bonifica. Tutto ciò, di fatto, non è mai accaduto e si è avuto modo di constatare come le perimetrazioni effettuate inizialmente in maniera piuttosto 'elastica' abbiano riguardato aree molto estese, per le quali non vi erano e continuano a non esservi motivazioni chiare per l'inserimento nel SIN. In sostanza, le perimetrazioni, ad oggi, costituiscono quanto di più definitivo nel procedimento finalizzato alla bonifica (...) Occorre, quindi, procedere con urgenza alla riperimetrazione delle aree effettivamente contaminate, in modo da escludere quelle che non necessitano di bonifica, con la possibilità che le stesse vengano restituite agli usi legittimi (...) Il ridimensionamento delle aree ricomprese nei SIN comporterà, ed è questo un dato certamente positivo, anche il ridimensionamento del numero di interlocutori privati coinvolti per ogni sito" (p. 661, p. 663)

"non è concepibile l'elaborazione di progetti di bonifica che, sin dall'inizio, si sa già che non potranno mai essere attuati perché troppo onerosi sia per il privato che per il pubblico. L'elaborazione di progetti di bonifica di tal fatta comporta inevitabilmente l'avvio di impugnazioni e ricorsi amministrativi che non fanno altro che rallentare ulteriormente procedure già lente. L'ipertrofica interlocuzione tra amministrazione e privati, con appesantimento delle procedure, la mancanza di trasparenza che ne deriva e il rinvio sistematico delle decisioni per anni ed anni, infatti, contraddistinguono la fase relativa alla presentazione e approvazione del progetto di bonifica, come è stato riscontrato nei siti oggetto di specifici approfondimenti (...)

E' evidente che questo "gioco" ha un costo per la collettività altissimo sia in termini economici, per il danaro inutilmente investito, sia in termini di sviluppo, perché le aree non possono essere restituite agli usi legittimi, sia in termini di tutela ambientale, perché le bonifiche non vengono effettuate.

In sostanza, la fase progettuale deve essere funzionale alla concreta attuazione della bonifica, il che significa:

- avere ben chiaro quale sia la destinazione ultima delle aree;
  - dimensionare la bonifica in relazione a tale imprescindibile dato;
  - effettuare elaborati progettuali realistici, che non vivano solo nel mondo delle idee, ma che possano tradursi in realtà, ben mirati rispetto all'obiettivo e economicamente sostenibili."
- (p. 664)



Si tratta, come si è detto, di considerazioni parzialmente sovrapponibili alla situazione attuale, in particolare laddove si consideri l'“indice finale di efficacia” dell'azione amministrativa, vale a dire la conclusione dei procedimenti.

E' interessante, in questo salto temporale, citare di seguito quanto affermato dall'attuale Ministro dell'ambiente Gianluca Galletti nell'intervento al question time nell'aula del Senato il 19 gennaio 2017.

“Il Ministero dell'ambiente è l'amministrazione competente per la predisposizione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree ricomprese nel perimetro dei 40 Siti di Interesse Nazionale. Le risorse complessivamente stanziare dal mio Ministero, a favore delle Regioni, dei Commissari delegati e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, per interventi di bonifica di competenza pubblica nei SIN, ad oggi ammontano a circa 2 miliardi di euro. Ricordo che il Ministero dell'ambiente ha, inoltre, assegnato per gli ex SIN oltre 152 milioni di euro già nella disponibilità dei soggetti beneficiari. Più in generale le risorse sopra richiamate sono state disciplinate attraverso il ricorso a strumenti di programmazione negoziata (accordi di programma e accordi di programma quadro), sottoscritti dal Ministero con le altre amministrazioni coinvolte ovvero mediante “atti di disciplina” a livello regionale, o in forza delle varie ordinanze di protezione civile. Le Regioni provvedono annualmente a trasmettere al Ministero una relazione sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati e sulle somme effettivamente utilizzate.

Recentemente, il mio Ministero, ha predisposto il Piano di “Interventi per la tutela del territorio e delle acque”, nell'ambito del quale sono stati individuati anche interventi strategici e prioritari di bonifica nei SIN, per un importo complessivo di circa 750 milioni di euro, già approvato dalla Cabina di regia istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 febbraio 2016 e dal CIPE, nelle rispettive sedute del 1° dicembre 2016.

Vale la pena rimarcare che numerosi siti di interesse nazionale corrispondono ai grandi poli industriali nazionali, dismessi o ancora attivi. In tali siti, l'adempimento agli obblighi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica imposti dalla legge è propedeutico e vincolante per la creazione o l'ampliamento di opere o insediamenti produttivi e, più in generale, agli investimenti necessari al rilancio economico-produttivo degli stessi.

Ne consegue che una strategia efficace volta al rilancio delle bonifiche nei Siti di Interesse Nazionale, oltre a favorire il riutilizzo di ampie porzioni del territorio nazionale già sfruttate, rispetto alla creazione di nuovi insediamenti, risulta determinante per lo sviluppo del tessuto produttivo, l'incremento della competitività e la valorizzazione del territorio.

Relativamente ai risultati conseguiti, i numeri ci dicono che abbiamo impresso una significativa accelerazione nei Siti di Interesse Nazionale.

Dal primo gennaio 2014 ad oggi, sono state indette 265 conferenze di servizi, di cui 193 istruttorie e 72 decisorie. Nel 2016, inoltre, sono stati perfezionati i procedimenti di perimetrazione dei SIN Emaresi, Bussi, Sulcis e Grado e Marano. È stata, inoltre, perfezionata la perimetrazione del SIN Valle del Sacco con una procedura innovativa che ha previsto la massima partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati interessati.

Il frutto di questo lavoro è un dato che dice molto: ad oggi le aree liberate e restituite agli usi legittimi sono passate da 1.482 ettari del 2013 a 5.755 ettari, pari a oltre 5000 campi da calcio ovvero alla superficie del Comune di Udine. A questo dato positivo va aggiunto quello delle aree già restituite per effetto delle ripermetrazioni concluse nel 2016 (Bussi; Emaresi; Sulcis; Grado e Marano). Senza contare che dal 1° gennaio 2014 ad oggi sono stati predisposti 154 decreti per la loro messa in sicurezza e bonifica (pari a oltre il 30 per cento dei decreti perfezionati dal 2000 ad oggi).

Infine, la strategia adottata in termini di partecipazione al procedimento amministrativo e trasparenza degli atti che vengono pubblicati sul sito del Ministero dell'ambiente, ha consentito una drastica riduzione del contenzioso amministrativo sui SIN. L'attuale attività della divisione competente in tema di contenzioso riguarda provvedimenti emanati precedentemente al 2013.

Tutto questo è il risultato che si è potuto raggiungere puntando sulla semplificazione dei procedimenti di competenza, cercando sempre un ampio coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati e un'intensa interlocuzione con le aziende (...)

E' dunque mia intenzione farmi promotore di iniziative normative di riforma della legislazione ambientale che sia la più vasta possibile, al fine di adeguare le norme sul riparto delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, e sui diversi processi decisionali al nuovo assetto costituzionale delle responsabilità anche in riferimento alle questioni rappresentate oggi in questa sede".

Non si ha notizia di successive iniziative legislative specifiche sul punto.

Quanto al tema delle risorse, in occasione dell'audizione davanti alla Commissione del 20 maggio 2015, il Ministro dell'ambiente, per corrispondere alle numerose richieste di chiarimento provenienti dalla Commissione, aveva trasmesso una nota, nella quale affermava: "passando ai siti di interesse nazionale (SIN), per i quali ad oggi sono stati predisposti 78 decreti per la loro messa in sicurezza e bonifica, questi, nella maggior parte dei casi sono costituiti da aree pubbliche e private. Pertanto, non è possibile indicare gli importi presuntivi per la realizzazione di tali interventi. Tuttavia, per le sole aree di competenza pubblica, il mio ministero ha stanziato complessivamente oltre 1 miliardo e 800 milioni di euro, di cui oltre 520 milioni a valere sul programma nazionale di bonifica. Per gli ex SIN, ora di competenza regionale, invece, sono stati stanziati complessivamente oltre 181 milioni di euro di cui oltre 77 milioni a valere sul programma nazionale di bonifica. Nel corso della ripartizione programmatica del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, è stato possibile quantificare in oltre 2 miliardi di euro (di cui 1.4 per il Mezzogiorno e 700 circa per il Centro Nord), il fabbisogno necessario per la completa realizzazione degli interventi di bonifica nei SIN."

Appare come un punto critico la gestione dello strumento della conferenza di servizi, uno strumento che evidentemente non ha raggiunto i suoi scopi nel campo delle bonifiche.

Se la conferenza di servizi è, nel nostro ordinamento, una modalità di semplificazione del procedimento amministrativo e uno strumento di coordinamento e contestuale valutazione di una pluralità degli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione amministrativa, il fatto che per ogni situazione si siano svolte e si svolgano decine e decine di conferenze di servizi contraddice la finalità dell'istituto.

Valga esemplificativamente quanto dichiarato dall'amministratore delegato di Syndial nella già citata audizione del 17 gennaio 2017:

"Spesso nell'ambito delle conferenze di servizio convocate dal Ministero non si giunge all'approvazione dei progetti proprio per l'entropia del territorio. È quello che, per esempio, ha ucciso tutti i progetti presentati per Crotone (...) Altre volte riscontriamo difficoltà nell'ottenimento delle cosiddette autorizzazioni settoriali da parte degli enti locali competenti. Il ritardo nel rilascio di tali autorizzazioni, indispensabili per realizzare il progetto operativo di bonifica decretato dal Ministero, ha riflessi negativi sia in termini di temporali che di costo per la bonifica. In particolare, il fatto di dover avere un doppio passaggio significa dover tornare al Ministero perché non è andato bene quello che avevano autorizzato e si ricomincia daccapo. Questo mancato accordo tra centro e periferia, con la necessità di passare per quest'ultima per una serie di autorizzazioni non implicite nel decreto ministeriale, purtroppo crea una serie di colli di bottiglia che di fatto rendono difficile il mantenimento dei tempi".

D'altro canto, audito nel corso della XVI legislatura, l'allora Ministro dell'ambiente Corrado Clini affermava: "le procedure per l'approvazione di un piano di bonifica teoricamente prevedono che la conferenza di servizi si convochi una volta e poi una seconda per chiudere la procedura: ci sono conferenze di servizi che sono aperte da anni con molte interlocutorie e questo non fa bene all'ambiente e neanche alla legalità perché si crea un contesto nel quale i margini diventano troppo ampi (...) la procedura deve essere trasparente e, se possibile, secca (...) C'è, infatti, da un lato, l'amministrazione, che ha sempre o quasi sempre bisogno di aggiornamenti sulle informazioni, ciò che in qualche modo consolida un ruolo

dell'amministrazione – più ci sono cose da chiedere, più il funzionario pubblico ha un potere – dall'altro, elimina anche una certa tendenza delle imprese, che in questo modo la tirano molto a lungo e perciò non assumono impegni. Ora, il tentativo è quello di chiudere questo gioco, di riportare la conferenza di servizi a quello che è. Non c'è, dunque, da modificare la 152, ma da applicarla”.

Quanto a un'ulteriore sovrapposizione di istituti, rappresentato dalle gestioni commissariali (dichiarate alla Commissione storicamente per 21 siti) è lo stesso Ministro dell'ambiente Gianluca Galletti, che, audito dalla Commissione in questa legislatura, il 26 gennaio 2016, formula una critica generale all'istituto in tutto il settore ambientale e ne postula il superamento: “per poter spendere i soldi dobbiamo ricorrere sempre più frequentemente alle gestioni commissariali, che ci permettono semplificazioni nella spesa; tuttavia non vorrei che, a forza di ricorrere a gestioni commissariali, quello diventasse il modo normale di intervenire in campo ambientale: troppe volte stiamo rincorrendo alla gestione commissariale. Quest'ultima, poi, presenta due aspetti negativi: interviene in maniera straordinaria e, in secondo luogo, il Ministero è portato a fare un compito non suo. Io, infatti, sto facendo funzioni di altri e quando fai un mestiere che non è il tuo, non sei tanto bravo a farlo. È giusto, quindi, che ogni livello di governo faccia il mestiere a lui assegnato per legge”.

Va certamente detto che l'analisi dei dati esprime solo parzialmente una visione diacronica dell'evoluzione dell'efficacia dell'azione pubblica, di cui si coglie peraltro, come detto, un miglioramento nel più recente periodo.

Ma, in generale, alla luce dei dati complessivi e della fotografia della situazione attuale, come la Commissione ha già avuto modo di rilevare in approfondimenti e relazioni dedicati a singoli siti, si rende necessario un ruolo attivo della parte pubblica nel perseguire una logica non meramente procedurale ma una logica «di risultato», dimostrando la capacità di coniugare, nell'interlocuzione con i soggetti privati, elevate competenze tecniche e giuridiche e capacità di visione strategica condivisa: sulla base di una compiuta, e stabile conoscenza delle informazioni sullo stato dei siti, condivisa con i soggetti presenti nei siti, gli interlocutori pubblici e i cittadini.

Si indicano, di seguito, alla luce dei dati acquisiti, dei singoli approfondimenti svolti e delle considerazioni già formulate, alcuni elementi e condizioni ad avviso della Commissione necessari per superare una storica difficoltà nel pervenire a risultati effettivi di bonifica, formale restituzione a usi legittimi dei siti ma anche loro riuso in termini ambientalmente ed economicamente sostenibili, innovativi, generatori di utilità sociale:

razionalizzazione, omogeneizzazione e conoscenza pubblica delle informazioni sui siti di interesse nazionale;

organizzazione di dati puntuali sulle aree ancora da bonificare e sull'efficacia di metodi tecnologicamente innovativi per giungere a una reale bonifica dei siti;

valutazione in un'ottica economica complessiva dei dati sugli interventi già eseguiti, sui soggetti finanziatori, sugli investimenti preventivati per terminare le opere di bonifica;

ripetizione dei siti sulla base di una razionale comparazione degli interessi;

esame delle tipicità dimensionali dei siti in relazione all'efficacia dell'azione amministrativa; definizione chiara, mediante protocolli e linee guida, di criteri valutativi, nonché di funzioni e competenze dei soggetti pubblici (Ministero dell'ambiente, ISPRA-SNPA, Avvocatura dello Stato), in materia di quantificazione del danno ambientale, in una logica di praticabile sviluppo giuridico, in ambito provvedimentale, negoziale, transattivo, contenzioso (operando per ridurre quest'ultimo), evitando valutazioni astratte, non supportabili probatoriamente e, di conseguenza, inidonee a far valere le ragioni creditorie avanzate dal Ministero dell'ambiente; attivazione effettiva degli strumenti giuridici finalizzati al raggiungimento di accordi di programma e transazioni in materia di bonifiche;

attuazione piena e rapida della legge n. 132 del 2016, sia per i profili in cui è strettamente necessaria una normazione secondaria attuativa, sia per i profili in cui è necessaria e



sufficiente la rapida riorganizzazione di ISPRA e delle Agenzie regionali, al fine di attribuire al Sistema nazionale di protezione ambientale un ruolo attivo e riconoscibile sul tema delle bonifiche; coordinamento tra il Sistema, le polizie giudiziarie e le autorità giudiziarie, per l'accertamento dei reati di omessa bonifica;

organizzazione delle competenze pubbliche idonea ad evitare sovrapposizioni, ritardi e contraddittorietà; organizzazione dei soggetti privati insediati nei siti secondo una logica di riduzione, anche attraverso l'incentivazione — o la regolazione normativa — di forme consortili;

coinvolgimento, nei monitoraggi e nelle scelte sulle bonifiche e sulle prospettive produttive, dei cittadini e dei loro enti esponenziali, con una completa trasparenza su tutti gli aspetti, non ultimi quelli epidemiologici;

rilettura della funzione svolta in concreto dalla conferenze di servizi, da ridurre in numero e tempi complessivi di svolgimento, anche mediante lo studio della loro pregressa gestione, la destinazione ad esse di risorse strumentali e organizzative, nonché di risorse umane adeguate sotto i profili giuridico, tecnico, economico, relazionale;

sospensione degli interventi normativi primari e secondari randomizzati, a favore di un impegno per la produzione di una normativa europea sul suolo che tenga nel dovuto conto il problema continentale dei siti contaminati e di un coordinamento delle norme nazionali esistenti;

individuazione dei percorsi pratici per collegare tematicamente la questione delle bonifiche con la questione del consumo di suolo, semplificando, nell'attività amministrativa, la progettazione di soluzioni estese che risolvano il problema della contaminazione in uno con le prospettive di riuso delle aree.

*Balangero - Bari Fibronit - Biancavilla - Brescia Caffaro - Brindisi - Broni - Bussi sul Tirino - Caffaro Torviscosa - Casale Monferrato - Cengio e Saliceto - Cogoletto Stoppani - Crotone - Emaresi - Falconara Marittima - Fidenza - Gela - Laghi di Mantova - Livorno - Manfredonia - Massa e Carrara - Milazzo - Napoli Bagnoli - Napoli Orientale - Orbetello - Pieve Vergonte - Pioltello Rodano - Piombino - Porto Torres - Priolo - Serravalle Scrivia - Sesto San Giovanni - Sulcis Iglesiente Guspinese - Taranto - Terni Papigno - Tito - Trento nord - Trieste - Val Basento - Venezia Porto Marghera - Bacino del Fiume Sacco*

**RIFIUTI RADIOATTIVI OSPEDALIERI****Relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività sanitarie**

*Relatori: On. Piergiorgio Carrescia, On. Stefano Vignaroli*

**Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n.40](#)

***Iter parlamentare di approvazione del testo***

30/01/2018: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**

14/02/2018: **Seguito dell'esame e conclusione**

14/02/2018: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1**

**Conclusioni**

L'indagine aveva come finalità il porre in evidenza il flusso dei rifiuti radioattivi prodotti in Italia dalle attività sanitarie svolte presso strutture pubbliche o private attraverso l'invio di specifici questionari.

Relativamente alla prima parte dell'indagine, si può affermare che, in generale, vi è stata una buona rispondenza all'iniziativa confermata da circa il 93 per cento di risposte inviate alla Commissione e la compilazione dei questionari completati dalle informazioni richieste da parte di 216 strutture sanitarie distribuite su tutto il territorio nazionale.

In sintesi :

- strutture contattate: 807
- strutture adempienti al questionario: 750 (92,93 per cento delle strutture contattate);
- strutture produttive di rifiuti radioattivi: 216 (27,8 per cento delle strutture contattate, 28,8 per cento delle strutture adempienti al questionario);
- strutture non produttive di rifiuti radioattivi: 534 (66,2 per cento delle strutture contattate, 71,2 per cento delle strutture adempienti al questionario);

La compilazione dei questionari, da parte delle singole strutture sanitarie, è stata disomogenea e ha costretto la Commissione a un lavoro impegnativo di verifica e validazione dei dati, e molto dispendioso in termini temporali.

I risultati dell'indagine hanno comunque permesso di costruire un quadro complessivo sulla produzione e gestione dei rifiuti radioattivi sanitari che viene evidenziato dalle considerazioni di seguito riportate.

I volumi di rifiuti radioattivi prodotti nel 2015 nelle attività sanitarie sono circa 2700 m<sup>3</sup>; di questi circa il 82 per cento viene detenuto presso le singole strutture fino al raggiungimento, per decadimento, delle condizioni di smaltimento in esenzione.

I rifiuti, come visto in precedenza, vengono poi smaltiti presso impianti di incenerimento ai sensi del DPR 254/03 come rifiuti a rischio infettivo.

Gli eventi anomali, presumibilmente dovuti al rilevamento di radioattività presso i portali di controllo degli impianti di incenerimento, sono stati segnalati da 31 strutture. Poiché lo scopo di questa indagine era quello di evidenziarne la frequenza di accadimento (mai, 1 volta, più volte), la Commissione ritiene che, in una successiva indagine, sarà necessario approfondire le cause specifiche delle anomalie segnalate, quali controlli sono stati effettuati, quali azioni poste in essere e se sono state definite procedure operative per la gestione di tali eventi.

L'indagine ha inoltre permesso di evidenziare come vi sia sul territorio nazionale, all'interno delle strutture sanitarie, una diffusa organizzazione di unità operative di fisica

sanitaria e di esperti qualificati che assicurano una corretta gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività mediche.

Un secondo elemento positivo è rappresentato dalla rete di operatori del servizio integrato gestito da Enea che hanno fattivamente collaborato allo svolgimento dell'indagine e garantiscono un efficace sistema di raccolta, caratterizzazione e smaltimento dei rifiuti radioattivi.

La seconda parte dell'indagine ha permesso di evidenziare i seguenti dati riepilogativi:

- Società autorizzate alla raccolta: 11
- Società operative nel 2015: 6
- Strutture per cui viene effettuata la raccolta: 167 (77,7% delle strutture produttive di rifiuti radioattivi).

L'analisi dei dati forniti con i questionari ha consentito di evidenziare che, durante il 2015, sono stati raccolti 953 m<sup>3</sup> di rifiuti radioattivi di cui 441 m<sup>3</sup> provenienti da strutture sanitarie e sono stati smaltiti nell'ambiente 557 m<sup>3</sup> prevalentemente attraverso impianti di incenerimento.

Gli operatori del servizio integrato, oltre allo smaltimento nell'ambiente, al raggiungimento delle condizioni di esenzione determinate dall'articolo 154 del decreto legislativo n. 230 del 1995, conferiscono i rifiuti radioattivi raccolti al deposito temporaneo del centro NUCLECO della Casaccia. I volumi conferiti nel 2015 sono stati pari a 420 m<sup>3</sup> e sono prevalentemente attribuibili alla stessa Società Nucleco, che nel 2015 non ha effettuato nessuno smaltimento nell'ambiente.

La Commissione, alla luce di quanto emerso dall'indagine, ritiene utile formulare alcune raccomandazioni volte a migliorare il livello di conoscenza sulla gestione dei rifiuti radioattivi sanitari e ad ottimizzarne, laddove possibile, i flussi e le procedure.

In particolare la Commissione ritiene importante che vengano acquisiti dati sulle attività di controllo, effettuate dai servizi pubblici a ciò deputati, nonché gli esiti degli stessi sulla gestione dei rifiuti all'interno delle strutture e all'esterno, prima dello smaltimento finale (ciò anche in relazione all'accadimento di eventi anomali come quelli segnalati dalle strutture sanitarie).

L'attività di controllo è elemento fondamentale, in un settore delicato come quello della gestione dei rifiuti, per assicurare che le attività siano svolte in modo conforme alle norme in vigore e a tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Dai questionari è emerso un quadro complessivo degli enti che autorizzano a livello locale le attività sanitarie con impiego di sostanze radioattive non sigillate di categoria B che risulta impreciso, frammentato e poco chiaro. Atteso che la normativa lascia alle regioni la facoltà di individuare enti e organismi tecnici a ciò deputati, la Commissione evidenzia l'esigenza di un ulteriore approfondimento delle informazioni raccolte per disporre di un quadro nazionale complessivo di maggior precisione e dettaglio.

La Commissione raccomanda inoltre che nella prossima revisione della normativa si possano individuare criteri omogenei e uniformi a livello nazionale per l'individuazione degli enti eventualmente delegati al rilascio delle autorizzazioni, seppure nel rispetto dell'autonomia regionale.

Un'ulteriore raccomandazione è rappresentata dalla necessità di approfondire se vi siano e di che entità flussi transfrontalieri di rifiuti radioattivi dall'Italia all'estero e viceversa, approfondendo, eventualmente, quali siano le condizioni e le modalità con cui ciò accade. L'indagine ha permesso di evidenziare una significativa percentuale (82 per cento) di rifiuti radioattivi che sono gestiti direttamente da chi li produce, con stoccaggio in proprio fino al raggiungimento, per decadimento, delle condizioni di esenzione per lo smaltimento nell'ambiente. La Commissione ritiene che questa pratica possa essere ulteriormente sviluppata e le percentuali di rifiuti gestite in proprio aumentate.

Da quanto emerso ed esposto in questa relazione, il conferimento finale per uno stoccaggio a medio termine dei rifiuti radioattivi contenenti radionuclidi, con tempo di dimezzamento “lungo”, avviene presso il deposito temporaneo Nucleco in Casaccia.

E' del tutto evidente che la continua e costante produzione negli anni di rifiuti radioattivi in ambito sanitario porterà ad un ulteriore aggravamento della già difficile capacità di gestione, da parte di Nucleco, dei volumi prodotti.

In ragione di ciò, anche per la gestione di questi rifiuti, la Commissione raccomanda, come evidenziato anche nella precedente relazione della Commissione del 1 ottobre 2015, che si accelerino i tempi per la realizzazione del deposito nazionale attraverso la pubblicazione della carta nazionale delle aree potenzialmente idonee, con l'avvio della consultazione pubblica.

## TARI

### **Relazione sull'applicazione e la riscossione della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.)**

*Relatori: Sen. Paola Nuges e On. Miriam Cominelli*

**Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n.41](#)

### ***Iter parlamentare di approvazione del testo***

30/01/2018: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**

14/02/2018: **Seguito dell'esame e conclusione**

14/02/2018: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1**

## Conclusioni

La Commissione ha ritenuto di procedere ad analizzare le modalità di applicazione e di riscossione della tassa sui rifiuti (Ta.Ri.) nella consapevolezza di fornire, innanzitutto, un quadro informativo su una tematica che finora risulta ancora inesplorata.

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione si è limitata alla semplice acquisizione di dati e informazioni da una platea di soggetti - i comuni capoluogo di provincia - che, sebbene possa apparire limitata per un'analisi del comparto di più ampio respiro, può comunque considerarsi un campione rappresentativo, idoneo ad evidenziarne eventuali criticità. Sempre in tema di ristrettezza del campo di applicazione dell'analisi, non può sottacersi l'impossibilità di estendere l'asse temporale di riferimento oltre il biennio 2014/2015: quanto al punto di partenza (2104) si è trattato di una scelta obbligata dettata dall'entrata in vigore della norma impositiva; avuto riguardo al termine del periodo (2015), non hanno sicuramente giovato, in tal senso, i clamorosi ritardi - in molti casi superiori anche ai dodici mesi - verificatisi nella trasmissione dei dati da parte dei comuni.

Pure i parametri (obbligati) che si è ritenuto di utilizzare per la comparazione dei dati non possono dirsi completamente appropriati ad un'analisi puntuale delle fenomenologie legate all'andamento del tributo: tuttavia, l'osservazione dei dati ottenuti, con tutte le riserve del caso, restituisce comunque informazioni indicative sull'evoluzione delle grandezze osservate.

Con tali premesse, l'impostazione del lavoro suggerisce, evidentemente, la possibilità che le evidenze riscontrate sin qui possano essere oggetto di nuove indagini in successivi periodi di osservazione, al fine, in particolare, di elaborare le serie storiche dei dati e di esaminare le tendenze che si dovessero manifestare nei futuri periodi di rilevamento.

L'obiettivo rimane quello di porre le basi verso l'elaborazione di un metodo d'analisi ragionato che serva quale punto di partenza per una serie di riflessioni in un settore, quello del finanziamento di base del ciclo dei rifiuti, in merito al quale manca ancora un approccio globale e sistematico.

Una siffatta impostazione non impedisce comunque di pervenire ad alcune considerazioni di carattere generale sull'efficacia della pretesa impositiva in esame nel coprire i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Di certo, i tanti strumenti normativi in materia non hanno aiutato a fare chiarezza sull'argomento: si è assistito, in un lasso di tempo relativamente limitato, ad un susseguirsi di novelle legislative che hanno tentato di correlare il prelievo tributario da richiedere ai cittadini alla quantità di rifiuti dagli stessi prodotta, in linea con il principio di "chi inquina paga". Eccezion fatta per pochi e singolari casi, l'obiettivo pare non essere stato ancora raggiunto: ed è proprio nella consapevolezza delle difficoltà di determinare il tributo in maniera "puntuale"



che lo stesso legislatore ha individuato in un meccanismo complesso – il cosiddetto “metodo normalizzato” – il procedimento per la determinazione della tariffa da applicare, unica strada attualmente percorsa dalla maggior parte degli enti locali.

In tale contesto è auspicabile la definitiva adozione – da parte delle amministrazioni locali – di un sistema di misurazione “puntuale” che, tra l’altro, la tecnologia odierna riesce a garantire anche a costi sostenuti: si potrebbe, così, addivenire alla pesatura ed alla tracciabilità dei rifiuti in maniera rigorosa, con l’esatta attribuzione delle precise quantità alle rispettive utenze. Si riuscirebbe, così, ad ottenere anche benefici indotti: da un lato, il superamento delle criticità dell’attuale metodo di misurazione presunta (facendo contestualmente venir meno i criteri per la conversione della misurazione volumetrica in unità di peso elaborati dall’ISPRA negli *standard* tecnici dei servizi di igiene urbana del 2001, ormai obsoleti) e, dall’altro, la possibilità di determinare sulla scorta di dati reali l’effettivo fabbisogno di tipologia e numero di impianti di trattamento dei rifiuti.

In tema di determinazione della tariffa, poi, non possono trascurarsi le criticità derivanti dal ricorso – a volte indiscriminato – da parte di alcune attività produttive (utenze non domestiche) all’assimilazione dei rifiuti speciali prodotti a rifiuti urbani, con la naturale conseguenza che la loro gestione sarebbe assegnata al gestore pubblico. In altre parole, con un’eccessiva assimilazione si correrebbe il rischio di scaricare sulla tariffa Ta.Ri. i costi che le aziende dovrebbero sostenere ricorrendo al libero mercato per lo smaltimento dei rifiuti speciali. Una tale evenienza genera, inoltre, una serie di storture nella contabilità dei rifiuti, fra cui una percentuale non veritiera di raccolta differenziata ed una produzione abnorme di rifiuti urbani a scapito dei rifiuti speciali, il cui dato risulterebbe di conseguenza sottostimato nelle regioni a più alto grado di assimilazione. Al riguardo, l’auspicio è quello di veder approvato quanto prima il decreto sulla determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l’assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali non pericolosi, allo stato in corso di predisposizione da parte del Ministero dell’ambiente, d’intesa con quello dello sviluppo economico.

Sempre in tema di applicazione del tributo, una menzione a parte merita il caso scoppiato alcuni mesi or sono sulla non corretta determinazione della tariffa da parte di molti comuni italiani: in buona sostanza, l’errore commesso da svariate amministrazioni comunali sparse indistintamente sul tutto il territorio nazionale, è consistito nella duplicazione del calcolo della parte variabile della Tari, applicata erroneamente sia agli immobili che alle relative pertinenze (box, cantine, rimesse, posti auto, etc.). Al riguardo, è intervenuta una circolare del Ministero dell’economia e delle finanze<sup>9</sup> che, pur chiarendo la procedura per il corretto calcolo della parte variabile della tariffa e prevedendo la possibilità di richiedere da parte degli utenti il rimborso degli importi versati in eccesso alle rispettive amministrazioni, lascia aperto il dibattito sulla diversa interpretazione che i distinti regolamenti comunali hanno dato alle pertinenze immobiliari.

Il dato maggiormente significativo che emerge dall’attività di analisi svolta riguarda sicuramente l’elevato livello dei mancati proventi in materia Ta.Ri. rispetto ai valori preventivati: si tratta di un fenomeno diffuso, trasversale dal punto di vista geografico. Risulta oltremodo arduo individuare i fattori che determinano una siffatta situazione deficitaria per le amministrazioni comunali: essi possono essere molteplici e di diversa natura.

Sicuramente non trascurabile è la componente sociale: il fenomeno del mancato pagamento si manifesta con maggiore intensità nelle regioni meridionali, vale a dire proprio in quelle realtà territoriali con maggiori difficoltà nella gestione ordinaria (e non solo) di un virtuoso ciclo integrato dei rifiuti; in tale contesto non stupirebbe una certa ritrosia dei cittadini ad adempiere in maniera puntuale alle pretese tributarie in presenza di un servizio carente e inefficiente.

<sup>9</sup> <http://www.finanze.gov.it/opencms/it/archivio-evidenza/evidenza/Circolare-n.1-Applicazione-della-tassa-sui-rifiuti-TARI.-Calcolo-della-parte-variabile/>

Anche ragioni tecniche, connesse alla corretta determinazione dei valori da stimare per la determinazione della tariffa, potrebbero avere un loro peso nel deficit di entrate in materia Ta.Ri.: in altre parole, lo squilibrio sulle entrate potrebbe essere determinato da un'impresione nell'individuazione del fabbisogno finanziario. Del resto, l'esatta conoscenza del numero delle utenze in relazione al numero di occupanti o all'attività economica svolta, oppure l'individuazione con scarsi margini di errore della quantità di rifiuti che saranno prodotti mal si concilia con banche dati anagrafiche non sempre aggiornate o metodi di rilevamento non puntuali: in sostanza, la ragione del *deficit* potrebbe risiedere in organismi di amministrazione locale che si affidano a modelli organizzativi obsoleti e poco efficienti.

Invero, più preoccupanti sono le considerazioni indotte dal descritto fenomeno di squilibrio finanziario degli enti locali.

Desta perplessità, innanzitutto, la tenuta della gestione finanziaria delle amministrazioni comunali in presenza di un elevato *deficit* sul fronte delle fonti di finanziamento; la Ta.Ri., quale componente della IUC (imposta unica comunale), rappresenta una voce fondamentale delle entrate di bilancio comunali che, in presenza di deficit, necessita di essere compensata da altre fonti di finanziamento o mediante l'innalzamento dei livelli di indebitamento, con notevoli ripercussioni sull'equilibrio economico-finanziario dell'ente.

Di contro, i meccanismi di controllo e le procedure coattive di riscossione appaiono sicuramente migliorabili: i risultati negativi in termini di incasso inducono ad un'attenta riflessione sulla revisione delle tecniche di fidelizzazione al pagamento da parte dell'utenza, evidentemente supportata da un innalzamento degli standard qualitativi del servizio reso.

Non si può nemmeno rimanere indifferenti dinanzi all'evidenziata relazione tra la tariffa Ta.Ri. applicata ed i livelli di raccolta differenziata: l'analisi svolta non è stata in grado di determinare il nesso causa/effetto tra queste due grandezze, ma soltanto il loro variare in maniera opposta, inversa. Tuttavia, l'ipotesi che un innalzamento della raccolta differenziata possa essere funzionale ad una contestuale diminuzione della tariffa rappresenta, per certi versi, un modello da emulare, un sentiero virtuoso da intraprendere che permetterebbe di incanalarsi nell'alveo di un più corretto ciclo integrato dei rifiuti con un minor aggravio in termini economici per l'utenza.

In tale contesto, resta tuttora aperta la questione sui ricavi introitati dalle amministrazioni comunali per la raccolta differenziata: non v'è dubbio che il riconoscimento — da parte consorzi di filiera — di un più elevato corrispettivo agli enti locali per i maggiori oneri della raccolta differenziata (in ragione del ciclo di vita del bene e degli indici di riuso e riciclabilità) risulterebbe vantaggioso ai fini della copertura dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti con margini più ampi di quelli attuali, con effetti benefici anche sull'equilibrio economico-finanziario delle rispettive amministrazioni.

## NAVI DEI VELENI

**Relazione sulle “navi dei veleni”. I traffici internazionali di rifiuti negli anni ‘80 e ‘90**

*Relatrice: on. Chiara Braga*

**Testo pubblicato:** [Doc. XXIII n. 51](#)

***Iter parlamentare di approvazione del testo***

14/02/2018: **Presentazione, esame e rinvio dell'esame**

28/02/2018: **Seguito dell'esame e conclusione**

1/03/2018: **Comunicata alle Presidenze ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1**

## CONCLUSIONI

Le vicende delle “navi dei veleni” e delle “navi a perdere” sono state approfondite dalla Commissione d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti fin dal 1995. Ventidue anni, sei legislature, sette Commissioni parlamentari – includendo quella sul caso Alpi/Hrovatin – e diverse indagini della magistratura sono i numeri che mostrano il peso della vicenda, ma anche la difficoltà di pervenire a conclusioni univoche sull’intero fenomeno. Questi traffici possono essere considerati come il peccato originale della lunga e complessa storia dei rifiuti italiani, soprattutto dei residui industriali. Le relazioni che hanno affrontato il tema, d’altra parte, ci mostrano come questo nodo critico sia strettamente connesso con la storia industriale del paese.

La centralità geografica e strategica dell’Italia nel mare Mediterraneo ha poi caratterizzato il ruolo del nostro paese all’interno di un network sicuramente europeo. E’ indubbio, infatti, che molti protagonisti – finanziari, logistici – provenissero da altre nazioni; i nostri porti hanno però svolto un ruolo chiave, coprendo l’ultimo tratto di un traffico complesso.

Gli anni ‘80 e ‘90 sono stati l’epoca d’oro dei viaggi dei rifiuti pericolosi italiani ed europei verso i paesi extra Ue, con una prevalenza del Nord Africa. Le mete erano spesso caratterizzate da democrazie fragili e guerre civili in corso; un contesto che rendeva facile, per le imprese europee, riuscire a certificare quell’apparenza solo cartacea di corretta gestione dei rifiuti inviati. L’intera vicenda delle “navi dei veleni” è costellata di documentazioni falsificate, a volte in maniera grossolana. False erano le attestazioni di smaltimento di Gibuti; falsa era la documentazione fornita dalle imprese venezuelane; falso, molto probabilmente, era il contratto firmato in Siria per accogliere e trattare i residui industriali; falso era, infine, il documento emesso da una società libanese che attestava lo smaltimento dei rifiuti arrivati in quel paese nel 1987. Queste carte sono bastate, all’epoca, per far partire diverse navi dai porti italiani, soprattutto da quello di Marina di Carrara. Segno evidente di un vulnus nel sistema dei controlli, lo stesso peccato originale che negli anni successivi garantirà alle imprese collegate con organizzazioni criminali di operare in tutto il paese. Ma anche sintomo importante di una sorta di know how criminale già presente nel sistema fin dalla metà degli anni ‘80, una sorta di logistica parallela in grado di garantire trasporti discreti via mare. Un service che funzionava per i rifiuti, ma che poteva essere richiesto ed attivato anche per altri trasporti, come quello delle armi. Le rotte, in fondo, erano le stesse, dal Nord verso il Sud. Alcune inchieste citate – come quella del 1997 sul Mozambico – hanno visto la partecipazione di elementi importanti del traffico di armamenti, insieme a broker asseritamente specializzati in movimento di rifiuti.