

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

31.

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 DICEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO RUSSO

INDICE

	PAG.		PAG.
Esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti:		Specchia Giuseppe (AN)	4
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3, 5	Vianello Michele (DS-U)	4
Coronella Gennario (AN)	3	ALLEGATO:	
De Petris Loredana (Verdi-U)	4	Proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti	7

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO

La seduta comincia alle 14.

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

Esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

In prossimità dell'imminente scadenza del 31 dicembre 2002 dello stato di emergenza rifiuti nelle regioni commissariate, si ravvisa l'opportunità di procedere alla presentazione di un apposito documento che illustri l'attività finora svolta su tale questione dalla Commissione e segnali le iniziative che si ritenga opportuno sollecitare agli organi competenti in ordine al progressivo rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

Comunico che la proposta di documento sarà inviata a tutti i componenti la Commissione e sarà altresì pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, affinché possano essere presentate eventuali osservazioni o proposte di modifica entro la giornata odierna.

Nella seduta di domani, 18 dicembre 2002, secondo quanto convenuto dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, riunitosi in data odierna, proseguirà l'esame del documento ai fini della sua definitiva approvazione e successiva presentazione alle Camere ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

GENNARO CORONELLA. La parte iniziale della proposta di documento descrive il procedimento seguito ed illustra le motivazioni che hanno spinto il Governo a conferire un potere peculiare ai prefetti, prima, ed ai presidenti delle regioni, poi, per fronteggiare le emergenze createsi. Abbiamo avuto modo di comprendere, attraverso le audizioni svolte in sede e le missioni compiute nelle regioni interessate dai provvedimenti commissariali, come vi sia necessità di rientrare nella fase ordinaria di gestione dei rifiuti con il totale coinvolgimento degli enti locali. Dico questo perché abbiamo constatato come tra l'attività di commissariamento e gli enti locali si sia creata troppa confusione e, soprattutto, manchi totalmente un utile rapporto di sinergia. Per esempio, in Sicilia ed in Campania è emersa l'esistenza di un forte scollamento tra i presidenti delle provincie e le attività del commissario straordinario.

Sono d'accordo con quanti sostengono la necessità di rientrare nell'ordinario, il che mi pare corrisponda alla volontà del ministro che — se non ho compreso male — ha ipotizzato la costituzione di una commissione che possa traghettare la gestione commissariale nella fase ordinaria.

Mi riservo di studiare approfonditamente la proposta di documento presentata oggi in Commissione e condivido le parole del presidente in ordine all'urgenza di approvare il documento, altrimenti si rischia di contrapporre la visione del Governo a quella del Parlamento, che viene esplicitata con l'approvazione di una relazione. Mi riservo altresì di formalizzare proposte emendative rispettando l'impostazione e la filosofia ispiratrice della legge

istitutiva, la n. 399 del 2001, che intende vigilare sul fenomeno del ciclo dei rifiuti e dare *input* propositivi al Governo circa il percorso da seguire per superare la fase dell'emergenza.

LOREDANA DE PETRIS. Premesso che mi riservo una lettura più attenta del documento distribuito, credo che la Commissione abbia tratto la convinzione, seguendo il dibattito sviluppatosi e traendo spunto anche dalle missioni effettuate *in loco*, che l'istituto del commissariamento si è protratto a lungo, in alcuni casi anche eccessivamente, e che è indispensabile un rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti, considerato anche che il regime commissariale comporta una serie di deroghe alla legislazione vigente.

Vorrei sottoporre all'attenzione del presidente e dei commissari un passaggio del documento in cui si legge « i validi risultati conseguiti dai commissari straordinari, pur con le diversificazioni connesse alle differenti situazioni territoriali », il che purtroppo non è, perché la necessità di porre fine al periodo commissariale non scaturisce dai « validi » risultati conseguiti. La nostra convinzione scaturisce dalla constatazione che con il regime commissariale non sono stati rispettati i programmi, perché se confrontassimo i vari piani di emergenza presentati e i risultati ottenuti, ci accorgeremmo che la differenza è notevole, anche nei casi più virtuosi. Preannuncio pertanto la presentazione di proposte emendative.

MICHELE VIANELLO. Condivido l'impostazione politica della proposta di documento in esame, tesa a sollecitare il rapido rientro nell'ordinaria gestione del ciclo dei rifiuti. È noto che il regime commissariale nasce perché con i poteri ordinari il mondo degli enti locali e delle autonomie non è riuscito a risolvere, per svariati motivi, il problema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti. Il commissario è stato nominato affinché, derogando ai poteri normali, intervenisse per superare l'emergenza e per impostare strategicamente il ciclo dei rifiuti che, fino ad

allora, non esisteva o non aveva raggiunto alcun risultato. Da questo punto di vista non tutte le quattro regioni sottoposte al commissariamento si trovano nella stessa situazione, perché mentre in Campania, pur sussistendo il problema dell'inceneritore, il ciclo è definito, e lo stesso può dirsi per la Calabria, la Sicilia e la Puglia non si trovano nelle stesse condizioni: dunque, occorrerà provvedere ad una migliore articolazione.

Un aspetto vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione ed è quello della frizione tra la legislazione ordinaria e la struttura commissariale, dato che non si è operato sulla base di una pianificazione esistente nel senso che, in taluni casi, prima si è realizzato l'impianto e poi si è pensato alla pianificazione, mentre sarebbe stato più corretto fare il contrario, ossia partire dal piano da cui far discendere a cascata le soluzioni, per esempio la costituzione degli ATO e via dicendo. Nel caso della Puglia, dove i piani sono stati predisposti, il commissariamento potrebbe finire, perché si rientra nelle previsioni normative dato che la regione definisce gli ATO, che devono sviluppare l'impiantistica, le provincie predispongono i piani generali e i comuni, di volta in volta, si associano e via dicendo. Non credo che nelle stesse condizioni sia la Sicilia; sarei cauto ad esprimere un giudizio del genere, perché da quanto abbiamo appreso c'è ancora tanto, se non tantissimo, da fare.

Riterrei opportuno indicare chiaramente nel documento i parametri che debbono guidare il processo di rientro, quali la pianificazione territoriale, l'avvio o il completamento dell'impiantistica, la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa mediante l'avvio di un processo di consenso e di coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati. In sostanza indicherei un percorso standard rispetto al quale per induzione ognuno raffronti la propria realtà, sfumando quel passaggio relativo ai « validi risultati ».

GIUSEPPE SPECCHIA. Signor presidente, devo dare atto a lei e alla Commissione di aver voluto affrontare il tema

del commissariamento; da tempo era avvertita la necessità di comprendere quali risultati si sono raggiunti e, soprattutto, se permanessero i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza e per i commissariamenti. Da questo punto di vista la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti istituita nella scorsa legislatura registrò l'esigenza di porre fine all'istituto del commissariamento, prendendo atto dei passi in avanti compiuti da talune regioni e delle situazioni ancora critiche, se pur non più di emergenza. Sia chiaro che la vera emergenza non è quella che si riscontra adesso in queste regioni, ma quella che si verifica quando non si riescono a smaltire i rifiuti, che magari restano per strada con i conseguenti problemi per l'igiene e la salute pubblica, quando non si intravedono soluzioni immediate. Il resto non è emergenza, ma cattiva organizzazione, mancanza di iniziativa da parte dei soggetti preposti, ritardi nella attuazione della legislazione in materia, eccetera.

Penso che otto o nove anni — parliamo della Campania o della Puglia — siano un periodo di tempo assurdamente lungo. Se il Governo non riterrà di porre fine — sia pure adottando gli strumenti di accompagnamento necessari — ai commissariamenti, ne passeranno dieci, dodici, tredici: è chiaro infatti che la messa a regime complessiva del ciclo di smaltimento dei rifiuti avrà bisogno di tempi ulteriori.

Credo inoltre che la Commissione debba pronunciare una parola chiara sull'istituto del commissariamento dal punto di vista giuridico: ho fatto questo rilievo anche durante i lavori della Commissione della precedente legislatura ed ho notato che sono stati compiuti interessanti approfondimenti sotto questo profilo, che mi riservo di studiare con più attenzione. Una parola chiara deve essere poi detta dalla Commissione — spero all'unanimità, e quanto hanno detto i colleghi mi fa ritenere che si possa facilmente raggiungere questo obiettivo — sulla necessità di restituire alle autonomie locali, compresa la stessa regione, le proprie competenze. Dopo nove o dieci anni a volte può essere difficile tornare all'ordinario; tuttavia oc-

corre farlo, con tutto ciò che questo comporta, ed ognuno deve assumersi le proprie responsabilità, perché poi i cittadini giudicano e votano anche per questo. Il processo, come è previsto anche dal documento al nostro esame, va accompagnato — soprattutto per le realtà che si trovano ancora indietro nel suo compimento — dalla previsione di un periodo di tempo necessario per consentire il rientro nell'ordinarietà, anche se esso non deve protrarsi troppo. Se sento parlare di un anno, comincio a preoccuparmi; io penserei a sei mesi, cioè un periodo che, se c'è la volontà di attuare quello che ancora manca, è più che sufficiente. Intendiamoci: i presidenti delle giunte regionali sono coloro che, nel momento in cui si tornerà all'ordinario, dovranno occuparsi della programmazione e degli altri interventi.

Ringrazio quindi ancora una volta il presidente, i colleghi e i collaboratori della Commissione per il loro lavoro: sono convinto che, anche grazie al contributo rappresentato da questo documento, si faranno passi avanti nella giusta direzione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, vorrei a mia volta dire che condivido tutto ciò che i colleghi hanno sottolineato. Raccolgo il rilievo dell'onorevole Vianello e le perplessità della senatrice De Petris sulla qualificazione come « validi » dei risultati raggiunti: la mia intenzione era che fosse la Commissione a proporre di espungere quel termine. Sono ben lieto di ciò: se dovessi esprimere ciò che penso, direi che siamo di fronte a risultati, certo, ma non a validi risultati.

Collega De Petris, credo che dobbiamo seguire il percorso che anche il collega Specchia ha indicato. Si tratta di emergenza? È evidente che non è più così: possiamo affermare che oggi la situazione in ciascuna delle regioni commissariate non è tale da dover essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, data la sua intensità ed estensione. Cerchiamo quindi di essere chiari su questo punto: la condizione attuale è completamente diversa

rispetto all'emergenza e si può semmai definire come gestione della post-emergenza.

Quanto alle valutazioni dei colleghi De Petris e Vianello, ho usato volutamente termini molto sfumati sul piano comparativo, perché non credo sia questa la fase in cui debba emergere la comparazione fra le regioni; quello che sicuramente deve risultare è un dato: non c'è dubbio che tutti hanno fatto passi in avanti (chi più rapidi, chi meno) e che tutti si trovano nella medesima condizione, che non è più di emergenza. Pertanto, il piano di rientro va « misurato » rispetto a tutti; peraltro, quanto abbiamo ascoltato dai commissari conferma che tutti sono ormai sintonizzati su questo piano.

Anche a mio avviso è opportuno porre maggiormente l'accento sulla gradualità dei piani di rientro; forse è opportuno utilizzare un'aggettivazione più forte: su questo ragioneremo.

Condivido in particolare tre affermazioni del collega Vianello. Il piano di rientro deve essere articolato su alcune fasi che non sono state specificate nel documento ma che non per questo non sono state tenute nel debito conto. Mi riferisco alla pianificazione, nel senso che la sua mancanza non consente di ragionare su come chiudere la partita; all'impiantistica, alla quale pure si fa riferimento nel documento, anche se probabilmente occorrerà un'articolazione migliore; infine all'aspetto istituzionale consensuale: ci sono ancora scelte che in queste settimane di commissariamento dovranno essere assunte e bisognerà seguire percorsi consensuali e non dar vita ad imposizioni.

Non ho intenzione di sottrarmi ad alcuna responsabilità, ma voglio sottolineare che il documento non prende in considerazione tutte le regioni commissa-

riate perché il prossimo 31 dicembre sono in scadenza solo i commissariamenti della Puglia, della Calabria e della Campania. La celerità della nostra azione di questi giorni, la necessità di adottare una iniziativa e il fatto di fissare oggi un percorso che poi varrà naturalmente per tutti, dipendono anche dalla scadenza temporale dei commissariamenti, che per la Sicilia arriverà nel 2004: ecco perché il rilievo concernente la Sicilia, pur se puntuale, non mi pare risponda alla fattispecie di fronte alla quale ci troviamo in questo momento.

Sulla base delle indicazioni che ho raccolto, mi riservo di formulare un testo che contemperi le esigenze manifestate, anche avvalendomi di contatti informali con voi durante le prossime ore, in modo da giungere domani all'approvazione del documento. Non vorrei apparire come colui il quale vuole strozzare il dibattito, ma credo vi sia l'esigenza di adottare il documento stesso il più presto possibile, se non vogliamo rischiare di dar vita ad un atto di grande spessore e qualità, ma postumo, per così dire: come tale, non servirebbe a nessuno.

Il seguito dell'esame della proposta di documento è pertanto rinviato alla seduta fissata per domani, mercoledì 18 dicembre 2002, alle 14.

La seduta termina alle 14,30.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 24 gennaio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**PROPOSTA DI DOCUMENTO SUI COMMISSARIAMENTI
PER L'EMERGENZA RIFIUTI**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nel corso della propria attività d'indagine, ai sensi della legge istitutiva 31 ottobre 2001, n. 399, ha riservato particolare attenzione all'analisi delle realtà territoriali dichiarate in stato d'emergenza in relazione a vicende inerenti la produzione, la raccolta, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali, e sottoposte a provvedimenti governativi di commissariamento, che nel loro protrarsi attraverso ripetute proroghe hanno finito con il rappresentare stabili modalità di « gestione straordinaria » dei territori interessati.

L'attività d'inchiesta su tale tematica si è attuata mediante lo svolgimento di audizioni in sede, l'effettuazione di apposite missioni e l'acquisizione di atti e documenti presso tutte le regioni in stato di commissariamento per l'emergenza rifiuti.

A tutt'oggi, i provvedimenti di commissariamento causati da emergenze connesse al ciclo dei rifiuti interessano le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e le province di Roma, Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo.

La Commissione ha svolto specifiche missioni nelle regioni in stato di emergenza.

Nel corso della missione in Calabria tenutasi il 27 e 28 giugno 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, il sub Commissario del Governo per l'emergenza rifiuti, Italo Reale, il responsabile unico del procedimento, Giovan Battista Papello, e l'Assessore all'urbanistica e all'ambiente, Paolo Bonaccorsi.

In data 11 e 12 luglio 2002, nel corso della missione in Campania, la Commis-

sione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Antonio Bassolino, e i sub Commissari del Governo per l'emergenza rifiuti, Raffaele Vanoli e Giulio Facchi.

Nel corso della missione in Puglia svoltasi il 25 e 26 luglio 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Raffaele Fitto, e il responsabile della struttura amministrativa del Commissariato per l'emergenza ambientale, Luca Limongelli.

Nel corso delle due missioni in Sicilia, a Palermo il 2, 3 e 4 ottobre 2002 e a Catania il 3, 4 e 5 dicembre 2002, la Commissione ha ascoltato il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Salvatore Cuffaro, il vice Commissario delegato del Governo, Felice Crosta, il sub Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, Nicolò Scialabba, e il Prefetto di Catania, sub Commissario delegato per le bonifiche, Alberto Di Pace.

Le audizioni svolte e gli atti acquisiti nel corso delle suddette missioni hanno fornito un prezioso contributo per i lavori della Commissione, consentendo di acquisire elementi conoscitivi in ordine alle scelte programmatiche adottate in merito alla gestione dei rifiuti e rendendo possibile una ampia verifica dell'attività svolta dai diversi commissari delegati del Governo per l'emergenza rifiuti, il mandato dei quali si approssima alla scadenza, in relazione ai profili più urgenti e problematici riscontrati nell'esercizio delle relative funzioni. La Commissione ha quindi nuovamente ascoltato in audizione in sede, rispettivamente, il Commissario delegato

del Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, onorevole Antonio Bassolino, il 3 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, l'11 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Puglia, onorevole Raffaele Fitto, il 12 dicembre 2002.

In data 11 dicembre 2002 la Commissione ha svolto l'audizione del Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio, onorevole Altero Matteoli, acquisendo dati ed utili elementi informativi sullo stato di attuazione della normativa in materia di gestione del ciclo dei rifiuti nelle regioni in stato di commissariamento, ed approfondendo ulteriormente in tale occasione il ruolo e l'attività svolta dalle strutture commissariali per l'emergenza rifiuti nelle regioni e nei territori dichiarati in stato di emergenza, con particolare riferimento alle diverse modalità di intervento ed iniziative finalizzate al rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di azione amministrativa straordinaria nel campo della gestione dei rifiuti, che non trova una fonte normativa specifica, ma viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile. Esso è stato successivamente pienamente legittimato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 127 del 1995 (1), con la quale è stato stabilito che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrere allo stato di emergenza, a norma dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale di una regione, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali.

(1) Si tratta di una pronuncia relativa ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia, sorto in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 1994 e dell'ordinanza presidenziale in pari data, con la quale erano stati conferiti poteri *extra ordinem* al Prefetto di Bari.

Il ricorso alla nomina di un « Commissario straordinario » rientra nell'ambito dell'organizzazione amministrativa come evento di controllo sostitutivo tra enti; esso acquista un carattere peculiare quando riguarda competenze attribuite dalla legge alle Regioni. Ulteriore specificità deve essere attribuita alla figura del Commissario straordinario per la protezione civile, al cui fondamento normativo si richiamano le numerose ordinanze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nel corso degli anni, sono intervenute per nominare commissari straordinari per l'emergenza rifiuti, prorogare il loro mandato, specificare limiti e modalità dei compiti attribuiti.

La figura commissariale straordinaria per la protezione civile (2) fu creata con la legge n.996 del 1970 in relazione alle situazioni di calamità naturale e si sviluppò in relazione alle situazioni specifiche connesse agli eventi sismici dell'anno 1976 e degli anni 1980/81. La disciplina dell'istituto è stata successivamente oggetto dell'intervento normativo relativo all'istituzione del Servizio nazionale per la protezione civile, disposto con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che prevede l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delibera di stato di emergenza, quando si sono verificate calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità od estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Con il decreto del Presidente del Consiglio deve essere determinata sia la durata dello stato di emergenza, che la sua estensione nel territorio, in stretta correlazione alla qualità ed alla natura degli eventi straordinari. È prevista la possibilità che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile) nomini uno o più « commissari delegati », indicando espressamente il contenuto della delega di incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. In base all'ar-

(2) Vedi G.Rizza, voce *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VII, pp. 6 e ss.

articolo 5 della legge n. 225 del 1992, l'ordinanza di delega dei poteri può consentire al commissario di derogare motivatamente ad alcune leggi vigenti, purché siano espressamente menzionate le norme derogabili.

Il problema di maggior rilievo è quello relativo all'ambito dei poteri commissariali. Innanzitutto si deve sottolineare come i principi costituzionali e quelli generali dell'ordinamento costituiscono limiti ai poteri derogatori, espressamente conferiti al commissario straordinario, il quale può emanare i provvedimenti opportuni e necessari per fronteggiare i particolari eventi, sostituendosi agli enti pubblici che, nella situazione di ordinarietà, sono titolari dei diritti, poteri e funzioni nelle diverse materie che si trovano ad essere coinvolte dall'azione del Commissario.

La Corte Costituzionale, con la citata sentenza, ha sottolineato l'eccezionalità del potere di deroga della normativa primaria, conferito ai commissari straordinari — autorità amministrative munite di poteri di ordinanza — sulla base dei presupposti di emergenza indicati dall'articolo 5 della legge n.225. Tale eccezionalità si collega ad un presupposto di fatto (qualità e natura degli eventi) e richiede la necessaria presenza di tre requisiti. Innanzitutto la deroga deve essere temporalmente delimitata; inoltre deve essere specifica, nel senso che i poteri commissariali devono essere ben definiti nel loro contenuto; inoltre, le norme delle quali è consentita la sospensione di applicazione, per effetto dei poteri attribuiti al commissario straordinario, devono risultare legate con la situazione di emergenza da un nesso di strumentalità.

La delimitazione temporale dei poteri straordinari conferiti nei casi di emergenza dal Governo al Commissario per ragioni di protezione civile, consente anche di non comprimere illimitatamente quell'autonomia regionale, garantita a livello costituzionale già prima della modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La regione infatti (che pure è chiamata a specifici interventi organizzativi ed attuativi delle attività di protezione civile) si trova, a seguito della dichiarazione della

calamità naturale od altri gravi eventi, ad essere l'ente « sostituito » da un soggetto delegato a livello statale a svolgere interventi territoriali, i quali restano comunque nella titolarità del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questo quadro generale, la situazione del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti presenta ulteriori peculiari caratteristiche rispetto alla figura del Commissario straordinario per la protezione civile, già descritta.

La giurisprudenza (3) ha affermato che questa tipologia di Commissario straordinario non è titolare di una potestà direttamente conferita dalla norma, ma resta un'autorità delegata, alla quale sono trasferiti poteri gestionali, ma non la titolarità dell'intervento che rimane in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. È quest'ultimo, o il ministro delegato per la protezione civile, che stabilisce le norme che possono essere derogate e, conseguentemente, circoscrive e specifica il potere di ordinanza del quale il commissario, in quanto organo amministrativo delegato, può avvalersi.

In materia di emergenza ambientale è stata infatti confermata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale la legittimità dell'applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile, nella citata sentenza n.127 del 1995. È stato ritenuto che la lettera c) dell'articolo 2 della legge, indicando dopo le calamità naturali e le catastrofi, « altri eventi » che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, consenta di valutare l'emergenza ambientale in riferimento a casi specifici, ravvisando le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza, ove risultino « gravi carenze strutturali, segnalate da tempo », nell'ambito del ciclo idrico e dello smaltimento dei rifiuti, unitamente all'alto rischio per il fondamentale bene della salute.

D'altra parte si è sostenuto che i poteri d'ordinanza conferiti dal Governo al Com-

(3) Così Cons. Stato 22 gennaio 1999, n. 52 in Cons. Stato 1999, parte I, pp. 34-35.

missario straordinario non devono essere indicati in maniera così generica, tale da consentire una deroga di « leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale », senza che sia nel contempo richiesta l'intesa tra Commissario e Regione, per la programmazione generale degli interventi spesso sollecitati dalla stessa regione con il richiamo alla necessità di « provvedimenti straordinari ».

Si ritiene opportuno segnalare alcuni elementi comuni, in riferimento ai provvedimenti governativi di ricorso all'istituto del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti succedutisi nel tempo, anche se i provvedimenti sono diversi, come pure diversificate — e non potrebbe essere altrimenti — sono le singole situazioni territoriali. Un esame dettagliato di ognuna di esse, che supera peraltro le ragioni e gli scopi del presente documento, è infatti ancora in corso innanzi alla Commissione.

In primo luogo si evidenzia come per avviare le gestioni commissariali in tema di emergenza rifiuti, (Campania e Puglia dal 1994), il Governo abbia individuato nel Prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e preposto quindi a gestire i poteri commissariali straordinari. Successivamente, alla gestione commissariale del Prefetto è stata affiancata quella effettuata dal Presidente della Giunta della regione « commissariata » (In Campania dal 1996 è stato delegato il Presidente della Giunta regionale con lo specifico compito di redazione del piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento, restando invece il servizio di raccolta attribuito in via straordinaria al commissario Prefettizio; in Puglia dal 2000 si è avuto un effettivo passaggio di consegne al Presidente della Giunta regionale, con il mantenimento in capo al Prefetto delle sole competenze per il completamento degli interventi in corso o aggiudicati). Per le regioni commissariate in epoca più recente (Calabria nel 1997, Sicilia e Lazio nel 1999), la delega dei poteri commissariali, come individuati a seguito della dichiara-

zione dello stato di emergenza rifiuti, è stata conferita direttamente al Presidente della Giunta regionale.

La scelta del Governo di ricercare un coinvolgimento diretto delle Regioni nell'esercizio di poteri straordinari, spesso ampi e utilizzabili anche derogando a numerose normative di carattere primario, nella titolarità del Governo, ma delegati alla gestione commissariale, è stata certamente positiva. Essa ha consentito da un lato, di evitare conflitti Stato-Regioni collegati alle attribuzioni regionali in materia ambientale, dall'altro, di rendere effettiva la partecipazione delle entità regionali all'esercizio « emergenziale » della gestione del ciclo dei rifiuti, senza creare fratture tra le diverse competenze previste a regime ordinario. Alle Regioni compete infatti un ruolo di propulsione e programmazione, che sarebbe stato privato dell'esperienza gestoria della straordinarietà, dalla quale desumere la validità e l'efficienza delle scelte provvisorie operate per la fase transitoria, verso una più naturale evoluzione del sistema « a regime ».

Infatti siamo in presenza di una rete di soggetti e funzioni, posti a diverso titolo a tutela dell'ambiente. La giurisprudenza della Corte costituzionale, antecedente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione, nel configurare l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, lo considera una materia « trasversale », in ordine alla quale si evidenziano diverse competenze, alcune spettanti allo Stato (quelle che rispondono all'esigenza di disciplinare uniformemente il settore sul territorio nazionale), altre di competenza regionale. Né il quadro può dirsi mutato radicalmente con la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, che assegna la competenza esclusiva della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato. Nei lavori preparatori non si esclude la configurabilità di una competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali. Inoltre in tema ambientale si è ormai affermata una domanda diffusa, che concerne sia l'aspetto di tutela, sia la possibilità di soddisfare ulteriori esigenze, che può es-

sere sviluppata recuperando spazi anche per l'iniziativa regionale a livello normativo (4). Neppure è sostenibile l'affermazione che la crescente internazionalizzazione della questione attinente la protezione dell'ambiente operi come fattore di centralizzazione delle competenze in ogni singolo Stato: piuttosto sembra necessario perseguire un principio di collaborazione fra Stato e Regioni (5), ponendo in essere meccanismi e strumenti adeguati, che consentano un nuovo rapporto tra unità e differenziazione.

In tale quadro trovano conferma sia la validità degli strumenti relativi al Commissariamento posti in essere fino ad oggi, per fronteggiare specifiche situazioni di emergenza, sia la ripartizione delle funzioni in ordine alla gestione dei rifiuti, attuato con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

I presidenti delle Giunte regionali e i Prefetti hanno svolto il ruolo di commissari straordinari, con i poteri e i limiti ad essi conferiti, per risolvere le eccezionali contingenze che a più riprese furono poste a fondamento della dichiarazione dello stato di emergenza, anche utilizzando meccanismi derogatori delle regole procedurali normativamente stabilite, ma hanno anche impostato le linee-guida di un sistema integrato di raccolta, recupero, smaltimento ed utilizzo dei rifiuti, attivando la creazione di organizzazioni territoriali per la gestione dell'ordinario ciclo di gestione dei rifiuti.

Appare allora necessario ridefinire i confini normativi di legittimità e ammissibilità dell'istituto del commissariamento straordinario per l'emergenza rifiuti.

(4) Sui « nuovi » rapporti tra Stato e Regioni in materia ambientale dopo la modifica dell'articolo 117 Cost., si veda Corte Cost. 26/7/2002, n. 407, con nota di S. Masini, *Sul ridimensionamento della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 2002, fasc. 9, pp. 495 e ss.

(5) Parla di « collaborazione paritaria » L. Torchia, *Concorrenza tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4 pp. 647 e ss.

I validi risultati conseguiti dai Commissari straordinari, pur con le diversificazioni connesse alle differenti situazioni territoriali, inducono la Commissione ad affermare che non sussiste più uno stato di emergenza rifiuti, che possa rientrare nei parametri previsti dall'articolo 2 lettera c) della legge n. 225 del 1992.

La situazione in ciascuna delle regioni commissariate non è tale da poter essere definita come « evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari », data la sua « intensità ed estensione », a meno di non voler affermare che la situazione dei rifiuti in quelle regioni è ormai divenuta una realtà in cronica emergenza, in relazione alla quale ogni speranza di ritorno alle competenze ordinarie deve considerarsi tramontata, negando taluni progressi compiuti dalle attività svolte dagli uffici dei Commissari straordinari.

La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un graduale piano di rientro nella normale gestione del ciclo rifiuti che consenta anche di recuperare iter procedurali rispettosi del principio di legalità e dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli (6). Il piano di rientro che potrebbe richiedere anche una fase transitoria, dovrebbe essere commisurato a ciascuna realtà regionale e, all'interno della medesima regione, potrebbe tener conto di ambiti territoriali specifici, delle attività ancora in corso d'opera e dei necessari interventi strutturali di carattere impiantistico.

La valutazione delle singole esigenze territoriali non deve, però, essere disgiunta da un esame globale delle situazioni di

(6) Il perpetuarsi del regime commissariale, con deroghe all'applicazione di fonti normative relativi a settori delicati, quali la materia dei lavori pubblici e la tutela delle bellezze naturali, può provocare seri dubbi circa la legittimità delle ordinanze che prorogano il conferimento dei poteri straordinari e derogatori, alla luce dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene che le ordinanze *extra ordinem* previste nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 debbano essere ben definite nel contenuto, nei tempi e delle modalità di esercizio. Così Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 1998, in *Riv. Giur. dell'ambiente* 1999, pp. 105, con nota di Provenzali.

ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ed adatte alla realtà concreta.

In tale ottica potrebbe essere consentita una specifica — purché limitata nel tempo e circoscritta nella materia di intervento — *prorogatio* dei poteri com-

missariali straordinari conferiti ai Presidenti delle Giunte regionali, i quali, per la continuità delle competenze ordinarie spettanti agli stessi, sarebbero in tal modo il provvido anello di congiunzione tra il regime commissariato ed il regime ordinario.

