

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

32.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO RUSSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti:		Piglionica Donato (DS-U)	6, 11, 14, 15, 17
Russo Paolo, <i>Presidente</i>	3, 4, 5, 10, 11, 12 13, 14, 15, 16, 17, 18	Specchia Giuseppe (AN)	16
Banti Egidio (MARGH-U)	9, 11, 14	Vianello Michele (DS-U) ...	7, 12, 13, 16, 17, 18
Coronella Gennaro (AN) .	5, 12, 13, 14, 15, 16, 17	Zappacosta Lucio (AN)	3
De Luca Vincenzo (DS-U)	4, 5, 8, 11 12, 13, 14, 15, 17	ALLEGATI:	
De Petris Loredana (Verdi-U)	7	Allegato 1: Nuova proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti	21
		Allegato 2: Proposta di documento riformulata e approvata dalla Commissione .	27

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PAOLO RUSSO

La seduta comincia alle 14.

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

Seguito dell'esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

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

Nell'odierna seduta la Commissione proseguirà l'esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti per concluderlo e, ove ve ne siano le condizioni, il documento approvato verrà trasmesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

La proposta di documento da me predisposta è stata integrata in relazione alle osservazioni formulate nel corso della seduta di ieri, che ho ritenuto di poter accogliere nel testo in esame e su cui si è registrato il consenso dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, di cui si è appena conclusa la riunione.

Il testo del documento (*vedi allegato 1*) nella sua nuova versione è stato distribuito, pertanto tutti i commissari possono averne preso visione.

Do la parola ai colleghi che intendano formulare ulteriori osservazioni.

LUCIO ZAPPACOSTA. Desidero, presidente, fare qualche valutazione sulla scorta del documento che abbiamo ricevuto ieri. Noto con soddisfazione che, complessivamente, gli emendamenti integrano in modo organico il testo di base, al quale va riconosciuto, senza dubbio, di avere una impostazione chiara e che va valutato in modo assai positivo, soprattutto con riferimento ai passaggi riguardanti la storia giuridico-amministrativa ed istituzionale della vicenda dei rifiuti.

Siamo d'accordo che vi sia esigenza di voltare pagina e di porre fine ai regimi commissariali, anche se si pongono alcune domande, alle quali, peraltro, gli emendamenti rispondono fissando dei punti di riferimento. Tra gli elementi che determinarono l'emergenza ne indico due, di cui il secondo costituisce la natura e l'essenza della nascita di questa Commissione. Il primo elemento è dato dai piani regionali di gestione: noi crediamo di dover valutare con attenzione l'opportunità di riconvocare i presidenti delle regioni per sentirli rispetto a quello che riteniamo un punto di riferimento per il prosieguo dei lavori stessi della Commissione. Il secondo elemento, storico, è quello della infiltrazione della malavita organizzata nella vicenda rifiuti, infiltrazione che fu all'origine dell'emergenza.

Non avendo partecipato alle missioni svolte dalla Commissione, sarei interessato a sentire dalla viva voce dei presidenti delle regioni quale sia la situazione riguardo la commistione che indubbiamente persiste tra malavita organizzata e gestione dei rifiuti; infatti, le audizioni che abbiamo avuto con i responsabili della municipalizzata di Napoli inducono a pensare — anche se in quella circostanza

furono date risposte rassicuranti — che il ciclo perverso della *commistio sanguinis* tra gestione dei rifiuti e malavita organizzata permanga. Peraltro, l'analisi comparata dei piani di gestione regionali e della intromissione in questo campo della malavita organizzata può darci la possibilità di varare un piano, attentamente valutato, su quelle che dovranno essere le politiche di smaltimento per il futuro.

Il gruppo di Alleanza nazionale è dell'avviso che, finalmente, si debba varare una nuova stagione, valorizzando le tecniche di termovalorizzazione e di incenerimento che sono ormai avanzatissime, per lo più sicure e in grado di risolvere una serie di problemi. Tutti i paesi europei ed anche quelli nordamericani optano per questa soluzione e — fatto quanto mai importante per il Mezzogiorno d'Italia — adottandola toglieremmo *humus* alla criminalità organizzata, attualmente alimentata dal controllo sulle discariche e sulle diverse fasi di lavoro dei rifiuti; elimineremmo, cioè, quella che consideriamo una contaminazione capillare del territorio, dal momento che, come sappiamo, il ciclo dei rifiuti non si sviluppa così come teoricamente, giuridicamente dovrebbe avvenire.

PRESIDENTE. Prendendo spunto dalle considerazioni del collega Zappacosta, desidero osservare che un elemento da noi registrato nel corso delle missioni che la Commissione ha svolto è che la pervasività delle organizzazioni criminali utilizza prima di ogni altra cosa la scarsa capacità funzionale di un ciclo che è praticamente inesistente. Dunque, la prima esigenza che è stata rilevata (si tratta, in realtà, del secondo punto del piano di rientro indicato nella proposta di documento da me predisposta) è quella del completamento dell'impiantistica. Noi riteniamo che se in una regione vi è un sistema funzionante di impianti, un ciclo industriale, ciò costituisce il primo elemento deterrente nei confronti delle organizzazioni criminali.

Vi è, poi, un paradosso. La genesi stessa di questa Commissione ma anche la genesi stessa dei commissariamenti ha origine

dalla pervasività delle organizzazioni criminali; ma è vero anche il contrario, come, in modo garbato, è stato scritto. Leggi straordinarie e, peraltro, poco sottoposte a controlli di ordinarietà, quando vengono utilizzate senza limiti di tempo, si potrebbe dire in condizioni di cronicità, rappresentano un *vulnus*; *vulnus* che le organizzazioni criminali, che hanno straordinaria capacità camaleontica ed anche straordinaria capacità di incidere, possono utilizzare. Per questo abbiamo ritenuto che la condizione di fondo che ha prodotto i commissariamenti non esista più; cioè, non esiste più l'emergenza. Esiste, semmai, la gestione di una condizione post-emergenziale: gestione post-emergenziale che in alcune realtà può essere più efficace, in altre meno, ma che comunque fa parte del piano di rientro.

VINCENZO DE LUCA. Desidero, avendo compiuto una rapida lettura del documento, fare alcune osservazioni, con riferimento a pagina 6, ultimo capoverso, ed a pagina 8 del testo in nostro possesso. Dopo una serie di riferimenti normativi del tutto neutra, si dice, a pagina 6 (*vedi pag. 24 del resoconto*), che « La scelta del Governo di ricercare un coinvolgimento diretto delle regioni nell'esercizio di poteri straordinari (...) è stata certamente positiva »: io non condivido alcun giudizio di carattere positivo in relazione all'emergenza rifiuti ed in relazione ai poteri commissariali e credo che dobbiamo fare grande attenzione a non coprirci di ridicolo, perché in questo momento, mentre noi discutiamo, interi territori di alcune regioni sono letteralmente sommersi di rifiuti.

A pagina 8, poi, si afferma che « In tale quadro trovano conferma sia la validità degli strumenti relativi al commissariamento (...), sia la ripartizione delle funzioni in ordine alla gestione dei rifiuti »: io sono nettamente contrario. Non trovo alcuna conferma della validità degli strumenti relativi al commissariamento. Dalla verifica che ha svolto io, in nessun punto, su nessuna questione, in relazione a nes-

suna procedura è dimostrato che i poteri commissariali abbiano accelerato di una virgola i tempi di realizzazione degli interventi. Ripeto: in nessun campo, su nessun problema, in relazione nessuna procedura (attendo ovviamente smentite con riferimenti di merito) mi risulta che ci sia stata una qualche accelerazione. D'altra parte, il ritrovarci nelle mani semplicemente sei su sette impianti di CDR non mi pare che motivi otto anni di poteri commissariali.

Un'altra valutazione di merito con riferimento al quarto capoverso, nel quale si parla di « validi risultati conseguiti dai commissari straordinari ».

PRESIDENTE. Collega De Luca, l'aggettivo « validi », presente nella prima stesura della proposta di documento, è stato espunto dalla seconda.

VINCENZO DE LUCA. L'osservazione è dunque superata, ma desidero ugualmente sottolineare che validi risultati, francamente, io non ne vedo. Mi fermo qui, per limitarmi semplicemente a suggerire di dare una formulazione assolutamente neutra al documento, scattando la fotografia della realtà per quella che è e sottolineando, invece, con forza la necessità di un trasferimento di poteri ordinari. Per dirla molto sinteticamente: in nulla un presidente di giunta regionale o un assessore all'ambiente di una qualunque regione sarebbe stato ostacolato nel fare le cose che sono state fatte; in nulla: avrebbe potuto farle prima e meglio. Per evitare che si apra un dibattito e che si arrivi ad una votazione difforme, io sarei per evitare valutazioni di merito. Se sia andasse a valutazioni di merito, infatti, la mia sarebbe fortemente negativa, per gli strumenti scelti e per i risultati ottenuti.

Ieri mi è capitato di vedere su Canale 5 un programmino satirico che mostrava le immagini di 80 metri di rifiuti nel comune di Ponte Cagnano, a ridosso della città di Salerno; 80 metri lineari, dopo otto anni di poteri commissariali. Credo che decenza imponga di non esprimere valu-

tazioni di merito. Il massimo che posso concedere è che non si dica che siamo di fronte ad una vergogna. Limitiamoci a dire quello che è, a sollecitare il trasferimento dei poteri ordinari agli enti locali, non avendo — ripeto — io rilevato in nessun punto, e sfido chiunque a dire il contrario, che vi sia stata una qualunque accelerazione, per qualunque decisione riguardante la materia in discussione.

Infine, non so se sia questo il documento che possa raccogliere l'impegno, che mi pare la Commissione abbia assunto unitariamente nei confronti del presidente della regione Puglia, di sollecitare una norma perequativa nell'erogazione delle risorse. Se risponde a verità quanto ci è stato detto, cioè che vi sono commissariati che hanno goduto di risorse nazionali ed altri che hanno utilizzato risorse regionali, mi pare corretto ed equo che vi sia da parte nostra una raccomandazione perché se una regione, nel caso di specie la Puglia, ha dovuto impegnare risorse regionali per l'emergenza rifiuti venga omologata alle altre.

GENNARO CORONELLA. Personalmente, ritengo condivisibile il documento che ci viene sottoposto; tuttavia mi permetto di fare alcune osservazioni in riferimento alla parte espositiva. Effettivamente, concordo con molte delle osservazioni che sono appena state fatte dal collega De Luca, innanzitutto perché quella di coinvolgere le regioni non è stata una scelta del Governo. Il Governo è dovuto intervenire, a suo tempo, per colmare un vuoto, una carenza strutturale, dovuta al fatto che le regioni non avevano per tempo elaborato un piano e questo avrebbe potuto compromettere la salute dei cittadini. Quindi, per recuperare una situazione di emergenza, il Governo è intervenuto utilizzando uno strumento normativo, la legge n. 225 del 1992, che era stato predisposto per gli eventi eccezionali, per terremoti e per calamità naturali. Non si tratta solo di una mia opinione, poiché vi sono alcune sentenze del Consiglio di Stato che parlano della

inefficacia dell'azione, come conseguenza, tra l'altro, del fatto che sia stato modificato il panorama legislativo. Pertanto, non sappiamo se si possa parlare di « impulso positivo »: non sappiamo se sia stato positivo; il Governo è stato costretto a nominare alcuni commissari per recuperare un'inerzia che era nei fatti, non è che vi sia stata una intesa tra lo Stato e la regione per portare avanti una certa attività. Ripeto, dunque, di condividere le affermazioni del collega De Luca.

Attraverso le missioni che abbiamo compiuto, le audizioni che abbiamo svolto, signor presidente, colleghi, ci siamo resi conto che tutti i commissari si sono trovati in difficoltà, non vi è stata una regione che abbia con solerzia, con prontezza risolto il problema. Peraltro, quello dei commissariamenti è un meccanismo a catena, del quale non si vede fine. Posso dire, per fare un esempio, di essermi reso conto, a seguito di incontro con il sub-commissario della regione Calabria, che i commissari non vogliono assolutamente lasciare il loro incarico. Personalmente, se fossi un commissario per l'emergenza rifiuti, quindi gravato da grandi responsabilità, non vedrei l'ora di liberarmene; invece avviene l'opposto: i commissari vogliono conservare il loro *status*, vogliono continuare a gestire risorse. E non sono poche le risorse che sono state sperperate.

Evidenzio i dati della Campania, poiché è la regione che da più anni delle altre è sottoposta a commissariamento; spetterà al collega Vianello, incaricato di predisporre la relazione per la Commissione, approfondire la situazione, ma posso dire che dai dati che mi sono stati trasmessi dal Ministero dell'ambiente risulta che sono ben 1.300 i miliardi impiegati; addirittura, sono state utilizzate le risorse destinate alla bonifica ambientale di cui alla legge n. 426. Quindi, una sorta di resistenza esiste. Non voglio etichettare chicchessia, però se vogliamo dare un segnale forte dobbiamo dire che i commissariamenti devono finire.

Mi permetto, allora, di segnalare alcuni emendamenti. Propongo di sopprimere

l'ultimo capoverso di pagina 6, cioè quello che inizia con le parole « La scelta del Governo » e termina, nella pagina seguente, con le parole « a regime » (*vedi pag. 24, seconda colonna*).

Propongo, altresì, di modificare il primo capoverso di pagina 9 nel senso di aggiungere dopo le parole « La Commissione ritiene a questo punto indispensabile », le parole « porre fine ai commissariamenti e predisporre... » (*vedi pag. 25, seconda colonna*).

A pagina 7, per completare l'analisi illustrativa fatta con riferimento alle competenze, propongo di aggiungere, dopo le parole « la competenza esclusiva della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato » (*vedi pag. 24, seconda colonna*) e seguenti: « Proprio in ragione di quanto sopra, e anche a seguito di prassi consolidata, ogni qual volta ordinanze di emergenza interessano la suddetta competenza, appare più che opportuno, se non addirittura indispensabile, che su di esse venga richiesta l'intesa del competente ministro; ciò anche al fine di assicurare a detti strumenti una congruenza generale e particolare con i principi ispiratori della specifica impostazione dell'Amministrazione concretata nell'espressione del suo massimo esponente ».

Per il resto, ritengo che il documento possa essere accolto.

DONATO PIGLIONICA. Sono dispiaciuto di non aver potuto partecipare alla discussione svoltasi ieri; tuttavia mi pare che con questo documento non si voglia esprimere un giudizio positivo sulla scelta del commissariamento alle regioni *sic et simpliciter*, perché il tutto va inquadrato avendo presente la scelta operata in precedenza con riferimento ai prefetti ed avrei qualche difficoltà ad ipotizzare una loro riappropriazione delle competenze commissariali. Se stessimo partecipando ad una riunione di prefetti capirei la rivendicazione, ma sinceramente non capisco come dei politici possano rivendicare alla figura del prefetto l'attribuzione di poteri commissariali, il che ovviamente

non modifica il giudizio espresso sulla durata dei commissariamenti.

Il ritorno agli enti locali non può prescindere da un dato oggettivo, quello cioè che l'emergenza è legata alla carenza ed all'inerzia degli organi politici assembleari delle regioni, delle provincie e dei comuni. Colleghi, non parliamo di soggetti terzi estranei e privi di un potere in condizioni di normalità; parliamo di soggetti che sono stati sostituiti per inerzia. Nonostante ciò, ma parlo a titolo strettamente personale, non sarei eccessivamente *tranchant* nel dire che non vi sono aspetti positivi, perché se in Calabria si è passati da 560 discariche a 10 significa che un intervento positivo c'è stato; così come se in una zona in cui la discarica è l'unico mezzo per lo smaltimento dei rifiuti all'improvviso compare qualcosa che può definirsi ciclo industriale, significa — ripeto — che un intervento positivo c'è stato.

Infine vorrei ricollegarmi all'intervento del collega Coronella per chiedere l'acquisizione di dati chiari in ordine alle risorse di cui hanno usufruito i commissari. È indispensabile capire se effettivamente una regione ha ottenuto 1.300 miliardi di vecchie lire, mentre un'altra ha dovuto raggranellare qualche miliardo nelle proprie tasche. Occorrono dati chiari, inoppugnabili, perché è utile sapere se la propria regione abbia avuto lo stesso trattamento delle altre. È un dato di conoscenza che, ovviamente, non riguarda il merito di questa proposta di documento.

LOREDANA DE PETRIS. È evidente che le modifiche già apportate alla proposta di documento al nostro esame tengono conto della valutazione complessivamente non favorevole dell'operato svolto dai commissari delegati per l'emergenza rifiuti, come è chiaramente emerso nel corso del dibattito. Forse, per maggiore tranquillità, si potrebbe ulteriormente esplicitare che la Commissione ritiene conclusa l'era dei commissariamenti, il che giustifica il passaggio in cui si reputa « indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del

ciclo rifiuti che consenta, nel più breve tempo possibile, di recuperare gli ordinari iter procedurali » dando indicazioni circa l'articolazione del suddetto piano.

Concludo sottolineando l'esistenza di situazioni particolari e complesse che rischiano di resistere al superamento dei commissariamenti, di cui dobbiamo essere consapevoli nel valutare le diverse realtà.

MICHELE VIANELLO. Signor presidente, stiamo discutendo di un documento predisposto dalla Commissione perché il 31 dicembre 2002 scadranno tre gestioni commissariali. Si tratta di un documento contenente orientamenti ed indirizzi, non giudizi sulle singole regioni, perché questi verranno espressi in una fase successiva, ossia quando si discuteranno le singole relazioni sulle singole realtà regionali.

Raggiungere un accordo fra di noi non significa esprimere un giudizio contrario al coinvolgimento delle regioni; a differenza di quanto sostenuto dai colleghi De Luca e Coronella, ritengo dirimente la frase « la scelta del Governo di ricercare un coinvolgimento diretto delle regioni » essendo contrario alle gestioni prefettizie; sono convinto che per commissariare un'attività si debba privilegiare la regione piuttosto che il prefetto: la maggior parte dei disastri verificatisi nelle vostre regioni, cari colleghi campani, è imputabile proprio alla gestione prefettizia. Ribadisco la mia contrarietà all'utilizzo dei prefetti per l'emergenza legata ai rifiuti, alla protezione civile, per tutto! Devono essere utilizzate le regioni!

Se si intende esprimere un giudizio sull'attività posta in essere da una regione predisponiamo un documento politico, ma è cosa diversa. In questo momento stiamo parlando di quattro regioni soltanto: di questo dovete essere consci, i problemi di colore politico o di appartenenza non c'entrano. Occorre capire a chi affidare la gestione commissariale e se si insisterà sui prefetti, voterò contro, perché secondo me le regioni e gli enti locali sono in grado di operare meglio.

Ancora. In questo documento non si parla di una conclusione secca del commissariamento, ma del percorso da seguire per il rientro nella normale gestione del ciclo dei rifiuti, il che presuppone la predisposizione di una rete istituzionale idonea. Permettetemi di fare un solo esempio: se si deve far cessare il commissariamento in Campania ed affidare la gestione dei rifiuti all'assessore all'ecologia di Napoli, il quale durante la sua audizione ha spiegato che la sua ricetta consiste nello spedire i rifiuti in Germania, tanto vale riconfermare il commissario! Lo dico avendo seguito le audizioni svolte, che mi hanno permesso di capire come funzionano gli enti locali. Allora, come è scritto nell'ultima pagina della proposta di documento, va individuato un percorso, fermo restando che alcune regioni sono più avanti rispetto ad altre. Veramente pensate di concludere il commissariamento in Sicilia? Se qualcuno avanzasse una proposta del genere, senza alcun dubbio voterei contro.

Insisto, la normalità si ricostituisce nel momento in cui si realizzerà un percorso che oltre al ciclo industriale prevede anche un assetto industriale. Diversamente il commissariamento non può finire. Probabilmente il collega Coronella si è espresso male, i commissariamenti non sono stati costituiti perché le regioni non predisponavano i piani: se questo fosse stato il criterio seguito, metà Italia avrebbe dovuto essere commissariata; alcune regioni sono state sottoposte a commissariamento perché per strada si erano accatastate tonnellate di rifiuti e, successivamente, perché si erano registrate infiltrazioni. Da questo punto di vista capisco le preoccupazioni ed il disagio del collega De Luca, perché Salerno deve affrontare un problema micidiale, ma non possiamo da questo far discendere giudizi generalizzati.

Da qui il mio invito ad un ragionamento più ampio; ritocchiamo alcune parti senza modificare però alcuni passaggi essenziali, come quello da me citato in precedenza e che giudico positivo, altrimenti si ritorna ai prefetti, ai quali sono

assolutamente contrario. Il documento è neutro, nel senso che oggi vale per la Puglia, la Calabria e la Sicilia, ma domani potrebbe valere anche per il Veneto; vale in generale e non a caso è preceduto da una parte giuridica che inquadra la figura del commissario. È un suggerimento. Si può fare tutto quello che si vuole, ma attenzione ai principi cardine, che vanno salvaguardati, diversamente sarei contrario dato che la mia regione non è commissariata.

VINCENZO DE LUCA. Intendo puntualizzare, perché ho la sensazione che non ci capiamo assolutamente. Al compagno Vianello dico che la penso in modo esattamente opposto; l'immagine che trasmette di un peso localistico nel giudizio generale sui poteri commissariali è una considerazione che giudico offensiva. Quando mai! Invito questa Commissione a raccordare quanto scrive con la realtà! Se quello che scriviamo è l'esatto contrario della realtà, ci copriamo di ridicolo: questa è la mia prima valutazione! Ancora oggi, dopo otto anni, interi territori — sto parlando di mezza regione Campania, cioè tutta la zona a sud di Napoli —, in cui vivono un milione di abitanti, sono sommersi di rifiuti! Rispetto a questo dato reale la Commissione che dice? O non dice niente, ed è quello che propongo io, oppure se deve dire qualcosa, deve scrivere che è una vergogna!

Chi ha messo in mezzo i prefetti? Da dove nasce l'idea di utilizzare i prefetti? Sinceramente non lo so. Sto dicendo l'esatto contrario, ossia che l'unica logica corretta è il trasferimento di tutti i poteri agli enti locali. Oggi siamo in una situazione di grave emergenza e sarebbe irresponsabile immaginare di trasferire i poteri alle autonomie locali: se qualcuno intendesse dimostrare che in qualche momento, su qualche punto, i poteri commissariali hanno dato prova di efficienza superiore a quelli degli enti locali, lo contesterei sulla base di dati di fatto.

Naturalmente la realtà è articolata. Mi dicono che in Calabria si chiudono centi-

naia di discariche: se effettivamente corrispondesse al vero, sarebbe assolutamente folle, stupido e intellettualmente disonesto immaginare un giudizio negativo. Ma proprio perché la realtà è articolata, o si entra nel merito e si esprime un giudizio, positivo o negativo a seconda delle diverse situazioni, oppure ci si astiene dal farlo.

Proprio perché non condivido né i poteri ai prefetti, né i poteri ai commissari, ho detto che nell'assumere una decisione un assessore regionale o una giunta regionale non avrebbero incontrato una difficoltà in più rispetto al commissario. Davvero pensiamo che dopo otto anni una giunta regionale non sarebbe stata capace di decidere la costruzione di due impianti di vagliatura per un milione di abitanti? Vogliamo scherzare...! I prefetti non c'entrano niente, stiamo parlando di impiantistica, che rientra nella responsabilità dei commissari politici non dei prefetti, i quali debbono occuparsi della raccolta dei rifiuti. Gli impianti di vagliatura, per il compostaggio, di CDR, i termovalorizzatori debbono essere realizzati dai commissari politici, dai presidenti delle giunte regionali, ma è un dato oggettivo che i ritardi accumulati sono superiori a quelli normalmente registrati per le opere pubbliche ordinarie. E allora, dove sono i poteri commissariali?

Sia chiaro, la parola prefetto non è stata pronunciata da nessuno. Si teme che l'eventuale trasferimento dei poteri agli enti locali determini di fatto il trasferimento ai prefetti? Chiariamo che questa idea non ci sfiora e, nel contempo, diciamo altrettanto chiaramente che la Commissione ritiene esaurita la funzione dei commissari, essendoci una realtà molto differenziata tra le diverse esperienze, e reputa necessaria una fase transitoria in cui il trasferimento dei poteri dai commissariati alle regioni ed agli enti locali avvenga senza che le strutture ipertrofiche dei commissariati siano riversate sugli enti locali. Cominciamo a fare vere operazioni di trasparenza, perché ci sono commissariati che hanno lavorato con dieci soggetti convenzionati ed altri che hanno stipulato

centinaia di convenzioni, che rischiamo di riversare direttamente nelle strutture degli enti locali, cosa sulla quale non sono d'accordo.

È necessaria una fase di svuotamento dei poteri commissariali, di conclusione dell'esperienza in tempi ragionevoli da articolare regione per regione; i poteri debbono essere assorbiti dalle strutture ordinarie e va precisato che le operazioni clientelari concluse da alcuni commissariati con centinaia di convenzionati, quale che sia il colore politico, vanno cancellate. Se questo viene interpretato come il peso di una logica municipalista sulle questioni di fondo, discutiamone!

Al collega Vianello dico che in Germania i rifiuti sono stati mandati dal commissario, non dall'assessore!

EGIDIO BANTI. Confermo anzitutto il mio giudizio positivo sul documento che ci è stato presentato, giudizio già anticipato durante la riunione dell'ufficio di presidenza.

Mi pare, al di là dei toni accesi ed anche appassionati di interventi come quello del collega De Luca, che le distanze fra di noi non siano grandissime, anche perché tutti siamo d'accordo nel ritenere questo documento prodromico al lavoro dei relatori che si occuperanno di ciascuna regione commissariata. Non essendo fra di essi, non posso che sottolineare l'esigenza che tali relazioni siano approfondite e, laddove sia il caso, impietose. Questo non per il gusto di prendersela con questo o con quello, ma per la necessità di individuare, con serenità ma tenendo presente l'esigenza di fare chiarezza, le luci e le ombre inevitabili di una situazione oggettiva di grande difficoltà che esiste sul territorio di alcune regioni, a prescindere assolutamente dal colore politico delle maggioranze che le guidano.

Quanto al merito, ci tengo a ribadire la mia interpretazione — che da modesto professore di lingua italiana mi pare peraltro confermata dalla lettera del testo — per cui, laddove si dà un giudizio positivo circa la scelta del Governo di ricercare un

coinvolgimento diretto delle regioni, a pagina 6 del testo dattiloscritto, esso non si deve intendere esteso *ad omnia*, né tanto meno riferito ai risultati del commissariamento. Tale giudizio è chiaramente congegnato, per il « combinato disposto » della lingua italiana, in relazione al succedersi storico dei fatti che, a tale proposito, richiama — alla stessa pagina, qualche riga prima — la precedente attribuzione ai prefetti delle funzioni commissariali.

Rispetto alle scelte dei Governi dell'epoca, quelle successive che hanno coinvolto le regioni sono positive di per sé, a prescindere dal fatto che — lo ripeto — qualche commissario possa essersi comportato meglio di altri. Questo tema rientra a mio avviso in un esame più specifico del merito di quanto verificatosi in ciascuna regione.

Anch'io ho girato molto in questi mesi e dalle nostre visite ho ricavato la sensazione che la materia sia tale da prestarsi non solo ad incursioni della criminalità organizzata e da presentare situazioni di grande difficoltà politica, ma anche da costituire un problema complessivo, rispetto al quale non possiamo assolvere tutti dicendo che tutto va bene comunque, senza avere la consapevolezza di quanto sia faticoso per alcuni territori affrontarlo e risolverlo.

Ritengo che la nostra Commissione, oltre ad un ruolo se necessario inquisitorio, ne abbia soprattutto uno collaborativo in senso politico, nel senso che dobbiamo individuare — fermo restando lo stato delle cose — la possibilità di fare passi avanti.

In quest'ottica, giudico positivamente il fatto che sia stata soppressa l'aggettivazione « validi » riferita ai risultati, che poteva risultare anticipatoria di un giudizio di merito che al momento non c'è. Confermo quindi il mio giudizio assolutamente favorevole sul documento e invito i relatori ad andare avanti nel loro lavoro secondo questi principi.

PRESIDENTE. Vorrei anzitutto chiarire, a proposito del giudizio sulla scelta « certamente positiva » di ricercare un

coinvolgimento diretto delle regioni nell'esercizio di poteri straordinari, quale sia il mio pensiero, al di là delle espressioni utilizzate nel testo. Rispetto a quella del ricorso ai prefetti, credo che questa sia stata una stagione migliore: questo è il senso di quell'espressione, tanto più che poco prima si fa riferimento alle varie ordinanze, che a volte coinvolgevano i prefetti, altre volte i commissari. Ricordate quanto ci ha detto il presidente Fitto al riguardo: anche questo aspetto ha contribuito a complicare le cose.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'intervento del collega De Luca — del quale condivido la passione e anche alcuni aspetti di merito — probabilmente il primo capoverso di pagina 8 può essere soppresso, perché esso effettivamente contiene un giudizio su uno strumento che deve ancora formare oggetto di approfondimento da parte nostra, cioè l'istituto del commissariamento. Tuttavia, il fatto che sia stato scelto il presidente della regione e non il prefetto come commissario per l'emergenza rifiuti mi pare condiviso da tutti.

Sempre a pagina 8, il documento recita: « 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 » (*vedi pag. 25, seconda colonna*). In questo passaggio si certifica che la condizione emergenziale non è più tale. Se si vuole esprimere più chiaramente che siamo contrari al commissariamento, possiamo farlo: tuttavia, quando si afferma nel documento che « la Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro », non c'è spazio per variazioni di tipo semantico. Il dato è che non vogliamo una proroga *sic et simpliciter* né *sine die*; vogliamo semmai l'esercizio di un'azione concordata mediante un piano di rientro che individui, ad esempio per l'impiantistica, l'esigenza di una proroga

per il tempo strettamente necessario. Stiamo quindi tentando di dettare un criterio che contenga non solo un limite temporale, ma anche elementi relativi alla qualità del compito delegato ai commissari.

Riteniamo che, al punto in cui siamo arrivati, senza esprimere un giudizio di merito sul servizio reso dai singoli commissari, che formerà oggetto della relazione finale, sia necessaria una valutazione che, ad esempio per la raccolta differenziata, sottolinei che non c'è più l'esigenza di prevedere ovunque poteri straordinari. Gli stessi rappresentanti della regione Calabria ci hanno detto che su questo fronte abbisognano solo di poche settimane prima di poter abbandonare l'utilizzo degli strumenti commissariali.

È questo a mio avviso il punto qualificante del documento, che può senz'altro essere emendato con il contributo di tutti; ma se concordiamo su questi principi, il percorso diventa agevole. Mi permetto quindi di chiedere al collega De Luca un'adesione a queste linee di fondo, senza pregiudicare eventuali giudizi futuri più specifici. Chiarisco che non intendo sottrarmi al dovere di esprimere una valutazione: rispetto alle condizioni di alcuni anni fa (e lo dice uno che in Campania fa opposizione significativa e forte nei confronti della giunta regionale) persino in tale regione vi è un miglioramento. Ma questa è una valutazione che faremo nell'ambito della relazione finale; non è questo documento la sede per esprimere un giudizio che vogliamo sia articolato rispetto alla necessità di prorogare o meno il commissariamento, ridotto nei tempi e nei suoi ambiti applicativi.

VINCENZO DE LUCA. Propongo le seguenti modifiche al documento, per raccogliere l'invito formulato dal presidente.

A pagina 6, ultimo capoverso, dopo le parole « è stata certamente positiva » (*vedi pag. 24, seconda colonna*) aggiungerei le seguenti « , al di là di valutazioni di merito non rassegnate in questo documento ».

A pagina 7, secondo rigo, propongo di sopprimere le parole « , senza creare fratture tra le diverse competenze previste a regime ordinario » (*vedi pag. 24, seconda colonna*), perché non rispondono alla realtà dei fatti: ci sono stati innumerevoli esempi di sovrapposizioni istituzionali e di confusione di competenze.

DONATO PIGLIONICA. Si riferisce ai rapporti Stato-regioni ?

VINCENZO DE LUCA. Poiché fra poteri commissariali e comuni vi sono state fratture, l'espressione si presta a creare equivoci: è preferibile sopprimerla.

PRESIDENTE. Non ho nulla in contrario ad eliminare quella frase, ma essa si riferisce al fatto che l'unico elemento di contrapposizione che non abbiamo riscontrato è tra commissariato e regione.

VINCENZO DE LUCA. Ho capito perfettamente, ma la penso in modo diverso: credo che il testo si presti ad una lettura equivoca. Poiché giudico positivo il trasferimento alle regioni, al punto che preferirei trasferire tutto, ritengo tuttavia che problemi di fratture istituzionali — non fra Governo e regioni ma fra commissariati ed enti locali — nell'esperienza commissariale ve ne siano stati moltissimi...

PRESIDENTE. Quindi lei la pensa come noi, onorevole De Luca !

EGIDIO BANTI. In alternativa, si potrebbero sostituire le parole: « tra le diverse competenze » con le parole: « tra le competenze nazionali e regionali » previste a regime ordinario.

VINCENZO DE LUCA. Sono d'accordo: basta che rimanga impreggiudicato il punto concernente il rapporto con gli enti locali, che è stato tormentatissimo.

PRESIDENTE. A proposito degli enti locali, abbiamo previsto nel documento che nel piano di rientro tutti gli obiettivi

devono essere perseguiti su base consensuale, stimolando la partecipazione degli enti locali, in capo ai quali vanno recuperati compiti e relative responsabilità.

VINCENZO DE LUCA. Concordo poi con la proposta del presidente di sopprimere il primo capoverso di pagina 8, concernente la validità degli strumenti relativi al commissariamento posti in essere fino ad oggi.

Per quanto riguarda il quarto capoverso, a proposito dei « validi risultati »...

PRESIDENTE. L'aggettivo « validi » è stato già espunto.

VINCENZO DE LUCA. Benissimo.

PRESIDENTE. Onorevole De Luca, forse lei non sta leggendo il testo aggiornato.

VINCENZO DE LUCA. Ha ragione, presidente: in effetti non ho letto la parte finale. Comunque, al penultimo capoverso di pagina 8 propongo di aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Si ritiene in sostanza necessario avviare decisamente la fase di superamento dei poteri commissariali, svuotando progressivamente le strutture formatesi intorno ad essi ».

GENNARO CORONELLA. C'è già un mio emendamento !

MICHELE VIANELLO. Scusate, colleghi, non ci sono problemi per quanto riguarda eventuali modifiche. Vorrei però invitare l'onorevole De Luca a leggere il documento aggiornato: mi scusi, collega, non lo dico per polemica, ma sono abituato a lavorare con precisione. Alcune osservazioni che lei ha formulato erano già state recepite: bastava leggere il documento. Si può sempre polemizzare, ma lo si deve fare sulla base delle carte.

In secondo luogo, sono contrario a prevedere un'espressione secca che parli di superamento di tutti i commissariamenti, perché le realtà non sono analoghe in tutte

le regioni (*Commenti del deputato Coronella*). L'impianto del documento è neutrale, e ognuno vi si riconosce a seconda delle convinzioni che ha maturato; ci si limita ad indicare una metodologia di superamento del commissariamento. Se invece si propone di scrivere seccamente che è finita la fase dei commissariamenti, sono contrario: ad esempio, in Sicilia sono fermamente convinto che non si possa concludere la fase del commissariamento.

Non siamo ancora alla fase dell'attribuzione dei « voti », e sarebbe sbagliato darli: daremo giudizi su ogni regione quando si presenteranno le relazioni. Oggi il compito di questa Commissione è di prefigurare l'iter per uscire dall'esperienza dei commissariamenti; il riferimento allo svuotamento delle strutture commissariali va bene se inserito nell'ambito di tale prefigurazione, magari come quarta direttrice del piano di rientro. Si tratta di un iter in cui ogni regione commissariata deve riconoscersi; altrimenti siamo costretti ad entrare nel merito di ciascuna regione, e temo che oggi non siamo in grado di approvare un documento che si riferisca al merito perché al riguardo le opinioni sono diverse.

PRESIDENTE. Devo sinceramente confessarvi che non riesco ad individuare gli elementi di sostanziale contrasto. Siamo tutti d'accordo nell'auspicare che non si proceda più a proroghe come quelle del passato; stiamo anche fissando delle regole, dicendo chiaramente che ad avviso della Commissione non esiste più la condizione di emergenza. Con la medesima chiarezza, si afferma che, alla luce di ciò, occorre predisporre un piano di rientro nella normale gestione del ciclo dei rifiuti, ipotizzando alcune direttrici in cui esso dovrebbe articolarsi. Per essere onesto, devo dire che la previsione relativa allo svuotamento delle strutture commissariali mi pare consequenziale a quello che si è previsto in precedenza nel documento, ma non avrei alcuna difficoltà ad aggiungerla espressamente.

VINCENZO DE LUCA. Presidente, si potrebbe formulare il concetto in questo modo: a pagina 9, primo capoverso, alla fine del primo periodo, dopo le parole: « interessi legittimi dei singoli » (*vedi pag. 25, seconda colonna*), si potrebbero aggiungere le seguenti: « , svuotando progressivamente le strutture formatesi intorno ai commissariati ». Comunque, anch'io faccio fatica a capire quale sia il vero motivo del contendere quest'oggi.

Vorrei poi far presente al collega Vianello che abbiamo anche qualche altra cosa da fare, per cui quando non si riesce a leggere tutti i documenti un po' di tolleranza non guasterebbe.

PRESIDENTE. Per avere un quadro di insieme, cercherò di riassumere le modifiche che sono state proposte. A pagina 6, ultimo capoverso, va ha precisato che « La scelta del Governo (...) è stata certamente positiva al di là di valutazioni di merito ».

GENNARO CORONELLA. L'impressione che io ricevo dalla lettura di questo capoverso, presidente, è che sia stato il Governo, ad un certo momento, a decidere di ricercare un coinvolgimento diretto delle regioni e che tale scelta è stata positiva. Ma questo non è vero, non è assolutamente vero.

PRESIDENTE. L'interpretazione è questa, ma la proposizione può anche essere modificata.

MICHELE VIANELLO. Erano meglio i prefetti ?

GENNARO CORONELLA. Io non dico che erano meglio i prefetti.

PRESIDENTE. È questa la valutazione, collega Coronella.

GENNARO CORONELLA. Allora dobbiamo addentrarci in una disquisizione ancora più politica; dobbiamo dire che il Governo o il Parlamento non sono stati in grado di elaborare un percorso legislativo.

Dobbiamo ricordare che il Ministero dell'ambiente è stato istituito nel 1986, quindi una serie di responsabilità sono state proiettate sul Governo, che io assolvo, che non intendo affatto processare per il fatto di aver deciso i commissariamenti.

PRESIDENTE. Collega Coronella, dobbiamo intenderci nel merito: siamo d'accordo sul punto che se un commissariamento doveva essere fatto, era meglio farlo in capo alla regione piuttosto che al prefetto ?

GENNARO CORONELLA. Noi riteniamo che la materia andava gestita con legge.

PRESIDENTE. Su questo siamo totalmente d'accordo, ma la questione di cui ci stiamo occupando adesso è diversa. Il potere che era in capo ai prefetti è passato alla regione: siamo d'accordo nel ritenere che ciò abbia costituito una evoluzione positiva ?

VINCENZO DE LUCA. Chiedo scusa, presidente, ma il motivo di diversità sta nel fatto che, dal punto di vista istituzionale, parlare in astratto di ricercare la collaborazione con le regioni costituisce un dato positivo: su questo siamo d'accordo tutti. Per questo mi permettevo di proporre — mi rivolgo all'onorevole Coronella — di inserire un'espressione del tipo « al di là di valutazioni di merito non assegnate in questo documento ».

PRESIDENTE. Ed è stata inserita.

VINCENZO DE LUCA. Allora va meglio precisata, poiché deve solo significare che, in linea di principio, al di là della lettura territoriale per territorio (perché la lettura territoriale è drammaticamente negativa anche da questo punto di vista), nello schema istituzionale il fatto che si istituisca un rapporto tra Governo e regioni costituisce un dato positivo. Fermiamoci qui, precisando che non si esprimono valutazioni di merito.

PRESIDENTE. Questo punto è chiarissimo.

VINCENZO DE LUCA. Inoltre, presidente, propongo di eliminare l'ultima espressione della prima frase a pagina 7, cioè quella che recita « senza creare fratture tra le diverse competenze previste regime ordinario » (*vedi pag. 24, seconda colonna*), poiché anche questa si presta ad equivoco.

PRESIDENTE. Si tratta di precisare, collega Di Luca, « senza creare fratture tra le diverse competenze statali e regionali previste a regime ordinario ».

GENNARO CORONELLA. Se nella parte dispositiva, presidente, immaginiamo un percorso che viene introdotto con un piano di rientro, significa che i commissariamenti sono destinati a finire.

PRESIDENTE. È evidente.

GENNARO CORONELLA. Ma allora va specificato.

PRESIDENTE. È più che evidente, collega, che, se vogliamo il piano di rientro, il commissariamento va ad essere limitato nel tempo e nella qualità. È quello che diciamo.

GENNARO CORONELLA. Sembra che questo nostro documento debba essere sottoposto al vaglio dei commissari. Questo no!

PRESIDENTE. Onorevole Coronella, mi perdoni: non deve essere sottoposto al vaglio di nessuno. Non consento che si dica questo. Capisco che si tratta di una battuta polemica e politica, ma questo documento non deve essere sottoposto al vaglio di nessuno. Mi rifaccio, allora, anche ad una considerazione del collega De Luca per sottolineare che in questo documento noi non scriviamo cose diverse dalla realtà.

GENNARO CORONELLA. Chiedo scusa, forse mi sono spiegato male. Non intendevo dire che è indirizzato ai commissari: questo è un documento rivolto al Governo.

PRESIDENTE. Io ho grande stima e rispetto dei commissari, tutti, di ogni responsabilità politica; ma questo è un documento offerto ai due rami del Parlamento per le valutazioni necessarie. Ovviamente, mi auguro che il Governo valuti queste considerazioni.

GENNARO CORONELLA. Ho sbagliato io ad esprimermi.

EGIDIO BANTI. Io credo che sia necessaria anche un po' di eleganza istituzionale nella redazione dei nostri documenti, nel senso che le cose vanno dette ma nel reciproco rispetto delle competenze. In quest'ottica, proporrei di aggiungere all'ultimo capoverso di pagina 9 un unico avverbio, « soltanto »: « Soltanto in tale ottica potrebbe essere consentita una specifica — purché limitata nel tempo e circoscritta nella materia di intervento — prorogatio dei poteri commissariali » (*vedi pag. 26, seconda colonna*). In questo modo risulterebbe chiarissimo che questa Commissione è per il superamento di tali poteri e che solo nell'ottica di cui dicevamo prima si potrebbe consentire una eventuale proroga. Più chiaro di così non potrebbe essere: chi ha orecchie per intendere intenda.

DONATO PIGLIONICA. Invito i colleghi a recuperare un poco di serenità: vogliamo fare una battaglia perché un documento sia neutro, ma, nella sostanza, utilizziamo un documento neutro per esprimere giudizi di parte. Questo è il rischio che si corre. Non vorrei essere pignolo, ma dare una interpretazione altra all'ultimo capoverso di pagina 6, significa voler fare proprio quello che si contesta ad altri: per non esprimere giudizi, li si esprime. Quando si dice « numerose normative di carattere primario, nella titolarità del Go-

verno», si dice con chiarezza che la questione in discussione è quella dei rapporti tra Stato e regione: la discussione è tra governo regionale e Governo centrale. Dire che si sono evitate le fratture tra governo regionale e Governo centrale non vuol dire che si sono evitati rapporti conflittuali con i comuni. Dobbiamo liberarci di una visione troppo particolare, per non correre il rischio, proprio per non essere particolari, di scrivere una cosa particolare (scusate il bisticcio). Certo, correzioni possono sempre esserne apportate, ma se si parla di «rientrare», è chiaro che questo significa uscire dalla situazione nella quale ci si trova, altrimenti non si tratterebbe di un rientro.

VINCENZO DE LUCA. Quando, a pagina 9, si dice che «Il piano di rientro dovrebbe essere articolato lungo tre direttrici: l'efficace pianificazione territoriale; il completamento dell'impiantistica; la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa» (vedi pag. 25, seconda colonna), questa è una cosa assolutamente corretta, che condivido come impostazione. Ma lei immagina, collega Piglionica, cosa significherà questo in alcune regioni? Che il commissariamento non finirà mai! Questo è un arretramento rispetto alle precedenti legislature, non so se è chiaro.

GENNARO CORONELLA. Ha ragione.

VINCENZO DE LUCA. Dunque, io non sono per una temporalizzazione rigida, per indicare scadenze fisse, perché la realtà è estremamente complessa, ma una qualche soglia temporale va indicata, sia pure articolandola regione per regione. Altrimenti il commissariamento non finirà mai.

DONATO PIGLIONICA. Non è certo questo che voglio.

PRESIDENTE. Troviamo, allora, una articolazione che ci consenta di precisare che questo non deve costituire un alibi per nuovi commissariamenti. Noi indichiamo

un percorso, che, in quanto tale, deve essere compiuto e non può costituire alibi per un commissariamento a vita.

GENNARO CORONELLA. Per questo proponevo di definire inequivocabile la fine dei commissariamenti. Per quanto riguarda il primo punto, cioè l'efficace pianificazione territoriale, rientra nelle competenze delle regioni vigilare sulla corretta attuazione del piano. Per quanto riguarda il completamento dell'impiantistica...

DONATO PIGLIONICA. Va eliminata questa indicazione.

GENNARO CORONELLA. Anche quella della costruzione degli assetti istituzionali. Commentando l'ordinanza n. 319, io dissi al presidente della regione Campania che mi sembrava che con essa il commissariamento venisse potenziato ed arricchito di competenze, per cui era contraddittoria la sua determinazione di voler chiudere la fase commissariale. Se, per gestire meglio il servizio, per evitare tensioni, per cercare di migliorare la problematica nel suo complesso, riteniamo sia utile che la competenza sia attribuita agli enti locali, dobbiamo scrivere senza indugio e senza equivoci che la fase commissariale deve terminare. Perché il commissariamento è sempre qualcosa di negativo: indica un vuoto, vuol dire non avere un percorso, quindi è negativo anche nell'impostazione culturale. La nostra è una nazione che ha la cultura dell'emergenza e questo deve finire.

VINCENZO DE LUCA. Solo un'ultima osservazione, signor presidente. Poiché il presidente Fitto ha proposto, egli stesso, una data, possiamo, come atto di responsabilità e di fiducia nei confronti dei commissari, chiedere che con riferimento al percorso in cui viene articolato il piano di rientro (che io condivido) sulla base di valutazioni autonome dei singoli commissari — può sembrare una cosa minimale, ma preferisco una cosa certa, ancorché

minimale — sia fissata una data di scadenza; sono loro, infatti, a sapere di cosa hanno bisogno.

PRESIDENTE. Forse, si sta facendo confusione. Questa è la Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, dunque è questa la materia di cui dobbiamo occuparci, nella fase di comprensione del fenomeno ed in quella di utile relazione al Parlamento rispetto alla situazione che abbiamo registrato. Quello di attivare una procedura che renda rigido il percorso è un compito che credo spetti al Governo e non è mia intenzione surrogare azioni e responsabilità di altri. Credo che la Commissione abbia il diritto e la responsabilità di evidenziare che, oggi, si è esaurita la stagione dei commissariamenti, evitando — condivido quanto ha detto il collega De Luca — che la pianificazione dello strumento determini il perpetuarsi del commissariamento.

GENNARO CORONELLA. Le regioni devono vigilare sulla corretta attuazione del piano.

PRESIDENTE. Io devo dire quello che penso, collega Coronella. Ho ascoltato il presidente Bassolino, il presidente Chiaravallotti così come il presidente Fitto: nessuno ha detto, anche sul piano della costruzione degli assetti istituzionali, di essere pronto domani mattina a cedere tutto; tutti, invece, hanno affermato di essere, chi più chi meno, in una fase avviata per arrivare a questo risultato (anche la tanto contestata ordinanza campana n. 319 è inserita in questo percorso). Noi, come Commissione, dobbiamo affermare che questo non può costituire un alibi per continuare senza limiti nel commissariamento. Ma è vero che esiste una realtà impiantistica che, probabilmente, necessita di poteri straordinari, come è stato da noi riconosciuto così in Puglia, come in Calabria e in Campania, e vi è una realtà di assetto istituzionale condiviso che ha tempi sicuramente diversi.

Qual è il punto? È che io mi aspetto una provvedimento del Consiglio dei ministri in tempi celeri, ma mi aspetto anche che questa Commissione, da qui a quattro mesi, torni ad esaminare la situazione delle regioni commissariate per materia e per tempo per verificare se e in quale misura stia funzionando il piano di rientro. Quella sì sarà una azione di merito rispetto ad un piano al quale anche noi iniziamo a dare attuazione nei principi, non nella specificità dei termini.

Dunque, rispetto alla proposta di aggiungere il solo avverbio « soltanto » all'ultimo capoverso di pagina 9, proporrei di valutare anche l'opportunità di un giudizio sulla stagione dei commissariamenti: stagione, quella sì, che si è conclusa, mentre i singoli commissariamenti possono concludersi nella misura in cui verrà attivato il piano di rientro.

MICHELE VIANELLO. Al primo capoverso di pagina 9, dopo le parole: « La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del ciclo dei rifiuti », si potrebbe aggiungere « mettendo fine alla stagione dei commissariamenti... », per poi proseguire come già stabilito.

GIUSEPPE SPECCHIA. Cosa significa « stagione dei commissariamenti »? Se tra un anno un'altra regione dovesse trovarsi situazione di emergenza, cosa si fa? Si parla dei commissariamenti?

Il Lazio è stato commissariato poco tempo fa, se ne potrebbero commissariare altre.

PRESIDENTE. Certo, se vi è un'emergenza...

GIUSEPPE SPECCHIA. Allora bisogna parlare di porre fine ai commissariamenti attualmente in essere. Naturalmente mi auguro che non sia così, ma tra un anno o due potrebbe accadere ancora che si determini una vera emergenza...

PRESIDENTE. Ci sarà, allora, chi farà la valutazione in quell'anno. Noi, oggi, valutiamo che, a nostro avviso, la stagione dei commissariamenti può essere chiusa. Si tratta di una stagione che ha avuto un percorso complessivo di otto anni ed ora può essere chiusa.

VINCENZO DE LUCA. Poiché mi sembra che diciamo tutti la stessa cosa, potremmo provare, presidente, a raggiungere un'intesa. La preoccupazione che qualcuno di noi ha è che non vi sia una dichiarazione abbastanza impegnativa per arrivare alla chiusura dei commissariamenti. Allora, poiché tale chiusura non spetta a noi, potremmo per lo meno dare un'indicazione — poi deciderà il Governo — sulla necessità di fissare, d'intesa con i commissari, regione per regione, una scadenza. Io preferisco sapere che il Governo concordi, commissario per commissario, un anno, due o tre; ma non si può sfuggire al sospetto che se affermiamo che i commissariamenti si concluderanno dopo che sia stato fatto il piano territoriale, che sia stata completata l'impiantistica e così via, questa scadenza non arriverà mai. Perché questa è esperienza quotidiana che abbiamo. Possiamo dire che in questo momento la regione Campania ha due presidenti del consiglio regionale!

PRESIDENTE. Si potrebbe allora scrivere (sempre restando al primo capoverso di pagina 9) che il piano di rientro « con scadenze concordate » dovrebbe essere articolato....

VINCENZO DE LUCA. Bravo.

MICHELE VIANELLO. Sono d'accordo.

GENNARO CORONELLA. Sta bene.

DONATO PIGLIONICA. Le regioni commissariate — mi richiamo a quanto ha detto nel corso dell'audizione il presidente Fitto — sentono tutte l'esigenza di un

ripristino di responsabilità, ma quella che noi vogliamo salvaguardare è la progressività. Se la programmazione territoriale c'è e se, come in molti casi, gli assetti istituzionali di territorio ci sono già, si può lasciare in capo ai commissari solo il completamento dell'impiantistica, cioè una competenza limitata. Se c'è bisogno di completare gli impianti, rimane la competenza limitatamente a questo.

PRESIDENTE. È quanto si stava dicendo.

GENNARO CORONELLA. Non dimentichiamo che si è arrivati ai commissariamenti perché le regioni non facevano il piano.

PRESIDENTE. Nella proposta di documento si legge che « la valutazione delle esigenze territoriali non deve, però, esser disgiunta da un esame globale delle situazioni di ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ... », il che significa che dovremo verificare ed approfondire; però rispetto alla sollecitazione del presidente Fitto abbiamo il dovere di sottolineare la necessità di perequare le condizioni economiche.

MICHELE VIANELLO. È stato proposto l'inserimento della specificazione che il piano di rientro debba prevedere « scadenze concordate », domando: concordate da chi?

VINCENZO DE LUCA. Concordate tra il Governo ed i commissari.

MICHELE VIANELLO. Questo significa attribuire un potere immenso a due soggetti. Non è difficile pensare che tra il Governo ed il commissario possa esservi un accordo: state attenti a scrivere cose del genere.

PRESIDENTE. Rettifichiamo: « scadenze definite ».

MICHELE VIANELLO. Ribadisco che questo documento indica un percorso in ordine alla gestione commissariale per le regioni che in futuro possano essere interessate dall'emergenza rifiuti, non va riferito alle sole attuali situazioni di emergenza.

PRESIDENTE. Ritengo che la proposta emendativa dell'onorevole Coronella possa considerarsi assorbito dall'ultima modifica relativa alle scadenze definite.

Pongo in votazione la proposta di documento nel testo riformulato (che sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

(È approvata).

Se non vi sono obiezioni, mi riservo di procedere al coordinamento formale del testo approvato.

(Così rimane stabilito).

Ringrazio tutti i colleghi intervenuti.

La seduta termina alle 15,40.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 20 gennaio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

ALLEGATO 1

**NUOVA PROPOSTA DEL 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 disporre di utili 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 Bas-

solino, il 3 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, onorevole Giuseppe Chia-ravalloti, l'11 dicembre 2002; il Commis-sario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Puglia, onorevole Raffaele Fitto, il 12 dicembre 2002.

In data 11 dicembre 2002 la Commis-sione ha svolto l'audizione del Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio, ono-revole 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 approfondo-ndo 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 ini-ziative finalizzate al rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

L'istituto del Commissariamento in ma-teria 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 inter-venti urgenti in materia di protezione civile. Esso è stato successivamente piena-mente legittimato dalla Corte Costituzio-nale 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.

Il ricorso alla nomina di un « Commis-sario straordinario » rientra nell'ambito dell'organizzazione amministrativa come

(1) Si tratta di una pronuncia relativa ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Pu-glia, 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.

evento di controllo sostitutivo tra enti; esso acquista un carattere peculiare quando riguarda competenze attribuite dalla legge alle Regioni. Ulteriore specificità deve es-sere 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 com-missari straordinari per l'emergenza ri-fiuti, prorogare il loro mandato, specifi-care limiti e modalità dei compiti attri-buiti.

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 svi-luppò in relazione alle situazioni specifi-che 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'isti-tuzione del Servizio nazionale per la pro-tezione civile, disposto con la legge 24 febbraio 1992, n.225, che prevede l'ado-zione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delibera di stato di emergenza, quando si sono verificate calamità natu-rali, catastrofi od altri eventi che, per intensità od estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordi-nari. 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 corre-lazione alla qualità ed alla natura degli eventi straordinari. È prevista la possibi-lità che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione ci-vile) nomini uno o più « commissari dele-gati », indicando espressamente il conte-nuto della delega di incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. In base all'ar-ticolo 5 della legge n. 225 del 1992, l'or-dinanza di delega dei poteri può consen-

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

tire 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 essere sviluppata recuperando spazi anche per l'iniziativa regionale a livello norma-

tivo (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.

I 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

(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.

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.

In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione.

La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del ciclo rifiuti che consenta, nel più breve tempo possibile, di recuperare gli ordinari iter procedurali che appaiono maggiormente rispettosi del principio di legalità e dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli (6). Il piano di rientro dovrebbe essere articolato lungo tre direttrici:

l'efficace pianificazione territoriale;

il completamento dell'impiantistica;

la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa (ATO, piani provinciali, consorzi tra comuni).

(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 nelle modalità di esercizio. Così Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 1998, in *Riv. Giur. dell'ambiente* 1999, pp. 105, con nota di Provenzali.

Tutti gli obiettivi devono essere perseguiti su base consensuale, stimolando la partecipazione degli enti locali, in capo ai quali vanno recuperati compiti e relative responsabilità.

Il piano di rientro dovrebbe inoltre essere commisurato a ciascuna realtà regionale e, all'interno della medesima regione, potrebbe tenere conto di ambiti territoriali specifici, delle attività ancora in corso d'opera e dei necessari interventi strutturali di carattere impiantistico. La valutazione delle esigenze territoriali non deve, però, essere disgiunta da un esame globale delle

situazioni di ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ed adatte alle caratteristiche delle singole realtà territoriali.

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

ALLEGATO 2

**PROPOSTA DI DOCUMENTO RIFORMULATA
E APPROVATA DALLA COMMISSIONE****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 Commissione 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 disporre di utili 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 (7), con la quale è stato stabilito che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del

(7) 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.

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.

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 (8) 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

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

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'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 (9) 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

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

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 Commissario 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 dichiarazione 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, al di là di valutazioni di merito. 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 statali e regionali 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 essere sviluppata recuperando spazi anche per l'iniziativa regionale a livello normativo (10). 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 (11), ponendo in essere meccanismi e strumenti adeguati, che consentano un nuovo rapporto tra unità e differenziazione.

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.

I 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.

In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione.

La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del ciclo rifiuti, mettendo fine alla stagione dei commissariamenti, in modo da consentire, nel più breve tempo possibile, il recupero degli ordinari iter procedurali che appaiono maggiormente rispettosi del principio di legalità e dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli (12), svuotando progressivamente le strutture commissariali costituitesi nel tempo. Il piano di rientro, con scadenze definite, dovrebbe essere articolato lungo tre direttrici:

l'efficace pianificazione territoriale;

il completamento dell'impiantistica;

la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa (ATO, piani provinciali, consorzi tra comuni).

(10) 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.

(11) 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.

(12) 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 nelle modalità di esercizio. Così Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 1998, in *Riv. Giur. dell'ambiente* 1999, pp. 105, con nota di Provenzali.

Tutti gli obiettivi devono essere perseguiti su base consensuale, stimolando la partecipazione degli enti locali, in capo ai quali vanno recuperati compiti e relative responsabilità.

Il piano di rientro dovrebbe inoltre essere commisurato a ciascuna realtà regionale e, all'interno della medesima regione, potrebbe tenere conto di ambiti territoriali specifici, delle attività ancora in corso d'opera e dei necessari interventi strutturali di carattere impiantistico. La valutazione delle esigenze territoriali non deve, però, essere disgiunta da un esame globale delle si-

tuazioni di ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ed adatte alle caratteristiche delle singole realtà territoriali.

Soltanto in tale ottica potrebbe essere consentita una specifica — purché limitata nel tempo e circoscritta nella materia di intervento — prorogatio dei poteri commissariali 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.

