COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	147
COMMISSIONE PLENARIA:	
Seguito dell'esame ed approvazione del documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (Relatore: On. Paolo Russo)	147
ALLEGATO 1 (Nuova proposta del documento)	151
ALLEGATO 2 (Proposta di documento riformulata e approvata dalla Commissione)	157

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 18 dicembre 2002.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 13.50 alle 14.00.

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 18 dicembre 2002. – Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

La seduta comincia alle ore 14.

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

Seguito dell'esame ed approvazione del documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (Relatore: On. Paolo Russo).

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che la Commissione proseguirà l'esame della

proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti e qualora sia approvato, verrà trasmesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva. Riferisce che la proposta di documento da lui predisposta è stata integrata in relazione alle osservazioni formulate nel corso della seduta di ieri, su cui si è registrato il consenso dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella odierna riunione (*vedi allegato 1*).

Lucio ZAPPACOSTA (AN) esprime apprezzamento sulla proposta di documento, come riformulata. Nel sottolineare l'esigenza di porre termine al regime commissariale nella gestione del ciclo dei rifiuti, richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di completare l'attuazione dei piani regionali e sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti. Sostiene quindi di essere favorevole, anche a nome del suo gruppo, alle tecniche di termovalorizzazione ed incenerimento nello smaltimento dei rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, condivide l'esigenza di tener desta l'attenzione sulle organizzazioni criminali che tendono ad infiltrarsi nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti. Ravvisa la necessità che sia quanto prima completata l'impiantistica. Osserva che tali profili sono particolarmente evidenziati nella proposta di documento da lui predisposta.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) esprime forte dissenso sul complessivo operato delle strutture commissariali, che non ritiene abbiano portato a termine i delicati compiti loro assegnati. Sollecita il tempestivo trasferimento dei poteri ordinari agli enti locali e ravvisa l'opportunità di approfondire la questione delle risorse di cui hanno usufruito le diverse strutture commissariali.

Gennaro CORONELLA (AN), nel condividere i rilievi formulati dal deputato De Luca, sostiene l'inefficace azione svolta dalle strutture commissariali e manifesta la ferma contrarietà sulla attribuzione dei poteri commissariali ai presidenti delle giunte regionali.

Prospetta quindi l'esigenza di riformulare la proposta di documento in esame sulla base dei rilievi espressi.

Donato PIGLIONICA (DS-U) dissente sull'ipotesi che i prefetti possano riappropriarsi delle competenze commissariali oggi attribuite ai presidenti delle regioni. Sostiene che non vadano disconosciuti taluni apprezzabili risultati conseguiti dalle strutture commissariali. Condivide quindi l'opportunità di acquisire dati in ordine alle risorse di cui hanno usufruito i commissari delegati nell'esercizio delle loro funzioni.

Loredana DE PETRIS (Verdi-U) fa notare che le modifiche già apportate alla proposta di documento in esame tengono conto di una valutazione complessivamente non favorevole dell'operato fin qui svolto dai commissari delegati per l'emergenza rifiuti. Ribadisce l'esigenza di concludere quanto prima l'esperienza dei

commissariamenti, anche mediante un apposito piano di rientro nella fase transitoria.

Michele VIANELLO (DS-U) osserva che il documento in esame intende prospettare un percorso di rientro nella fase ordinaria del ciclo dei rifiuti, attesa la imminente scadenza del commissariamento in alcune regioni. Rileva che la Commissione presenterà più articolate relazioni nel prosieguo dei suoi lavori in ordine alle singole regioni commissariate. Ritiene preferibile privilegiare il riferimento ai presidenti di regione, e non ai prefetti, come soggetti cui affidare anche nella fase di rientro la gestione commissariale.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) ribadisce l'esigenza che siano trasferite agli enti locali tutte le competenze in materia di rifiuti nelle regioni commissariate. Evidenzia quindi le gravi carenze in cui versa la situazione dell'impiantistica. Ribadisce quindi di ritenere ormai esaurita la fase dei commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

Egidio BANTI (MARGH-U) esprime un giudizio complessivamente favorevole sulla proposta in esame, osservando che una più dettagliata analisi sulle varie realtà regionali sarà successivamente rimessa ad apposite relazioni.

Paolo RUSSO, *presidente*, si sofferma diffusamente sulle considerazioni emerse e sui rilievi formulati nel corso degli interventi. Dichiarò di condividere l'esigenza di non procedere ad ulteriori proroghe *sine die* dei commissariamenti. Occorre invece predisporre un piano di rientro di breve periodo che sia condiviso tra tutti i soggetti istituzionalmente preposti alla gestione del ciclo dei rifiuti. Aggiunge che un giudizio di merito sull'operato dei singoli commissariamenti sarà rimesso ad apposite successive relazioni della Commissione.

Egidio BANTI (MARGH-U) sottolinea l'esigenza di un più stretto raccordo tra le

competenze statali e quelle regionali nella fase di rientro alla ordinaria gestione del ciclo dei rifiuti.

Michele VIANELLO (DS-U) ravvisa l'opportunità che la Commissione prospetti nel documento in esame non l'immediata conclusione dei commissariamenti delle regioni in stato di emergenza, bensì un apposito percorso di rientro nella fase ordinaria.

Paolo RUSSO, *presidente*, sottolinea che i punti maggiormente rilevanti cui si ispira la proposta di documento in esame ineriscono alla necessità di concludere le gestioni commissariali e di predisporre un apposito piano di rientro per la fase transitoria.

Gennaro CORONELLA (AN) ritiene che la proposta di documento possa essere ulteriormente modificata in ordine al ruolo e all'attività svolta dai commissari delegati per l'emergenza rifiuti nel corso del loro mandato.

Paolo RUSSO, *presidente*, ravvisa una evoluzione comunque positiva nel passaggio dei poteri commissariali dai prefetti ai presidenti delle regioni, pur senza fornire in questa sede giudizi di merito sul concreto operato degli stessi commissari.

Egidio BANTI (MARGH-U) ritiene utile esplicitare maggiormente l'esigenza di superare il ricorso all'istituto dei commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

Donato PIGLIONICA (DS-U) ravvisa l'opportunità che siano attribuite agli enti locali le ordinarie competenze in materia di rifiuti.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) sostiene la necessità di fissare una precisa scadenza in ordine al rientro nella fase ordinaria di gestione del ciclo dei rifiuti, sia pure articolandola diversamente a seconda delle diverse realtà territoriali.

Gennaro CORONELLA (AN), nel ribadire che i commissariamenti per l'emer-

genza rifiuti devono concludersi quanto prima, dichiara di condividere l'esigenza di affidare agli enti locali, entro tempi brevi e definiti, le competenze oggi in capo alle strutture commissariali.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) ravvisa la necessità che, nella fase di rientro alle competenze ordinarie in materia di rifiuti, siano fissate apposite e brevi scadenze temporali.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che il ruolo svolto dalla Commissione non deve essere confuso con le responsabilità che ineriscono al Governo. La Commissione deve limitarsi ad evidenziare che si è ormai esaurita la stagione dei commissariamenti e che non è più possibile procedere a continue e ripetute proroghe dei poteri commissariali.

Gennaro CORONELLA (AN) osserva che le regioni dovranno comunque mantenere appositi compiti di vigilanza in materia di rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, osserva che tutti i commissari delegati per l'emergenza rifiuti hanno già avviato il trasferimento delle competenze commissariali agli enti ordinariamente preposti; aggiunge che la situazione impiantistica esige inevitabilmente in alcune realtà territoriali una proroga, seppur limitata, dei poteri commissariali.

Seguono interventi dei deputati Gennaro CORONELLA (AN) e Michele VIANELLO (DS-U) e del senatore Giuseppe SPECCHIA (AN).

Vincenzo DE LUCA (DS-U) fa presente che il Governo si deve assumere specifici impegni in ordine al piano di rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, ritiene opportuno che sia predisposto un apposito piano di rientro con scadenze definite e concordate tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Donato PIGLIONICA (DS-U) ritiene necessario attribuire ai commissari delegati, nella fase transitoria del piano di rientro, competenze circoscritte e limitate al completamento dell'impiantistica.

Michele VIANELLO (DS-U) fa notare che il documento in esame deve indicare un percorso in ordine alla gestione delle scadenze commissariali inerenti tutte le realtà territoriali che possano essere anche in futuro interessate dall'emergenza rifiuti, e non va riferito alle sole attuali situazioni di emergenza.

Paolo RUSSO, *presidente*, sulla base delle considerazioni emerse e dei rilievi formulati nel corso della seduta, procede

ad una riformulazione della proposta di documento in esame.

Pone quindi in votazione la proposta di documento come riformulata (*vedi allegato 2*), che, ove approvata, sarà trasmessa ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

La Commissione approva la proposta di documento, come riformulata.

Paolo RUSSO, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato.

La seduta termina alle 15.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

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 Chiaravalloti, l'11 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Puglia, onorevole Raffaele Fitto, il 12 dicembre 2002.

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

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

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

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

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

La figura commissariale straordinaria per la protezione civile (2) fu creata con la legge n. 996 del 1970 in relazione alle situazioni di calamità naturale e si sviluppò in relazione alle situazioni specifiche connesse agli eventi sismici dell'anno 1976 e degli anni 1980/81. La disciplina dell'istituto è stata successivamente oggetto dell'intervento normativo relativo all'istituzione del Servizio nazionale per la protezione civile, disposto con la legge 24 febbraio 1992, n.225, che prevede l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delibera di stato di emergenza, quando si sono verificate calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità od estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Con il decreto del Presidente del Consiglio deve essere determinata sia la durata dello stato di emergenza, che la sua estensione nel territorio, in stretta correlazione alla qualità ed alla natura degli eventi straordinari. È prevista la possibilità che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile) nomini uno o più « commissari delegati », indicando espressamente il contenuto della delega di incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. In base all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, l'ordinanza 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

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).

(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.

(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 proroghino 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 Provenzani.

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.