

un sensibile aumento della produzione di rifiuti a causa del forte afflusso di pellegrini. Si tratta pertanto di un'emergenza dalle caratteristiche diverse rispetto a quella registrata nelle regioni meridionali, dovuta al forte incremento di rifiuti piuttosto che alla gestione ordinaria degli stessi. Un provvedimento di programmazione, dunque, più che una misura censoria.

I provvedimenti di designazione, anche se non omogenei nelle singole scelte e nei contenuti, in quanto adottati nel corso di progressivi approfondimenti da parte del Governo sull'evoluzione dell'istituto del commissariamento, tuttavia manifestano che, pur se l'attività dei soggetti delegati viene svolta nell'ottica di rappresentanza del Governo delegante, la finalità politica perseguita non è di espropriare una funzione all'organo istituzionalmente competente, ma quella di dotarlo di potestà e poteri straordinari per risolvere crisi di gestione che in parte derivano anche da anomalie e rigidità di sistema. I commissari, quindi, hanno il compito di provvedere, in deroga alle normali procedure, non solo ai più urgenti interventi di emergenza, ma anche all'attività progettuale, alla programmazione degli interventi futuri, alla verifica della validità delle soluzioni adottate nel regime precedente, al collaudo delle opere. Compiti che, certo, appaiono non *compatibili* con le assai ristrette previsioni di durata dei periodi commissariali.

Ma proprio per la peculiarità delle gestioni straordinarie, a parere della Commissione, i commissari delegati avrebbero dovuto interpretare il loro ruolo anche in chiave politica ricercando — in incontri con le istituzioni locali, con le rappresentanze dell'utenza, con le associazioni ambientaliste e con la stessa cittadinanza — coinvolgimenti e consensi alla propria attività programmatica. Ruolo che tuttavia non appare essere stato sufficientemente coltivato in alcuna delle realtà interessate, ad eccezione della regione Calabria, dove si è fatto carico di questi compiti il presidente del comitato scientifico, sub commissario della gestione commissariale.

La distinzione dei ruoli nella volontà governativa appare di maggiore evidenza se si considera che, non a caso, le ordinanze assegnano ai prefetti (e non ai presidenti delle regioni) i compiti gestionali più immediati e condizionati dalle delicate realtà locali (vale la pena ricordare che i commissariamenti sono stati disposti per tutte e quattro le regioni cosiddette a rischio di presenza mafiosa). Significativamente, a queste autorità sono stati generalmente assegnati soprattutto gli incarichi di risolvere i più urgenti problemi connessi al reperimento di siti per lo smaltimento ed alla gestione delle discariche esaurite e non autorizzate, e sono stati lasciati, ai presidenti delle regioni i compiti (da assolvere con strumenti straordinari ed avvalendosi di espresse deroghe alla legislazione ordinaria) di predisporre e di approvare i piani di interventi urgenti e gli altri atti di programmazione del settore rifiuti. Peraltro, si tratta di una volontà manifestata in più occasioni anche dagli stessi responsabili governativi (v., da ultimo, l'audizione in data 13 luglio 2000 del ministro dell'ambiente, Willer Bordon, che si è reso interprete anche della posizione del Ministro dell'interno e dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri), orientata nel

senso di conferire i poteri commissariali alla stessa autorità elettiva di governo regionale o locale.

2.4. *Durata.*

Secondo l'indicazione legislativa, le ordinanze debbono manifestare i loro effetti per un periodo limitato di tempo ed all'interno di un territorio ben definito.

Dopo le prime esperienze della Campania, che inizialmente hanno previsto tempi assai brevi, la prassi, dopo avere previsto (fino al marzo 2000) rinnovi della durata di un anno, sembra ora orientata nel senso di prevedere nomine dei delegati indefinite nel *dies ad quem*, che viene indicato soltanto nella data della fine del commissariamento (v. le ordinanze del ministro dell'interno 3 marzo 2000 e 6 luglio 2000 relative, rispettivamente, alla Puglia ed alla Calabria).

Resta fermo il fatto che la Campania è commissariata da circa sette anni; la Puglia da sei anni; la Calabria da oltre tre anni; la Sicilia quasi da due anni. Non vi sono segnali che facciano presumere l'imminente cessazione delle gestioni commissariali. Anche per tale aspetto, a prescindere da ogni altro giudizio di natura politica, appare improprio il ricorso alla legge n. 225 del 1992, il cui spirito è improntato alla straordinarietà delle gestioni ed alla loro conseguente limitata durata. Tanto più quando si tratta di assolvere a compiti «ordinari», che rientrano nella competenza istituzionale di pubbliche amministrazioni.

Pertanto, il protrarsi delle gestioni commissariali per così lunghi periodi pone anche il problema, in disparte la pertinenza dello strumento legislativo utilizzato, se venendo di fatto meno, con il decorso del tempo, le motivazioni di emergenza possano ancora considerarsi costituzionalmente legittimate gestioni eccezionalmente giustificate dalla sola straordinarietà e temporaneità.

2.5. *Rinnovi.*

La Commissione ha avuto modo di rilevare che spesso all'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, portanti la proroga dello stato di emergenza relativo alle varie regioni, non ha fatto tempestivamente seguito la proroga o la nomina *ex novo* dei commissari straordinari. Ciò avrebbe comportato, secondo quanto lamentato da alcune delle realtà esaminate, problemi collegati alla legittimazione ad agire dei commissari cessati e non ancora rinominati. In alcuni casi il vuoto di legittimazione del commissario delegato ha generato ricorsi davanti ai tribunali amministrativi regionali con il rischio, quantomeno, di produrre sospensioni a provvedimenti riconosciuti urgentissimi ed emanati in regime di emergenza.

Il prospetto che segue riporta, nel dettaglio, le date dei singoli provvedimenti di proroga e di nomina dei commissari, evidenziando i relativi ritardi (fino a sette mesi).

REGIONE	Emergenza e Proroghe	Comm. Pref.	Ritardo	Comm. Pres. Reg.	Ritardo
CAMPANIA	11/02/94 fino al 30/04/94	11/02/94			
	16/04/94 fino al 30/09/94	31/03/94			
	07/10/94 fino al 31/12/95	07/10/94			
	29/12/95 fino al 31/12/96	18/03/96	3 mesi	18/03/96	3 mesi
	30/12/96 fino al 31/12/97	02/05/97	5 mesi	02/05/97	5 mesi
	23/12/97 fino al 31/12/98	31/03/98	3 mesi	31/03/98	3 mesi
	23/12/98 fino al 31/12/99	25/02/99	2 mesi	25/02/99	2 mesi
	03/12/99 fino al 31/12/2000	21/12/99	-	21/12/99	-
PUGLIA	08/11/94 fino al 31/12/95	08/11/94			
	01/04/96 fino al 31/12/96	27/06/96 (non rsu)	2 mesi	27/06/96	2 mesi
	30/12/96 fino al 31/12/97	30/04/97	4 mesi	30/04/97	4 mesi
	23/12/97 fino al 31/12/98	31/03/98	3 mesi	31/03/98	3 mesi
	23/12/98 fino al 31/12/99	31/05/99	5 mesi	31/05/99	5 mesi
	29/12/99 fino al 30/06/2000	03/03/00 (a fine emergenza)	3 mesi	-	
	16/06/00 fino al 31/12/01				
CALABRIA	12/09/97 fino al 31/12/98			21/10/97	1 mese
	23/12/98 fino al 31/12/99			31/05/99	5 mesi
	29/12/99 fino al 30/06/00			06/07/00 (a fine emergenza)	7 mesi
	16/06/00 fino al 31/12/01				
SICILIA	22/01/99 fino al 30/06/00			31/05/99	4 mesi
	16/06/00 fino al 31/12/01				

Nel corso dell'audizione del 19 luglio 2000, il direttore dell'Agenzia della protezione civile, Franco Barberi, ha chiarito che secondo l'interpretazione di quell'organo « la proroga dello stato di emergenza rende legittima l'ordinanza precedente e la mantiene in vigore ». Il generale principio di continuità dell'azione amministrativa farebbe superare qualsiasi censura per difetto di competenza o legittimazione ad agire. A giustificazione dei ritardi, ha posto in evidenza come non sempre i provvedimenti di rinomina dei commissari possono seguire automaticamente ai rinnovi delle dichiarazioni di emergenza. Le regioni o gli altri soggetti interessati spesso richiedono modifiche dell'impalcatura e dei contenuti dell'ordinanza precedente, sicché sono necessarie ulteriori valutazioni e verifiche. Peraltro, vi sarebbero anche delicate questioni per la copertura finanziaria degli interventi (in qualche caso, in aggiunta al finanziamento a carico del Ministero dell'ambiente, è stato previsto l'impegno di risorse degli enti locali). La questione, che ha creato in talune realtà non pochi problemi, sembra ora in fase di superamento perché, come si è visto, le ultime proroghe dei commissari sono disposte fino alla fine dell'emergenza.

La tematica dei rinnovi ha formato oggetto di particolare attenzione della Commissione, la quale in varie occasioni è dovuta intervenire per sollecitare i provvedimenti di rinomina dei commissari e per censurare i ritardi del ministro dell'interno nell'adempimento. Le ragioni esposte dai rappresentanti del Governo appaiono certamente valide, ma una maggiore tempestività avrebbe sicuramente evitato di creare ulteriori momenti di crisi visti i già precari equilibri presenti nelle anomale gestioni condotte dai commissari.

2.6. Sull'intreccio di competenze tra Ministero dell'ambiente e Ministero dell'interno.

La questione dei rinnovi e dell'emanazione dei relativi provvedimenti rappresenta un'ulteriore occasione per esaminare, sotto altri profili, la congruità dell'utilizzo dello strumento normativo di cui alla legge n. 225/1992. Infatti, è stato posto in evidenza, nel corso delle audizioni dei rappresentanti delle articolazioni governative interessate, che la procedura che attribuisce al ministro dell'interno il potere di ordinanza per le calamità e gli accadimenti di cui alla legge medesima appare del tutto impropria per i casi di specie, in quanto la materia rientra per intero nell'esclusiva competenza del ministro dell'ambiente. L'intervento del primo appare del tutto strumentale per consentire il ricorso al regime eccezionale della norma dettata per la protezione civile. Un'anomalia che, a parere della Commissione, richiede un pronto intervento legislativo.

Peraltro, l'attuale confusione di competenze non assegna precisi compiti e responsabilità di controllo e di verifica sull'attività dei commissari e sui risultati delle gestioni; né il Ministero dell'interno, né quello dell'ambiente hanno esercitato reali poteri di vigilanza e di

controllo. Le gestioni commissariali non sembrano essere state supportate da adeguate azioni di coordinamento e di indirizzo, mentre i provvedimenti di rinnovo appaiono rituali e non motivati.

2.7. Sull'ambito di applicazione dei provvedimenti.

Circa i contenuti delle riconosciute emergenze e della straordinarietà dei poteri affidati ai commissari, occorre prendere atto che, per tutte le realtà, la decretazione ha inizialmente riguardato i soli rifiuti solidi urbani. Scorrendo, poi, i singoli provvedimenti si evince che i motivi che hanno promosso gli interventi del Presidente del Consiglio dei ministri si sono sostanziati tutti nell'impossibilità di disporre di discariche capaci ed idonee allo smaltimento dei RSU, anche in presenza dell'incapacità da parte degli enti locali di trovare soluzioni ai conflitti di interesse tra le popolazioni residenti, pressate dalle talvolta inconciliabili esigenze di richiesta di servizi efficienti e la non vicina localizzazione degli impianti di smaltimento.

È il problema delle discariche, quindi, che ha dato avvio alle gestioni straordinarie. Successivamente, sono stati fatti emergere anche i ben più gravi, ancorché meno manifesti, problemi dei rifiuti speciali tossico-pericolosi ed i provvedimenti di commissariamento sono stati estesi anche a questo settore. Quantomeno, il regime commissariale è valso a porre all'attenzione delle amministrazioni regionali e locali questioni da sempre irrisolte ed emarginate.

2.8. Sulla gestione delle discariche provvisorie durante il regime commissariale.

Nel corso dell'indagine è emerso che durante il regime commissariale, in talune realtà, si è continuato a fare ricorso a gestioni del servizio dello smaltimento dei rifiuti in discariche aperte con provvedimenti sindacali d'urgenza, come previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 22/1997. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di discariche illegali successivamente legittimate ad operare in via provvisoria in attesa di soluzioni definitive. La gestione di tali emergenze spesso si risolve in concessioni di proroghe, senza indicazione di altre soluzioni. I commissari delegati (la delega per tali fattispecie è affidata nella quasi generalità dei casi ai prefetti) davanti all'estensione del fenomeno ed in carenza di altre soluzioni di carattere immediato, il più delle volte hanno perpetuato il regime di deroga autorizzando o sanando situazioni irregolari.

La Commissione — pur comprendendo i motivi che generano le ordinanze autorizzative ex articolo 13 — deve tuttavia manifestare perplessità e preoccupazione in ordine al perseverare di tali percorsi procedurali, che sembrano alimentare « pigrizie » ovvero incapacità di governare siffatte questioni. Peraltro, le soluzioni adottate non sembrano compatibili con lo spirito del ricorso al regime di commissariamento che viene invocato e disposto proprio per uscire definitivamente da queste emergenze.

2.9. *Sul coordinamento con i diversi livelli delle istituzioni locali.*

Si è già fatto cenno che un punto di crisi sembra percorrere in via generale le ordinanze: il mancato previsto coordinamento tra i poteri affidati ai commissari, nonché le competenze e le responsabilità dei diversi livelli delle istituzioni locali. Su tale tema, la Commissione — pur apprezzando la cura posta dal Governo nel non esasperare le insufficienze dello strumento normativo, conferendo i poteri straordinari ai presidenti delle giunte regionali (venendo in tal modo ad attenuare l'ulteriore grave anomalia di contemplare a carico dei commissari anche compiti di programmazione difficilmente compatibili con un regime eccezionale avente brevissimi tempi di validità) — osserva che il Governo non appare aver predisposto adeguate analisi. In particolare, ritiene che non abbia tenuto nel debito conto il fatto che le attività programmatiche e gestorie non potevano non misurarsi con l'impianto generale delle prerogative e delle competenze tracciato dal « decreto Ronchi ». Il conferimento dei poteri straordinari a soggetti delegati dal Governo avrebbe, cioè, dovuto tenere in maggiore evidenza il sistema istituzionale delle articolazioni locali e contemplare, in uno con i compiti del presidente della regione, il conferimento di compiti e poteri anche ai presidenti delle province ed ai sindaci, seguendo il regime delle competenze delineato nel decreto.

3. *Le realtà commissariate.*

3.1. *Regione Campania.*

3.1.1. *Cause ed iter dell'emergenza.*

Le premesse per la dichiarazione dell'emergenza rifiuti e per la nomina dei commissari straordinari nascono da una serie di denunce del presidente della regione che in data 10 novembre 1993, formalizzava la richiesta di « provvedimenti straordinari atti a fronteggiare con tempestività le situazioni di grave rischio igienico, sanitario ed ambientale venutasi a creare a seguito della chiusura o saturazione delle discariche esistenti sul territorio campano ». È seguita un'iniziativa del commissario di Governo della regione Campania (nota n. 65409/CG del 19 gennaio 1994) il quale, sulla base di apposite segnalazioni dei prefetti delle varie province, riferisce sulla « grave situazione di emergenza ambientale venutasi a creare nella regione per l'impossibilità di smaltimento dei rifiuti solidi urbani ». In effetti, nella delibera del 17 dicembre 1993 della giunta regionale della Campania, veniva fatto presente che circa « i 2/3 della produzione di rsu ed assimilabili vengono smaltiti presso discariche gestite da ditte private i cui impianti di smaltimento, ubicati in provincia di Napoli e Caserta, sono in via di esaurimento delle capacità autorizzate e del periodo temporale di validità delle autorizzazioni temporali ».

In data 11 febbraio 1994, il Consiglio dei ministri (relazione del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali, d'intesa con il ministro dell'ambiente) ha deliberato lo stato

di emergenza dall'11 febbraio al 30 aprile 1994, autorizzando il Presidente a nominare un apposito commissario delegato e ad emettere la relativa ordinanza. In effetti, con DPCM 11 febbraio 1994, è stato delegato per tale emergenza, il commissario di Governo regionale, prefetto di Napoli, incaricato di fronteggiare la situazione sopra descritta d'intesa con il ministro dell'ambiente. Tale provvedimento contiene l'elenco di tutte le norme, statali e regionali, cui il commissario può derogare (in particolare norme sulle competenze delle amministrazioni locali, sugli appalti di forniture pubbliche e sulla gestione dei rifiuti) ed il conferimento di straordinari poteri per ordinare l'attivazione di nuovi impianti e di raccolte differenziate: finanziamento previsto otto miliardi, da prelevare sul conto residui del Ministero dell'ambiente.

Con successivo DPCM del 16 aprile 1994, la dichiarazione dello stato di emergenza è stata estesa anche ai rifiuti speciali e sono stati conferiti i relativi poteri allo stesso commissario nominato per i rsu.

A tali misure hanno fatto seguito altri provvedimenti di proroga della dichiarazione dello stato di emergenza e di nomina di commissari straordinari, secondo il prospetto che segue.

19 gennaio 1994 – Nota del presidente della giunta regionale della Campania con cui si richiede un intervento straordinario (cit. in OPCM dell'11 febbraio 1994).

11 febbraio 1994 – Dichiarazione dello stato di emergenza – DPCM dell'11 febbraio 1994 (GU n. 35 del 12 febbraio 1994) – fino al 30 aprile 1994;

proroga al 30 settembre 1994 – DPCM del 16 aprile 1994;

proroga al 31 dicembre 1995 – OPCM del 7 ottobre 1994;

proroga all'approvazione del piano regionale e non oltre il 31 dicembre 1996 – DPCM del 29 dicembre 1995;

proroga al 31 dicembre 1997 – DPCM del 30 dicembre 1996;

proroga al 31 dicembre 1998 – DPCM del 23 dicembre 1997;

proroga al 31 dicembre 1999 – DPCM del 23 dicembre 1998 (GU n.7 dell'11 gennaio 1999);

proroga al 31 dicembre 2000 – DPCM del 3 dicembre 1999 (GU n. 289 del 10 dicembre 1999).

11 febbraio 1994 – Commissario di governo per la gestione dell'emergenza rifiuti (il prefetto di Napoli) – OPCM dell'11 febbraio 1994;

proroga al 30 settembre 1994 – OPCM del 31 marzo 1994;

estensione al settore dei rifiuti speciali – OPCM del 16 aprile 1994;

proroga al 31 dicembre 1995 – OPCM del 7 ottobre 1994;

impegno di 21 mld-decreto del 13 luglio 1995;

proroga al 31 dicembre 1996 — OPCM del 18 marzo 1996;

proroga di sei mesi OM Int. del 2 maggio 1997;

proroga al 31 dicembre 1997 — OM Int. del 2 maggio 1997;

proroga al 31 dicembre 1998 — OM Int. del 31 marzo 1998;

proroga al 31 dicembre 1999 — OM Int. del 25 febbraio 1999 (GU n. 50 del 2 marzo 1999);

proroga al 31 dicembre 2000 — OPCM del 21 dicembre 1999 (GU n. 1 del 3 gennaio 2000).

18 marzo 1996: Commissario del governo per la redazione del piano regionale (il presidente della giunta regionale) — OPCM del 18 marzo 1996 — fino ad approvazione del piano regionale e non oltre il 31 dicembre 1996;

proroga al 31 dicembre 1997 — OM Int. del 2 maggio 1997;

proroga al 31 dicembre 1998 — OM Int. del 31 marzo 1998;

proroga al 31 dicembre 1999 — OM Int. del 25 febbraio 1999;

proroga al 31 dicembre 2000 — OPCM del 21 dicembre 99 (GU n. 1 del 3 gennaio 2000);

consente la firma di contratti per cdr — OM Int n. 3060 del 2 giugno 2000 (GU n. 135 del 12 giugno 2000).

Da quanto sopra si evince che il Governo ha proceduto, in data 18 marzo 1996, ad un secondo commissariamento della regione Campania, conferendo al presidente della giunta regionale poteri straordinari per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza. Tale commissariamento era ed è complementare a quello affidato tuttora al prefetto di Napoli: a questi spetta, infatti, l'individuazione dei siti di smaltimento in attesa del varo e dell'entrata in vigore del piano regionale d'emergenza, di competenza del commissario presidente della regione. In tal senso si è concretizzata, in questo come in altri casi, la linea di azione adottata dal Governo nazionale di conferire poteri di intervento immediato sulla gestione delle discariche (attività spesso controllate dalla criminalità organizzata) ai prefetti, meno pressati da condizionamenti locali, e di mantenere, invece, in capo alle rappresentanze elettive (ancorché con strumenti e poteri straordinari) la competenza istituzionale per la redazione e l'approvazione dei piani regionali. Ciò ad ulteriore conferma di quanto considerato dalla Commissione circa la natura non sanzionatoria dei provvedimenti di commissariamento, né espropriativa dei poteri locali.

3.1.2. *I risultati delle gestioni.*

Il piano regionale degli interventi è stato promulgato il 31 dicembre 1996 e successivamente (la pubblicazione è del 14 luglio 1997) è stato rivisitato e coordinato con la nuova normativa di cui al decreto legislativo n. 22/97, nel frattempo intervenuta. In merito a tale piano, la Commissione ha già avuto modo di osservare (si veda la relazione territoriale sulla regione Campania, doc. XXIII n. 13) come questa iniziativa non sia valsa a far superare la situazione emergenziale, in quanto nell'elaborato erano presenti elementi che di fatto rendevano inapplicabili le previsioni ivi contenute. Tra l'altro, veniva prevista una meccanica trasposizione degli obiettivi nazionali di raccolta differenziata, basata non già sulla reale situazione regionale ma sulle semplici indicazioni legislative. Non venivano concretamente indicati gli strumenti e le modalità per conseguire le quote di raccolta differenziata e neppure erano sempre indicati i siti dove localizzare gli impianti. L'indeterminatezza del piano ha portato all'attivazione di nuove discariche, in aperto contrasto con la normativa nazionale e comunitaria. In via più generale, ancorché attualmente vi siano segnali di mutamento di linea, la gestione commissariale non sembra avere ravvisato nella raccolta differenziata il perno della gestione integrale dei rifiuti, posto come obiettivo dal legislatore nazionale. Le indicazioni programmatiche del piano, che prevedevano ben cinque impianti termodistruttori (ora ridotti a due a seguito delle pressioni del Ministero dell'ambiente e della Commissione), hanno di fatto distolto l'attenzione dei comuni dalla raccolta differenziata, ritenuta come un aggravio di costi, da sostenere significativi finanziamenti aggiuntivi.

Oggi le gare in corso per la conduzione e la posa in opera degli impianti di compostaggio e le prime esperienze pilota (vedasi il caso di Pomigliano d'Arco, che produce il 17 per cento di raccolta differenziata e che vende il compost 20 lire al kg.) fanno ritenere che l'inversione di tendenza porterà a risultati soddisfacenti. Ciò risulti che a tutt'oggi mancano ancora la localizzazione di un impianto per la termodistruzione e quella definitiva degli impianti di produzione di cdr delle province di Avellino, Benevento e Salerno. Di recente (8 luglio 1999) è stato stipulato, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 22/1997, un accordo di programma tra il presidente della regione Campania, il ministro dell'ambiente, il ministro dell'industria e la Confindustria campana, avente ad oggetto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali prodotti nella regione. Successivamente, per ridurre il conferimento alle discariche, il presidente delegato ha stipulato una convenzione con il Conai, con la quale il consorzio si è impegnato a ritirare, in centri di conferimento, gli imballaggi primari, secondari e terziari prodotti, nonché le frazioni nobili provenienti dalla raccolta differenziata. Tali misure, ancorché adottate dopo ben cinque anni di commissariamento, rappresentano, a parere della Commissione, un importante risultato per il superamento dell'emergenza e costituiscono un segnale che, con un'adeguata programmazione, il sistema rifiuti può raggiungere, anche in una regione così problematica come la Campania, livelli di gestione paragonabili a quelli europei.

Sul tema delle bonifiche, invece, la situazione appare ancora priva di qualsiasi iniziativa di rilievo. Permangono, nonostante il forte impegno della magistratura, i simboli (le torri del villaggio Coppola di Castelvolturmo) degli abusi edilizi che hanno fatto scempio del litorale campano.

Per quanto concerne l'attività commissariale prefettizia, la Commissione ha già avuto modo di rappresentare che al conferimento dei poteri straordinari per il reperimento di siti per le discariche non hanno corrisposto adeguate soluzioni operative. Anzi, sottolineava come con la mancanza di concrete risposte si corresse il rischio di dare continuità e legittimazione alla «straordinarietà» delle gestioni. Il decorso di ben sette anni di attività avrebbe dovuto produrre risultati di gestione anche al di là della straordinarietà dei poteri e strumenti conferiti e delle deroghe concesse.

Sta di fatto però che, anche a causa di una non coordinata azione di intervento tra i due uffici commissariali, ancora è in atto l'emergenza rifiuti ed il problema delle discariche non è stato avviato a soluzione.

Il commissario prefetto, nel corso di un'audizione tenutasi il 21 settembre 1999, nel ricordare che le discariche per quanto riguarda la loro capienza e capacità ricettiva avrebbero cessato la loro attività rispettivamente il 31 marzo 2000 (Napoli, Caserta e Benevento), il 31 agosto 2000 (Salerno) e alla fine del 1999 (Avellino), ebbe a riconoscere che «ad oggi, malgrado le iniziative ed i tentativi di costruire altre discariche, per la ferma, rigida e preconcepita opposizione delle popolazioni locali, sostenute anche dagli enti locali, non sono riuscito a realizzare alcun progetto». Si tratta di un'affermazione che appare particolarmente preoccupante, ove si consideri che la designazione a commissario di un'autorità espressione del Governo, qual è il prefetto, sarebbe dovuta servire per rimuovere, con i poteri straordinari e derogatori conferiti nella delega, proprio quelle resistenze di cui sopra è cenno. D'altra parte, sono comprensibili gli imbarazzi e le difficoltà incontrati dal prefetto, che avrebbe dovuto assumere responsabilità di scelte di stretta natura politica, di esclusiva competenza delle rappresentanze elettive. Occorre ancora interrogarsi se, ed in quale misura, uno strumento quale quello disegnato dalla legge n. 225/1992 sia idoneo a risolvere crisi di gestione in materia. Interrogativo che lo stesso prefetto si è posto da ultimo rappresentando (nota del 21 dicembre 1999) ai ministri dell'interno e dell'ambiente l'inopportunità di proseguire in regime di commissariamento, «attesa l'impossibilità di realizzare nuove discariche per il generale rifiuto opposto dalle popolazioni interessate, non appare né utile, né produttiva di concreti effetti, l'eventuale proroga dei poteri al prefetto di Napoli nella qualità di delegato all'emergenza rifiuti».

In merito c'è però ancora da dire che — sebbene la Campania continui a privilegiare di fatto l'attività di posa in discarica — l'attività commissariale prefettizia è riuscita in questo arco di tempo a sottrarre al controllo dei privati la quasi totalità degli impianti di discarica. Oggi tutti gli impianti rsu (ad eccezione di quello di Avellino, a gestione mista) sono gestiti da consorzi pubblici, secondo le previsioni della legge regionale n.10 del 10 febbraio 1993; risultato che non può non

essere considerato positivo, tenuto conto delle risultanze processuali in ordine agli enormi interessi della criminalità organizzata sulle discariche.

Sul tema va aggiunto che l'allora prefetto di Napoli, Giuseppe Romano, evidenziò — prima nell'audizione davanti alla Commissione e poi nel citato seminario pubblico organizzato nel capoluogo campano — che se la gestione commissariale delle discariche aveva di fatto estromesso i privati, e dunque anche le aziende in vario modo legate alla criminalità organizzata, da tale fase del ciclo, non era possibile fare lo stesso discorso per le fasi della raccolta e del trasporto. Di più, lo stesso prefetto Romano denunciò che, sulla base di un censimento della prefettura, il 90 per cento delle ditte operanti nelle fasi della raccolta e del trasporto presentavano elementi di preoccupazione in questo senso.

Ed inoltre, il commissariamento prefettizio è valso a sancire il principio della provincializzazione dello smaltimento in ambito provinciale, con ciò addirittura anticipando le previsioni del « decreto Ronchi ».

Per contro, se pure non può ignorarsi che l'attività prefettizia era da intendersi prevalentemente diretta a risolvere (anche avvalendosi di poteri ablativi) i problemi più urgenti della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tuttavia il commissario delegato disponeva (e dispone) di ampi poteri derogatori per coprire anche momenti di programmazione e di avvio alle nuove politiche di gestione integrata. In proposito, è bene ricordare che il prefetto, in base all'OPCM dell'11 febbraio 1994, tra l'altro poteva ordinare raccolte differenziate e disporre altre misure di contenimento all'indiscriminato smaltimento in discarica.

Da ultimo, sul tema delle discariche la Commissione ha acquisito ulteriori testimonianze nel corso delle audizioni, in data 12 dicembre 2000, dei prefetti di Napoli e di Salerno, nonché del commissario e del subcommissario per l'emergenza rifiuti della regione Campania. In tale occasione, si è preso atto che il monitoraggio fatto eseguire dai commissari ha posto in evidenza il quasi totale esaurimento delle possibilità di utilizzo di tutte le discariche campane. Peraltro, la gestione commissariale, in quest'ultima fase di accelerazione dei lavori, ha previsto un potenziamento del patrimonio campano con nuovi impianti per la termovalorizzazione e per la produzione del combustibile derivato dai rifiuti. Per questi impianti — di cui è prevista l'entrata in funzione in tempi relativamente brevi — l'attivazione non è certamente compatibile con i termini fissati dall'attuale regime delle ordinanze. I soggetti auditi hanno denunciato che in Campania si versa in una vera e propria « emergenza nell'emergenza » ed hanno richiesto l'emanazione di una nuova ordinanza diretta a prorogare i poteri straordinari ed a consentire che l'attivazione dei nuovi impianti coincida con la prevista chiusura delle discariche. La Commissione segue con molta attenzione ogni ulteriore sviluppo della vicenda e sollecita il Governo perché eserciti tempestivamente il proprio potere di ordinanza, tenuto anche conto che, in carenza di quel provvedimento, nessuna autorità sarà abilitata a stipulare gli appalti per la realizzazione dei nuovi impianti di cdr.

3.1.3. *L'attività d'inchiesta della Commissione.*

La Commissione ha avuto modo di occuparsi delle gestioni commissariali in varie occasioni.

Un primo sommario esame della legislazione di emergenza e del piano di interventi si ritrova nella relazione territoriale sulla regione Campania, approvata l'8 luglio 1998 (doc. XXIII n. 12).

Hanno fatto seguito specifiche attività d'inchiesta dirette ad acquisire elementi di informazione e giudizio, sia di carattere generale, sia su singoli segmenti delle tematiche commissariali e sugli atti di gestione.

In data 21 settembre 1999 è stato sentito il commissario delegato all'emergenza rifiuti, il prefetto di Napoli dottor Giuseppe Romano, nonché il presidente del comitato tecnico-scientifico di supporto ai commissari delegati, dottor Mario di Carlo. In tali audizioni sono state acquisite notizie sullo stato delle discariche (tutte in via di esaurimento) delle province campane e sulle resistenze incontrate nella propria attività dal prefetto, nonché è stata illustrata l'attività di supporto svolta dal comitato tecnico-scientifico nei confronti del commissario presidente della regione, soprattutto per quanto riguarda proposte di soluzione per la realizzazione di impianti mediante gare internazionali.

In data 26 novembre 1998, è stato sentito il vicecommissario per l'emergenza rifiuti, Ettore D'Elia, ed il presidente della giunta regionale della Campania. In data 23 settembre 1999, è stato poi sentito il commissario delegato all'emergenza rifiuti della regione Campania, Andrea Losco, presidente della giunta regionale, che ha illustrato l'attività regionale sottolineando le difficoltà connesse sia alla vetustà della crisi nel settore rifiuti, privo da decenni di seri atti programmatici, sia la scarsità di risorse per finanziare i progetti.

Sono state acquisite le periodiche relazioni sullo stato di attuazione delle due gestioni commissariali del prefetto e del presidente della giunta regionale, nonché un'altra relazione del sindaco di Napoli e quelle del commissario delegato per gli interventi di emergenza connessi al consolidamento del sottosuolo e dei versanti della città di Napoli (ordinanze del ministro dell'interno nn. 2509/97, 2808/98 e 2949/99). In merito a tale ultimo commissariamento, occorre ricordare che, pur non essendo legato alla specifica emergenza rifiuti, è connesso al più complesso problema delle strutture a servizio del sistema igienico-sanitario del capoluogo campano.

L'attività di audizione e di acquisizione degli atti ha trovato un momento di sintesi generale e di confronto nel seminario tenutosi a Napoli il 18 febbraio 2000, il cui resoconto stenografico si trova in allegato agli Atti Parlamentari che riportano il resoconto stenografico n.150 della seduta della Commissione ciclo rifiuti del 2 marzo 2000. A tale seminario, tenutosi presso la sede della giunta provinciale di Napoli e che ha dato avvio ad analoghe iniziative nelle regioni Puglia e Calabria, hanno partecipato oltre che il Presidente Scalia ed il Vicepresidente Specchia, il presidente del consiglio provinciale di Napoli, Enrico Pennella; il prefetto di Napoli, Giuseppe Romano; il rappresentante dell'ENEA, dipartimento ambiente, Claudio de Cecco;

il sub commissario con incarico per la raccolta differenziata, Giulio Facchi; il direttore dell'Arpa Campania, Antonio Tosi; il vicecommissario delegato per l'emergenza, Raffaele Vanoli; Anacleto Busà, consulente tecnico della Commissione; il sindaco di Villaricca, Nicola Campanile; il vicepresidente della provincia di Avellino, Nicola Cecchetti; Massimo Mendia, in rappresentanza dell'Unione industriali di Napoli; Vincenzo Panico, capo di gabinetto della prefettura di Caserta; Gennaro Volpicelli, docente di impianti chimici alla facoltà di ingegneria di Napoli; Donato Ceglie, sostituto procuratore presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere; Giovanni Russo, sostituto procuratore presso la direzione distrettuale antimafia di Napoli; Enzo Ciaccio, redattore del quotidiano *Il Mattino*; il coordinatore regionale del Corpo forestale dello Stato per la Campania, Fernando Fuschetti; Marianne M. Myles, console generale degli Stati Uniti d'America a Napoli; Clemente Santillo, comandante provinciale della Guardia di finanza di Napoli; Elio Toscano, comandante della regione dei carabinieri della Campania.

L'attività seminariale si è articolata in sessioni di lavoro che hanno affrontato, in singoli blocchi di discussione, le tematiche generali sul funzionamento e sull'efficacia dell'istituto del commissariamento, le questioni connesse al supporto tecnico alle gestioni commissariali ed i risvolti dell'emergenza collegati agli interessi della criminalità organizzata. Ha fatto seguito un dibattito, che ha fatto emergere anche singole questioni locali, nonché una tavola rotonda, che ha raccolto le posizioni e le proposte delle realtà istituzionali intervenute. Le conclusioni del Presidente Scalia sono state, ovviamente, interlocutorie in quanto solo con la presente relazione, che conclude questa fase dell'inchiesta, la Commissione è in grado di formulare giudizi definitivi sull'istituto del commissariamento e sulle risultanze delle singole gestioni esaminate.

3.2. Regione Puglia.

3.2.1. Cause ed iter dell'emergenza.

L'iter dei provvedimenti che hanno decretato l'emergenza rifiuti, e la connessa designazione di commissari delegati per la regione Puglia, risulta dal seguente prospetto.

23 settembre 1994 — Nota del prefetto di Bari con la quale si chiede un intervento straordinario.

8 novembre 1994 — Dichiarazione di emergenza ambientale con particolare riferimento al settore idrico ed al settore di smaltimento dei rifiuti solidi urbani — con DPCM dell'8 novembre 1994 — fino al 31 dicembre 1995;

proroga al 31 dicembre 1996 — DPCM del 1 aprile 1996;

proroga al 31 dicembre 1997 — DPCM del 30 dicembre 1996;

proroga al 31 dicembre 1998 — DPCM del 23 dicembre 1997;

proroga al 31 dicembre 1999 – DPCM del 23 dicembre 1998;

proroga al 30 giugno 2000 – DPCM del 29 dicembre 1999 (GU n. 2 del 4 gennaio 2000, insieme alla regione Calabria);

proroga al 31 giugno 2001- DPCM del 16 giugno 2000 (GU n. 146 del 24 giugno 2000, insieme alla Sicilia ed alla Calabria).

8 novembre 1994 – Commissario delegato all'emergenza (il prefetto di Bari) – OPCM dell'8 novembre 1994;

estesa la competenza ai rifiuti speciali, assimilabili agli urbani, industriali, tossici e nocivi, e ospedalieri – OPCM del 4 gennaio 1995;

prorogato con OMint. del 27 giugno 1996 (esclusi gli urbani);

proroga al 31 dicembre 1997 – OMint. del 30 aprile 1997 (GU n. 104 del 7 maggio 1997);

proroga al 31 dicembre 1998 – OMint. del 31 marzo 1998;

proroga al 31 dicembre 1999 – OMint. del 31 maggio 1999;

proroga alla fine commissariamento – OMint. del 3 marzo 2000.

27 giugno 1996 – Commissario delegato (il presidente della giunta regionale) con il compito di predisporre un piano di interventi urgenti per fronteggiare lo stato di emergenza – OMint. del 27 giugno 1996;

proroga al 31 dicembre 1997 – OMint. del 30 aprile 1997 (la proroga prevede l'adeguamento al decreto legislativo n. 22/97 e la verifica dei risultati ottenuti in materia di riciclaggio e recupero);

proroga al 31 dicembre 1998 – OMint. del 31 marzo 1998;

proroga al 31 dicembre 1999 – OMint. del 31 maggio 1999;

OMint. del 3 marzo 2000 che proroga le funzioni del prefetto fino alla fine del commissariamento ed esclude il presidente della giunta regionale;

OMint. del 2 agosto 2000 che nomina il presidente della giunta regionale.

Il regime di emergenza prende, dunque, formalmente avvio dall'iniziativa del prefetto di Bari, che rappresenta al Governo situazioni di rischio igienico-sanitario per il settore del ciclo delle acque e dello smaltimento dei rifiuti, settori entrati in ulteriore stato di crisi a causa della pressione sulle coste pugliesi della massiccia immigrazione clandestina proveniente dall'Albania. Nel DPCM dell'8 novembre 1994 viene ricordato che per la predisposizione del piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti si era già giunti alla nomina di commissari *ad acta* nella persona dei prefetti di tutte e cinque le province pugliesi. Lo stesso provvedimento richiama anche la deliberazione con la quale la regione Puglia denuncia l'esistenza di condizioni igienico-sanitarie del tutto inadeguate e rappresenta la necessità del ricorso ai finanziamenti aggiuntivi e poteri speciali « che solo lo Stato può esercitare

con la dovuta competenza funzionale e finanziaria». Conseguentemente, l'emergenza è stata dichiarata con riferimento all'approvvigionamento, adduzione e distribuzione idrica, nonché allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Commissario delegato è designato il prefetto di Bari, incaricato di predisporre (d'intesa con il Ministero dell'ambiente e sentite le amministrazioni interessate) un programma di interventi e di realizzare le iniziative necessarie per fronteggiare lo stato di crisi.

Avverso tale decreto ed alla correlata ordinanza di nomina del commissario, la regione Puglia ha promosso ricorso davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione lamentando, tra gli altri motivi di censura, il non pertinente ricorso alla legge n. 225/92, non ricorrendo nel caso di specie le calamità e gli altri eventi richiamati, a presupposto del regime speciale, dalla lettera c) dell'articolo 2. La regione argomentava facendo anche presente che, anziché promuovere un regime commissariale, il Governo avrebbe dovuto assegnare all'amministrazione regionale risorse finanziarie adeguate per fronteggiare la crisi e per avviare una politica coordinata di risanamento del territorio. Non si sarebbe così attuata « l'espropriazione » ai danni della regione delle attribuzioni costituzionalmente garantite dagli articoli 117, 118 e 119 Cost.

È ben noto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 127/1995, non ha accolto il ricorso della regione, almeno per la parte in cui questa lamentava l'illegittimità del richiamo al regime della legge n. 225/1992. Ha ritenuto, invece, fondate le censure che la regione ha mosso al decreto di commissariamento nella parte in cui veniva previsto, tra commissario delegato ed amministrazione regionale, non un regime d'intesa ma la semplice acquisizione di pareri.

Non è certo questa la sede per disquisire sulla giurisprudenza costituzionale, né appare opportuno prendere parte alla diatriba giuridica. Appare, però, utile notare che, al di là di ogni soluzione giuridica, rimane la responsabilità dell'agire politico dell'Amministrazione regionale la quale, per un verso, richiede essa stessa « misure straordinarie di accelerazione degli interventi.... anche tramite l'uso di poteri speciali che appartengono esclusivamente alla competenza funzionale e finanziaria dello Stato » (delib. giunta regionale n. 6957 del 18 ottobre 1994), e, per altro verso, rivendica autonomie e lamenta invasione di attribuzioni.

La vicenda, a giudizio della Commissione, sollecita valutazioni di natura politica, sia sull'operato dell'Amministrazione che non riesce con le normali competenze e strumenti istituzionali a dare congrue risposte a servizi pubblici essenziali, sia sulla pertinenza (politica non giuridica) del ricorso per lunghi periodi di tempo a regimi di emergenza che finiscono con il sacrificare *sine die* le autonomie regionali e locali. Il Parlamento, a giudizio della Commissione, dovrà assumere tali delicate tematiche e ricercare nuovi strumenti normativi che, nell'assegnare poteri speciali in ragione delle emergenze di cui si discute, salvaguardino e garantiscano le autonomie nonché le attribuzioni regionali e locali.

I successivi provvedimenti di proroga dell'emergenza confermano, anche per la Puglia, quel regime di concertazione tra amministrazione

regionale e Governo di cui si è già detto e che prevedono l'attribuzione dei poteri speciali di commissario straordinario allo stesso presidente della giunta regionale. L'ultima OMint. (3 marzo 2000), mentre proroga le competenze del prefetto fino alla fine del commissariamento, esclude il rappresentante regionale. Su questo punto, vi è un preciso impegno del ministro dell'ambiente (v. audizione del 13 luglio 2000) a « ricondurre nuovamente in capo al presidente della giunta regionale i poteri già inizialmente a lui affidati e poi trasferiti al prefetto, fermi restando i poteri riguardanti il controllo delle discariche che rimangono, come per tutte le altre regioni, in capo ai prefetti » medesimi. A tale impegno il Ministro ha fatto fede nominando nel successivo mese di agosto il presidente della giunta regionale quale delegato all'emergenza. Allo stato attuale coesistono, con funzioni e compiti diversi, le due strutture commissariali. Per l'attuazione degli interventi il prefetto delegato dispone ora di una struttura che si avvale, tra l'altro, dei presidenti delle province in qualità di sub commissari e di altro sub commissario individuato ai sensi dell'ordinanza n. 2450/1996. Amplissimi i poteri che, di fatto, riguardano la programmazione e la gestione di tutte le fasi del ciclo dei rifiuti, oltre alla realizzazione ed alla localizzazione dei relativi impianti.

3.2.2. *I risultati delle gestioni.*

La prima fase dell'emergenza, dal novembre 1994 al maggio 1997, ha prodotto la realizzazione di un unico impianto di smaltimento rifiuti (la discarica controllata di Cerignola, che ha consentito di provvedere allo smaltimento dell'intera provincia di Foggia). Nel dicembre 1996 è stato anche definito un primo programma di emergenza orientato soprattutto a fronteggiare le emergenze mediante la localizzazione di siti di discariche controllate.

Nonostante i risultati finora conseguiti siano ancora da considerarsi insoddisfacenti, l'ultimo periodo commissariale fa registrare un significativo aumento della raccolta differenziata. I pur bassi valori (4,9 per cento di raccolta differenziata rsu nell'ottobre 1999 rispetto al 3,4 per cento del trimestre precedente) fanno presumere un impegno più deciso ed un nuovo sistema che comincia ad andare a regime. Degno di rilievo è il fatto che interessati alla raccolta differenziata sono ora il 76 per cento dei comuni pugliesi con una popolazione di oltre l'80 per cento del totale regionale.

Ancora non sono state fornite congrue risposte all'interrogativo se (ed in quale percentuale) il materiale proveniente dalla raccolta differenziata finisca poi in discarica.

Per ciò che concerne la produzione di compost di qualità sono state ultimate (31 dicembre 1999) le procedure di gara per l'affidamento della realizzazione di otto nuovi impianti che vanno ad aggiungersi ai tre esistenti di cui, però uno in esercizio provvisorio, uno in fase di avviamento ed uno in fase di adeguamento. La situazione, pertanto, è ben lungi dall'essere ancora dal rappresentare un servizio a disposizione della collettività. Così per gli impianti pubblici di cdr per i quali è stata appena completata la fase di localizzazione.