

In ogni caso, va ricordata che ogni risultato conseguito non può non essere misurato con i tempi del commissariamento. In un periodo di tempo di oltre sei anni sarebbe stato lecito attendere le realizzazioni di cui sopra anche da una gestione ordinaria, priva di così ampi poteri speciali e di così diffusi strumenti derogatori.

Per quanto riguarda in particolare la gestione prefettizia, va sottolineato che per il settore acque il commissario ha proceduto ad un accorpamento dei finanziamenti (circa 900 miliardi) provenienti dalle diverse erogazioni governative, dei fondi europei, dei mutui comunali e di stanziamenti precedenti mai utilizzati. Nel corso del seminario organizzato a Bari, il prefetto ha reso noto che a tutto il marzo 2000 sono state impegnate somme per 800 miliardi e che i programmi del settore acque sono da considerarsi completati in quanto pronti i depuratori, le reti fognanti ed i collegamenti (mancano i recapiti finali delle acque ed il loro utilizzo, ma tale materia non era fino allo scorso anno di competenza del commissario (è stata aggiunta con l'odierna ordinanza per consentire l'entrata in funzione degli impianti. In tale situazione, secondo il Commissario « avremmo sostanzialmente esaurito i compiti assegnati al commissariamento delle acque ».

In tema di raccolta e smaltimento dei rsu, la politica commissariale è andata nella direzione di promuovere la formazione di consorzi tra comuni; ciò anche al fine di rompere l'attuale sistema gestionale controllato quasi totalmente da potentati imprenditoriali che, non avendo interessi a modificazioni strutturali e convenzionali, creano rigidità e regimi sostanzialmente oligopolistici. Tale politica gestionale, indubbiamente, viene favorita dalla nuova ordinanza del 3 marzo 2000 che, nel conferire al prefetto di Bari tutti i poteri per la gestione dell'emergenza rifiuti già attribuiti al presidente della giunta regionale, a creato a latere del commissario delegato, una nuova struttura composta dai presidenti delle provincie in qualità di sub-commissari. In tale modo è stata possibile un'azione programmatica che ha consentito di non fare indiscriminato ricorso, in nome dell'emergenza, a concessioni per la posa in funzione di nuove discariche. In ogni caso, sembra ancora lontano una cultura di gestione integrata che non privilegi la soluzione discarica e termodistruzione indiscriminata senza attività di recupero.

Per quanto concerne la gestione commissariale del presidente della giunta regionale, partita come già è stato ricordato, nel giugno del 1996 ed inizialmente avente a contenuto soprattutto la definizione del piano di interventi urgenti per fronteggiare le situazioni di emergenza, occorre ricordare che essa ha avuto inizio quando ancora non era stato emanato il decreto legislativo n. 22/1997. In tale stato di cose, l'impegno del commissario presidente della giunta, confermato fino all'ordinanza del marzo 2000, si è esplicato soprattutto per rendere compatibili le opzioni dell'iniziale piano di emergenza con le successive prescrizioni del « decreto Ronchi », in particolare alla gestione integrata dei rifiuti orientata al recupero ed al riciclaggio. In effetti, nel luglio 1977, quel commissario delegato e la sua straordinaria struttura, hanno definito il nuovo programma ed acquisito la preventiva intesa del ministro dell'ambiente. L'azione commissariale si è esplicata soprattutto nella promozione di iniziative finalizzate a porre in essere

accordi di programma con consorzi ed associazioni di categoria per lo sviluppo ed il conferimento della raccolta differenziata. In questa direzione, sono stati finanziati progetti di enti locali e di altri soggetti consorziati, finalizzati anche alla produzione di compost di qualità, a linee di produzione di combustibile da rifiuti (cdr) da utilizzare prioritariamente in impianti industriali già attivi. Nella sostanza la gestione si è mossa nella logica di non promuovere nuove discariche ma, anzi, di ridurre il numero e di controllarne l'attività.

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

Già con relazione territoriale sullo stato delle attività connesse alle varie fasi del ciclo dei rifiuti nella regione Puglia (doc. XXIII, n. 19 approvato nella seduta del 17 dicembre 1998) la Commissione rendeva noto di avere dato, nel quadro dell'indagine generale programmata sul tutto il territorio nazionale, all'inchiesta su quella regione, proprio in ragione del fatto del persistere del regime commissariale instaurato nel 1994. Nel corso dell'audizione del 18 novembre 1998, la Commissione aveva udito sugli specifici temi dell'emergenza il presidente della giunta regionale, Salvatore di Staso, ed il presidente della commissione scientifica per l'emergenza socio-economico-ambientale, Walter Ganapini. Successivamente sono stati nuovamente auditi (seduta del 6 ottobre 1999) i commissari delegati all'emergenza, Salvatore di Staso (presidente della giunta) e Giuseppe Mazzitello (prefetto di Bari).

Nel corso della missione in Puglia tenutasi nel gennaio 1998, per ciò che concerne i profili d'interesse per la questione emergenza, sono stati sentiti anche l'assessore regionale all'ambiente, Mattia Mincuzzi; il subcommissario delegato all'emergenza, Biagio Ciuffreda; Salvatore Sechi, coordinatore del settore smaltimento rifiuti della regione; Luca Limongelli, coordinatore dell'ufficio del commissario all'emergenza. Le audizioni tra, l'altro, hanno fatto emergere una situazione di sostanziale oligopolio nella gestione della quasi totalità delle discariche pugliesi e, conseguentemente, un regime tariffario estremamente oneroso e produttivo di interessi così rilevanti da impedire, di fatto, qualunque modificazione sullo stato di fatto e normativo. Anche tale circostanza, avrebbe generato l'esigenza di provvedere al riordino del settore con mezzi straordinari.

L'attività seminariale, parallela a quella promossa per la regione Campania, si è tenuta il 7 marzo 2000 a Bari, presso la sede del consiglio provinciale. Anche in questo caso la peculiare situazione regionale è stata occasione per un generale esame dell'istituto del commissariamento correlato al settore dei rifiuti.

I lavori, coordinati dal Presidente Scalia ed avviati con la relazione del Vicepresidente della Commissione Gerardini, sono stati articolati in sessioni di lavoro aventi rispettivamente ad oggetto « riflessioni sull'istituto del commissariamento, suo funzionamento ed efficacia »; « il supporto tecnico alla gestione commissariale » ed un dibattito su queste tematiche generali. È seguita una seconda fase, dove sono stati affrontati i temi dei « risvolti criminali dell'emergenza ». Al termine,

prima delle conclusioni del Presidente Scalia, si è tenuta una tavola rotonda con gli interventi dei rappresentanti di tutte le forze dell'ordine impegnate nell'azione di contrasto, controllo e tutela ambientale.

Sono intervenuti, il Vicepresidente della Commissione Specchia nonché nell'ordine: il presidente del consiglio provinciale di Bari, Alfonso Pisicchio; Vito Leccese, assessore all'ambiente della provincia di Bari; Luca Limongelli, collaboratore della struttura commissariale per l'emergenza dei rifiuti della regione Puglia; Giuseppe Mazzitello, prefetto di Bari e commissario delegato per l'emergenza rifiuti; Franca Ferri, dirigente dell'ENEA, dipartimento ambiente; Luciano Galeone, presidente di Tecnopolis; Walter Ganapini, presidente dell'ANPA e presidente del comitato scientifico di supporto al commissario delegato; Angelo Colagione, assessore all'ambiente e territorio della provincia di Foggia; Antonio di Santo, docente di infrastrutture idrauliche del politecnico di Bari e responsabile dell'area ambiente e territorio dei democratici di sinistra della provincia di Bari, Augusto Lagasta, esperto e consulente su questioni ambientali; Antonio Luca, assessore all'ambiente della provincia di Lecce; on. Lucio Marengo, segretario dell'ufficio di Presidenza della commissione parlamentare sui rifiuti; Giovanni Pluchino, presidente della commissione ambiente della Confindustria Federpuglia; Salvatore Sechi, coordinatore del settore rifiuti della regione; Dario Stefano, Vicepresidente dell'associazione industriali di Lecce; Salvatore Valletta, rappresentante dell'associazione culturale ANARRES; Marcello Vernola, presidente della Giunta provinciale di Bari; Raffaele Gorgoni, cronista della RAI, T3-Puglia; Riccardo Bitonto, procuratore della repubblica di Bari; Giovanni Giorgio, sostituto procuratore presso la DDA di Bari; Col. Edoardo Centore, dell'arma dei carabinieri; Giulio Cocca, coordinatore regionale del Corpo forestale dello Stato, Puglia; Franco Malvano, questore di Bari; Nicola Armando Romito, coordinatore delle capitanerie di porto in Puglia; Renato Zito, comandante del nucleo regionale di polizia tributaria.

Tutti gli interventi sono pubblicati tra gli atti parlamentari in allegato al resoconto stenografico n.158 della seduta della Commissione d'inchiesta tenutasi il 18 aprile 2000.

3.3. Regione Calabria.

3.3.1. Cause ed iter dell'emergenza.

La dichiarazione dello stato d'emergenza è stata acclarata con DPCM del 12 settembre 1997. Si tratta di un provvedimento del tutto peculiare in quanto, più che richiamare gli attuali accadimenti che determinano le emergenze, si limita a prendere atto che « il sistema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani della regione Calabria si è caratterizzato nel tempo, anche a causa dell'inadeguatezza strutturale delle discariche esistenti, come una situazione straordinaria che presenta peculiarità tali da potersi considerare estremamente pericolosa per l'ambiente e la salute... ». Il decreto, cioè, accerta una crisi generale del sistema ed enuncia che questa non appare superabile con

i mezzi ed i poteri straordinari. Si tratta, è evidente, del riconoscimento di una incapacità, passata e presente, di provvedere al servizio con i normali strumenti normativi e legislativi. Peraltro, il decreto medesimo richiama le manifestazioni di volontà con le quali sia la Regione, sia il ministero dell'ambiente, sollecitano la dichiarazione d'emergenza. Allo stesso modo, la giunta regionale, con la delibera n. 4640 del 2 ottobre 1998, chiede l'estensione della dichiarazione d'emergenza anche al settore dei rifiuti speciali specificando nelle premesse che la crisi è dovuta soprattutto ad errori di progettazione, alla vetustà degli impianti, ad insufficienze strutturali, alla inesistenza di strutture tecniche-amministrative preposte ai servizi. È manifesto, in questo caso più che negli altri, che il regime di emergenza e di commissariamento è frutto di una concertazione tra i vari livelli di responsabilità locali e centrali e che il ricorso alla straordinaria e derogatoria disciplina di cui alla legge n. 225/92, più che ad oggettivi riscontri dei fatti descritti dalla norma, rappresenta un mero (e forse improprio) strumento per dare corpo a quanto concordato.

I vari provvedimenti di proroga e di successive nomine dei commissari sono avvenuti secondo il seguente prospetto.

12 settembre 1997 — Dichiarazione dello stato di emergenza con DPCM del 12 settembre 1997 fino al 31 dicembre 1998;

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

proroga al 30 giugno 2000 con DPCM del 29 dicembre 1999 (G. U. n. 2 del 4 gennaio 2000, insieme alla regione Puglia);

proroga al 31 giugno 2001 con DPCM del 16 giugno 2000 (G. U. n. 146 del 24 giugno 2000) (insieme alla Sicilia ed alla Puglia).

21 ottobre 1997 — Commissario delegato all'emergenza il presidente della regione con OMint. del 21 ottobre 1997;

« si avvale come vicario dell'assessore all'ambiente » con OMint. del 7 novembre 1997;

estesi alla gestione dei rifiuti speciali e pericolosi, alla bonifica dei siti industriali ed alla tutela delle acque con OMint. del 30 novembre 1998;

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

proroga fino alla cessazione dello stato di emergenza con OMint. n. 3062 del 6 luglio 2000 (G. U. n. 164 del 15 luglio 2000).

Commissario delegato è stato nominato lo stesso presidente della giunta regionale, incaricato di attivare, con ampi poteri derogatori, gli interventi necessari per fronteggiare, dapprima, le emergenze connesse allo smaltimento dei rsu e, successivamente (v. ord. del ministro dell'interno n. 2984 del 31 maggio 1999) di tutte le attività di gestione e di programmazione connesse all'intero ciclo ivi compreso quello dei rifiuti speciali.

A supporto della gestione commissariale per i rifiuti solidi urbani è stato costituito un comitato tecnico-scientifico, con presidente Italo Reale, nominato anche subcommissario dell'emergenza rifiuti nella regione.

3.3.2. *I risultati delle gestioni.*

Il presidente del comitato tecnico scientifico, nel sottolineare i pur rilevanti risultati conseguiti, ha osservato, in via generale, come possano generarsi ulteriori difficoltà quando gli strumenti e le risorse poste a disposizione della straordinarietà si confrontano con strutture istituzionali e burocratiche che lavorano con i tempi dell'ordinarietà. Così, per il caso Calabria la gestione commissariale ha dovuto fin dall'inizio superare gli imbarazzi generati dai ritardi nell'emanazione delle ordinanze di nomina e proroga dei commissari (al 1° giugno 2000, data del seminario di Reggio Calabria, non era stato ancora nominato il commissario per l'emergenza decretata con il DPCM del 29 dicembre 1999 e scadente il 30 giugno 2000); problema particolarmente sentito nella regione anche a causa della sostanziale carenza di legittimazione nei confronti soprattutto dei comuni che a volte mostrano di mal tollerare il regime commissariale. Successivamente al seminario tenutosi a Reggio Calabria in data 1° giugno 2000, tuttavia, è intervenuta la OMint. n. 3062 del 6 luglio 2000 che ha prorogato il conferimento dei poteri delegati al presidente della giunta regionale fino alla cessazione dello stato di emergenza. Il problema, quindi, sembra, ora definitivamente risolto.

Relativamente alla raccolta differenziata, sono stati attivati sei dei quattordici sub ambiti in cui il piano degli interventi suddivide il territorio regionale, e sono stati acquistati, con l'impegno di risorse finanziarie pari a circa 21 miliardi, mezzi ed attrezzature per il conseguimento degli obiettivi del piano medesimo.

Per ciò che concerne il sistema delle discariche, occorre sottolineare, come elemento di rilievo, che la gestione commissariale a disposto la chiusura di 340 discariche abusive ed il ripristino di 30 discariche debitamente autorizzate.

L'ultimo provvedimento di proroga dell'emergenza (DPCM 16.10.2000) affida al prefetto di Catanzaro uno speciale ruolo di commissario vicario con poteri di vigilanza.

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

Oltre le considerazioni di carattere generale sulla situazione complessiva della regione contenute nella relazione territoriale sulla Calabria (doc. XXIII n. 38, approvato il 19 gennaio 2000) e nella relazione alle Camere sull'attività svolta dalla Commissione (doc. XXIII n. 35), la Commissione medesima ha raccolto elementi di informazione e giudizio mediante audizioni in sede e nel corso di apposite missioni in loco.

Da ultimo, sugli specifici temi dell'emergenza e delle attività dei commissari delegati sono stati sentiti Luigi Meduri, presidente della giunta regionale della Calabria e commissario delegato all'emergenza (audizione del 23 novembre 1999) ed il dottor Italo Reale, presidente del comitato tecnico scientifico di supporto alla gestione commissariale per i rifiuti solidi urbani in Calabria (audizione del 2 dicembre 1999).

Inoltre, anche per la Calabria, nel quadro del programma generale d'inchiesta a suo tempo deliberato dalla Commissione, si è tenuta, il 1° giugno 2000, a Reggio Calabria, sede del consiglio regionale, un seminario pubblico avente ad oggetto « L'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti ».

Alla pari delle precedenti iniziative di Napoli e Bari, gli approfondimenti sono stati organizzati con la medesima articolazione per sessioni di lavoro tenutasi nelle altre occasioni. I lavori sono stati coordinati dal Presidente on. Scalia e sono stati avviati, dopo gli indirizzi di saluto, da una relazione del senatore Specchia. Nell'ordine sono intervenuti: Angelo Barillà, assessore regionale all'industria ed attività produttive del comune di Reggio Calabria; Italo Reale, sub-commissario delegato per l'emergenza rifiuti; Antonio Catanese, procuratore della Repubblica dei Reggio Calabria; Francesco Curcio, dirigente del Corpo forestale dello Stato per la Calabria; Vincenzo Gallitto, prefetto di Catanzaro; Domenico Basile, componente della commissione tecnico-scientifica di supporto al commissario delegato; Aldo Alessio, sindaco di Gioia Tauro; Silvio Cangemi, assessore all'ambiente della provincia di Reggio Calabria; Carlo Ferrigno, prefetto di Reggio Calabria; Filippo Italiano, assessore all'ambiente del comune di Rosarno; Ortensio Longo, assessore all'ambiente del comune di Cosenza; Giacomo Saccomanno, presidente del centro di azione giuridica di legambiente della Calabria e componente dell'ufficio di presidenza nazionale; Alberto Cisterna, sostituto procuratore della Repubblica presso la dda di Reggio Calabria; Franco Piglicci, consigliere regionale; Paolo Pallichieni, cronista della *Gazzetta del Sud*; Emilio Borghini, comandante della regione carabinieri, Calabria; Angelo Cardile, comandante della Guardia di finanza della regione Calabria; Rocco Marazzitta, questore di Reggio Calabria. Il presidente della Commissione ha concluso i lavori.

3.4. Regione Sicilia.

3.4.1. Cause ed iter dell'emergenza.

In data 22 gennaio 1999, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato d'emergenza nella regione Sicilia fino al 30 giugno 2000 ed in data 31 maggio 1999 è intervenuta l'ordinanza del ministro dell'interno portante la nomina del presidente della giunta regionale quale commissario delegato all'emergenza. Con il DPCM del 16 giugno 2000 lo stato d'emergenza è stato prorogato fino al 30 giugno 2001.

L'iter dei provvedimenti finora adottati risulta dal prospetto che segue.

DPCM del 22 gennaio 1999: Dichiarazione dello stato di emergenza fino al 30 giugno 2000;

DPCM 16 dicembre 1999: estensione al sistema dei rifiuti speciali, pericolosi ed alle bonifiche;

DPCM 16 giugno 2000: proroga al 30 giugno 2001 (G. U. n. 146 del 24 giugno 2000); (insieme alla Puglia ed alla Calabria);

OMint. 31 maggio 1999: Commissario delegato all'emergenza il presidente della regione;

OMint. 31 marzo 2000 estende al commissario delegato le competenze in materia di sistema dei rifiuti speciali, pericolosi ed alle bonifiche;

OM Int del 21 luglio 2000: Proroga dei poteri al commissario delegato fino alla fine dell'emergenza e contestuale proroga dei poteri conferiti al vicecommissario, al subcommissario ed ai prefetti delle province siciliane.

Gli originari provvedimenti riguardavano il solo settore dei rifiuti solidi urbani, ma poi l'emergenza ed i corrispondenti poteri delegati sono stati estesi anche ai rifiuti speciali ed alle bonifiche.

L'ordinanza di nomina incarica il commissario delegato della predisposizione di un piano di interventi di emergenza e della realizzazione dei necessari interventi esecutivi. In particolare, avvalendosi di un subcommissario, deve perseguire l'obiettivo del superamento della crisi mediante lo sviluppo delle azioni di contenimento della produzione dei rifiuti, di raccolta differenziata, di selezione, di valorizzazione, di recupero — anche energetico — nel sistema industriale.

La stessa ordinanza, nella considerazione che gran parte delle discariche site nella regione risultano attivate con procedure d'urgenza dai sindaci e che è diffusissimo il fenomeno dello smaltimento abusivo, affida ai prefetti delle varie provincie il censimento delle discariche autorizzate e non, il controllo sulla loro attività, la competenza e le autorizzazioni ai sensi degli artt. 13, 27 e 28 del D. Lgs. 22/1997. Tali poteri risultano conferiti nella direzione dell'obiettivo di contenere il fenomeno dell'abusivismo e di realizzare un sistema di discariche gestite e controllate da strutture pubbliche.

Quanto alle cause che hanno generato il regime commissariale, il decreto presidenziale, in maniera molto vaga, richiama una « inadeguatezza infrastrutturale delle discariche preesistenti tale da poter essere considerato estremamente pericoloso per l'ambiente e per la salute della popolazione residente, costretta a convivere in un contesto di particolare degrado ». In ogni caso, il provvedimento — a testimonianza del regime di concertazione che governa queste particolari tipologie di commissariamento — richiama le istanze prodotte dal presidente della regione siciliana e dal ministro dell'ambiente, che evidenziano lo stato di necessità connesso al sistema di smaltimento dei rifiuti urbani. Nella sostanza, dagli atti consultati si evince che l'emergenza, come sostiene la regione nella propria sintetica nota del 2 dicembre 1998, viene invocata in ragione del fatto che « rispetto al piano regionale di smaltimento del 1989 risultano realizzate ed in

esercizio soltanto pochissime discariche, mentre gli altrettanto esigui impianti a tecnologia complessa richiedono interventi di adeguamento ai requisiti tecnici ».

Anche nel caso Sicilia, dunque, lo sforzo ermeneutico, per riconoscere il ricorrere dei presupposti per l'applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225/1992, è stato davvero rilevante.

3.4.2. *I risultati delle gestioni.*

L'emergenza Sicilia risale ad appena ventidue mesi fa e quindi, rapportata ai tempi lunghi degli altri commissariamenti, era ragionevole non confidare in significativi risultati. In effetti, le stesse motivazioni che hanno generato il regime commissariale denunciano la non legittimità ad attendere risultati in tempi brevi. Lo stesso commissario delegato, nella relazione ricognitiva del primo anno di attività, riconosce che gran parte di tale periodo è stato sostanzialmente impiegato nella messa a punto della struttura commissariale. Il sub commissario delegato alla predisposizione di un piano generale di interventi ha messo a punto un documento programmatico, il quale però non è stato ritenuto, dalla commissione scientifica e dal ministero dell'ambiente, rispondente alle prescrizioni del « decreto Ronchi » e, pertanto, non è stato ancora approvato. Prevede ancora, a detta dei competenti organi ministeriali, un numero eccessivo di discariche. Quanto al problema delle discariche, a seguito dell'audizione del procuratore della Repubblica dottor Pietro Grasso, il quale ha fatto presente che ancora (alla pari del regime *ante* commissariamento, dove i comuni provvedevano a dare legittimazione formale a discariche non rispondenti alle prescrizioni normative) risultavano autorizzazioni per la posa in opera di numerose discariche d'urgenza, il presidente della giunta ha precisato che, in base alla disciplina dell'emergenza siciliana, la competenza all'apertura ed alla chiusura delle discariche non appartiene al commissario delegato ma ai prefetti. A prescindere, però, dalla questione della competenza a provvedere in tema di discariche, resta però il fatto che ancora non appare avviata la fase del loro superamento e dell'avvio di una significativa percentuale di raccolta differenziata, compito questo dapprima affidato ad un sub commissario (il prefetto a riposo dottor Piraneo), poi dimissionario, per assumere l'incarico di commissario del comune di Catania.

Attualmente, nelle more della ridefinizione del piano generale, il commissario ha dato incarico alla commissione scientifica di predisporre un « documento di priorità », che consentirebbe di dare definitivo assetto alla localizzazione degli impianti di compostaggio e di produzione del cdr.

Quanto ai rifiuti speciali, l'ordinanza del marzo 2000 ha esteso i poteri commissariali anche a questo settore; è stato nominato un sub commissario anche per tale emergenza. Come primi provvedimenti, sono intervenute disposizioni per la pesatura e per il controllo di provenienza dei rifiuti tossico-pericolosi. Ancora non risultano attivate congrue strutture e procedure di controllo, assolutamente carenti,

anche a prescindere dai problemi connessi all'istituzione nella regione dell'ARPA.

Con la nuova ordinanza di proroga, i rappresentanti regionali ed i responsabili della struttura commissariale confidano di poter passare alla fase operativa anche per la parte che concerne le bonifiche, in ordine alle quali la gestione dell'emergenza non è neppure riuscita a riunire tutti gli interlocutori del processo.

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

Già nella relazione approvata il 29 settembre 1999 (doc. XXIII n. 34) la Commissione si era fatta interprete delle preoccupazioni delle rappresentanze delle varie categorie socio-economiche sentite nel corso delle varie missioni tenutesi in Sicilia. In quel documento sono già presenti gli allarmi e le considerazioni che hanno portato alla dichiarazione dell'emergenza ed al regime commissariale.

Sullo specifico punto dell'emergenza rifiuti, in data 14 luglio 1999, la Commissione ha audito l'onorevole Angelo Capodicasa, presidente della giunta regionale e commissario delegato all'emergenza, che, in quell'occasione ha reso un'informativa ricognitiva sui problemi in atto, primi tra tutti quelli delle discariche (oltre 150, e cioè la quasi totalità, escluse quelle abusive) autorizzate *ex* articolo 13 dai prefetti, nonché della divaricazione, tra il piano regionale del 1989 a suo tempo approvato (e mai applicato) e le previsioni del « decreto Ronchi ».

In data 12 luglio 2000, la Commissione ha poi proceduto all'audizione del procuratore della Repubblica di Palermo, dottor Pietro Grasso, il quale ha confermato la presenza di rilevanti interessi della criminalità organizzata siciliana nel settore dei rifiuti ed ha denunciato come, nonostante i poteri straordinari conferiti ai commissari per il superamento dell'emergenza, di fatto si è continuato a procedere con le ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'articolo 13 del « decreto Ronchi », consentendo gestioni improprie di discariche lontane dalle prescrizioni normative.

Sono seguite, in data 20 luglio 2000, le audizioni del presidente commissario Capodicasa, nonché del presidente della commissione scientifica per l'emergenza rifiuti, Aurelio Angelini, e del responsabile della struttura di supporto, Nicola Scialabba. Sostanzialmente, ancorché sia stato chiarito che la competenza a rilasciare le autorizzazioni *ex* articolo 13 citato è dei prefetti e non del commissario delegato, presidente della giunta regionale, non è stato smentito che nella regione tuttora è dominante il sistema delle discariche non controllate.

Da ultimo, anche per Palermo, come per le altre regioni commissariate, si è tenuto in data 19 ottobre 2000, presso la sede dell'assemblea regionale, l'iniziativa seminariale sull'« Istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti ». Si è trattato di un'iniziativa che, come sottolineato dal Presidente, ha assunto particolare rilievo perché, chiudendo il ciclo di questa fase dell'attività conoscitiva della Commissione, è stata occasione di approfondimento anche delle tematiche generali dell'istituto e di verifica delle evoluzioni gestionali

ed interpretative compiute dai soggetti implicati nell'*iter* di riconoscimento delle emergenze e di nomina dei commissari.

Al seminario, che si è articolato per sessioni, oltre al Presidente Scalia che ha tenuto la relazione introduttiva ed agli onorevoli Nicola Cristaldi, presidente dell'assemblea regionale siciliana, e Alberto Manganò, assessore ai rapporti istituzionali del comune di Palermo, che hanno rivolto indirizzi di saluto, hanno partecipato:

nella prima sessione (Riflessioni sull'istituto del commissariato: funzionamento ed efficacia) lo stesso Presidente Scalia, l'onorevole Vincenzo Leanza, presidente della regione Sicilia e commissario delegato all'emergenza rifiuti, ed il dottor Renato Profili, prefetto di Palermo;

nella seconda sessione (Aspetti tecnici della gestione commissariale): Aurelio Angelini, presidente della commissione tecnico-scientifica di supporto al commissario delegato, e Nicolò Scialabba, sub-commissario per la raccolta differenziata;

nel dibattito previsto per la terza sessione: Antonio Battaglia (AN), Anacleto Busà, consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta, Bartolomeo Falla, sindaco di Scicli (Ragusa), Giuseppe Lo Curzio (CCD) Lucio Marengo (AN), Mario Milone, assessore all'ambiente e territorio, protezione civile, rapporti con l'ateneo palermitano, della provincia di Palermo, Pietro Giovanni Murineddu (DS-U), Giuseppe Raddino, direttore generale della Smari, Giuseppe Zaso, capo della segreteria regionale di Legambiente;

nella quarta sessione (I risvolti criminali dell'emergenza): Mario Busacca, procuratore della Repubblica di Catania, Salvatore Cusimano, inviato RAI di Palermo, Pietro Grasso, procuratore distrettuale antimafia di Palermo;

alla tavola rotonda conclusiva, hanno partecipato: Antonino Colletti, vicedirettore dell'Azienda foreste demaniali della regione siciliana, Salvatore Cusimano, inviato RAI di Palermo, Giulio Patanè, vicequestore di Catania, Giorgio Piccirillo, comandante dei carabinieri della regione Sicilia, Giorgio Toschi, capo di stato maggiore del comando regionale della Guardia di finanza della Sicilia, Giacomo Venezia, direttore della divisione anticrimine della questura di Palermo, Giuseppe Venuti, direttore marittimo di Catania, Giuseppe Zaccaria, comandante in seconda della capitaneria di porto di Palermo.

3.5. *Provincia di Roma.*

3.5.1. *Cause ed iter dell'emergenza.*

Si è già accennato alla peculiare situazione di crisi che ha portato alla dichiarazione di emergenza della provincia di Roma. Con lettera del 4 febbraio 1999, il presidente della giunta regionale, Badaloni, rendeva nota la volontà di quell'organo di poter disporre di strumenti

e poteri straordinari per fronteggiare l'enorme impatto sul sistema rifiuti che sarebbe derivato dal Giubileo dell'anno 2000. Nel richiedere la dichiarazione dello stato di emergenza, il presidente della giunta sottolineava che gli importanti risultati conseguiti dall'amministrazione regionale e dal comune di Roma — il quale, in tempi brevi, avrebbe potuto contare su un completo ed efficiente sistema integrato per la gestione dell'intero ciclo — rischiavano di essere compromessi se non si fosse riusciti a realizzare, con procedure derogatorie e semplificate, impianti idonei a fronteggiare lo straordinario prossimo evento.

Con DPCM del 19 febbraio 1999, il Presidente del Consiglio ha prontamente corrisposto alle esigenze come sopra prospettate ed ha dichiarato lo stato di emergenza per il territorio di Roma e provincia.

È seguita l'OMint. n.2992 del 23 giugno 1999, che affida la redazione di un piano straordinario di interventi al presidente della giunta regionale e, ad un sub commissario, l'attuazione degli interventi ivi previsti. L'ordinanza richiama l'esigenza che la redazione del piano corrisponda alle prescrizioni del « decreto Ronchi » e prescrive che il delegato riferisca ogni due mesi sull'attuazione dell'ordinanza. L'articolo 5 dell'ordinanza affida al prefetto della provincia la vigilanza sulle attività di conferimento e di gestione delle discariche, nonché il rilascio delle autorizzazioni di cui al decreto legislativo n. 22/1997 e riserva al commissario delegato le competenze di cui all'articolo 13 del medesimo decreto.

3.5.2. *Il risultato della gestione.*

In data 27 luglio 1999, il commissario delegato ha trasmesso al ministro dell'ambiente, per l'acquisizione della preventiva intesa, il piano per gli interventi d'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti della provincia di Roma. In data 9 agosto 1999, si è rilevata una discordanza tra le previsioni di piano e le disposizioni previste all'articolo 2 dell'ordinanza.

Il 27 ottobre 1999, la gestione commissariale ha trasmesso una nuova versione del piano d'emergenza per la provincia di Roma, recependo in via sostanziale e formale le osservazioni formulate dall'organo ministeriale. A tale ultimo testo sono state suggerite alcune integrazioni.

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

Nella seduta del 26 luglio 2000, la Commissione ha convocato Massimo Sessa, assessore all'ambiente della provincia di Roma, nonché Marco Verzaschi, assessore all'ambiente della regione Lazio, per conoscere l'evoluzione delle iniziative intraprese dalla gestione commissariale per i rifiuti.

Le audizioni non hanno mancato di sottolineare la peculiarità della situazione romana, che di fatto ha creato una nuova tipologia di emergenza, nata non tanto per porre rimedio ad un accadimento già avvenuto, quanto per prevenire un prevedibile stato di crisi.

È stato anche ricordato che, a seguito delle elezioni e della conseguente costituzione della nuova giunta regionale, la struttura commissariale è stata modificata. Il commissario delegato ha richiesto un inserimento nella nuova struttura dell'assessore provinciale all'ambiente. Il che ha costituito un indubbio ritardo dei lavori, ripresi, secondo quanto riferito dal rappresentante regionale, solo dopo la metà del mese di luglio. Attualmente la gestione commissariale è costituita, oltre che dal delegato, dal prefetto di Roma per l'aspetto dei controlli e dagli assessori all'ambiente del comune e della provincia. Al momento dell'audizione, fermi restando i provvedimenti più urgenti in tema di discariche e di organizzazione dei grandi eventi giubilari, la gestione commissariale è impegnata nell'individuazione dei siti per realizzare i termovalorizzatori. Altra questione centrale all'esame è quella degli autodemolitori, da allocare in terreni che richiederanno provvedimenti ablativi.

Circa i tempi del commissariamento e la durata dell'emergenza, l'assessore regionale ha previsto tempi non lunghissimi, ritenendo comunque necessaria una proroga, almeno di altri sei mesi.

3.6. Lo stato di emergenza della città di Milano ed il commissariamento nella vicenda di Cerro Maggiore.

Nonostante la dichiarazione dello stato d'emergenza a suo tempo disposta per la città di Milano si sia da tempo risolta, la Commissione ritiene di dover ricordare quella vicenda che storicamente ha segnato l'avvio del ricorso a regimi straordinari per il superamento di crisi nel settore rifiuti e, nel contempo, ha indicato vie di soluzione, soprattutto quella della raccolta differenziata, poi adottate per tutto il territorio nazionale. Infatti, il provvedimento che proclama la dichiarazione dello stato di emergenza risale al novembre 1994 (DPCM dell'8 novembre 1994) ed anch'esso richiama la disciplina di cui all'articolo 5 della legge n. 225/1992. A quanto risulta alla Commissione, in quell'occasione è stato fatto ricorso a quella normativa.

La Commissione ha avuto modo di occuparsi in più occasioni di questa emergenza, da ultimo richiamata nella relazione territoriale sulla Lombardia (doc. XXIII n. 39, approvato il 16 dicembre 1999).

La situazione delle emergenze, sorte fin dal 1989 ed esplose nel 1995 con i commissariamenti del settore rifiuti nella regione e nel comune di Milano, ha consentito di valutare lo strumento commissariale, l'operato delle amministrazioni regionali e locali e di giudicare la congruità della normativa nel periodo interessato. A tale proposito, è d'uopo ricordare che l'emergenza rifiuti in Lombardia può farsi risalire alla fine degli anni ottanta, con l'entrata in vigore della legge regionale n. 42/89. Tale norma, infatti, non prevedendo alcuna partecipazione dell'ente locale alla localizzazione degli impianti, sostanzialmente introduceva una gestione meramente privatistica delle attività connesse allo smaltimento rifiuti, consentendo di fatto il formarsi

di cartelli monopolistici per la gestione delle varie fasi del ciclo, l'alterazione dei prezzi di mercato, nonché resistenze ad individuare e realizzare nuove soluzioni alternative alla mera discarica, quali quella della raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio dei materiali valorizzabili, al compostaggio delle frazioni organiche ed alla termocombustione con recuperi energetici delle frazioni secche non riciclabili.

Occorre riconoscere che — dopo le battaglie ambientaliste dei primi anni novanta ed i gravi conflitti sociali determinati dalle continue emergenze nascenti dai puntuali esaurimenti delle discariche e dalla continua minaccia di apertura di nuove discariche, localizzate senza le necessarie verifiche di impatto ambientale e di salute per la cittadinanza, nonché dalle inchieste sui grandi movimenti di denaro che si muovevano intorno all'affare rifiuti — il governo regionale subentrato nel dicembre 1992 (in pieno stato di emergenza) si è immediatamente attivato sia per tamponare le situazioni di crisi, sia per dotare la regione di un nuovo strumento normativo che consentisse programmazioni ed interventi più adeguati. In effetti, nonostante la bocciatura della politica dell'incondizionata localizzazione di nuove discariche cominciasse a produrre forti tensioni di mercato con richiesta -atteso lo squilibrio tra domanda ed offerta — di maggiori prezzi, l'amministrazione regionale appena insediata è riuscita a contenere i disservizi, senza irragionevoli aumenti dei costi e, nel contempo, ad approvare in tempi assai brevi la nuova legge n. 21 del 1° luglio 1993 che, come si è già avuto modo di valutare, ha rappresentato, fino all'entrata in vigore del « decreto Ronchi », la punta più avanzata delle legislazioni regionali in tema di rifiuti. Con tale norma, infatti, la pianificazione in tema dei rifiuti veniva delegata alle province; gli impianti tornavano ad essere a titolarità pubblica e veniva introdotto un diffuso sistema integrato di raccolta differenziata e smaltimento; veniva sviluppato il compostaggio e promossa la tecnologia complessa degli impianti; soprattutto veniva abbandonato il sistema delle discariche. Nonostante il mancato adeguamento di tale disposizione al « decreto Ronchi », a tutt'oggi la Lombardia si presenta come la regione che, in virtù del sistema posto in essere con la ripetuta legge n. 21/1993, ha la maggiore percentuale di raccolta differenziata del Paese.

In tale contesto va giudicata anche la grave emergenza determinatasi con la crisi della discarica di Cerro Maggiore e con le collegate vicende giudiziarie. In proposito, occorre notare che la precedente legge regionale n. 42/89 aveva individuato nel sito di Cerro Maggiore l'unica discarica disponibile per la città di Milano, costituendo di fatto una situazione di monopolio non facilmente risolvibile né dal punto di vista della resa del servizio, né dal punto di vista giuridico, considerato anche il non chiaramente definito regime dei prezzi da applicare, sostanzialmente demandato ad una improbabile e squilibrata contrattazione tra le parti interessate (una in posizione di monopolio e l'altra pressata dall'emergenza). In questa chiave di lettura debbono essere giudicati, ad avviso della Commissione, i provvedimenti contingenti di conferimento, fino all'esaurimento, dei rifiuti nella discarica di Cerro Maggiore e le conseguenti più onerose condizioni contrattuali applicate.

4. Conclusioni e proposte.

Completato l'esame del contesto normativo che a tutt'oggi caratterizza le situazioni emergenziali collegate a crisi nel settore dei rifiuti ed osservate le singole realtà che hanno formato oggetto di dichiarazioni dello stato di emergenza e di provvedimenti di commissariamento, la Commissione può ora procedere ad una valutazione sulla congruità dell'azione governativa posta in essere per contrastare le emergenze, sullo strumento normativo utilizzato e sull'impatto nel sistema istituzionale delle competenze e delle responsabilità del conferimento dei poteri in deroga ad organi straordinari.

4.1. *Necessità di adeguare la normativa.*

È stato già anticipato come lo strumento normativo utilizzato, cioè il regime speciale previsto dalla legge n. 225 del 1992, sia improprio. Si tratta, è bene ricordarlo, del ricorso ad uno strumento ideato per gli accadimenti inquadrabili nella « protezione civile » e governati da sistemi giuridici che pongono il Ministero dell'interno al centro di poteri decisori e di intervento; poteri che invece, nei casi di specie, non vengono esercitati da quel dicastero perché privo di competenze funzionali. A parte il contenzioso giuridico sorto e le evidenti forzature ermeneutiche risolte con un certo imbarazzo dalla Corte costituzionale (sarebbe interessante verificare in che modo la Consulta valuterebbe il ricorso alla decretazione *ex* legge n. 225/1992 nel caso della « emergenza preventiva » di Roma), è certamente fuori dubbio che l'attuale articolazione delle attribuzioni ministeriali non consente al ministro dell'interno di svolgere le funzioni ed i compiti propri del Ministero dell'ambiente. I rappresentanti del Ministero dell'interno e della protezione civile hanno denunciato come l'attuale sistema dell'emergenza rifiuti releghi quegli organi a funzioni meramente notarili di emanazione di provvedimenti ideati ed istruiti da altri. Peraltro, il Ministero dell'interno, non avendo né attribuzioni funzionali né compiti, non si sente neppure coinvolto nelle responsabilità che conseguono l'espletamento della funzione. Allo stato attuale, sembra rappresentare un mero passaggio procedurale che deve solo impegnarsi a non costituire occasione di ritardo nell'emanazione dei pareri e provvedimenti di competenza.

Ancora, il frazionamento (o, meglio, il sovrapporsi) delle competenze in capo ai due dicasteri non indica con chiarezza a quali organi spetti la valutazione dell'operato dei commissari e sulla base di quali parametri debbano essere misurati i risultati, anche al fine della cessazione dello stato di emergenza ovvero della sua proroga. Infatti, il perpetuarsi del regime di proroga, che per alcune regioni dura ormai da ben sette anni, denuncia in modo evidente come sia inconsistente il ricorso allo strumento straordinario di cui all'articolo 5 della legge n. 225/1992. È da aggiungere, poi, che lo stesso articolarsi dei compiti affidati ai commissari delegati (soprattutto ai commissari presidenti delle giunte regionali) sembra confliggere con attività caratterizzate dalla necessità ed urgenza. Si tratta, come si è visto, per di più di compiti di programmazione e di predisposizione di piani; di compiti

quindi assai complessi, che prevedono concertazioni e lunghi *iter* procedurali, e che appartengono all'attività di programmazione e di amministrazione complessiva della giunta e del consiglio regionale. Non a caso, i poteri straordinari sono stati assegnati a quegli stessi soggetti che avrebbero dovuto provvedere in base alle ordinarie competenze istituzionali.

In presenza di tali anomalie che, come sopra è stato dimostrato, non si risolvono in meri aspetti formali ma generano vere e proprie disfunzioni nella stessa gestione e controllo delle crisi sulle quali si è intervenuti, la Commissione è del parere che il Governo debba procedere ad un'approfondita verifica sulla congruità dello strumento normativo cui finora ha fatto ricorso, richiedendo, laddove lo ritenga necessario, che il Parlamento fornisca uno strumento più rispondente alle emergenze rifiuti del tipo di quelle citate. Peraltro, il nuovo impianto, nel conferire i poteri straordinari ad organi monocratici, se pure in via di principio dovrebbe ispirarsi ai modelli istituzionali esistenti sì da non produrre traumi al regime delle competenze e delle prerogative istituzionali presenti nelle realtà locali (e, quindi, ancora privilegiare i presidenti delle regioni e coinvolgere anche i presidenti delle province ed i sindaci secondo lo schema del « decreto Ronchi »), nel contempo dovrà considerare, per ogni singola realtà interessata, con la massima attenzione i problemi di consenso che, realisticamente, gravano sugli organi elettivi, perché tali problemi non finiscano con il condizionare le delicatissime ed a volte impopolari scelte che debbono porre in essere i commissari. Parallelamente, dovrà contemplare precisi momenti di verifica ed indicare parametri oggettivi per misurare i risultati delle gestioni, predisponendo anche adeguate misure (quali quella dell'apposizione di termini ben precisi e della revoca degli incarichi) per il mancato conseguimento degli obiettivi. Ovviamente, nel caso di revoca, potranno essere rimosse le riserve e le cautele che debbono ispirare la prima fase commissariale ed il Governo dovrà assumere dirette responsabilità gestionali per il superamento delle emergenze.

Nelle singole ordinanze, poi, occorrerà procedere, caso per caso, ad un'accurata ricognizione del patrimonio impiantistico presente in ogni realtà commissariata e, quindi, attivare adeguate risorse tecniche e finanziarie per promuovere, coinvolgendo anche risorse, iniziative e responsabilità dei produttori e dell'imprenditoria privati, tecnologie complesse che coprano, nello spirito del « decreto Ronchi », le varie tipologie e le varie fasi del ciclo dei rifiuti. A tale proposito, la Commissione ritiene che dovranno riconsiderarsi le scelte finora effettuate nell'esercizio del potere di ordinanza, che attualmente esclude l'imprenditoria privata dal concorrere alla realizzazione ed alla gestione degli impianti connessi al ciclo dei rifiuti; una tematica assai delicata se rapportata alle note capacità di controllo del settore da parte della criminalità organizzata nelle regioni a rischio. Per questo, l'apertura nell'affidamento degli appalti anche ai privati dovrà essere curata con estrema cautela, prendendo a riferimento le soluzioni e le analisi già affrontate in via generale e specifica sia dalla Commissione sul ciclo dei rifiuti sia dalla Commissione antimafia. Ma,

proprio in quelle difficilissime realtà, non possono essere ulteriormente penalizzati l'imprenditoria sana ed il libero mercato.

In ogni caso, il nuovo impianto legislativo non potrà prevedere la possibilità, di fatto oggi presente, di protrarre *sine die* il regime commissariale, mediante il meccanismo dei rinnovi. Su tale punto, occorre che vi sia un costante monitoraggio da parte del Governo sulle gestioni, nonché capacità e forza per sanzionare ritardi e gestioni inconcludenti.

4.2. *Le alterazioni al sistema istituzionale ed il momento di sintesi politica sul commissariamento.*

L'improprietà del sistema giuridico su cui poggiano le emergenze porta anche ad alcune considerazioni di natura politica. Indubbiamente, ferma restando sempre la necessità di tenere distinti i due piani dell'efficacia dello strumento commissariale e della capacità di saperlo gestire, è indubbio che il regime commissariale, con le sue deroghe e con il conferimento di poteri straordinari, rappresenta una grave anomalia al sistema delle attribuzioni costituzionali e delle autonomie. Pur essendo generate come si è visto in un regime di sostanziale concertazione, rimane fermo il fatto che regioni ed autonomie locali sono espropriate (con tale termine la regione Puglia ha censurato i provvedimenti governativi) di competenze e prerogative istituzionali. Non è in dubbio che le soluzioni adottate, hanno creato preoccupanti alterazioni al sistema istituzionale della ripartizione delle competenze hanno sviato i riferimenti della responsabilità dell'attività amministrativa hanno generato risultati, a volte deludenti ed in tempi così lunghi, da non poter essere considerati quali prodotti della straordinarietà e dell'emergenza ed hanno creato imbarazzanti intrecci di competenze all'interno della struttura governativa.

Peraltro, in tutte le realtà visitate la Commissione ha riscontrato (tanto risulta dalla lettura dei singoli decreti presidenziali) che le amministrazioni regionali che hanno richiesto lo stato di emergenza, di fatto, più che sollecitare una verifica del ricorrere degli oggettivi presupposti per l'avvio del regime commissariale, denunciano ritardi e carenze delle passate gestioni nell'adozione di strumenti programmatici adeguati, nonché rigidità ed inadeguatezze del sistema normativo generale che impediscono la corretta gestione del servizio. Ancora, denunciano le difficoltà a localizzare impianti di smaltimento nei territori comunali, a causa delle resistenze opposte dalla popolazione locale e dalle rappresentanze ambientaliste.

In tale situazione, risulta del tutto evidente che lo stato di crisi che determina l'emergenza non sembra possa ascriversi a fatti eccezionali che superano le competenze e la normalità delle gestioni amministrative. Si tratta di vere e proprie crisi politiche, causate da problemi antichissimi ai quali gli amministratori locali non hanno saputo o potuto dare risposte adeguate. Nel corso delle iniziative seminariali, è stato efficacemente affermato che i commissariamenti delle regioni interessate sono intervenuti dopo che, nel settore rifiuti, per decenni ha governato un vero e proprio « regime da *far west* »; ed in tale chiave

di lettura debbono essere valutati i ritardi, le connivenze, le disattenzioni e le omissioni, evitando di concentrare sulle sole amministrazioni commissariate le responsabilità che hanno portato al regime commissariale.

A ben vedere — fermi restando i problemi connessi all'annoso problema delle discariche, per lungo tempo amministrate con provvedimenti contingibili ed urgenti, ovvero in un regime di tolleranza degli abusi generalizzati che hanno caratterizzato tutte le regioni commissariate — le crisi governate dalla legislazione d'emergenza paradossalmente (ancorché più antiche) sono divenute più acute e più manifeste quando finalmente è intervenuto il « decreto Ronchi », che ha dettato parametri e criteri per stabilire i confini tra l'autorizzabile ed il non autorizzabile; tra il lecito e l'illecito; tra il compatibile ed il non compatibile e tra questo ed il possibile. In presenza di tali parametri, sono saltati gli equilibri precedenti, fondati in gran parte sull'improvvisazione nonché sugli interessi dei privati (spesso imprenditori collegati alla criminalità organizzata), sull'ignoranza dei problemi gestionali da parte delle amministrazioni locali, sull'impossibilità e sull'inesistenza di controlli.

Le dichiarazioni d'emergenza ed i connessi commissariamenti, dunque, non hanno fatto altro che far emergere le crisi politiche delle gestioni passate e presenti nonché l'incapacità di governarle con gli ordinari strumenti. Per uscire da tale preoccupante situazione, certamente non addebitabile interamente a questa o quella amministrazione, lo strumento che è sembrato più agevole da adottare, perché non comportante giudizi o responsabilità, né di natura politica, né amministrativa, è parso essere quello del commissariamento. Il regime di concertazione tra amministrazioni regionali, Ministeri dell'interno e dell'ambiente, e Presidenza del Consiglio dei ministri, ha evitato che i provvedimenti correlati all'emergenza assumessero natura sanzionatoria o surrogatoria e, quindi, che implicassero giudizi di natura politica sull'operato delle amministrazioni. Di qui il sostanziale accordo sulle procedure ed il regime di concertazione. Ciò, tuttavia, non esonera il Governo dalle responsabilità di controllo e dall'onere di valutare i risultati delle gestioni. Il regime di concertazione non può esaurirsi nella dichiarazione d'emergenza e nella nomina del commissario; occorre anche seguire le gestioni, impegnare adeguate risorse finanziarie ed impiantistiche, valutare l'azione dei commissari, verificare i risultati ed adottare, ove necessario, altri provvedimenti, ivi compresa la revoca del mandato per i delegati troppo deboli o incapaci.

La Commissione ritiene che complessivamente l'operato del Governo sia stato responsabile, non strumentale e quindi da condividere. L'obiettivo perseguito era quello di porre le basi per dare un assetto ad un settore trascurato, compromesso da interessi non sempre leciti, particolarmente delicato per le implicazioni sulla salute pubblica e per la tutela del territorio. La straordinarietà della situazione sembra giustificare la straordinarietà dei poteri. Tuttavia, è fuori dubbio che l'emergenza sembra essere avviata verso l'ordinarietà della gestione. Consegnando il problema a soggetti monocratici straordinari, sono state indubbiamente alleggerite le responsabilità collegiali degli organi

regionali e delle amministrazioni locali, ma non sembra sia stato dato avvio a significative fasi di superamento dei delicati problemi a suo tempo posti.

In tale stato di cose, sembra alla Commissione che occorra portare sostanziali cambiamenti di rotta all'attuale sistema, che non solo risolve la straordinarietà in ordinarietà, ma priva, *sine die*, le assemblee elettive delle prerogative connesse al mandato ricevuto. Se vuole mantenersi un regime di « concertazione » per contrastare le emergenze del tipo esaminato, occorre che tale sistema trovi un'adeguata disciplina che, quantomeno, contempli anche i parametri e le responsabilità di verifica, i tempi della straordinarietà delle gestioni e gli eventuali ulteriori rimedi, nel caso le misure adottate non abbiano raggiunto gli obiettivi proposti.

Se, poi, un più complessivo esame della situazione generale e delle cause che hanno portato una così significativa parte del territorio nazionale a porre la questione dell'emergenza rifiuti dovesse portare a concludere che le procedure e gli adempimenti legislativamente previsti per la redazione e l'approvazione dei piani di programma risultano eccessivamente onerosi, tali da non consentire il rapido espletamento, occorre ancora che il legislatore intraprenda una paziente azione diretta a superare alcune rigidità ed appesantimenti burocratici che rendono più difficile la piena attuazione del « decreto Ronchi ».

Resta però fermo il convincimento della Commissione che la vicenda dei commissariamenti costituisce un chiaro segnale, non solo dei gravissimi ritardi di cultura ambientale nelle amministrazioni locali, ma anche un inequivoco allarme sui fortissimi condizionamenti che gravano sui settori imprenditoriali che si occupano delle varie fasi del ciclo. Inoltre, la carenza e l'inconsistenza dei controlli rappresentano una riprova di come quei condizionamenti pesino anche sulle amministrazioni locali e di come, nelle realtà esaminate, sia vero e presente quell'intreccio tra criminalità, politica ed imprenditoria cui i magistrati più volte hanno fatto riferimento.

Gli enormi profitti che derivano dalle gestioni di tutte le fasi del ciclo dei rifiuti costituiscono infine elementi fortissimi di resistenza a cambiamenti ed alla ricerca di soluzioni. Le alterazioni di mercato che conseguono tale modo di operare finiscono inevitabilmente, come la Commissione ha avuto in più occasioni modo di denunciare, col procurare l'allontanamento dell'imprenditoria sana dal settore e, quindi, con il rappresentare un ulteriore elemento di rigidità del sistema.

A tale proposito, non può essere ignorato — come la Commissione ebbe a sottolineare nel corso di un *forum* sulle ecomafie organizzato a Napoli — in quali particolari contesti si sono determinate le emergenze di cui questo referto si è occupato. Già nel febbraio del 1999, la Commissione ebbe ad evidenziare come, con l'allora recentissima dichiarazione d'emergenza per la Sicilia, tutte le regioni a tradizionale presenza mafiosa si trovavano commissariate per l'emergenza rifiuti. Una situazione che non poteva certo considerarsi dovuta al caso, esistendo cioè un'evidente correlazione tra azione criminale e arretratezza anche nel ciclo dei rifiuti. Da tale oggettivo riscontro sorge

l'ulteriore interrogativo sul quale la Commissione confida di poter dare, non appena possibile, risposte supportate da più diffusi riscontri giudiziari, se le gestioni commissariali abbiano consentito (od almeno abbiano intrapreso un percorso in quella direzione) di estromettere la criminalità organizzata dal ciclo dei rifiuti ovvero siano, almeno, valse a ridurne significativamente la presenza. Nella situazione normativa attuale, che ancora non contempla nel sistema penale ipotesi di reato ambientale, tali riscontri purtroppo non sono così manifesti, come invece sono manifesti gli intrecci di interessi tra parte dell'imprenditoria del settore e la criminalità organizzata. La Commissione confida che, anche sulla base delle risultanze emerse nell'inchiesta sui commissariamenti, il Parlamento finalmente rimuova ogni indugio affidando alla magistratura ed alle forze dell'ordine più efficaci strumenti di contrasto.

Ricordando l'allarme che l'allora prefetto di Napoli, Giuseppe Romano, ha lanciato davanti alla Commissione, pare opportuno suggerire che nelle aree a tradizionale presenza mafiosa, ove sottoposte a provvedimenti di commissariamento per l'emergenza rifiuti, finché non saranno raggiunti gli obiettivi di legge e le discariche — in contrasto con la legge — resteranno l'elemento portante del sistema, le discariche stesse siano poste sotto il diretto controllo dei prefetti e le altre attività afferenti ai diversi segmenti del ciclo — in particolare quelle di raccolta e trasporto — siano oggetto di appositi osservatori delle prefetture, per prevenire le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

Su questa specifica e delicata tematica, alla quale la Commissione ha dedicato apposite sessioni di lavoro in tutte le iniziative seminariali, i dati finora raccolti offrono un panorama assai poco rassicurante. Ma sul punto non si può certamente arrivare a troppa pessimistiche conclusioni perché, nonostante i problemi tuttora irrisolti, la Commissione ha tratto complessivamente, in tutte le realtà esaminate, la convinzione che l'azione dei pubblici poteri locali sia animata da una più forte tensione di contrasto all'operare mafioso e che sia in atto una più attiva e cosciente azione di governo per la tutela del bene dell'ambiente e della salute pubblica, mediante una sempre più cosciente gestione dei servizi connessi al ciclo dei rifiuti. Per tali profili può affermarsi che, in disparte ogni altra valutazione e misurazione di risultati, i regimi commissariali hanno certamente prodotto una maggiore attenzione ai temi dell'ambiente.