

Doc. XXIII

n. 5

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

*(istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399)*

*(composta dai deputati: Russo Paolo, Presidente; Vianello, Vicepresidente; Tucci, Segretario; Airaghi, Banti, Carboni, Coronella, De Luca, Grimaldi, Lezza, Lion, Messa, Mosella, Napoli Osvaldo, Parolo, Piglionica, Pinto, Russo Spina, Savo, Villari e dai senatori: Demasi, Vicepresidente; De Petris, Segretario; Agoni, Asciutti, Bergamo, Brutti Paolo, Crinò, Filippelli, Giovanelli, Marano, Michelini, Morra, Nocco, Pascarella, Piccioni, Rotondo, Tofani, Specchia, Tunis, Vallone)*

**SECONDO DOCUMENTO SUI COMMISSARIAMENTI  
PER L'EMERGENZA RIFIUTI**

**(Relatore: Presidente Paolo Russo)**

*Approvato nella seduta del 18 dicembre 2003*

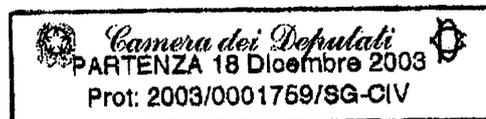
—————  
*Trasmesso alle Presidenze delle Camere il 18 dicembre 2003  
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, legge 31 ottobre 2001, n. 399*  
—————



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

*Commissione Parlamentare di inchiesta  
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite  
ad esso commesse*

*Il Presidente*



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il secondo documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti, approvato nella seduta del 18 dicembre 2003.

Con i miei migliori saluti

(Paolo Russo)

-----  
On. Pier Ferdinando CASINI  
Presidente della  
CAMERA DEI DEPUTATI

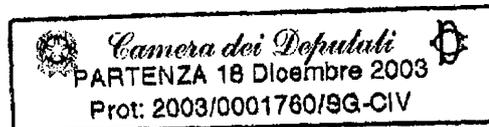


*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

*Commissione Parlamentare di inchiesta  
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite*

*ad esso commissario*

*Il Presidente*



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il secondo documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti, approvato nella seduta del 18 dicembre 2003.

Con i miei migliori saluti

(Paolo Russo)

-----  
Sen. Marcello PERA  
Presidente del  
SENATO DELLA REPUBBLICA

## **SECONDO DOCUMENTO SUI COMMISSARIAMENTI PER L'EMERGENZA RIFIUTI**

La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ha svolto una serie di audizioni ed attività conoscitive volte ad approfondire e a verificare la situazione relativa ai commissariamenti per la gestione dell'emergenza rifiuti, attualmente in corso nelle regioni della Calabria, della Campania, del Lazio, della Puglia, e della Sicilia, in riferimento alla scadenza, fissata per il prossimo 31 dicembre 2003, della dichiarazione dello stato di emergenza per le suddette Regioni (con esclusione della Sicilia); stato di emergenza già prorogato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 20 dicembre 2002.

Sono stati approfonditi anche aspetti relativi alla legittimità di taluni provvedimenti emanati nel corso della gestione commissariale, alla luce di alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa di ultima istanza, al fine di completare la riflessione sull'istituto giuridico del commissariamento straordinario per l'emergenza rifiuti, già avviata con le osservazioni contenute nel documento approvato dalla Commissione nella seduta del 18 dicembre 2002.

In data 20 novembre 2003, la Commissione ha svolto l'audizione del vice commissario delegato per l'emergenza dei rifiuti ed acque reflue in Sicilia, Felice Crosta, il quale ha riferito in ordine ai progressi ottenuti dalla gestione commissariale, che scadrà il 31 dicembre 2004, prospettando la possibilità che vengano portate a compimento le attività intraprese, consentendo il passaggio alla gestione ordinaria anche in tempi anticipati rispetto alla scadenza del provvedimento di conferimento dei poteri commissariali straordinari.

Nella stessa data anche il commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Calabria, Giuseppe Chiaravalloti, e il responsabile unico del procedimento per l'emergenza rifiuti in Calabria, Giovan Battista Papello, hanno riferito innanzi alla Commissione in merito allo stato di attuazione della gestione del ciclo dei rifiuti, segnalando i positivi risultati riscontrati nella regione, in quattro delle cinque province, con la sola esclusione della provincia di Cosenza, in relazione alla quale è previsto per i primi mesi del nuovo anno l'ultimazione dell'impianto. La funzionalità del sistema istituito dall'autorità commissariale ha dato risultati positivi: da almeno quattro-cinque mesi non si è resa necessaria l'adozione di provvedimenti straordinari, anzi sono già stati attivati contatti con gli enti locali al fine di stabilire modalità e termini del passaggio alle competenze ordinarie. D'altro lato, però, è stata richiesta al Ministero dell'ambiente ed alla Presidenza del Consiglio una « proroga tecnica » per garantire la gradualità ed il controllo del

passaggio agli enti locali, « governando » così il ritorno del regime ordinario delle competenze.

Nel corso della stessa seduta del 20 novembre 2003, la Commissione ha ascoltato il dirigente del settore ambiente della regione Puglia, Luca Limongelli, il quale ha posto l'accento sui risultati ottenuti dal regime commissariale, attraverso l'istituzione delle autorità di bacino e la predisposizione delle gare per le attività impiantistiche.

Nella gestione ordinaria tali protocolli potranno essere implementati e posti in attuazione dall'autorità regionale, non appena si sarà stabilizzata la fase del superamento del sistema commissariale e « verticistico ».

Nel corso della medesima seduta, anche il sub-commissario per l'emergenza rifiuti nel Lazio, Marco Verzaschi, ha illustrato alla Commissione i risultati positivi ottenuti dopo il primo anno di gestione commissariale, segnalando di aver presentato istanza di proroga del regime straordinario per completare il piano commissariale, anche in riferimento alle difficoltà incontrate in merito alla individuazione dei siti di stoccaggio.

In data 10 dicembre 2003, si sono svolte innanzi alla Commissione le audizioni del commissario vicario per l'emergenza rifiuti in Campania, Massimo Paolucci, del vice commissario per l'emergenza rifiuti in Campania, Raffaele Vanoli, e del sub commissario per l'emergenza rifiuti in Campania, Giulio Facchi, i quali dopo aver illustrato i risultati della gestione commissariale hanno evidenziato alcuni elementi di criticità, soprattutto in relazione al sistema della raccolta dei rifiuti che, nel momento in cui verranno meno le risorse finanziarie erogate dalla struttura commissariale, potrebbe condurre i Comuni ad una situazione di precarietà. In relazione al completamento dell'impiantistica, i predetti hanno segnalato la passività delle Province, con la sola eccezione di quella di Salerno, paventando l'insorgere di possibili problemi connessi ad una cessazione istantanea ed immediata del regime commissariale, che ha posto in essere una serie di iniziative indispensabili al completamento del ciclo dei rifiuti ed al suo miglioramento (tra esse: la realizzazione della discarica pubblica per rifiuti provenienti da bonifiche, l'attivazione del controllo satellitare degli automezzi destinati al trasporto dei rifiuti, la manutenzione straordinaria del c.d.r.).

Con il documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti approvato il 18 dicembre 2002, la Commissione aveva avuto modo di esaminare l'utilizzo dell'istituto giuridico del Commissario straordinario delegato dal Governo per l'emergenza rifiuti. È stata chiarita la natura di azione amministrativa straordinaria della gestione commissariale, originariamente creata e disciplinata in tema di protezione civile per fronteggiare, con mezzi e poteri straordinari, calamità naturali, catastrofi od altri eventi di particolare intensità ed estensione, ed utilizzata legittimamente anche in tema di rifiuti, come confermato dall'orientamento della Corte Costituzionale espresso nella sentenza n. 127 del 1995.

La delega di poteri straordinari ad un commissario richiede non solo, come presupposto di fatto, il verificarsi di eventi straordinari per

la loro natura e qualità, ma anche la presenza di tre condizioni essenziali: 1) la delimitazione temporale della deroga al regime ordinario, 2) la specificità dei poteri conferiti al Commissario straordinario, 3) l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la situazione di emergenza e le norme alle quali è consentito derogare, in virtù dei poteri straordinari conferiti al Commissario.

Il Consiglio di Stato ha valutato la sussistenza di tali requisiti in occasione dell'esame di alcune controversie (intentate da un ente locale contro alcuni provvedimenti emessi da un Commissario straordinario) ed ha annullato, con efficacia *erga omnes*, l'ordinanza del Ministro dell'Interno nella parte in cui aveva attribuito al Commissario straordinario, in via generale, « l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti », rilevando anche l'illegittimità derivata degli atti impugnati che erano stati adottati dal Commissario per l'emergenza rifiuti sulla base dei poteri ad esso attribuiti proprio da tale ordinanza.

Nella suddetta decisione (Cons. Stato, sez. V, n. 6809/02 depositata il 13 dicembre 2002) si è ritenuto « eccessivo » qualificare in termini emergenziali un intervento svoltosi in un periodo di tempo di più anni. Il regime commissariale prolungato è stato valutato come una « sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario »; sistema caratterizzato dall'attribuzione di competenze sempre più ampie al Commissario, nonché da una dotazione di mezzi e personale di tale consistenza da aver attuato una concreta estromissione dei comuni e delle comunità locali. La durata nel tempo dei poteri straordinari attribuiti finisce per tradursi, secondo il Consiglio di Stato, anche in una incertezza sui tempi della cessazione del regime di emergenza, quindi in una « incertezza del termine finale del regime straordinario », non consentita nel nostro ordinamento.

Il giudice amministrativo ha inoltre svolto interessanti considerazioni in merito al nuovo assetto costituzionale, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, recante modifiche al Titolo Quinto della Costituzione, che garantisce l'autonomia degli enti locali, secondo quanto stabilito dall'attuale primo comma dell'articolo 118 della Costituzione. In base a tale presupposto, è ormai innegabile che anche il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve essere inserito in un sistema più avanzato di collaborazione e ripartizione delle competenze tra Stato ed Enti locali territoriali: sono state lasciate al primo le funzioni di promozione e coordinamento degli interventi, ed ai secondi la gestione degli interventi sul territorio (in base al cosiddetto « principio di sussidiarietà verticale »). Quanto ai poteri legislativi in materia di protezione civile, essi non rientrano nell'ambito delle competenze legislative statali di tipo esclusivo per rientrare, invece, in quello delle competenze di tipo concorrente delle Regioni: emergerebbe anche da tale angolazione « un disegno non invasivo delle competenze degli Enti Locali voluto dal legislatore costituzionale con riguardo all'autonomia dei diversi livelli di governo delle comunità locali. »

Appare chiaro altresì che il conferimento dei poteri straordinari relativi alle funzioni amministrative della gestione dei rifiuti deve

contenere l'indicazione delle norme in concreto derogabili all'interno della delega dei poteri conferita al Commissario straordinario, circostanza spesso non verificata in relazione alle gestioni straordinarie in corso ed in prossima scadenza.

Da ultimo, in un parere interlocutorio su una richiesta di sospensiva nell'ambito di un ricorso al Presidente della Repubblica, avanzato da una Provincia contro un ordinanza commissariale, il Consiglio di Stato ha ribadito le valutazioni sopra richiamate, chiarendo come i poteri di intervento straordinario in tema di rifiuti devono considerarsi limitati al settore espressamente richiamato nell'ordinanza di conferimento della delega straordinaria, con ciò dovendosi escludere che l'attribuzione al Commissario straordinario di competenze in materia di smaltimento dei rifiuti, possa includere — *sic et simpliciter* — anche poteri straordinari di gestione della raccolta dei rifiuti stessi, materia di ordinaria competenza provinciale. L'orientamento della giurisprudenza amministrativa ha inciso nella situazione in corso, inducendo la Presidenza del Consiglio a sospendere l'ordinanza commissariale tuttora *sub-iudice*.

La Commissione ritiene che la complessiva vicenda dimostri che i confini di legittimità dell'utilizzo dell'istituto del Commissario straordinario debbano essere tenuti ben presenti e che sia necessario porre fine quanto prima alla gestione commissariale del sistema dei rifiuti, non essendo più procrastinabile « il passaggio del testimone » alle amministrazioni competenti alla gestione ordinaria.

Del resto, i risultati più che apprezzabili ottenuti fino ad oggi conducono ad escludere l'esistenza attuale di un'emergenza. Non bisogna quindi temere il protrarsi di una emergenza che non appare più come tale né sembra utile interpretare ogni eventuale difficoltà presente o futura nella gestione del ciclo dei rifiuti come il sintomo di una possibile emergenza.

È peraltro necessario vigilare affinché il rientro nel regime ordinario avvenga senza soluzione di continuità. Occorre quindi procedere ad un « passaggio controllato » alle competenze ordinarie, con la consapevolezza che il percorso intrapreso verso un ciclo integrato di raccolta e di smaltimento, anche a ragione dei protocolli di intesa e delle concertazioni che hanno già coinvolto gli enti locali nella gestione commissariale, possa essere in grado di fronteggiare quelle prime difficoltà della gestione ordinaria, senza mandare « in fibrillazione » il sistema.

In tale ottica un piano di rientro potrebbe essere legittimo solo se specificamente finalizzato a concreti e ben definiti interventi di completamento dell'attività attualmente in corso, purché siano definiti modalità e limiti temporali delle proroghe eventualmente conferite, ed alla sola condizione, peraltro, che tali interventi siano anche volti ad istituire una sorta di « sistema di tutoraggio » con gli enti competenti al regime ordinario, attraverso il coinvolgimento degli stessi in tale fase, ancor più necessario in relazione alla riferita « impreparazione » di alcune province, dovuta soprattutto alla carenza di mezzi, risorse umane e finanziarie, ed in presenza di segnalate difficoltà per i comuni di reperire risorse. Solo in tal modo, infatti, sarà possibile trasmettere, alle autorità proposte dalla legge alla gestione ordinaria

del ciclo integrato dei rifiuti, quell'« *expertise* » sviluppatosi nelle strutture commissariali, in conseguenza del consolidamento nel tempo della gestione straordinaria, che consentirà loro di prendere in carico l'ordinarietà della gestione nel miglior modo possibile.

È infatti nel corso del regime ordinario della gestione del ciclo dei rifiuti che devono essere misurate le *performance* qualitative del meccanismo della raccolta differenziata, dell'efficienza dell'impiantistica e della funzionalità del complessivo sistema integrato, dovendo invece le strutture commissariali limitarsi a disegnare l'architettura di tali elementi, capisaldi di una buona gestione del ciclo dei rifiuti.