

torità Giudiziaria e degli organi di polizia giudiziaria, la risoluzione delle problematiche connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti diventa, per queste regioni, sempre più difficile.

Per ciò che concerne la *Regione Campania*, deve necessariamente prendersi atto del preoccupante e costante stato di gravità in ordine alla gestione tutta del ciclo dei rifiuti, partendo dal profilo programmatico, passando per quello gestionale e sanitario, per poi arrivare a quello criminale.

L'aspetto sicuramente più preoccupante è costituito dal fatto che, nonostante l'attribuzione di poteri straordinari ed « in delega » attribuito ai Commissari ed ai Vice-Commissari che si sono succeduti nel tempo, ancora lontano appare il raggiungimento di risultati non di eccellenza quanto di apprezzabile sufficienza.

La non diffusa cultura della raccolta differenziata, e, soprattutto, l'elevato interesse delle ecomafie in ordine a tutto ciò che attiene al ciclo dei rifiuti, rendono la situazione regionale campana altamente critica e, come appena detto, ancora lontana dagli standards di efficienza e qualità auspicati con l'avvio del Commissariato Straordinario.

Soffermandoci sull'aspetto della pervasività criminale, risultati concreti ha portato l'intensificarsi dei controlli della Prefettura di Napoli in tema di rilascio della certificazione antimafia; ampiamente significativo è, poi, il dato relativo allo scioglimento dei comuni per infiltrazioni camorristiche, nella misura in cui -nella maggior parte dei casi- si tratta di inquinamento che ha riguardato soprattutto il settore dei rifiuti.

La Commissione ha potuto constatare, proprio con riferimento alla Prefettura del capoluogo campano, come un'attenta ricognizione delle situazioni, unitamente all'impiego di strumenti di analisi fondati sulla raccolta di dati provenienti da fonti istituzionali diverse, consenta di conseguire apprezzabili risultati sul terreno della impermeabilizzazione ai condizionamenti provenienti dal circuito criminale di stampo mafioso.

Del pari, vanno salutati con grande apprezzamento l'adozione del « protocollo di legalità » in materia di appalti, in uno all'intensificarsi del controllo dell'Autorità Giudiziaria e delle forze di polizia tutte; iniziative che hanno comunque contribuito a limitare l'ingerenza della criminalità mafiosa in una regione — come quella campana — nella quale i sodalizi criminali esercitano tuttora una diffusa egemonia territoriale; un'egemonia tanto preoccupante da indurre questa Commissione, in precedenti relazioni, a prospettare l'opportunità di predisporre un'operazione, modulata strutturalmente secondo la già sperimentata « Operazione Primavera », che veda l'impegno delle forze di polizia, coordinate dall'autorità prefettizia ed eventualmente supportate dall'ausilio di presidi di forze armate, ove ciò fosse in qualche modo imposto dalla necessità di garantire efficacia all'azione.

Sul versante delle negatività, va, ancora, segnalato il dato relativo alla raccolta differenziata, dato che assume rilevanza fondamentale se si considera che la Regione, commissariata da dodici anni, è ben lontana dal raggiungimento di quegli obiettivi che consentirebbero di ridurre fortemente le problematiche e le criticità presenti.

Altra regione che stenta ad uscire dall'emergenza e, soprattutto, a recuperare una normalità amministrativa e gestionale è quella calabrese.

Se, per un verso, come illustrato nella specifica relazione territoriale, i poteri delegati al Commissario Straordinario hanno consentito di programmare tutti gli impianti tecnologici con il sistema del *project financing*, per altro, l'andamento delle gare di appalto inerenti lo smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento alla realizzazione dei depuratori, appare caratterizzato da preoccupanti anomalie, oggetto di recenti quanto eclatanti indagini della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro, a seguito delle quali sembra di poter affermare come il commissariamento non si sia dimostrato in grado di impedire il pernicioso connubio tra malavita e mala-amministrazione.

Non solo.

Deve essere rilevato, inoltre, come i poteri derogatori attribuiti al Commissariato per fronteggiare e risolvere la situazione di emergenza siano stati utilizzati, secondo quanto emerso a seguito delle audizioni dei magistrati inquirenti, per l'assegnazione diretta, senza procedure di evidenza pubblica, di opere e servizi a società miste nella cui compagine societaria si registra la presenza di soggetti che hanno ricoperto e tuttora ricoprono incarichi nell'ambito della struttura dell'ente regionale e del commissariato; così determinando un'allarmante confusione di ruoli fra controllati e controllori.

La realtà che ne deriva, messa peraltro in risalto dalla locale sezione della Corte dei Conti, è quella di opere mal realizzate e peggio ancora gestite, di finanziamenti devianti dalle finalità pubblicistiche, di un ambiente -soprattutto quello marino- pericolosamente privato di adeguati strumenti di protezione.

Il panorama delle situazioni regionali induce a ritenere che — nonostante le enormi differenze e le peculiarità presenti in ogni singola regione — gli strumenti per ottimizzare e rendere efficiente il ciclo della gestione dei rifiuti, contrastando al contempo in modo incisivo le attività illecite ad esso connesse, abbiano una serie di massimi comuni divisori.

Per addivenire ad un quadro di eccellenze pressoché unitario, appare opportuno intensificare in primo luogo le azioni di controllo e repressione svolte dagli organismi di polizia giudiziaria, secondo talune direttrici, normative ed operative, che più avanti verranno dettagliatamente esposte.

Di pari passo, va promossa un'intensa attività di addestramento e qualificazione del personale degli enti pubblici preposto alle attività di ispezione e di controllo.

Altrettanto auspicabile è l'incremento, anche sotto forma di diffusione ed assegnazione di convenienti bonus familiari, della raccolta differenziata, partendo anche dall'insegnamento — sin dalle scuole di istruzione primaria — dell'educazione ambientale, nella consapevolezza che l'autentica svolta nella protezione dell'ambiente non può che passare attraverso una crescita culturale.

Infine, una particolare riflessione deve essere rivolta alle *Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente*, il cui funzionamento si

presenta sempre più come una delle condizioni perché l'intero sistema dei rifiuti a livello regionale produca risultati soddisfacenti.

Deve essere rilevato, infatti, come, proprio nelle regioni che hanno manifestato le maggiori criticità, debba registrarsi la presenza di Agenzie o di recente istituzione (come è il già menzionato caso della Sardegna), o non pienamente efficienti (tanto da richiedere il supporto di agenzie di altre regioni, come nel caso del *tutorato* fra ARPA Emilia Romagna e ARPA Campania) o di non sicura affidabilità operativa (come nel caso dell'agenzia calabrese o di quella veneta), tanto da suscitare perplessità, quanto all'attendibilità dei risultati dell'attività di controllo, a seguito di quanto viceversa emerso da accertamenti svolti sugli stessi insediamenti da parte delle autorità giudiziarie.

Diviene, pertanto, indispensabile, adottare opportuni strumenti amministrativi ed adeguate dotazioni strumentali, al fine di garantire alle agenzie, per un verso, l'assegnazione di personale di elevata professionalità e l'utilizzazione delle migliori tecnologie, e, per altro, l'efficacia e l'affidabilità degli interventi attraverso un più penetrante sistema di controlli interni.

2. L'istituto del Commissariamento straordinario in materia di rifiuti: attualità e sviluppi.

Come sopra si è osservato, l'esperienza di molte regioni, relativamente al ciclo dei rifiuti, è stata segnata dal ricorso al Commissariamento.

La Commissione ha a lungo riflettuto sull'istituto del Commissariamento straordinario per l'emergenza di rifiuti, sia in sede di approvazione di ben due documenti specifici, sia in occasione della redazione delle Relazioni riguardanti le singole Regioni nelle quale l'istituto eccezionale ha avuto modo di essere più che sperimentato.

Debbono essere ribadite tutte le perplessità e le critiche per le situazioni di anomala ordinarietà della gestione commissariale.

È evidente a tutti come continuare ad assegnare ad un organo di Governo, poteri *extra-ordinem* in riferimento a gestioni pubbliche di ambito regionale e subregionale, rappresenti un ulteriore incentivo alla de-responsabilizzazione, anche politica, degli enti ed organi che in base alla ripartizione di competenze debbono occuparsi della materia dei rifiuti. Inoltre la gestione con poteri straordinari e deroghe consentite, rende « pigri » i meccanismi procedurali che debbono essere svolti a regime.

Una riflessione sulle politiche ambientali *oltre* il commissariamento richiede, pertanto, in primo luogo, uno sforzo per determinare i confini temporali dell'intervento commissariale.

Ragionare dell'*oltre* significa, in altri termini, individuare il *dies ad quem* dell'azione del Commissariato, essendo quest'ultimo intimamente connesso alla straordinarietà della situazione, ed alla temporaneità dell'istituto.

Diversamente, si fa — secondo quanto illustrato nella relazione per la Campania — del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che

delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati.

Sicché, analizzare le prospettive di superamento, significa innanzitutto, riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Se il commissariamento è espressione di un intervento sussidiario, esso deve avere come scopo non la sostituzione *tout court e sine die* dell'ente in difficoltà, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico, e, al contempo, ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà.

Si è, in altri e più chiari termini, dinanzi ad una sorta di *protesi* che sostituisce taluni organi della pubblica amministrazione nell'*esercizio* — e non nella *titolarità* originaria (che rimane in capo all'organo sostituito) — di determinate funzioni; il commissariamento realizza quel coordinamento che non si è realizzato fisiologicamente, accentrando in un unico soggetto tutte quelle competenze che, seppur distribuite fra organi diversi, presentano una connessione quanto agli obiettivi complessivi, quegli stessi obiettivi il cui mancato raggiungimento giustifica l'intervento commissariale.

Come ogni intervento protesico, l'azione del Commissariato non può che mirare, dunque, pena lo snaturamento dell'istituto stesso, a far recuperare all'articolazione supportata la propria funzionalità; non può, non deve essere durevole, ma va tolta quando non è più necessaria e va accompagnata e seguita da un'adeguata terapia di riabilitazione.

Sicché, ragionare di politiche *oltre* il commissariamento, significa in primo luogo riflettere sulle politiche di *riabilitazione*, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Orbene, la constatata dilatazione dell'istituto commissariale, a dispetto della sua stessa natura, comporta non pochi problemi anche per l'individuazione delle *terapie di riabilitazione* più appropriate.

In linea generale, è auspicabile che il rientro nel regime ordinario avvenga senza soluzione di continuità, pervenendo alla ricomposizione fisiologica di quella dicotomia gestione-titolarità tutte le volte in cui, venendo meno la straordinarietà e l'urgenza, il peso della gestione possa essere adeguatamente sopportato dal titolare. 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. Le politiche ambientali oltre il commissariamento se, per un verso, sono politiche di *riabilitazione*, per altro, non possono neppure prescindere dalle coordinate tracciate dal commissario quanto meno per la fase iniziale dell'ordinarietà; tali coordinate, infatti, esprimono quel patrimonio di cognizioni che, proprio perché formatosi in epoca di emergenza, valgono a meglio orientare gli interventi ordinari.

Si tratta, dunque, per un verso, di non disperdere tale bagaglio tecnico-normativo, e, per altro, di anticiparne il più possibile la condivisione.

Oltre il commissariamento, infine, non può che esserci la naturale riespansione del disegno costituzionale che, anche a seguito delle modifiche conseguenti alla legge nr. 3 del 2001, vuole il rispetto delle autonomie dei diversi livelli di governo delle comunità locali, come condizione dell'operatività ordinaria del principio di sussidiarietà: solo una distinzione chiara fra competenze, poteri di coordinamento ed interventi sostitutivi consentirà di non ritenere più l'azione sussidiaria come inscindibilmente collegata alla straordinarietà e, quindi, al commissariamento.

Questa è la cornice in cui inserire gli interventi legislativi che, da ultimo, hanno segnato l'esperienza commissariale in Campania, non senza aspetti contraddittori.

In tale ottica, ad esempio, va rilevato che il decreto legge nr. 14 del 2005, recante misure per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, presentava un rischio: quello di dilatare ulteriormente l'ambito dei poteri commissariali mediante l'attribuzione al Commissario delegato di poteri sostitutivi non solo nei confronti di enti pubblici ma anche nei riguardi di soggetti privati.

La dicotomia gestione – titolarità che caratterizza i rapporti fra commissario e soggetti sostituiti finiva, pertanto, con l'interessare non più soltanto un ambito strettamente pubblicistico, ma anche i rapporti contrattuali in cui è parte la pubblica amministrazione, tutte le volte in cui gli stessi incidevano su ambiti rilevanti ai sensi della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile.

E tuttavia non può non risultare evidente come questo ampliamento dei poteri del Commissario rendesse ancor più problematica la temporaneità dell'intervento commissariale.

Sicché, è stato valutato favorevolmente il cambiamento di rotta adottato nel decreto legge n. 245 del 2005, nel momento in cui vengono previsti, in relazione al procedimento di formazione della volontà del Commissario, significativi interventi degli enti locali nella direzione di una decisione il più possibile partecipata e condivisa.

Ed infatti, l'istituzione di una Consulta regionale per la gestione dei rifiuti, presieduta dal Presidente della Regione, cui sono chiamati a far parte il presidente delle province nonché i rappresentanti dei comuni interessati ad una equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e lo stoccaggio dei rifiuti trattati, costituisce indubbiamente tappa significativa di un'*exit strategy* dal Commissariamento, per il suo significato di istituzione-ponte, chiamata cioè a preparare la transizione verso la riespansione del regime ordinario, ed, in qualche modo, ad allenare gli enti locali a fronteggiare le proprie competenze e responsabilità.

Resta, indubbiamente, il nodo – ineliminabile, come già si è osservato nella Relazione sulla Campania, fino a quando perdurerà il regime commissariale (il cui *dies ad quem* è fissato al 31 maggio 2006) – dell'esclusione dalla fase decisoria degli enti locali che, peraltro, vengono chiamati a contribuire forzatamente, pena la riduzione dei trasferimenti erariali.

Si tratta di un nodo da sciogliere al più presto.

Da sempre, e da tutti, sembra esserci l'« intenzione di disfarsi » di un istituto, creato per fini ben diversi e strutturato in funzionalità con tali scopi temporanei. Occorre passare dalle intenzioni ai fatti: « disfarsi » dei Commissari straordinari e delle conseguenze delle gestioni straordinarie protratte nel tempo, per porre mano ad una politica integrata, con senso di responsabilità per tutti gli enti od organi, attori a pieno titolo nella gestione quotidiana del ciclo dei rifiuti.

È un nodo, in definitiva, che rischia di strozzare lo stesso circuito di partecipazione democratica: è evidente, infatti, che l'aver concentrato in un unico centro decisionale tutte le fasi del processo di formazione della volontà della pubblica amministrazione, necessariamente estromettendo dal percorso ogni iniziativa popolare, riduce i cittadini ad inerti spettatori, ostracizza il confronto, mortifica la crescita civile di un intero territorio.

3. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario.

Questa commissione ha ritenuto di dover svolgere un'articolata ed approfondita riflessione sullo stato di attuazione del processo di adeguamento del diritto interno a quello comunitario.

Gli approfondimenti relativi alla nozioni di rifiuto ed alla protezione penale dell'ambiente costituiscono gli ambiti nei quali questo organismo bicamerale di inchiesta ha considerato doveroso richiamare l'attenzione del legislatore e di tutti gli operatori del settore.

Questi e molti altri ancora sono, come è ovvio, i temi che hanno richiesto, in tale prospettiva, particolare esame e in relazione ai quali vengono illustrati gli aspetti problematici e, soprattutto, prospettate le principali direttrici di riforma.

3.1. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli atti normativi comunitari non direttamente applicabili; la competenza regionale in tema di rifiuti.

Questa Commissione già si è soffermata in precedenza (si veda, in particolare, la Relazione alle Camere sull'attività svolta, approvata il 28 luglio 2004) sulla complessiva situazione dell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, con particolare riferimento alle ricadute sulle competenze del legislatore nazionale e sull'intero sistema della tutela dei diritti.

Un ulteriore versante, tuttavia, che merita di essere adeguatamente esplorato è quello relativo alle competenze regionali.

Le limitazioni di sovranità cui lo Stato italiano ha acconsentito con la ratifica dei Trattati istitutivi delle Comunità Europee si impongono, infatti, parallelamente anche alle Regioni, nelle materie di loro competenza: il diritto comunitario, invero, è indifferente rispetto alla ripartizione interna dei poteri effettuata a livello costituzionale

nell'ordinamento italiano. La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 126/96 ha avallato l'idea secondo cui lo Stato italiano, nell'attuazione del diritto comunitario, deve rispettare il suo fondamentale impianto regionale senza derogare alla normale ripartizione delle competenze.

Per questa ragione, il potere di dare attuazione a norme comunitarie non direttamente applicabili può dirsi spettante anche ad enti sub-statali nelle materie di loro competenza: tale principio, tuttavia, va temperato con il costante indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea secondo cui è allo Stato nel suo complesso ad essere attribuita la responsabilità per eventuali violazioni del diritto comunitario. Ne deriva che, da un lato, deve essere riconosciuto alle regioni un ruolo nell'attuazione delle norme comunitarie, mentre dall'altro è necessario conservare in capo allo stato centrale degli strumenti di controllo e di esercizio del potere in via sostitutiva per evitare l'insorgere di responsabilità sul piano comunitario: la situazione, ad esempio, di cronica emergenza della Regione Campania continua ad essere fonte di procedure di infrazione per lo Stato italiano (come più diffusamente illustrato, relativamente ai rifiuti da imballaggio, nella specifica relazione territoriale).

Il primo riconoscimento della facoltà regionale di dare attuazione ad atti comunitari è contenuto nella legge n. 183 del 1987 all'articolo 13, successivamente trasposto nell'articolo 9 della legge n. 86 del 1989 (legge « La Pergola »): secondo tale disposizione era attribuita, alle sole Regioni a Statuto Speciale, la facoltà di dare attuazione alle raccomandazioni ed alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva, ancor prima che fosse intervenuta una legge statale indicante i principi non derogabili dalla normativa regionale. Qualora una legge statale di tal tipo fosse intervenuta successivamente, le Regioni speciali erano tenute ad adeguarsi alle norme di principio ivi contenute.

Successivamente, una più ampia apertura alle istanze regionali è stata concessa con l'approvazione dell'articolo 13 della legge n. 128 del 1998 (la legge comunitaria 1995-97) che ha riformulato l'articolo 9 della legge « La Pergola »: con tale disposizione sia le Regioni ordinarie che quelle speciali possono immediatamente dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva. È riservata allo stato la possibilità di emanare in via preventiva, con la legge comunitaria o con qualunque altra legge, disposizioni di principio non derogabili cui le successive leggi regionali di attuazione devono conformarsi. Se la legge nazionale di recepimento è successiva rispetto alle leggi regionali di attuazione, allora, in materie di competenza concorrente, le disposizioni di principio regionali devono ritenersi implicitamente abrogate; mentre, in materie di competenza esclusiva, le Regioni sono tenute ad adeguarsi alle disposizioni di principio inderogabili contenute nella legge nazionale di recepimento.

Il tema della partecipazione delle Regioni all'attività normativa comunitaria ha trovato una sua sistemazione anche a livello costituzionale con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione.

In particolare, il comma 5 del nuovo articolo 117 della Costituzione introduce i tre principi che disciplinano la partecipazione regionale:

la partecipazione regionale alla cd. « fase ascendente », cioè all'iter procedurale che porta alla formazione di determinati atti comunitari, attraverso l'attività di alcuni organi rappresentativi delle autonomie regionali e locali;

la previsione di una loro partecipazione alla cd. « fase discendente » del diritto comunitario, vale a dire all'attuazione del diritto comunitario secondo le modalità poste dalla legislazione ordinaria antecedente e rispettando la ripartizione delle competenze effettuata a livello costituzionale;

la previsione di una legge organica da parte dello stato che disciplini sia le modalità di esercizio della potestà legislativa per l'attuazione della normativa comunitaria che il relativo potere di intervento sostitutivo.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, occorre dire che l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato trova il suo fondamento costituzionale anche nell'articolo 120, laddove si afferma che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni e degli altri enti locali in casi di mancato rispetto della normativa comunitaria, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione. La disciplina ordinaria del potere sostitutivo è stata posta invece dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, che prevede le seguenti fasi:

su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le Politiche Comunitarie e del Ministro competente per materia viene assegnato all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari per porre fine alla violazione della norma comunitaria;

scaduto il termine, il Consiglio dei Ministri, sentiti l'organo interessato e ancora su proposta degli stessi soggetti, adotta i provvedimenti necessari. Alla riunione del consiglio partecipa anche il Presidente della regione interessata;

il Consiglio dei Ministri può concretizzarsi o nell'emanazione di un atto normativo o regolamentare oppure nella nomina di un commissario ad acta. Le norme così emanate sono cedevoli, divengono cioè inapplicabili in caso di successivo intervento regionale di attuazione, e trovano applicazione solo nel territorio delle Regioni che non abbiano provveduto; l'intervento in via sostitutiva dello stato, inoltre, deve avvenire previo parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione delle direttive in via regolamentare, bisogna dire che già con il decreto del Presidente della Repubblica 616/77 era stato riconosciuto alle Regioni un generale potere di attuazione: tale provvedimento attribuiva ad esse tutte le

funzioni amministrative derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria, subordinando però l'esercizio di tali funzioni al previo recepimento con legge dello stato nella quale venivano indicate le norme di principio inderogabili e quelle di dettaglio che avrebbero trovato applicazione in caso di inerzia delle Regioni.

L'attribuzione alle Regioni di un tendenzialmente generale potere di esercizio delle funzioni amministrative, nel corso degli anni '90, anche nelle materie di incidenza comunitaria, ha rappresentato una costante di tutti i provvedimenti di conferimento di funzioni amministrative ad esse. Con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, alle Regioni è stato attribuito il potere regolamentare in tutte le materie di competenza esclusiva o concorrente: per cui ad esse, senz'altro, spetta la facoltà di attuare le direttive comunitarie in via regolamentare, ferma restando la generale possibilità di esercizio del potere sostitutivo, secondo le modalità viste, da parte dello Stato.

La lettera s) del comma 2 dell'articolo 117 menziona, peraltro, la « tutela dell'ambiente » quale materia di competenza esclusiva dello stato; inoltre, il successivo comma 3 menziona la materia « tutela della salute » tra quelle di legislazione concorrente.

3.2. Le novità in tema di attuazione del diritto comunitario introdotte dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari ».

La legge n. 11 del 2005 ha recentemente abrogato la cosiddetta legge « La Pergola », sostituendone interamente il testo e apportando alcune novità di rilievo. In questa sede interessano principalmente le novità in sede di attuazione del diritto comunitario e, quindi, saranno tralasciate le novità più direttamente connesse alla cosiddetta « fase ascendente », relativa alla partecipazione statale e substatale nella fase di elaborazione degli atti normativi comunitari.

In particolare, per ciò che concerne, quindi, la fase « discendente », l'articolo 10 della legge n. 11 del 2005 disciplina la situazione dell'urgenza nell'attuazione di un obbligo di fonte comunitaria: ovvero, nel riconfermare lo strumento della « legge comunitaria », secondo quanto già disposto dalla legge « La Pergola », quale mezzo di adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi comunitari, il legislatore ha previsto l'ipotesi di adattamento d'urgenza, qualora gli obblighi statali di adeguamento necessari a fronte di atti normativi dell'UE o di sentenze della Corte di Giustizia abbiano un termine di adempimento anteriore rispetto alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria. Nella stessa ipotesi, qualora l'adempimento sia di competenza regionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le Politiche Comunitarie informano gli enti interessati della necessità di provvedere e assegnano un termine per l'esercizio delle proprie competenze, chiedendo, ove necessario, che della questione sia investita la Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: in caso

di inadempimento regionale, sono proposte al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative affinché siano attivati i poteri sostitutivi statali di cui agli articoli 117, comma 5 e 120 della Costituzione.

3.3. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario in materia di rifiuti.

Appare opportuno, in questa sede, compiere una rivisitazione dell'intera materia dei rifiuti in ambito comunitario, onde stabilire lo stato dell'arte relativamente al recepimento nel diritto interno. L'intento è, per un verso, quello di segnalare le direttive in materia di rifiuti in scadenza nel 2005, verificando quali siano state recepite e quali siano da recepire ancora; dall'altro, saranno analizzate tutte le procedure di infrazione avviate dalla Commissione Europea contro l'Italia nel corso del 2005, cercando di comprendere la natura delle infrazioni contestate e le possibilità concrete di porvi rimedio.

3.3.1. L'attuazione di alcune « direttive-cardine » in materia di rifiuti.

La direttiva 75/442/CEE rappresenta il quadro legislativo di base per la gestione dei rifiuti a livello comunitario. Entrata in vigore nel 1977, è stata poi modificata dalla direttiva 91/156/CEE per tener conto dei principi guida indicati nella strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 1989. Nel 1996, l'Allegato II della direttiva 75/442/CEE contenente gli elenchi delle operazioni di smaltimento e recupero è stato modificato con decisione della Commissione. Il riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 30 luglio 1996 ha confermato i principali elementi della strategia del 1989 adattandola ai requisiti previsti per il quinquennio successivo.

Un primo problema di adattamento della direttiva 75/442/CE si è posto, come già si è detto (e come ulteriormente si osserverà *infra*) in relazione alla definizione della nozione di 'rifiuto', operata attraverso l'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2002, convertito nella legge n. 178 del 2002.

Un ulteriore profilo di inadempimento si è verificato in relazione all'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti: nel 2002, infatti, la Corte di Giustizia, con la sentenza 24 gennaio 2004, Causa C-466/99, ha condannato l'Italia per non aver mai attuato piani sui rifiuti. Nei confronti dell'Italia, successivamente, è stata avviata un'ulteriore procedura di infrazione, ai sensi dell'articolo 228 del Trattato CE, per non aver ottemperato agli obblighi scaturenti dalla citata sentenza della Corte.

In relazione agli articoli 3, 5 e 11 della direttiva, all'Italia è stato imputato di non aver fornito maggiori dettagli in relazione ai piani regionali di smaltimento dei rifiuti, sulle strategie messe in campo per la prevenzione e il recupero, sulla effettiva autosufficienza nello smaltimento degli stessi e in relazione ai criteri di dispensa dalle autorizzazioni da concedere ai sensi degli articoli 9 e 10 della direttiva.

Mentre la direttiva 75/442/CEE definisce il quadro normativo della politica comunitaria in materia di gestione dei rifiuti di ogni genere, la direttiva 91/689/CEE contempla strumenti di gestione e monitoraggio più rigorosi per i rifiuti pericolosi. La direttiva 91/689/CEE ha sostituito la direttiva 78/319/CEE relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

Occorre registrare, innanzitutto, che non si sono registrati problemi particolari in merito alla ricezione nell'ordinamento nazionale di tutti gli aspetti della definizione comunitaria di rifiuto pericoloso. Il decreto legislativo 22/97 contiene, inoltre, nell'allegato D, un elenco dettagliato di tali rifiuti, aggiornato successivamente per ottemperare alle decisioni 2000/532/CE e 2001/118/CE, che hanno ampliato l'elenco dei rifiuti pericolosi introducendo il metodo della classificazione.

In relazione all'articolo 2 della direttiva, la normativa italiana dispone che i rifiuti pericolosi possano essere smaltiti in discarica solo se accompagnati da un formulario di identificazione. Il gestore della discarica è quindi tenuto a verificare che in base alle caratteristiche indicate nel formulario di identificazione il rifiuto possa essere conferito in discarica e che le caratteristiche dei rifiuti conferiti corrispondano a quelle riportate nel formulario di identificazione. Sempre il decreto Ronchi vieta, all'articolo 9, di miscelare categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi in assenza di un'autorizzazione regionale in tal senso, a condizione che ciò non comporti un pericolo per la salute dell'uomo e che non possa recare pregiudizio all'ambiente.

Quanto all'articolo 3 della direttiva, deve segnalarsi che l'Italia ha notificato norme che consentono di applicare deroghe per alcuni rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2; tali norme sono state approvate con la decisione 2002/909/CE della Commissione.

Con riferimento all'articolo 4 della direttiva, l'articolo 20, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 22 del 1997 delega i controlli periodici alle province, che possono stipulare apposite convenzioni con organismi pubblici con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia. Nell'ambito delle loro competenze le province sottopongono a controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti. Non viene chiarito, tuttavia, se siano disposti controlli periodici dei produttori di rifiuti pericolosi.

La direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio persegue due obiettivi principali: tutelare l'ambiente e garantire il funzionamento del mercato interno. Per questo la direttiva istituisce misure destinate, in via prioritaria, ad impedire la generazione di rifiuti di imballaggio e, come principi fondamentali aggiuntivi, misure tese al riutilizzo o al riciclaggio degli imballaggi e ad altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio per ridurre, dunque, lo smaltimento finale di tali rifiuti.

Si tratta in particolare di misure riguardanti:

la prevenzione: misure nazionali e promozione delle norme (articolo 4);

il riutilizzo: provvedimenti nazionali (articolo 5);

gli obiettivi di recupero e riciclaggio da conseguire entro il 30 giugno 2001 (articolo 6): recupero: tra 50 e 65%; riciclaggio: tra 25 e 45%;

la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo sono autorizzati a conseguire tali obiettivi entro il 31 dicembre 2005 (in questi casi, entro il 30 giugno 2001 deve essere recuperato il 25% dei rifiuti);

l'istituzione di sistemi di restituzione, raccolta e recupero da parte degli Stati membri in base ad alcuni criteri (articolo 7);

l'istituzione di una marcatura nell'ambito di una direttiva futura (non ancora adottata) e l'adozione di un sistema di identificazione mediante la procedura di comitato (decisione 97/129/CE) (articolo 8);

i requisiti essenziali, che consentano la libera circolazione degli imballaggi nel mercato interno, e l'incentivo alla normazione da parte della Commissione (articoli 9, 10 e 18);

la definizione di valori limite per i metalli pesanti contenuti negli imballaggi (articolo 11);

l'adozione di sistemi d'informazione e formati per la presentazione dei dati attraverso la procedura di comitato (decisione 97/138/CE149), (articolo 12);

l'informazione degli utilizzatori (articolo 13);

gli strumenti economici: misure nazionali (articolo 15);

gli obblighi riguardanti la comunicazione delle informazioni e le relazioni (articolo 17).

Una prima violazione di tale direttiva da parte dell'Italia è stata accertata dalla Corte di Giustizia nel 2002, a causa del mancato inserimento, nei piani di gestione dei rifiuti, di un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 14 della presente direttiva.

Per ciò che concerne l'articolo 4, è ancora il decreto Ronchi a istituire un programma generale di prevenzione per ridurre la produzione di rifiuti da imballaggio: tale programma deve individuare anche le misure necessarie per aumentare la percentuale dei rifiuti di imballaggio da destinare al riutilizzo.

In relazione all'articolo 7 della direttiva, in Italia esistono sei consorzi settoriali, per la carta, la plastica, il legno, il vetro, l'acciaio e l'alluminio, che cooperano nell'ambito del CO.NA.I., il consorzio nazionale. Tutti questi consorzi sono retti da statuti approvati da decreti congiunti dei ministeri dell'Ambiente e dell'Industria. Il CO.NA.I. organizza un sistema integrato di restituzione in collaborazione con le amministrazioni pubbliche. A tal fine nel 1999 è stato sottoscritto un accordo quadro con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); i sei consorzi settoriali preparano i loro contributi al programma annuale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, che individua, tra l'altro, le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di recupero e

riciclaggio fissati e determina obiettivi specifici per materiale ogni cinque anni.

Riguardo all'articolo 6 e agli obiettivi di recupero e riciclaggio, occorre dire che l'Italia, pur collocandosi all'interno delle forbici indicate come obiettivi, ha ottenuto risultati inferiori rispetto alla maggior parte dei paesi UE. Da segnalare, inoltre, che l'Italia risulta essere tra i maggiori produttori di imballaggi sia *pro capite* che per unità di PIL.

3.3.2. *In particolare: la questione della nozione giuridica del termine "rifiuto".*

Il quadro complessivo descritto nel documento approvato da questa Commissione in tema di nozione giuridica del termine rifiuto induce a considerare non più differibile l'adozione di opportuni rimedi, in grado, da un lato, di attribuire confini certi alla nozione di rifiuto in linea con la normativa e la giurisprudenza comunitaria e, dall'altro, di consentire un'adeguata protezione dell'ambiente compatibile con le esigenze di sviluppo economico.

Già si è sottolineato come prioritaria deve essere considerata, in primo luogo, la sollecitazione di interventi in sede comunitaria al fine di addivenire alla formulazione di una direttiva più dettagliata (e quindi self executing) ed oggetto di condivisione da parte di tutti i paesi aderenti all'Unione: circostanza tanto più significativa ove si consideri il processo di ampliamento dei confini dello Stato Europeo. Una disciplina unitaria, che accomuni tutti gli Stati, è di grande utilità, sia per garantire omogeneità nella tutela dell'ambiente, sia per evitare discriminazioni tra le imprese operanti nei diversi Stati dell'Unione Europea e tentazioni di allocare attività pericolose per la salute dell'uomo in paesi caratterizzati da legislazioni più permissive.

Analoghi problemi di definizione e, quindi, di estensione della nozione giuridica di 'rifiuto' si sono presentati anche in altri paesi, quali il Lussemburgo, l'Austria ed il Regno Unito, tutti orientati verso una definizione di rifiuto tendente ad escludere alcune categorie di essi dall'ambito di operatività della direttiva. Nel caso del Regno Unito, la Commissione ha deciso di adire la Corte di Giustizia (Causa C-62/03) perché l'*Environment Protection Act* del 1990 prevede l'applicazione della direttiva ai soli rifiuti 'controllati', definiti in senso più restrittivo rispetto all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE, semplicemente come « rifiuti domestici, industriali e commerciali o qualsiasi rifiuto di questo tipo ».

Per quanto attiene al versante interno, va registrata la situazione che si è venuta a creare a seguito della sentenza della Corte di Giustizia dell'11.11.2004 (C 475/02, Niselli).

In particolare, il giudice comunitario ha affermato che è ammissibile e non contrasta con le finalità della direttiva 75/442 « *un'analisi secondo la quale un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi ai sensi*

dell'articolo 1, lett.a, 1° comma, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari».

Ne deriva la affermazione della illegittimità comunitaria dell'articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2002, perché i materiali che non sono utilizzati in maniera certa e richiedono una previa trasformazione sono semplici sostanze di cui i detentori si sono voluti disfare, che *«devono tuttavia conservare la qualifica di rifiuti del processo di trasformazione cui sono destinati».*

La questione che si è posta, all'attenzione innanzitutto della Corte di Cassazione, è quella relativa all'efficacia, nel nostro ordinamento, della citata sentenza comunitaria.

Orbene, è stato osservato in dottrina che a tale pronuncia non può conseguire la disapplicazione dell'articolo 14 da parte del giudice nazionale, dal momento che tale potere-dovere riguarda le sole ipotesi di contrasto tra una norma interna ed una comunitaria dotata di efficacia diretta; poiché nel caso di specie, la sentenza della Corte di Giustizia interviene su una direttiva non self executing, e poiché le sentenze della Corte Comunitaria hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate, ne deriva che non può attribuirsi alle pronunzie del giudice comunitario efficacia diretta, rimanendo al giudice nazionale solo la strada del ricorso innanzi alla Corte Costituzionale.

Cosa che ha fatto di recente la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, davanti alla III sezione penale della Suprema Corte, domandando *«la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma successiva (l'articolo 14, n.d.e.), avente natura di norma di interpretazione autentica di disposizioni già pacificamente in vigore ed altrettanto pacificamente applicate alla luce della normativa comunitaria».*

Sicché, quanto al versante giurisprudenziale, si attende una pronuncia chiarificatrice e, si spera, definitiva della Consulta.

Il panorama legislativo interno ha, tuttavia, registrato, su tale tema, l'intervento del decreto legislativo recante norme in materia ambientale, in attuazione della legge-delega 15 dicembre 2004, n. 308.

Si tratta di un intervento che, con specifico riferimento alla nozione di rifiuto, desta non poche perplessità.

In particolare, va osservato:

a) in relazione alla categoria di sottoprodotto (escluso dalla nozione di rifiuto), la certezza dell'utilizzazione è affidata alla mera dichiarazione del produttore, senza la previsione di idonei meccanismi di controllo;

b) per le materie prime secondarie proprie delle attività siderurgiche e metallurgiche, si prevede, solo per i fornitori stranieri, l'obbligo di iscriversi all'Albo Gestori Ambientali; analogo obbligo non viene introdotto per le imprese italiane, con evidente violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza;

c) per la spedizione transfrontaliera di rifiuti, si introduce una deroga, difficilmente compatibile con le vigenti previsioni comunitarie ed internazionali, per i rottami ferrosi.

Va, inoltre, rilevato come, pur essendo ad altre finalità (si veda l'articolo 206) richiamato il meccanismo degli accordi e contratti di programma, tale procedura non viene estesa alla materia relativa alla gestione dei rifiuti, perdendo l'occasione di de-ideologizzare il tema della nozione giuridica del termine rifiuto, collegandolo ai moduli organizzativi delle imprese.

La strada della soluzione condivisa e concordata sotto forma di accordo di programma era già prevista, peraltro, dagli articoli 4, 25 e 42 del decreto Ronchi.

Tale soluzione si collega, peraltro, al Sesto Programma di azione per l'ambiente - « Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta » adottato dal Parlamento e dal Consiglio d'Europa nel 2002, che ha introdotto una nuova strategia che pone in relazione gli obiettivi della tutela dell'ambiente con gli aspetti economici.

Si tratta di una prospettiva — quella cosiddetta dello sviluppo sostenibile — che è stata, in questi anni, interpretata — e giustamente — nel senso dell'esigenza di sostenere quelle forme di iniziativa economica privata che fossero in linea con la salvaguardia della salute e dell'ambiente.

Ma vi è un altro versante, in larga parte inesplorato, che merita di essere considerato, soprattutto per la sua valenza prospettica; ed è quello relativo all'ambiente come risorsa fondamentale del processo produttivo.

Molteplici sono gli aspetti che fanno dell'ambiente un fattore direttamente incidente sulle attività produttive.

In questa sede mette conto porre in evidenza come la salvaguardia della salubrità delle condizioni ambientali costituisca un presupposto indispensabile per attribuire affidabilità alla produzione che utilizza quelle risorse, sia come materia prima del ciclo produttivo che come ambito di insediamento.

La facilità d'accesso alle informazioni in materia ambientale e, soprattutto, la loro capillare diffusione hanno aggiunto un ulteriore variabile alle condizioni che regolano il mercato: la qualità ambientale della produzione e dei servizi offerti.

Le vicende relative alle ricadute produttive dell'influenza aviaria, o, quelle relative ai rischi per l'intera catena trofica segnalati nel rapporto dell'ICRAM per l'area di Bagnoli, costituiscono allarmanti richiami alla necessità, per le imprese, di vedere nell'ambiente una condizione essenziale per la propria sopravvivenza, anche finanziaria.

In altri termini, le imprese che si troveranno ad investire nella tutela ambientale, in tecnologie pulite, in aderenza con il progresso scientifico e tecnologico, si troveranno ad investire anche in un futuro sociale ed economico che ne potrà accrescere la competitività.

Gli investimenti contro l'inquinamento appaiono oggi alquanto costosi; ma sono sopportabili e tanto più lo saranno quanto più lo sviluppo tecnologico ne ridurrà i costi.

Se l'ambiente è una risorsa per l'impresa, allora bisogna che si consenta all'impresa di modulare il proprio rapporto con l'ambiente secondo parametri anche di economicità.

Dunque, non più un solo paradigma di rapporto, autoritativamente imposto; bensì, più schemi, a seconda della tipologia e

dimensione delle imprese, sui quali ritagliare l'intero sistema delle autorizzazioni e dei controlli.

Questa è, ad avviso della Commissione, la *road map* per addivenire ad una soluzione ragionevole anche in relazione alla questione della nozione di rifiuto.

Occorre ridare alle imprese l'opportunità, controllata e monitorata, di definire le coordinate concrete del programma imprenditoriale in relazione anche alla tutela dell'ambiente dove ha scelto di operare; se l'impresa comprenderà l'importanza dell'ambiente per la valorizzazione del proprio prodotto, custodirà gelosamente il ruolo di protagonista delle politiche ambientali.

3.3.3. I procedimenti di infrazione in corso contro l'Italia avviati nel 2005 per violazione della normativa europea sui rifiuti.

I primi due procedimenti di infrazione in tema di rifiuti sono stati avviati dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia per violazione della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti in generale e per violazione della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi: sono decisioni del 16 marzo 2005, prese sulla base dell'articolo 228 del Trattato CE e, quindi, relative all'inadempimento di obblighi scaturenti da una precedente sentenza di condanna già emessa dalla Corte di Giustizia nei confronti dell'Italia. Si tratta, in particolare, di due lettere di messa in mora nei confronti dell'Italia: la prima fa riferimento sia alla violazione della direttiva sui rifiuti in generale, sia alla violazione della direttiva sui rifiuti pericolosi e scaturisce dalla decisione 1998/2024 della Commissione che aveva avviato il primo procedimento di infrazione: in particolare, la violazione contestata si riferisce al fatto che la legge italiana non determina i quantitativi massimi di rifiuti che possono essere trattati dagli impianti di trattamento nell'ambito delle cosiddette « procedure semplificate di recupero »: sulla base di questa lacuna, la legge italiana, secondo la Commissione, potrebbe consentire anche ad impianti di grandi dimensioni di beneficiare di una procedura semplificata di autorizzazione al trattamento, contrariamente a quanto stabilito dalle direttive richiamate.

La seconda lettera di messa in mora, notificata all'Italia, sempre con una decisione del 16 marzo 2005, è il prosieguo di un procedimento avviato per la prima volta con decisione della Commissione 1999/4797 e già sfociata in una sentenza di condanna della Corte di Giustizia: si contesta la violazione delle medesime direttive per il caso di tre discariche illegali di rifiuti pericolosi ubicate in un ex sito industriale a Rodano (Milano): non risulta, infatti, che lo Stato italiano abbia provveduto ad eliminare i rifiuti in questione né ad avviare la bonifica del sito.

Il 5 luglio del 2005 si registra un nuovo avvertimento della Commissione all'Italia sulla questione delle 'procedure semplificate di recupero'.

Un'altra decisione risalente alla stessa data, di chiusura del caso aperto con la decisione 1998/4916, è stata quella relativa alla