

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

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

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**193.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 2000**

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

193.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 2000**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame della proposta di documento sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti:</b>		Iuliano Giovanni (DS) .....	3, 4
Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 6, 9 10, 12, 13	Specchia Giuseppe (AN), <i>Relatore</i> .....	4, 8, 9 11, 12
Asciutti Franco (FI) .....	8	<b>Rinvio del seguito dell'esame della proposta di documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti:</b>	
Gerardini Franco (DS-U) .....	5, 6, 7, 8 9, 10, 12	Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	14
		<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
		Scalia Massimo, <i>Presidente</i> .....	14



**La seduta comincia alle 13.30.**

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

**Seguito dell'esame della proposta di documento sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di documento sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti.

Ricordo che nelle sedute del 27 luglio e 21 settembre scorsi sono state illustrate le linee generali della proposta, il cui contenuto è complesso e suscettibile di diversi approfondimenti. Do ora la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

GIOVANNI IULIANO. Ringrazio il relatore, senatore Specchia, per l'approfondito lavoro che ha svolto; non si tratta di un ringraziamento formale perché egli ha tracciato un quadro lineare, nel bene e nel male, di questi istituti del commissariamento e della loro attività. Certamente, quando parliamo dei commissariamenti di alcune regioni, come la mia, la Campania, che è in piedi da ben sette anni, qualche problema di ordine metodologico ed anche legislativo dovremmo pur porcelo. Infatti, a parte l'opportuna e puntuale osservazione per la quale il commissariamento, istituito ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche giuridicamente si prospetta come un riferimento un po' anomalo, la concertazione con i governi locali ed il governo regionale ha fatto sì che le contraddizioni di carattere strettamente giuridico non esplodessero e quindi si è andati avanti con il commissariamento. Tuttavia, nonostante i poteri

di deroga e soprattutto nonostante la possibilità per i commissari di procedere alle necessarie determinazioni (cosa che non era stato possibile fare da parte dei governi locali), nemmeno in questo periodo è stato varato qualcosa di sostanzioso.

Pertanto, si pone il problema se non sia il caso di stabilire per legge che la materia delle discariche ed i piani regionali dei rifiuti non siano per forza affidati al commissario, perché un commissariamento che dura sette anni è un qualcosa di sicuramente anomalo. Non a caso, sta esplodendo proprio in questi giorni un problema drammatico nella regione Campania: non più tardi di qualche ora fa vi è stato l'ennesimo incontro di una serie di sindaci, in questo caso del consorzio di bacino Salerno 4 (per intenderci quello del parco del Cilento), che si troveranno, il 31 dicembre prossimo, di fronte alla chiusura della discarica di conferimento e all'impossibilità di procedere nei tempi previsti dal commissario...

PRESIDENTE. Qual è la discarica?

GIOVANNI IULIANO. La discarica di Parapoti, che ormai è arrivata ad esaurimento e che serviva i tre quarti della provincia di Salerno. Quasi con certezza, si presuppone che il 2 gennaio i rifiuti invaderanno le strade senza possibilità di essere rimossi; pertanto, si creeranno problemi non più solo di gestione dei rifiuti ma anche di natura igienico-sanitaria. Sarebbe il caso che, anche nell'ambito dei lavori di questa Commissione, si inducesse - per esempio con un ordine del giorno (non so bene quali possano essere gli strumenti tecnici che abbiamo a disposizione, essendo noi un organo di controllo,

di indirizzo e di inchiesta) — il Governo, attraverso il commissario (che è diretta emanazione dell'esecutivo), a produrre gli atti necessari a far sì che non si determini quel problema igienico-sanitario, che diventerà anche un problema di ordine pubblico dal 2 gennaio in poi.

Sicuramente a livello locale è stata dimostrata grande responsabilità nell'offrire delle soluzioni per i siti di vagliatura e di stoccaggio dei rifiuti inerti o degli impianti di compostaggio; tuttavia, resta il fatto che i tempi tecnici per fare gli espropri e per costruire nuovi impianti non ci sono e fra venti giorni il problema esploderà. Questa è la situazione allo stato attuale: non serve a niente strapparsi i capelli, ma, per parte nostra, dobbiamo invitare i commissari che governano in questo momento la regione Campania sulle questioni relative ai rifiuti ad emanare quegli atti, con i poteri che le ordinanze conferiscono loro, per evitare il verificarsi di questa drammatica situazione.

Entrando nel merito della relazione presentata dal relatore Specchia, ne apprezzo il contenuto e dichiaro già da adesso il mio voto favorevole, esprimendo solo qualche osservazione di carattere pratico e di coordinamento del testo. A pagina 16, al capitolo 3.1.3., relativo all'attività d'inchiesta della Commissione, al quarto capoverso, laddove si legge: « In data 26 novembre 1998, è stato sentito il vice commissario per l'emergenza rifiuti, onorevole Ettore D'Elia, presidente della giunta regionale della Campania », deve essere apportata una correzione, perché Ettore D'Elia non è il presidente della regione Campania. In quella occasione si è sentito il vice commissario, dottor D'Elia, e il presidente della giunta regionale della Campania.

A pagina 20, laddove il capoverso inizia con le parole « Per quanto riguarda in particolare la gestione prefettizia » si fa riferimento ad un seminario, nel corso del quale « il prefetto ha reso noto (...) »: ebbene, a mio avviso, bisognerebbe specificare di quale seminario si tratti; lo

stesso problema si ripete a pagina 23, al capitolo 3.3.2., per quanto riguarda un altro seminario.

**PRESIDENTE.** Senatore Iuliano, il riferimento al seminario avviene contestualmente alla regione di cui si va ad esaminare l'istituto del commissariamento; quindi, l'indicazione risulta implicita.

**GIOVANNI IULIANO.** Sì, presidente, ma forse la lettura del testo risulta più agevolata se viene specificato di che seminari si tratta.

Infine, ritornando al problema del parco del Cilento, vorrei che la Commissione prendesse atto di una proposta di ordine del giorno, firmata dal collega Meluzzi, dal senatore Pinto, dal senatore Roberto Napoli e da me, che recita: « La Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse prende atto della situazione di estrema urgenza che sta per determinarsi nella regione Campania e, nello specifico, nella provincia di Salerno, con il consorzio d'utenza di bacino Salerno 4 (quest'ultimo incide essenzialmente nel parco del Cilento) con la chiusura il 31 dicembre della discarica di Parapoti (comune di Montecorvino Pugliano) e delle problematiche igienico-sanitarie che questa situazione comporterà. Questo trasferimento di responsabilità sulle autorità locali appare assolutamente improprio, dal momento che vige un commissariamento nella regione Campania da ben sette anni. Si invita il Governo, attraverso i propri commissari delegati, ad adottare le iniziative già conferite loro dalle ordinanze reiterate per la gestione rifiuti nella regione Campania, affinché dal 1° gennaio 2001 le soluzioni ipotizzate, programmate ed individuate, siano operative ad evitare problemi di ordine pubblico ».

**GIUSEPPE SPECCHIA, Relatore.** Il consorzio di bacino Salerno 4 quanti comuni comprende?

**GIOVANNI IULIANO.** Circa 80 piccoli comuni; non si tratta di una grande

quantità di rifiuti (si parla di 150 tonnellate al giorno che potrebbero anche ridursi), pertanto ritengo che una soluzione si possa trovare.

FRANCO GERARDINI. Signor presidente, esprimo alcune riserve sulla relazione presentata dal senatore Specchia: in particolare, la ritengo « timida » - se così possiamo dire - per quanto riguarda soprattutto le conclusioni.

Innanzitutto, ritengo sia giusta la premessa di questo documento, laddove, con una sorta di denuncia di carattere politico, si parla dell'istituto del commissariamento come una specie di « straordinaria normalità » delle gestioni dei rifiuti nelle regioni commissariate. Credo sia giusto anche parlare di strumento normativo improprio per quanto riguarda il ricorso all'istituto del commissariamento in base alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, che ha istituito - come tutti sanno - il servizio nazionale della protezione civile.

È chiaro che sulla parte del documento che analizza il fenomeno nel suo complesso ci sono riflessioni giuste che io personalmente condivido; ritengo però che l'analisi sia insufficiente per quanto riguarda il contenuto delle ordinanze. Credo infatti che sia stata fatta una gestione, soprattutto da parte degli organi governativi, non appropriata di queste ordinanze. Mi spiego meglio: in ogni regione le singole ordinanze hanno previsto determinati incarichi a figure specifiche (una volta il prefetto, un'altra volta il presidente della regione, un'altra volta ancora, come subcommissari, i presidenti delle province e così via); si è trattato, cioè, di un modello - chiamiamolo così - « ballerino ».

Ebbene, già un anno fa, come gruppo dei democratici di sinistra, sollevammo questi problemi in un'apposita risoluzione (del 5 maggio 1999), con la quale criticavamo innanzitutto il modello del commissariamento così come era stato predisposto nelle varie ordinanze, perché esso non era supportato da un appropriato coordinamento tra i diversi livelli istituzionali locali. Da una parte, i sindaci e i presi-

denti delle province venivano di fatto espropriati di un loro ruolo specifico con il commissariamento; dall'altra, mancava anche la possibilità di un loro coinvolgimento a tutti gli effetti nella gestione del commissariamento. Con questa risoluzione il nostro intento era quello di suddividere i compiti tra le diverse figure istituzionali individuate nell'ordinanza: noi sostenevamo che si dovevano dare poteri straordinari comunque a quelle figure, oggi inadempienti, che dovevano avere un ruolo ben preciso. Faccio un esempio: nell'ordinanza (e da qui si accentua l'improprietà del riferimento alla legge n. 225), si parla anche della predisposizione del piano regionale, quindi dei programmi della gestione dei rifiuti. La cosa è impropria e, trattandosi di un'ordinanza che si emana sulla base di urgenze e di tempi limitati da stabilire, parlare di programmazione, in effetti, è una contraddizione.

Su questo punto noi avanzammo una prima proposta, e cioè che i poteri venissero conferiti ai presidenti delle giunte regionali al fine di predisporre appunto il piano regionale di gestione dei rifiuti; altrettanto dicevamo che si dovesse fare per i presidenti delle province, laddove questi dovevano - secondo il decreto legislativo Ronchi - redigere un piano di riorganizzazione dei servizi; ai sindaci, invece, si doveva assegnare il compito di subcommissari per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti differenziati. In sintesi, noi vedevamo il modello del commissariamento come un conferimento di poteri straordinari alle figure istituzionali che operano quotidianamente sul territorio, sapendo che questo modello straordinario doveva essere finalizzato alla realizzazione di una « normalità » nella gestione dei rifiuti, e comunque al coinvolgimento pieno delle istituzioni preposte, secondo il modello del decreto legislativo Ronchi. Sarebbe stato come dire: interveniamo oggi con poteri straordinari per attuare però il modello previsto dal decreto legislativo Ronchi. Con ciò, nella nostra risoluzione proponevamo anche il pieno coinvolgimento dei consorzi, soprattutto di

quelli obbligatori (ai sensi della legge n. 475, quindi anche COBAT, OLI MINERALI ed altri) nonché delle strutture tecniche, a cominciare là dove erano state istituite le agenzie regionali per l'ambiente.

Come ho detto prima, si tratta di una gestione carente del commissariamento da parte dei ministeri competenti, perché spesso e volentieri - lo si dice anche nel documento - si è assistito a ritardi, a disfunzioni tra una proroga di ordinanza e l'altra, che in parte venivano giustificati dall'allora sottosegretario Barberi (in una audizione che abbiamo svolto tempo fa) con una serie di problemi di carattere burocratico; si trattava comunque di vicende che finivano per delegittimare gli organismi che erano stati incaricati di portare avanti questo delicato passaggio del commissariamento.

Ebbene, tra le competenze proprie del Ministero dell'interno - soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle diverse ordinanze - e le competenze gestionali del Ministero dell'ambiente, spesso e volentieri abbiamo assistito a confusione, a rimpalli di responsabilità, a ritardi nell'emanazione delle norme; pertanto, personalmente, non mi vergognerei di accentuare nella relazione questa valutazione critica relativa al modo in cui sono stati gestiti da parte dei ministeri competenti le ordinanze di commissariamento.

Per quanto riguarda la carenza dei contenuti, vorrei far riferimento all'ultima ordinanza che è stata emanata per quanto riguarda la Sicilia per denunciare che presso taluni ministeri le cose più semplici diventano complicate; addirittura, in riferimento agli obiettivi di raccolta differenziata per la regione Sicilia - e l'ultimo rapporto AMPA sulla raccolta differenziata dei rifiuti ha evidenziato percentuali davvero minime di raccolta (la media si aggira attorno all'1,2-1,5 per cento) - nell'ordinanza del luglio 2000 si parla del raggiungimento entro il 31 dicembre 2000 dell'obiettivo del 50 per cento di raccolta differenziata ed entro il 31 dicembre 2001 dell'obiettivo del 65 per cento. Questo significa « duplicare » la Lombardia, che

dista parecchi chilometri non solo dal punto di vista geografico ma anche dal punto di vista delle strutture per la raccolta differenziata, che sono molto più avanzate! Si tratta di obiettivi irrealizzabili! Non capisco come sia possibile emanare un'ordinanza con questi obiettivi! Ma la cosa più grave è che se non si raggiungono tali obiettivi, le conseguenze pesano sul CONAI. E giustamente il consorzio nazionale imballaggi (il CONAI) si lamenta di questa situazione perché a tutti gli effetti il peso dell'inadempienza di questa parte dell'ordinanza grava sulle imprese e nulla si dice invece su chi è competente *in primis* per la raccolta differenziata dei rifiuti, cioè i comuni.

Ebbene, qui non si tratta di fare una difesa dell'imprenditoria privata o meno...

PRESIDENTE. In realtà, nell'ordinanza i responsabili sono i subcommissari alla raccolta differenziata.

FRANCO GERARDINI. L'ordinanza dice con chiarezza, all'articolo 2, comma 2, che nel momento in cui non si raggiungano questi obiettivi è il CONAI medesimo che provvede in sostanza a pagare, attraverso un meccanismo di penalizzazione, quella parte di raccolta di rifiuti...

PRESIDENTE. Intendevo dire che la controparte del CONAI non sono tanto i comuni quanto i subcommissari che hanno il compito della raccolta differenziata. Il confronto è tra imprese e Governo.

FRANCO GERARDINI. Il problema di fondo sta proprio nel fatto che i subcommissari non pagano nulla! Alla fine pagano le imprese!

PRESIDENTE. Vorrei sottolineare questo aspetto: trattandosi di un qualcosa interno all'ordinanza, è probabile che non si debba passare attraverso l'autonomia degli enti locali ma si può far riferimento direttamente alla struttura del commissariamento. C'è una bella differenza.

FRANCO GERARDINI. L'ordinanza dice che il pagamento dovrà essere effettuato a favore della contabilità speciale intestata al commissario delegato, presidente della regione siciliana. In caso di mancato pagamento, il commissario delegato dispone che i soggetti responsabili della distribuzione delle merci e dei beni applichino il deposito cauzionale obbligatorio: cioè, se non si raggiungono gli obiettivi fissati, si applica poi un deposito cauzionale. È questo un meccanismo che, a mio avviso, anche sul piano delle regole del mercato ha una sua complessità e delle sue conseguenze. Noi siamo sempre stati favorevoli a forme di cauzione, ma questo meccanismo nei confronti di una sola regione rispetto al panorama nazionale introduce problemi di distorsione del mercato.

Pertanto, ribadisco che vi sono degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti veramente impercorribili.

Inoltre, all'interno della struttura del commissariamento non siamo mai riusciti a capire perché determinati parametri di esame della qualità del commissariamento non siano stati mai introdotti; al di là degli obiettivi della raccolta differenziata, per motivare ulteriormente il commissariamento non vi è un'analisi di carattere socio-economico e non vi è neanche un'analisi di funzionalità degli stessi obiettivi.

Pertanto, renderei questa parte della relazione più critica nei confronti di chi ha gestito il commissariamento (quindi a livello ministeriale e dei commissari delegati) ed avanzerei delle proposte più concrete sull'eventuale modifica del modello di commissariamento, quand'anche questo fosse ancora necessario. Occorrerebbe prevedere, come dicevo prima, che i presidenti delle giunte regionali predisponessero la programmazione, adeguando i piani regionali al decreto legislativo Ronchi entro un certo periodo di tempo; che i presidenti delle province effettuassero l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti ed assumessero nuove funzioni (sulla base del testo unico sugli enti locali, che ha sostituito la legge

n. 142 del 1990); che i sindaci fossero *in primis* i cosiddetti subcommissari all'interno degli ambiti ottimali per la realizzazione degli obiettivi di raccolta differenziata. Pertanto, occorrerebbe prevedere poteri straordinari per figure istituzionali preposte alla realizzazione del decreto legislativo Ronchi.

Mi sembra poi che si debba accennare con più forza anche alla questione relativa ai controlli. Vi è la necessità di rafforzare il sistema dei controlli, ma nella relazione non si riscontra alcun elemento critico nei confronti di quelle regioni che, pur essendo oggi commissariate, non hanno ancora istituito le agenzie regionali per l'ambiente (non mi risulta che la Sicilia lo abbia ancora fatto). Un passaggio che evidenzia anche la necessità di accelerare i tempi per l'istituzione delle agenzie regionali per l'ambiente mi sembra doveroso nell'ambito di un rafforzamento dei controlli. Questo, peraltro, è uno dei problemi più volte rilevati nel corso delle diverse missioni che questa Commissione ha effettuato nelle singole realtà visitate.

C'è poi da verificare tutta la parte dell'impiantistica. In una certa misura, tale verifica è effettuata nelle singole realtà commissariate; tuttavia, la nostra Commissione dovrebbe avanzare proposte operative sul modo in cui attivare risorse tecniche ed economiche del settore privato per la soluzione dei problemi. Su questa partita, a mio avviso, dobbiamo fare un passo in avanti, perché l'impiantistica, di per sé, quand'anche le tecnologie siano complesse e costose, non sarà mai realizzata in maniera sufficiente se non vi sarà anche un concorso delle risorse private. A mio avviso, questo aspetto andrebbe evidenziato nel documento del relatore Specchia, per sottolineare la necessità che i provvedimenti siano finalizzati anche ad un maggiore coinvolgimento delle risorse private. Infatti, se è vero - come si dice nel documento - che gli enormi profitti, che derivano dalla gestione delle varie fasi del ciclo dei rifiuti, hanno prodotto alterazioni di mercato procurando l'allontanamento dell'imprenditoria sana dal settore, e quindi rappresentando un ulteriore

elemento di rigidità del sistema, è anche vero che il commissariamento, avendo affidato alla proprietà pubblica tutti gli impianti, ha escluso quella parte di imprenditoria privata sana che voleva misurarsi in questo settore. Ho letto dei documenti della Assoambiente che proponevano modifiche al modello dei commissariamenti proprio per cercare di avere da parte dell'imprenditoria privata sana un coinvolgimento nella gestione dei diversi servizi. Per esempio, sulla questione del commissariamento, fino a che punto si è portato avanti un lavoro serio di verifica degli albi dei gestori dei rifiuti?

Ogni regione ha il proprio albo dei gestori dei rifiuti. Allora, il commissariamento avrebbe potuto, con le dovute collaborazioni, cercare di finalizzare la propria opera alla depurazione degli albi rispetto alle imprese interessate da fenomeni quantomeno poco trasparenti. Abbiamo sentito a suo tempo il presidente dell'albo dei gestori dei rifiuti, dottor Pernice, che evidenziava determinate problematiche.

Su tutta la vicenda, credo che, laddove si auspica una piena depurazione del sistema privato dalle imprese poco affidabili, si debba introdurre una valutazione seria di come oggi funzionano gli albi dei gestori dei rifiuti nelle regioni commissariate.

A pagina 33 si legge: « occorre che il legislatore intraprenda una paziente azione di revisione e di ripensamento anche dello stesso decreto Ronchi perché vengano rimosse le attuali rigidità e gli appesantimenti che ne rendono difficile la piena attuazione ». Vorrei capire bene il significato di questo passaggio, perché secondo me il decreto Ronchi non richiede un « ripensamento », una parola troppo pesante che contenuta in questo documento rappresenta una forma di sfiducia nel decreto legislativo che, a mio avviso, può essere migliorato — non revisionato — soprattutto nella parte relativa alle procedure amministrative, e per la chiarezza delle norme al fine di una loro corretta applicazione. Le parole « revisio-

ne » e « ripensamento » sono troppo pesanti e non mi sento — chiedo scusa al senatore Specchia — di dividerle.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. Bisogna dirlo al Parlamento.

FRANCO GERARDINI. In questo momento il Parlamento siamo noi e stiamo dando un giudizio su un decreto legislativo che a mio avviso non deve essere revisionato e ripensato.

FRANCO ASCIUTTI. Va riformulato.

FRANCO GERARDINI. No, occorre migliorarlo. Poiché si tratta di una norma molto tecnica e quindi complessa, bisogna migliorarla.

FRANCO ASCIUTTI. Riformularlo significa scriverlo in forma diversa per migliorarlo.

FRANCO GERARDINI. Nella relazione si parla di revisione e ripensamento, il che significa sostanzialmente che il modello normativo deve essere completamente rivisto.

Alla fine — ecco la timidezza che ho riscontrato —, dopo tanti mesi di lavoro, la Commissione può scrivere che non è ancora in grado di dire se i commissariamenti abbiano estromesso la criminalità organizzata dal ciclo dei rifiuti o siano valsi a ridurne significativamente la presenza?

Credo che i commissariamenti quantomeno abbiano significato una riduzione del potere delle organizzazioni ecomafiose, nel momento in cui la gestione di alcuni impianti è passata direttamente nella mano pubblica, per cui è stato ridotto almeno il potere di condizionamento delle organizzazioni malavitose.

Ritengo che su questa partita si debba dare un giudizio più netto, perché se diciamo questo, diciamo conseguentemente che tutti i commissariamenti sino ad ora prodotti hanno fallito e non sono serviti a nulla. La coerenza nelle cose che diciamo finisce per essere la seguente:

siccome non siamo in grado di dire tutto questo, 6 anni di commissariamenti non sono serviti a nulla. Qui il giudizio deve essere meglio ponderato e deve essere un po' più coraggioso perché penso che qualcosa sia stato fatto.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. Il tutto va letto nel contesto e non estrapolando alcune frasi. Su una singola frase si possono fare tutte le considerazioni che si vogliono, però occorre leggere i periodi attentamente collegandoli a quanto vi è prima e dopo, altrimenti sembra quasi che chi ha lavorato sulla relazione abbia vissuto sulla luna.

FRANCO GERARDINI. Ho il massimo rispetto per chi ha lavorato sul documento. Siamo in una sede parlamentare e i deputati esprimono giudizi. Io sto esponendo alcune valutazioni in base ad argomentazioni che possono anche essere sbagliate, ma credo di avere il diritto di farle.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. Certamente, lei può fare tutte le valutazioni che vuole però la prego di farle in maniera corretta, perché in alcuni passaggi non ho riscontrato questa correttezza.

FRANCO GERARDINI. Non riesco a capire.

PRESIDENTE. Forse c'è un'incomprensione. Il collega Gerardini sta facendo una valutazione molto analitica e noi dobbiamo compiere lo sforzo di inserire le valutazioni nel corpo del documento.

FRANCO GERARDINI. Senatore Specchia, mi legano a lei rispetto e stima, però non riesco a capire. Sto facendo dei rilievi critici ad un documento e non ad una persona né tantomeno al relatore. Stiamo costruendo insieme un documento molto delicato, perché tratta di commissariamenti e quindi, in sintesi, dell'esproprio delle funzioni di alcuni livelli istituzionali che in questi anni si sono anche lamentati

per come i provvedimenti sono stati gestiti. Ed io mi sento di dire che la Commissione, con questo documento, deve dare un contributo serio anche al superamento dei modelli di commissariamento. Se dipendesse da me, direi che la nuova classe dirigente in queste regioni (Campania, Sicilia, Puglia, Calabria) deve assumere le proprie responsabilità. Allora noi dobbiamo proporre che il commissariamento teoricamente si concluda a fine anno, o quantomeno nei termini previsti dalle ordinanze, perché non è più possibile continuare a dire che il commissariamento viene fatto in un certo modo, però fa comodo averlo per gestire situazioni particolarmente complesse come quelle evidenziate poco fa dal collega Iuliano. Qui si va avanti di emergenza in emergenza ed invece ognuno deve assumere le proprie responsabilità, a cominciare dai livelli istituzionali locali, poiché il commissariamento è diventato quasi una forma di « scusa » per non adempiere le proprie responsabilità. A questo punto la Commissione deve proporre che i commissariamenti cessino e che torni lo stato di normalità nella gestione dei rifiuti.

Quando si dice alla fine della relazione che i regimi commissariali hanno sicuramente prodotto cultura ambientale, permettetemi di dire che si tratta di demagogia, perché se ci fosse stata davvero una cultura ambientale probabilmente oggi non staremmo a parlare di commissariamento. Ma purtroppo essa ancora non c'è in queste zone dove vi è la necessità di eliminare i commissariamenti e di fare in modo che la classe dirigente assuma fino in fondo la responsabilità di gestire i ciclo dei rifiuti.

A me dispiace che il mio intervento sia stato frainteso. La realtà è che ritengo che possiamo essere più coraggiosi e auspicare la fine dei commissariamenti e comunque, fino a quando rimangono, una gestione più oculata e attenta da parte degli organi ministeriali competenti e di quelle figure commissariali previste nelle ordinanze, per le quali propongo un modello diverso da quello sottoscritto dai vari ministeri sino ad oggi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al relatore che ha il compito rilevante di sintetizzare le nostre osservazioni, vorrei che, al di là di alcuni elementi di vivacità del dibattito, facessimo un elenco dei punti comuni che mi permetto di riepilogare.

L'impianto del documento è solido e la richiesta - che viene anche dal sottoscritto - è la seguente: nell'apprezzare la cautela con cui la bozza di documento è stata predisposta che va al di là delle notorie convinzioni del relatore in materia (l'idea che i commissariamenti non possano durare indefinitamente, ma si debba prevedere un modello di responsabilizzazione degli enti territoriali trova tutti d'accordo), possiamo fare dei passi avanti mettendo a punto gli elementi da sottolineare nel documento.

In primo luogo vi è una critica alle gestioni dei ministeri preposti ai commissariamenti, che riguarda i ritardi con cui le proroghe sono state emanate (critica che abbiamo fatto costantemente) e il modo in cui è seguita la gestione commissariale, considerato che, proprio perché si fa riferimento ad una legge particolare di supporto alle autorità territoriali, è richiesto un monitoraggio costante da parte dei ministeri interessati (ambiente ma anche finanze). Mi sembra che questo supporto non vi sia stato se non attraverso una presa d'atto dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri che ha creato l'ufficio del commissariamento.

Vi è poi una critica al modello del commissariamento - peraltro già presente nella relazione con delle proposte - rispetto alla quale il collega Gerardini ha avanzato un suggerimento che in astratto condivido ma che vorrei verificare in concreto. Mi permetto di assumerlo in termini sloganistici: quale modello di commissariamento seguire? Dare poteri straordinari alle autorità istituzionali che, per via elettiva e per competenza amministrativa, si devono occupare di queste materie. Il mio accordo su questo modello è in termini astratti, perché, vivendo tutti noi nello stesso paese e essendoci occupati

del tema, ci è chiaro un punto e cioè che, nel momento in cui, seppure con i poteri straordinari derivanti dalle deroghe previste dall'ordinanza, facciamo riferimento ad un modello che vede poteri straordinari per i rappresentanti istituzionali, non superiamo - su questo vorrei che fossimo molto chiari - l'aspetto di fondo. Intendo dire che i rappresentanti istituzionali eletti hanno il problema del consenso che riguarda tutte le attività che concernono atti autorizzativi o amministrativi.

FRANCO GERARDINI. Hanno anche quello delle responsabilità.

PRESIDENTE. Signori miei, non viviamo nel paese in cui vorremmo vivere e dobbiamo prendere atto che il problema del consenso è, come dato di fatto che possiamo cercare di modificare, qualcosa che - voglio usare Shakespeare - fa «scolarare» le azioni in modo che imprese di grande momento perdano la loro strada e deviano. Non possiamo fare finta che ciò non sia vero, perché così faremmo un pessimo servizio in generale e in particolare nelle aree in cui ancora oggi l'arretratezza del problema dei rifiuti consente vaste penetrazioni della criminalità organizzata.

Possiamo anche assumere questo modello di responsabilizzazione, però dobbiamo prevedere termini molto precisi entro i quali i poteri straordinari dati agli eletti «quaglino», nel senso che, ad esempio, se il piano regionale dei rifiuti prevede che si faccia un impianto di compostaggio o separazione o un termidistruttore ed entro due anni non è realizzato, l'eletto viene surrogato. Qui cambia l'ottica, nel senso che si investono i poteri eletti con poteri straordinari, però, per non ricadere nella stessa situazione, si danno anche dei termini rispetto ai quali è prevista anche una sanzione. Quindi, nel caso di un termine di due anni, se alla scadenza il procedimento non è arrivato alla fase cantierabile, si interviene con una surroga.

Se vi è un accordo sull'esigenza di irresponsabilizzare gli eletti, tenendo

conto che viviamo in un paese in cui occorre valutare i problemi di consenso, e di dare dei termini in capo ai quali scattano atti autoritativi, credo che possiamo considerare acquisito questo punto.

Dovremmo essere d'accordo anche sull'idealismo di alcuni obiettivi delle ordinanze. Se da questo punto di vista facciamo un'analisi, non possiamo dire che la Campania e la Puglia siano state particolarmente « cattive », perché penso che anche in quelle ordinanze vi fossero obiettivi abbastanza idealistici.

Credo che vada anche considerato che in situazioni così delicate, di fronte a problemi così complessi, contano anche le capacità personali, cioè la validità delle persone che vengono investite del ruolo di commissario o subcommissario. Su questo ognuno avrà i suoi giudizi; io ho notato che alcune volte, se anche in situazioni compromesse, arretrate e difficili le cose cambiano è perché finalmente c'è la persona giusta al posto giusto, aspetto che non va sottovalutato. Non possiamo praticare la professionalità solo per i mitici manager delle aziende, ma dobbiamo farla valere anche in circostanze del genere.

Abbiamo poi altri due problemi, uno dei quali discende da un episodio verificatosi in una sede che ritenevo fosse istituzionale mentre era un po' più politica ed io non me ne ero accorto: anche lì ho imparato qualcosa. Mi riferisco al fatto che la questione delle ordinanze che escludono i privati nelle regioni in cui la delinquenza organizzata è in grado di agire nel modo in cui abbiamo scritto in molti documenti (non ultimo quello sulle ecomafie) è ancora aperta.

Chiedo al relatore, ai commissari e alla nostra struttura di consulenza come affrontare questo tema che si pone come Scilla e Cariddi, nel senso che da una lato vorremmo che in una fase in cui vengono utilizzate centinaia di miliardi ci fosse una maggiore libertà di mercato, se non altro dal punto di vista dell'impiantistica e dall'altro siamo giustamente timorosi che in situazioni dove mafia, 'ndrangheta e camorra la fanno da padroni e dove noi denunciavamo che l'interesse non è più solo

quello di raccogliere, trasportare e sversare nel territorio ma è quello di penetrare negli appalti, dobbiamo capire che strumenti abbiamo a disposizione, se vogliamo avanzare una proposta che garantisca un maggiore apertura al mercato delle situazioni di commissariamento per quanto riguarda le gare per i vari appalti di servizi e impianti, andando al di là delle norme antimafia che non mi pare abbiano prodotto significativi risultati e che ormai sono un appesantimento burocratico (corro il rischio di essere superficiale ma non di andare troppo lontano dal vero) che non ha disturbato più di tanto gli imprenditori mafiosi che volevano concorrere.

Questo è un punto sul quale, se riusciamo a dire qualcosa, forse diamo un contributo innovativo su un tema molto discusso in questi anni.

Su un'osservazione del collega Gerardini sono d'accordo: forse considerare il decreto Ronchi come da ripensare è un eccesso che può essere tranquillamente mitigato, considerando che abbiamo come riferimento una normativa europea che è stata sostanzialmente recepita nel decreto e che, in una fase complessa di attuazione, il nostro intento è quello di fornire i suggerimenti che servono a migliorarlo.

Se siamo d'accordo su questo insieme di cose, la discussione pone al relatore il compito di inserire le osservazioni in un testo il cui impianto è molto solido, come i colleghi hanno riconosciuto, ma che, in considerazione della delicatezza del tema, richiedeva un confronto vero.

**GIUSEPPE SPECCHIA, Relatore.** Per quanto concerne la questione sollevata dal collega Iuliano, mi dichiaro assolutamente d'accordo sul documento presentato e sulla richiesta che si sostanzia in un input, anche da parte della Commissione, affinché il commissariato si attivi per risolvere il problema del bacino Salerno 4, che dal 2 gennaio andrà in emergenza.

Colgo l'occasione per aggiungere che un'analoga situazione esiste nella mia provincia. Per la verità, come ricorderà il presidente, quando ascoltammo il mini-

stro Bordon (che si occupa di questioni molto più importanti), sollevai il problema di una gestione commissariale - mi riferisco al prefetto di Brindisi, allora vice-commissario - non troppo in linea con le norme. È vero che l'emergenza fa saltare le norme, però se si deve scegliere un privato per la gestione della discarica, quantomeno occorre una gara ufficiosa. Che cosa è accaduto? Nella provincia di Brindisi la soluzione è stata individuata nella realizzazione - ahimè - di una nuova discarica e nell'attrezzarne una parte con i fondi a disposizione, riservandosi di completarla con altri fondi provenienti dalle somme che tutti i comuni versano per il contenimento dei rifiuti (la parte che non viene data alla ditta per la gestione doveva servire a completare la discarica). Per la verità si trattava di un impianto « sballato » sin dall'inizio, perché i fondi sono insufficienti e ora ci troviamo con una parte della discarica esaurita e tra qualche giorno saremo in emergenza rifiuti. Alcuni incontri tra prefetto, commissario, provincia, sindaco di Brindisi, dove insiste la discarica, hanno prodotto la formulazione di alcune ipotesi come quella di portare i rifiuti fuori provincia e quelle assurde, che io denuncio alla Commissione, di riutilizzare la discarica SMD, già SNIA, esaurita da tempo (proprio per questo motivo si è arrivati a realizzare la nuova discarica) o di utilizzare la discarica 2B della INES per i rifiuti solidi urbani. Anche qui non ritengo che la procedura sia trasparente, perché non mi pare corretto dare questa sorta di premio alla INES che ha già un contenzioso. Comunque il problema esiste e va affrontato, per cui chiederei che il presidente, facendosi portavoce della Commissione, segnalasse ai due commissari delle regioni Puglia e Campania le due emergenze e la necessità di individuare soluzioni adeguate.

PRESIDENTE. Ritengo che dovremmo cercare qualche forma di iniziativa un po' più significativa ed incisiva di una segna-

lazione. Potremo affrontare il punto la settimana prossima in ufficio di presidenza.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. Intanto potremmo intervenire con una lettera, perché è una questione di giorni.

PRESIDENTE. Certamente.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. La ringrazio.

Per quanto riguarda l'intervento del collega Gerardini, che ringrazio anche per i rilievi critici, devo dire che volutamente la relazione ha un carattere di timidezza perché, al di là del fatto di dover rilevare le situazioni, sia pure in maniera succinta, occorreva inserire una serie di indicazioni di carattere politico che io e chi ha lavorato con me, per una questione di rispetto della Commissione, abbiamo ritenuto di non approfondire più di tanto prima di aver verificato le tesi che sarebbero emerse dal dibattito, considerato che su alcuni punti le opinioni possono essere e sono diverse.

FRANCO GERARDINI. Non conoscevo questa scelta.

GIUSEPPE SPECCHIA, *Relatore*. Credo di essere stato tra i primi a dire « basta con i commissariamenti », come ho anche scritto in atti parlamentari, per cui il discorso delle ordinanze, delle responsabilità, della fine del commissariamento, della divisione dei compiti va senz'altro affrontato però potrebbe raccogliere opinioni diverse. Per esempio, sono convinto - sono comunque aperto a convergere su eventuali integrazioni - che massimo entro il 2001 la Commissione debba indicare il termine ultimo del commissariamento, in modo che coloro che già stanno lavorando sappiano che devono rispettare i tempi. Teniamo conto che se ancora tanti risultati non sono stati raggiunti, in generale, tranne casi particolari, sono state avviate iniziative importanti, guarda caso proprio nelle regioni commissariate più recentemente come la Calabria, dove non

è stata cosa da poco chiudere oltre 300 discariche ed è stato avviato un discorso di impiantistica. In altre regioni vi è stata una forte spinta in questa direzione anche se poi in Campania sono emerse contraddizioni tra un commissario e l'altro e quindi tra le diverse soluzioni.

Quindi, si deve puntare alla chiusura del commissariamento entro il 2001; nel frattempo bisognerebbe quantomeno restituire alle regioni tutta la materia della programmazione che, come abbiamo rilevato sia pure in maniera molto sintetica a pagina 2, sostanzialmente è stata posta in capo ai commissari. A nostro avviso, invece, il discorso doveva essere affrontato in maniera diversa, nel senso che, se dovessimo ripensare l'ordinanza, partiremmo dalla considerazione che la fase della programmazione non può rientrare nell'emergenza ma deve essere nelle mani degli organi politici, non solo del presidente della regione, del consiglio regionale e di tutti coloro che si occupano di queste cose.

Possiamo approfondire questo aspetto, rispetto al quale ritengo opportune le riflessioni del collega Gerardini, anche se l'idea di ridistribuire le competenze ponendole in capo a tutti coloro che, in base al decreto Ronchi, dovrebbero averle in una situazione di normalità è suggestiva ma poi potrebbe incontrare difficoltà nell'attuazione concreta, perché se si è giunti all'emergenza ciò è dovuto anche all'incapacità degli enti locali di assumere decisioni. Teniamo anche conto che è vero che i commissariamenti — lo diciamo in maniera abbastanza forte — hanno espropriato gli enti locali, ma è anche vero che in pratica, come abbiamo verificato in tutte le situazioni, i commissari si sono confrontati e hanno coinvolto le province e soprattutto i comuni, che tutte le volte che sono stati coinvolti — si trattava di scegliere siti — hanno dato una risposta negativa. In questo senso davvero la cultura non è cresciuta.

Concordo sull'opportunità di segnalare o sottolineare il caso della Sicilia, dove sono fissate percentuali per la raccolta

differenziata, e tutto ciò che segue dal punto di vista della turbativa del mercato.

Circa il rilievo sul decreto Ronchi, come ho già detto, le frasi andrebbero lette in maniera compiuta, perché in effetti i due termini possono non essere appropriati, però poi è spiegato cosa si intende dire: «perché vengano rimosse le attuali rigidità e gli appesantimenti». Qui mi sembra che si vada veramente con i piedi di piombo: Gerardini che si occupa proprio di questo sa che ben altro si è fatto e si sta facendo sul decreto Ronchi.

Per quanto riguarda la parte finale relativa alla criminalità, si apre una parentesi sul discorso del coinvolgimento dei privati. In proposito sono giunte lagnanze dalle associazioni di categoria e da singole aziende e società che non sono a rischio o coinvolte — almeno quelle con le quali ho avuto riscontri, anche in loco —; però, proprio per uscire da situazioni in cui era presente in modo corposo la criminalità organizzata o in cui comunque si andava avanti nell'illegalità e le discariche di rifiuti urbani smaltivano ben altro, si è fatta la scelta — che all'inizio ho condiviso, come credo tutti — della proprietà e della gestione pubblica delle discariche. Oggi ritengo che vada sottolineato, superando il dubbio che si esprime nella relazione, che sotto questo aspetto sono stati fatti passi avanti, anche per quanto riguarda il contrasto alla criminalità.

Partendo da questo dato, si può chiedere che oggi si corregga il tiro per inserire il privato, anche se, come diceva il presidente, non sempre è facile.

Mi farò carico di integrare la relazione che avremo modo di approfondire ulteriormente per giungere a scelte definitive e condivise sulle due o tre questioni, per lo più politiche, ancora aperte.

**PRESIDENTE.** Ritengo opportuno non porre ancora il termine per la presentazione degli emendamenti, considerato che il relatore elaborerà un testo che tenga conto delle diverse osservazioni avanzate.

Il seguito dell'esame del documento è rinviato ad altra seduta.

**Rinvio del seguito dell'esame della proposta di documento sui traffici transfrontalieri di rifiuti.**

PRESIDENTE. Il seguito dell'esame della proposta in titolo è rinviato alla prossima settimana, non essendo possibile continuare la seduta per concomitanti impegni parlamentari.

**Comunicazioni del presidente.**

PRESIDENTE. Comunico che il 18 e 19 prossimi la Commissione effettuerà sopralluoghi ed audizioni in alcune provincie della Toscana e dell'Umbria: invito i rappresentanti dei gruppi a far pervenire le loro adesioni.

La Commissione tornerà a riunirsi martedì prossimo, 12 dicembre 2000, alle ore 13.30, per ascoltare i rappresentanti delle strutture commissariali per l'emergenza rifiuti delle regioni Puglia e Campania; al termine è prevista una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato con i rappresentanti dei gruppi.

**La seduta termina alle 15.15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 gennaio 2001.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-RIF-193  
Lire 500