

Il diritto dell'economia

ISSN 1123-3036

rivista quadrimestrale
open access di dottrina,
giurisprudenza
e documentazione

dicembre 2020

3

promossa da

Università degli Studi
"Mediterranea" di Reggio Calabria



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane



STEM Mucchi Editore

Indice n. 103 (3-2020)

ARTICOLI E SAGGI

Diritto ed emergenza sanitaria

Fabio Cintioli, Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario..... pag. 13

Biancamaria Raganelli, Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali » 35

Francesco Gaspari, Coronavirus, assistenza finanziaria dell'Unione europea e «sentieri interrotti della legalità» costituzionale. Per un ritorno alla Costituzione e alla sovranità nazionale..... » 63

Seconda parte

Francesco de Leonardis, Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente » 105

Enrico Lubrano, La soppressione dell'art. 120, comma 2-bis, c.p.a. (onere di immediata impugnazione delle ammissioni degli altri *competitors* nel processo-appalti, c.d. rito superaccelerato): un'occasione per la riespansione dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale » 131

Paola Lombardi, Forme di esclusione nella prospettiva del diritto amministrativo » 155

Mauro Renna, Stefano Vaccari, Raggruppamenti temporanei di imprese e avvalimento: relazioni giuridiche e principali criticità..... » 181

M.T. Paola Caputi Jambrenghi, Giuseppe Colella, PPI for a sustainable economy: sustainable supply chain management in the agri-food sector..... » 207

Giovanna Marchianò, La legalità algoritmica nella giurisprudenza amministrativa..... » 229

Giulio Peroni, Crisi e ricerca della stabilità economica nella prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale orientato allo sviluppo sostenibile » 259

Dario Scarpa, Analisi economico-giuridica del conto corrente tra prassi e tensione assiologica » 299

Antonio Leo Tarasco, Proprietary fragmentation and public-private management of UNESCO sites owned by the Italian state » 317

Scilla Vernile, Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo » 337

Gianmatteo Sabatino, Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea » 379

<i>Calogero Miccichè</i> , Efficienza e legalità nel commissariamento delle opere pubbliche: il commissario come responsabile unico dei progetti più complessi.....	»	419
<i>Laura Pergolizzi</i> , I principi dell'istruttoria nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Riflessi sul piano processuale	»	443
<i>Giuseppe Settanni, Manuela Ruggi</i> , Alcune considerazioni a proposito del prestito vitalizio ipotecario	»	463
<i>Pasquale Cuzzola</i> , La disciplina italiana dell' <i>equity crowdfunding</i> : varianti tipologiche, responsabilità e valore dell'informazione tra problema e sistema.....	»	489
<i>Lucrezia Anzanello</i> , Il sistema sanitario americano al test del Covid 19: la reazione degli <i>Health Care Sharing Ministries</i>	»	533
<i>Marco Di Lullo</i> , La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei "rifiuti": beni da valorizzare?	»	555
<i>Alessandro Di Martino</i> , L'amministrazione per algoritmi ed i pericoli del cambiamento in atto	»	599
<i>Nicola Dolci</i> , Gli effetti della Vigilanza prudenziale sulla performance di esercizio delle banche italiane nell'ambito del nuovo modello di <i>governance</i> economica europea .	»	635
<i>Emanuele Fazio</i> , Il problema delle competenze settoriali e l'adozione di un approccio olistico alla data-driven economy	»	653
<i>Enea Franza</i> , Il Piano d'azione europeo sulla finanza sostenibile: il punto sullo stato di realizzazione	»	679
<i>Costanza Gallo</i> , La pratica del <i>deaccessioning</i> . Una comparazione tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento inglese	»	707
<i>Manfredi Matassa</i> , Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione.....	»	733
<i>Gabriella Perotto</i> , La standardizzazione europea nel settore dell'ICT nell'era dell' <i>Internet of Things</i> : qualificazione giuridica e controllo di validità degli standard tecnici armonizzati	»	757
<i>Riccardo Samperi</i> , Le prospettive di riforma del MES nel processo di integrazione europea	»	773
<i>Simona Terracciano</i> , Le sanzioni amministrative pecuniarie e i rapporti contrattuali delle pubbliche amministrazioni	»	793
 <i>Dialoghi di diritto dell'economia</i>		
Fabio Cintioli <i>versus</i> Marco Mazzamuto: riformare i contratti pubblici?	»	847
 <i>Sezione di diritto internazionale dell'economia</i>		
NOTE SUI COLLABORATORI	»	911

Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente

Francesco de Leonardis

SOMMARIO: 1. L'ambiente come luogo elettivo di applicazione degli interventi sostitutivi. – 2. Classificazione degli interventi sostitutivi. – 3. La gestione dei privati e il deficit impiantistico. – 4. Gli interventi sostitutivi in materia di discariche abusive e di trattamento di acque reflue. – 5. I dieci punti chiave degli interventi sostitutivi. – 6. L'intervento sostitutivo come intervento "protesico" in funzione della riabilitazione. – 7. Il "privato" che si sostituisce al "pubblico inadempiente". – 8. La sostituzione del "pubblico inadempiente" con il "pubblico". – 9. Conclusioni.

1. *L'ambiente come luogo elettivo di applicazione degli interventi sostitutivi*

La fattispecie in cui un soggetto pubblico sostituisce un altro soggetto pubblico inadempiente costituisce sempre una sconfitta per l'ordinamento: esso implica che un'amministrazione di vario livello come ad esempio una Regione, una Provincia, una Città metropolitana o un Comune non sia riuscita a conseguire gli obiettivi di interesse generale che gli erano stati affidati dal legislatore e che qualche altra amministrazione, appunto straordinaria, venga chiamata a farlo al suo posto¹.

Le tematiche ambientali rappresentano un terreno di ampia applicazione di tali interventi sostitutivi perché le mancanze e gli inadempimenti delle ammini-

¹ Il tema dell'intervento sostitutivo viene studiato sia nell'ambito del diritto amministrativo (cfr. da ultimo ad es. M. R. Spasiano, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Diritto soc.*, 2017, 361 ss.; G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, Torino, 2013; M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004; C. Barbati, *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri, sanzioni, rimedi*, Milano, 1992) sia nell'ambito del diritto costituzionale con particolare riguardo all'art. 120 Cost. soprattutto dopo la l. costituzionale n. 3 del 2001 (cfr. ad es. C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; L. Buffoni, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007; S. Papa, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008; V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali: tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012; E. C. Raffiotta, *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Macerata, 2009; S. Pajno, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, 2007).

strazioni istituzionalmente deputate alla tutela di tale interesse sono purtroppo in questo settore all'ordine del giorno².

Non è questa la sede per chiedersi quali siano le cause di tali cattivi funzionamenti delle amministrazioni preposte in prima battuta alla tutela dell'ambiente, semmai se ne dirà in chiusura del presente contributo, si deve però prendere atto che l'alto tasso di inadempienza delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente sia purtroppo relativo a ciascuna delle matrici ambientali.

Si pensi alla matrice "aria" e ai problemi di inquinamento che quotidianamente si riscontrano specie nelle grandi città per violazione dei limiti per la concentrazione delle PM 10³; si pensi alla cattiva qualità dell'"acqua" sia ove essa venga destinata al consumo umano, che all'irrigazione, che alla balneazione o al cattivo stato degli impianti di depurazione delle acque reflue⁴; si pensi all'alta percentuale di "suoli" inquinati⁵; all'inquinamento del "mare"⁶ e ai problemi che alcuni tipi di plastiche e microplastiche causano alla biodiversità marina.

Una buona parte delle procedure di infrazione alla normativa europea aperte contro il nostro paese riguardano questioni di carattere ambientale⁷ e tra queste i casi più numerosi si riferiscono alla matrice acqua (gestione delle acque, acque reflue, qualità dell'acqua per il consumo umano) e alla matrice suolo (gestione delle discariche, dei rifiuti e bonifica di siti inquinati).

È sufficiente scorrere l'elencazione dei Commissari straordinari del Governo nominati ai sensi dell'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400, per rendersi conto dell'importanza degli interventi sostitutivi in questo ambito: su circa trenta Commissari straordinari attualmente operativi quasi un terzo sono stati nominati per risolvere questioni ambientali (realizzare discariche o impianti di depurazione che non sono stati fatti; realizzare bonifiche non effettuate etc.).

² G. Di Cosimo (a cura di), *L'Italia inadempiente*, Padova, 2012.

³ Per una visione d'insieme P. Bologna, *Inquinamento atmosferico*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 1 ss.

⁴ G. Le Pera, *Inquinamento idrico*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, cit., 51 ss.

⁵ Negli ultimi tempi l'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata in particolare sull'inquinamento del mare mettendo in secondo piano i problemi del suolo. Si dimentica però che il suolo è un ecosistema estremamente complesso e ricco di biodiversità e che oltre un quarto delle specie viventi sul pianeta vive nel suolo. A livello europeo le principali cause di degrado sono dovute alla contaminazione, con oltre 3 milioni di siti potenzialmente contaminati da attività industriali, all'uso dei pesticidi in agricoltura, alla progressiva perdita di superfici per trasformazioni urbane e infrastrutturali, alla diminuzione di carbonio organico con conseguente riduzione di fertilità e rilascio di CO₂ in atmosfera (fonte: Re Soil Foundation, 2020). Cfr. anche E. Buoso, *La tutela del suolo*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *Tutele parallele e norme processuali*, Padova, 2015, 569 ss.

⁶ G. Rak, *Profili di protezione ambientale del mare*, in P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, cit., 609 ss.

⁷ Al giugno 2019 su 71 procedure di infrazione aperte contro il nostro paese ben 23 riguardano questioni di carattere ambientale (il 35%).

Anche sul versante degli interventi sostitutivi, dunque, l'ambiente come per molti altri istituti (accesso, partecipazione, sussidiarietà, amministrazione consensuale, amministrazioni a rete, etc.) costituisce, in questo caso, purtroppo, un vero e proprio apripista.

2. *Classificazione degli interventi sostitutivi*

Il panorama degli interventi sostitutivi è abbastanza vasto e numerose sono le ipotesi che possono essere tipizzate al fine di operarne una classificazione.

Quando si pensa agli interventi sostitutivi si fa generalmente riferimento, come si è detto in apertura, ai casi in cui soggetti pubblici (che potremmo dire di secondo livello o straordinari) provvedono alla sostituzione di soggetti pubblici inadempienti (d'ora in poi "di primo livello" o ordinari)⁸.

Si tratta di ipotesi senz'altro importanti ma, dato che in materia ambientale sempre più spesso nel quadro attuale il mancato raggiungimento degli obiettivi dipende dalle omissioni di soggetti privati, volendo oggi operare una classificazione di tali interventi sostitutivi sarebbe opportuno mettere al primo posto il caso di soggetti pubblici che devono provvedere alla sostituzione di soggetti privati.

Un primo tipo di fattispecie è infatti quello in cui Commissari straordinari, che rappresentano il paradigma degli interventi sostitutivi, intervengono per realizzare o per gestire opere in luogo di privati.

Una tale ipotesi (soggetto pubblico che sostituisce soggetti privati) pone, come facilmente intuibile, problemi diversi (e addirittura più complessi) rispetto all'ipotesi in cui il pubblico sostituisce il pubblico, dal momento che i soggetti privati sono connotati da piena libertà di azione e che non hanno in via generale il dovere di compiere determinate attività. Ma di ciò si dirà in seguito limitandosi per ora ad avanzare nell'elencazione.

Accanto alla sostituzione del privato da parte del pubblico vi è poi il caso dei Commissari che devono sostituirsi a soggetti pubblici inadempienti che è quello più studiato in dottrina e fin da tempi antichi⁹. In questa categoria a sua volta si potrebbe distinguere in relazione al tipo di attività che non è stata posta in essere e che necessita appunto di una sostituzione: così ad esempio si potrebbe distingue-

⁸ Tra i contributi dei classici: F. Cammeo, *Il Commissario prefettizio come amministratore temporaneo del Comune*, in *Giur. It.*, III, 1908, 391 ss. Per le voci enciclopediche sul punto cfr. L. Raggi, voce *Il Commissario prefettizio*, in *Nuovo dig.it.*, vol. III, Torino, 1938, 367 ss.; R. Juso, voci *Commissario governativo e Commissario prefettizio*, in *Noviss.Dig.it.*, vol. III, 1981, 634; G. Berti, L. Tumiatei, voce *Commissario e Commissione Straordinaria*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 862; G. Rizza, voce *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, Roma, 1990.

⁹ Un'attenta disamina di tali ipotesi in G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, cit., in tutto il primo capitolo.

re il caso in cui l'attività da sostituire sia un'attività di programmazione o invece quello in cui sia un'attività provvedimentoale.

Un terzo tipo di classificazione potrebbe far perno sul tipo di atto che legittima la sostituzione del pubblico al privato o del pubblico di secondo grado dal pubblico di primo grado e distinguere a seconda che la sostituzione venga prevista da una legge, da un atto amministrativo o da un giudice (si pensi, con riferimento a quest'ultima ipotesi, alla sostituzione operata dal commissario *ad acta* in sede di giudizio di ottemperanza).

Si potrebbero ancora distinguere dai casi di sostituzione che potremmo chiamare "esterna" (soggetto che sostituisce soggetto), i casi di sostituzione all'interno dello stesso soggetto giuridico e che potrebbero essere definiti come atti di sostituzione "interna" (organo che sostituisce organo): una quarta categoria potrebbe essere allora quella in cui organi gerarchicamente superiori sostituiscono organi in posizioni di subordinazione (si pensi, ad esempio, all'ipotesi del Ministro che interviene in caso di default della Direzione Generale).

Ma vi è anche la singolare tipologia, che potrebbe costituire una quinta categoria classificatoria, in cui un soggetto privato sostituisce un soggetto pubblico: è il caso del Consorzio CONAI, soggetto privato senza scopo di lucro che si occupa della gestione dei rifiuti di imballaggio, che, come si vedrà, per legge sostituisce i Comuni che non svolgono in modo corretto la raccolta differenziata.

Si tratta dal punto di vista sistematico di un caso molto particolare perché il legislatore in questo caso individua un soggetto privato, un sistema di EPR, come "riparatore" di un inadempimento di un soggetto pubblico¹⁰.

Vi è infine quella che, se forse non si può chiamare sostituzione in senso tecnico, rappresenta comunque un fenomeno ascrivibile agli interventi sostitutivi.

Ci si riferisce alla Commissione bicamerale sul ciclo dei rifiuti che da organo straordinario, dapprima monocamerale e poi bicamerale¹¹, di fatto è diventata un organo ordinario dal momento che da ormai sette legislature¹² si affianca con

¹⁰ In materia di responsabilità estesa del produttore si v. P. Dell'Anno, *Disciplina della gestione dei rifiuti in Trattato di diritto dell'ambiente*, volume II, cit.; S. Benvenuti, *Raccolta, Gestione e Smaltimento dei rifiuti in Italia. La complessità del quadro normativo e del riparto delle competenze in Produzione, Gestione, Smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra Diritto, Tecnologia, Politica*, G. C. Feroni (a cura di), Torino 2014; G. Garzia, *La responsabilità e i costi della gestione dei rifiuti. La responsabilità estesa del produttore in La nuova disciplina dei rifiuti*, F. Giampietro (a cura di), Milano, 2011; A. Scarcella, *Il Decreto di Recepimento della Direttiva - Quadro Sui Rifiuti (2008/98/Ce) tra Modifiche, Abrogazioni E Novità*, in *Cass. pen.*, 2011, 4, 1302B; M. Chilosì, *Quali profili di responsabilità per il produttore del bene lungo la filiera di gestione?*, in *Ambiente&Sicurezza*, n. 2 del 8 febbraio 2011; *La Responsabilità estesa del Produttore in L'Italia del Riciclo*, 2015.

¹¹ La prima Commissione d'inchiesta venne istituita nel 1994 nella XII legislatura, operò per due anni (fino al 1996) ed era una Commissione monocamerale che aveva come Presidente l'on. Massimo Scalia. Dalla seconda Commissione in poi si è trattato sempre di commissioni bicamerali.

¹² Com'è noto ogni Commissione d'inchiesta segue le sorti della legislatura: viene istituita all'inizio della legislatura, normalmente con legge, e termina con una relazione conclusiva alla fine della legislatura: le legisla-

la sua azione ai vari soggetti che istituzionalmente si occupano di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente come il Ministero dell'Ambiente, l'ISPRA, le Regioni, gli enti locali e gli enti parco, ma anche alcune autorità indipendenti come l'AGCM e l'ARERA¹³.

Si tratta di un soggetto che viene assai spesso “dimenticato” nelle trattazioni di carattere generale sul diritto dell'ambiente¹⁴ e il cui ruolo, nonostante non manchino lavori sulle inchieste parlamentari in generale¹⁵, non risulta ancora analizzato specificamente proprio in relazione alla materia ambientale e che, invece, come vedremo, appare particolarmente importante al fine di dare un giudizio sulle gestioni commissariali nel settore.

Nel corso del presente lavoro cercherò di esaminare tali distinte ipotesi, di esprimere qualche valutazione su tali commissariamenti e di formulare qualche ipotesi ricostruttiva.

3. *La gestione dei privati e il deficit impiantistico*

Una delle cause della proliferazione dei commissariamenti in materia ambientale è costituita indubbiamente dal cd. deficit strutturale impiantistico: tale carenza si avverte nel nostro paese in modo tangibile con particolare riferimento alla materia della gestione dei rifiuti e a quella delle acque.

Com'è noto, infatti, per una corretta gestione dei rifiuti o delle acque sono necessari una pluralità di impianti (non avrebbe senso una raccolta differenziata se poi non vi fossero gli impianti di trattamento come i TMB – trattamento meccanico biologico –, impianti di riciclaggio o di compostaggio e finanche le discariche) ed è proprio il lavoro che si svolge in tali impianti che consente il raggiun-

ture che hanno visto la presenza di una Commissione d'inchiesta in materia di rifiuti sono appunto la XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII fino all'attuale legislatura (la XVIII).

¹³ Sebbene istituzionalmente non si occupino di ambiente, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'ARERA sono diventate fondamentali per la tutela dell'ambiente in conseguenza dell'ampliarsi del ricorso agli strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente.

¹⁴ Cfr. ad es. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, II ed., Torino, 2015, che pur essendo tra i più recenti e completi manuali di diritto dell'ambiente non fa cenno nelle parti relative all'organizzazione della tutela ambientale alle Commissioni d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti. Anche i due più recenti trattati di diritto dell'ambiente (P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit. e R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Torino, 2014) non menzionano le Commissioni d'inchiesta tra i soggetti “istituzionali” preposti alla tutela dell'ambiente.

¹⁵ Cfr. ad es. B. Caravita di Toritto, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia, Il Parlamento*, L. Violante (a cura di), Torino, 2001, 727 ss.; F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, 1999; P. Tanda, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Regione Toscana, Firenze, 1997 con ivi una completa bibliografia; A. Pace, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XX, Milano, 1970; G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, Rimini, 1985; S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954; G. Recchia, *L'informazione nelle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, 1979. Tra la dottrina più risalente cfr. A. Ferraciu, *Inchiesta politica*, in *Il Digesto italiano*, vol. XIII, Milano, 1902, 496 ss.

gimento degli obiettivi ambientali di riciclaggio e di recupero che in modo sempre più stringente ci pone il diritto europeo.

Ma, ed è qui, un primo aspetto critico del problema, la realizzazione di tali impianti viene affidata dalla legislazione vigente non tanto a soggetti pubblici quanto invece, almeno nella gran parte dei casi, a soggetti privati.

Per fare degli esempi si pensi alla gestione del rifiuto organico che nel suo fine vita necessita di impianti di compostaggio (in Italia ce ne sono circa trecento e sono tutti di proprietà di soggetti privati) o alla selezione del rifiuto plastico che necessita di impianti di selezione (i cd. CSS in Italia sono una trentina e sono tutti privati).

E, si noti, si tratta di impianti assolutamente necessari per la gestione dei relativi flussi di rifiuti, nel senso che non se ne può prescindere per raggiungere gli obiettivi che ci vengono imposti dal diritto europeo e da ultima dal cd. pacchetto economia circolare.

Dato, dunque, che ognuno di questi impianti generalmente è realizzato e gestito da soggetti privati, questi ovviamente lo realizzano, investono e lo gestiscono nella misura in cui sia economicamente conveniente per loro.

Orbene il fatto che segmenti importanti e imprescindibili della gestione dei rifiuti vengano gestiti da soggetti privati senz'altro "scarica" il sistema pubblico dai relativi oneri organizzativi ed economici ma d'altra parte comporta una situazione di aleatorietà e di variabilità molto particolare in relazione al conseguimento degli obiettivi.

Del tutto legittimamente, infatti, in base a proprie valutazioni (sia economiche sia di altro tipo) un imprenditore potrebbe decidere di non entrare in questo tipo di business (in questo modo alcune zone del nostro paese resterebbero senza impianti); potrebbe decidere in un primo momento di operare e poi di non proseguire; o, ancora, potrebbe decidere di limitare la sua attività solo a determinati flussi di rifiuti più remunerativi.

Sono proprio queste le situazioni in cui si sono generate quelle criticità che in molti casi hanno reso necessario l'intervento da parte del pubblico secondo uno schema che tendenzialmente si ripete: in caso di default dei privati dapprima intervengono le amministrazioni istituzionalmente deputate alla tutela dell'interesse ambientale, poi gli organi straordinari di primo livello e dopo ancora, come vedremo, gli organi straordinari dei livelli successivi.

Così da una rapida analisi degli otto Commissari straordinari che attualmente stanno operando in materia di tutela dell'ambiente¹⁶ si evidenzia come essi

¹⁶ In base a quanto prevede l'art. 11 della l. n. 400/1988 che dispone «al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali può procedersi alla nomina di Commissari straordinari di Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri fissate dalla leg-

in gran parte rispondono alla necessità di sostituire soggetti privati che non hanno realizzato impianti o non li gestiscono in modo efficace.

Si pone qui il tema molto delicato, quello del rapporto tra mercato e poteri pubblici: un sistema in cui convivono per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, e quindi devono essere necessariamente integrati, soggetti pubblici e soggetti privati (non a caso tra i principi essenziali della tutela ambientale, oltre a quelli "classici" direttamente menzionati dall'art. 191 TFUE vi è quello di integrazione) pone problematiche diverse da quelle tradizionali in cui il pubblico sostituisce il pubblico.

Per definirne i confini conviene ora approfondire le ipotesi di applicazione concreta di tali interventi sostitutivi per tentare di trarne indicazioni di carattere generale.

4. *Gli interventi sostitutivi in materia di discariche abusive e di trattamento di acque reflue*

Tra le numerose ipotesi di soggetti pubblici che sostituiscono soggetti privati inadempienti¹⁷ due ipotesi appaiono particolarmente rilevanti da un punto di vista sistematico, quella del Commissario Straordinario per la Bonifica delle Discariche Abusive e quella del Commissario Straordinario Unico per la Depurazione.

I due organi, pur occupandosi di questioni diverse (discariche e acque), hanno due caratteristiche in comune: la prima è che si tratta di organi straordinari istituiti non per risolvere un problema localmente individuato ma una categoria di casi aventi lo stesso oggetto su tutto il territorio nazionale e la seconda che sono Commissari a loro volta istituiti per sostituire Commissari (una sorta di commissariamento di secondo livello).

Da questo secondo punto di vista è appena il caso di sottolineare come appaia singolare che quando un privato non funziona si nomina un Commissario e quando questo a sua volta non funziona, si nomina un super Commissario

ge». La nomina è disposta con d.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

¹⁷ Un caso interessante per i contrasti che ha dato luogo la nomina del Commissario con le amministrazioni locali è quello del Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Corogli nominato con d.P.R. 3 ottobre 2018 per un triennio. Il Commissario è stato nominato sulla base dell'art. 33 comma 11 del d.l. 133/2014 (cd. Sblocca Italia) e la sua nomina è stata fortemente osteggiata dalle amministrazioni locali. Vi sono poi alcuni Commissari per la bonifica di siti specifici (Arsenale Militare dell'Isola della Maddalena e Taranto) e Commissari nominati per altri interventi (impianti di depurazione a Bari, tronco idrico del Basento e impianto di depurazione Napoli est). In passato è stata molto rilevante la questione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania che ha visto avvicinarsi una decina di Commissari tra Prefetti, Presidenti della Regione e altri soggetti (come il Capo della Polizia).

(o Commissario Unico) in un crescendo che conduce ad una moltiplicazione *ad infinitum* dei Commissari.

Passando all'analisi del primo dei due settori indicati si può partire dalla considerazione che il diritto europeo e quello nazionale prevedono che i rifiuti di vario genere vengano smaltiti in luoghi appositi dotati di una serie di caratteristiche tecniche volte fondamentalmente a contenere gli impatti negativi sull'ambiente che tali rifiuti in ogni caso producono (impatti odorigeni, percolato che può finire in falda etc.): le cd. discariche.

Non viene consentito ovviamente che i rifiuti vengano abbandonati sul territorio: quando ciò avviene si realizza l'ipotesi delle cd. discariche abusive.

È proprio con riferimento ad esse che negli ultimi venti anni si sono susseguiti una serie di eventi particolarmente significativi (la Corte di Giustizia è dovuta intervenire due volte) che sono culminati in una serie di interventi sostitutivi: come vedremo è stata nominata una prima schiera di Commissari straordinari, poi questi sono stati sostituiti da altri Commissari (i Presidenti delle Regioni) e, ancora, questi ultimi sono stati a loro volta sostituiti da un Commissario Unico in una sorta di "Commissariamento esponenziale".

Il Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale (che rappresenta l'ultimo arrivato tra i Commissari), è stato nominato nel marzo 2017 per gestire una sessantina di discariche su tutto il territorio nazionale (alle quali successivamente se ne sono aggiunte un'altra ventina)¹⁸ e la sua nomina ha costituito il punto finale di una lunga storia precedente.

Il punto di inizio si può trovare in una serie di denunce, avvenute nel 2002, sulla base delle quali la Commissione europea decise di controllare l'osservanza da parte del nostro paese degli obblighi imposti dalle direttive in materia di discariche¹⁹.

Gli organi europei verificarono dunque che sul territorio italiano vi era un considerevole numero di discariche (più di duecento) in cui i gestori non avevano garantito il riciclaggio o lo smaltimento dei rifiuti in modo tale da non mettere in pericolo la salute dell'uomo e da non utilizzare procedimenti o metodi che potessero recare pregiudizio all'ambiente, nonché un considerevole numero di siti di smaltimento incontrollato di rifiuti.

Lo Stato italiano venne, dunque, condannato dalla Corte di Giustizia qualche anno dopo, e precisamente nel 2007²⁰, per essere venuto meno, in modo

¹⁸ L'istituzione di tale Commissario rappresenta il punto finale di una vicenda iniziata con una serie di denunce, di interrogazioni parlamentari, di articoli di stampa, nonché con la pubblicazione, avvenuta il 22 ottobre 2002, di un rapporto del Corpo forestale dello Stato, che evidenziava l'esistenza di un gran numero di discariche illegali e non controllate in Italia.

¹⁹ Si trattava delle direttive 75/442, 91/689 e 1999/31.

²⁰ Con la sentenza Corte di Giustizia 26 aprile 2007 C-135/05.

generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti ad esso incombenti²¹, in quanto non aveva adottato tutti i provvedimenti necessari all'attuazione delle suddette disposizioni.

A seguito della pubblicazione di tale sentenza iniziarono così una serie di interlocuzioni tra lo Stato italiano e la Commissione volte a verificare se (finalmente) il nostro paese avesse adottato tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione al suddetto provvedimento giurisdizionale.

Si accertò però nuovamente, purtroppo, che nella gran parte delle Regioni italiane, nonostante il Governo italiano avesse nominato dei Commissari Straordinari per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a partire dal 2009²² (poi sostituiti dai Presidenti delle Regioni nel 2014²³), continuavano ad essere presenti centinaia di discariche del tutto abusive o comunque non conformi alla legislazione europea²⁴.

Di fronte a tali evidenze lo Stato italiano venne a condannato nel 2014²⁵ a pagare varie decine di milioni di euro all'anno a titolo di penalità²⁶.

Fu subito dopo tale sentenza, nel 2015²⁷, che si nominò quella che si potrebbe definire come la terza tornata del commissariamento: dopo i primi Commis-

²¹ Ai sensi delle disposizioni degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689 nonché dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31.

²² Tali Commissari venivano individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il MATTM e le Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 240, della l. 23 dicembre 2009, n. 191.

²³ In base al d.l. 91/2014 conv. in l. n. 116/2014.

²⁴ In particolare si accertò allora che sul territorio di 18 delle 20 Regioni italiane esistevano ancora 218 discariche non conformi agli articoli 4 e 8 della direttiva 75/445. In secondo luogo, dall'esistenza di tali 218 discariche abusive la Commissione ha desunto che inevitabilmente esistevano discariche in esercizio prive di autorizzazione, in violazione dell'articolo 9 della stessa direttiva. In terzo luogo, la Commissione ha osservato che 16 di tali 218 discariche non conformi contenevano rifiuti pericolosi senza che fossero rispettate le prescrizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. In ultimo luogo, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica italiana non avesse fornito, relativamente a 5 discariche esistenti alla data del 16 luglio 2001, la prova che queste fossero state oggetto di un piano di riassetto oppure di un provvedimento definitivo di chiusura ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 1999/31.

²⁵ Con la sentenza Corte Giustizia, 2 dicembre 2014, C-196/13.

²⁶ In particolare lo Stato italiano è stato condannato a pagare una somma penalità semestrale di euro 42.800.000, dal quale saranno detratti euro 400.000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed euro 200.000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Annualmente, dunque, lo Stato italiano è stato condannato a pagare circa 80 milioni di euro.

²⁷ L'art. 1, comma 814, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 introdusse il comma 2 *bis* nell'art. 41 della l. 24 dicembre 2012, n. 234 per il quale «nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguen-

sari straordinari e dopo i Presidenti delle Regioni venne nominato l'attuale Commissario Unico (che sostituì i Commissari che a loro volta avevano sostituito i Commissari).

Ed è proprio a tale commissario che è stato affidato il risanamento di varie decine di discariche²⁸ a partire, come si è detto, dal 2017 e che a quanto risulta ha svolto finora un lavoro assai efficace.

Passando ora all'analisi del secondo dei due settori indicati si può ricordare che la corretta gestione delle acque reflue "sporche" (quelle che costituiscono gli output degli agglomerati urbani) esige l'esistenza di impianti *ad hoc* che si occupino di "purificare" l'acqua prima di reimmetterla nell'ambiente.

In tal senso la direttiva sulle acque 91/271 prevedeva che gli Stati membri provvedessero affinché tutti gli agglomerati urbani superiori ad un certo numero di abitanti fossero provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane e che queste fossero sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente.

Orbene da una serie di accertamenti compiuti a partire dalla metà degli anni 2000 era emerso che varie decine di agglomerati urbani nel nostro paese erano del tutto privi di tali reti fognarie²⁹ e che altri paesi pur possedendo tali reti fognarie non disponevano degli impianti di trattamento³⁰: si trattava, quindi, di due ipotesi quella di Comuni senza reti fognarie e privi altresì di impianti di trattamento e quella di Comuni dotati di reti fognarie ma invece privi di impianti di trattamento.

La questione era stata portata all'attenzione delle istituzioni europee e con due pronunce successive del 2012 e del 2014³¹ la Corte di Giustizia aveva dichiarato l'inadempimento della Repubblica Italiana.

A quel punto, nel 2014, era intervenuto il legislatore nazionale con un primo decreto legge³² con cui si prevedeva la possibilità di attivazione del potere sostitutivo attraverso la nomina di una pluralità di Commissari e tali commissari erano stati effettivamente nominati.

ti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo».

Il successivo comma 2 *ter* stabilisce che «il commissario di cui al comma 2-bis esercita le facoltà e i poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

²⁸ Inizialmente, nel marzo 2017, il loro numero era di 58 poi aumentato, nel novembre 2017, di ulteriori 22 discariche.

²⁹ Tra di essi, ad esempio in Calabria, Acri, Siderno, Castrovillari, Lamezia Terme, Mesoraca, Montebello Ionico, Motta San Giovanni, Reggio Calabria, Rende, Sellia Marina, Soverato, Strongoli.

³⁰ Tra di essi, ad esempio sempre in Calabria, Acri, Siderno, Castrovillari, Montebello Ionico, Motta San Giovanni e la stessa Reggio Calabria.

³¹ Si tratta delle sentenze della Corte di Giustizia del 19 luglio 2012 C-565/10 e del 10 aprile 2014 C-85/13.

³² Si tratta del d.l. n. 133/2014 convertito nella l. 164/2014.

Dato però che anche l'opera di tali commissari straordinari si era rivelata insufficiente, come dimostra il fatto che negli anni successivi erano intervenute due nuove procedure di infrazione, il legislatore è dovuto intervenire nuovamente.

Con un nuovo decreto legge nel 2016³³ è stata dunque prevista la nomina di un Commissario Unico³⁴ che, come nel caso delle scariche abusive, sostituì i Commissari.

Il Commissario Straordinario Unico per l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani nominato nel 2017 ha dunque iniziato ad operare per risolvere il problema della mancanza di reti fognarie e di impianti di trattamento in varie decine di Comuni del nostro paese³⁵.

Il legislatore ha attribuito ad esso una doppia funzione: in alcuni casi solo di coordinamento (dove c'era già un soggetto realizzatore di opere) e in altri casi di realizzazione diretta degli interventi (in circa il 60% dei casi) e in quest'ultimo caso il Commissario svolge le funzioni di vera e propria stazione appaltante.

5. *Gli interventi sostitutivi e le Commissioni bicamerale rifiuti*

Un formidabile aiuto per la sistematizzazione delle gestioni commissariali si trova nelle relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (d'ora in poi brevemente "Commissione bicamerale rifiuti")³⁶ di cui si è detto, succedutesi nelle varie legislature³⁷.

³³ Si tratta del d.l. 213/2016 convertito nella l. n.18/2017.

³⁴ Nominato con d.P.R.

³⁵ Il suo obiettivo è quello di riportare al rispetto del diritto europeo e nazionale ben 104 agglomerati in 12 Regioni (la gran parte di essi sono in Sicilia, poi seguono Calabria e Campania) e che sono oggetto delle prime due sentenze della Corte di Giustizia (le altre due procedure di infrazione riguardano altre centinaia di agglomerati).

³⁶ Si tratta di organo importante anche per l'esercizio di funzioni che potremmo definire di *moral suasion* (si tratta in sostanza di "facilitatori" dei rapporti tra autorità pubbliche) che si sono aggiunte e si sono progressivamente sviluppate accanto alla funzione istituzionale primaria che è rimasta quella istruttoria o conoscitiva finalizzata al futuro indirizzo del potere legislativo.

La funzione di *moral suasion* era stata stigmatizzata da un passo della relazione finale della Commissione presieduta dall'on. Barbieri per la quale «a più riprese, la Commissione si è trovata, in relazione a situazioni di criticità esistenti in diverse parti del territorio nazionale per ciò che attiene alla gestione del ciclo dei rifiuti, e in presenza di condizioni di sostanziale paralisi degli ordinari processi decisionali, ad esercitare, come ricordato in precedenza, un ruolo di moral suasion in funzione dell'affermazione presso le comunità e gli enti territoriali di un clima favorevole alla realizzazione delle misure necessarie per l'organizzazione di un ordinato ciclo dei rifiuti» doc. XXIII n. 8, Relazione finale, (Relatore: sen. Roberto Barbieri) approvata nella seduta del 27 febbraio 2008.

³⁷ L'attuale Commissione bicamerale rifiuti, nell'attuale XVIII legislatura, è stata istituita con la l. 7 agosto 2018, n. 100 recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

I lavori delle vari Commissioni bicamerali rifiuti³⁸ si sono, infatti, sempre conclusi con un'ampia relazione finale (della quale da una parte della dottrina è stato messo in evidenza il peculiare carattere "politico" e non giudiziario³⁹), che contiene quegli esiti istruttori dei lavori della Commissione che sarebbero dovuti servire al Parlamento per esercitare il potere legislativo in relazione a singole tematiche e che possono essere molto utili, partendo dallo specifico settore dei rifiuti, al fine di tratteggiare i punti fondamentali degli interventi sostitutivi in materia ambientale.

Il primo punto che si può dedurre dall'analisi di tali relazioni è quello che potremmo chiamare il problema dell'ordinarietà dello straordinario ossia dell'estensione abnorme dell'intervento sostitutivo in materia ambientale.

In tutte le relazioni delle Commissioni si parte proprio dalla considerazione che il commissariamento in materia ambientale è diventato in molte Regioni una vera e propria regola generale⁴⁰ e i lavori delle varie Commissioni si sono strutturati sempre come un'analisi di tali casistiche⁴¹.

Nella relazione della Commissione Russo del 2006, ad esempio, si legge che «invero, la delega di poteri straordinari per qualità, natura e durata, unitamente alla specificità dei poteri normativi attribuiti agli stessi Commissari straordinari [...], se da un lato hanno indotto l'autorità amministrativa a limitare "l'esercizio generale delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti", dall'altro hanno rafforzato la grave circostanza che in talune Regioni – in tema di gestione del ciclo dei rifiuti – ciò che doveva essere emergenziale, circoscritto e "straordinario" (anche in ordine alla durata temporale), è diventato pressoché stabile ed "ordinario"», il tutto con notevole ripercussione anche sulle tensioni economico-sociali da esso scaturenti.

³⁸ Dopo una prima Commissione monocamerale, nell'ambito della XIII legislatura (1996/2001) venne istituita una seconda Commissione, questa volta bicamerale, che continuò ad essere presieduta dall'on. Scalia; la terza operò dal 2001 al 2006 nell'ambito della XIV legislatura ed ebbe come Presidente l'on. Paolo Russo; la quarta venne istituita nell'ambito della XV legislatura (2006/2008) e venne presieduta dall'on. Roberto Barbieri; la quinta, che è durata in carica ben cinque anni, è stata presieduta dall'on. Gaetano Pecorella ed ha operato nell'ambito della XVI legislatura (2008/2013). La penultima Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti istituita con la l. 7 gennaio 2014, n. 1 opera a partire dall'ottobre 2014 e venne presieduta dall'on. Bratti del PD e vede come vicepresidenti gli on. Vignaroli del M5S e l'on. Augello dell'NCD.

³⁹ A. Pace, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. Dir.*, cit., 1025.

⁴⁰ Nella relazione finale della Commissione istituita nella XII legislatura (1996-2001) si legge che «nel settembre 1999, la Commissione rilevava che, nonostante una maggiore "tensione" di natura ambientale riscontrata in molte regioni dopo l'entrata in vigore del "decreto Ronchi", le situazioni di emergenza connesse al ciclo dei rifiuti andavano progressivamente moltiplicandosi e che, in alcune situazioni, le emergenze di natura ambientale andavano assumendo formule sempre più stabili, fino a rappresentare modalità di governo caratterizzate da una sorta di "straordinaria normalità" delle gestioni».

⁴¹ Sempre nella medesima relazione si legge che la Commissione «deliberava, pertanto, di procedere ad un'analisi delle realtà territoriali colpite da provvedimenti di commissariamento, disposti in relazione ad eventi connessi alla produzione, raccolta, trasporto o smaltimento dei rifiuti solidi urbani o speciali».

Il secondo punto che si può evincere dall'analisi delle relazioni finali delle Commissioni Rifiuti è quello delle «cause o delle ragioni generatrici di tali interventi sostitutivi»⁴².

Dalle varie relazioni emerge che le cause delle gestioni commissariali possono essere riassunte in due principali: da una parte la cattura delle amministrazioni locali da parte del territorio che impedisce scelte difficili e, dall'altra, la presenza di privati che non collaborano⁴³.

Ed infatti quando si tratta di adottare una scelta scomoda per il territorio (ad esempio la localizzazione di una discarica o di un impianto di trattamento di rifiuti) l'amministrazione competente tende a rinviare il problema all'amministrazione successiva pur di non perdere consenso elettorale (specie nei casi in cui il programma elettorale che ne aveva a suo tempo consentito l'insediamento era proprio incentrato nel non far approvare una discarica o un impianto nel proprio territorio).

E così in un quadro di successivi rinvii il problema diventa ineludibile, magari genera sanzioni, e alla fine legittima l'intervento sostitutivo anzi, *rectius*, gli interventi sostitutivi.

Il terzo punto enucleabile dalle relazioni è quello dell'«efficacia di tali interventi sostitutivi»⁴⁴.

Il giudizio al riguardo non è positivo: in una relazione si legge testualmente che «va annotata la performance complessivamente negativa dell'istituto commissariale, incapace di imprimere quella accelerazione necessaria per la fuoriuscita dall'emergenza, accelerazione, peraltro, che costituiva la ragione costitutiva dell'attribuzione al commissario straordinario della delega in materia di gestione dei rifiuti»⁴⁵.

Sempre per tale Commissione l'istituto commissariale non solo non ha funzionato come fattore di semplificazione del quadro normativo e gestionale ma

⁴² Ed infatti le varie relazioni si pongono dichiaratamente gli obiettivi di «accertare le cause generatrici delle singole situazioni di allarme ed a fare emergere le eventuali connesse responsabilità di carattere amministrativo e di natura politica».

⁴³ Resta però fermo il convincimento della Commissione che la vicenda dei commissariamenti costituisce un chiaro segnale, non solo dei gravissimi ritardi di cultura ambientale nelle amministrazioni locali, ma anche un inequivoco allarme sui fortissimi condizionamenti che gravano sui settori imprenditoriali che si occupano delle varie fasi del ciclo. Inoltre, la carenza e l'inconsistenza dei controlli rappresentano una riprova di come quei condizionamenti pesino anche sulle amministrazioni locali e di come, nelle realtà esaminate, sia vero e presente quell'intreccio tra criminalità, politica ed imprenditoria cui i magistrati più volte hanno fatto riferimento. Gli enormi profitti che derivano dalle gestioni di tutte le fasi del ciclo dei rifiuti costituiscono infine elementi fortissimi di resistenza a cambiamenti ed alla ricerca di soluzioni. Le alterazioni di mercato che conseguono tale modo di operare finiscono inevitabilmente, come la Commissione ha avuto in più occasioni modo di denunciare, col procurare l'allontanamento dell'imprenditoria sana dal settore e, quindi, con il rappresentare un ulteriore elemento di rigidità del sistema.

⁴⁴ Le varie relazioni si pongono l'obiettivo di «controllare se i rimedi adottati avessero effettivamente inciso sulle situazioni a rischio, eliminando le cause che avevano determinato le emergenze» e di «valutare l'impatto nell'ambiente e nel tessuto economico e sociale di ogni singola emergenza».

⁴⁵ Commissione Barbieri istituita nella XV legislatura.

addirittura ha costituito un elemento di ulteriore complicazione, nei fatti dilatando i tempi di adozione dei piani e, conseguentemente, di attuazione di un ciclo integrato dei rifiuti⁴⁶.

Il quarto punto che si deduce dall'analisi delle relazioni è quello del tentativo di «verifica degli strumenti normativi e amministrativi utilizzati»⁴⁷.

A tal fine le varie Commissioni rifiuti hanno esaminato varie realtà territoriali⁴⁸ e approfondito «unitamente ad aspetti specifici delle singole emergenze, la pertinenza dello strumento normativo su cui poggiano i commissariamenti ed ai poteri e prerogative delle varie articolazioni del Governo che concorrono alla dichiarazione dello stato di emergenza nonché a disporre il regime commissariale, sia ai vari profili relativi al sostanziale regime di concertazione da cui hanno preso il via i vari commissariamenti; inoltre profili attinenti ai contenuti delle ordinanze, alle figure ed ai poteri dei commissari delegati, alla durata dei singoli provvedimenti ed alla legittimazione dei continui rinnovi (fino oltre i sette anni) in un sistema normativo legittimato dalla straordinarietà, eccezionalità ed urgenza del provvedimento».

Assai spesso soprattutto nel primo periodo si è a tal fine messo in evidenza l'«intreccio di competenze tra il Ministero dell'ambiente e quello dell'interno» e dell'uso improprio dello strumento normativo di protezione civile utilizzato dal Governo per dare vita all'istituto del Commissariamento con riferimento alla materia dei rifiuti⁴⁹.

Ed infatti per la Commissione «si tratta, è bene ricordarlo, del ricorso ad uno strumento ideato per gli accadimenti inquadrabili nella “protezione civile” e governati da sistemi giuridici che pongono il Ministero dell'interno al centro di

⁴⁶ Vi è, poi, da considerare un ulteriore dato che ha pesato non poco sui tempi di realizzazione di una trama organica di interventi nelle Regioni in questione: la frequente rivisitazione che hanno subito i piani ad ogni mutamento degli indirizzi, soprattutto politici, di governo delle Regioni. Ciò ha determinato non solo un oggettivo rallentamento dei tempi ma spesso una rimodulazione di scelte talora non pienamente ancorate alle peculiarità delle realtà territoriali, spesso ponendosi obiettivi che, pur condivisibili in astratto, hanno trovato e trovano nel concreto dispiegarsi non poche difficoltà di realizzazione.

⁴⁷ Le varie Commissioni si sono poste espressamente l'obiettivo di «verificare la congruità della normativa che disciplina l'istituto del commissariamento e ad analizzare l'idoneità e l'attualità dello strumento» anche al fine di «formulare proposte per eventuali modifiche di carattere normativo ed amministrativo».

⁴⁸ Le realtà esaminate hanno riguardato le regioni Campania, commissariata nel febbraio 1994; Puglia, commissariata (novembre 1994); Calabria, commissariata (settembre 1997); Sicilia, (gennaio 1999). Nessuno dei citati regimi commissariati a tutt'oggi risulta essere cessato. Sono state anche esaminate due altre realtà oggetto di provvedimento di commissariamento: quella della città di Milano e quella della provincia di Roma, la prima legata alla situazione della discarica di Cerro Maggiore e conclusasi con l'adozione di misure per la raccolta differenziata che, per taluni profili, hanno anticipato alcune previsioni del «decreto Ronchi»; la seconda occasionata dalla previsione dello straordinario afflusso di visitatori nella capitale per il Giubileo del 2000.

⁴⁹ In esito alla complessa e lunga attività d'inchiesta è scaturito un quadro strutturale ed operativo che denuncia, in primo luogo, come lo strumento normativo utilizzato dal Governo per dare vita all'istituto del commissariamento (articolo 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225 – Istituzione del servizio nazionale della protezione civile) sia improprio e scarsamente aderente alle peculiarità scaturenti dalle emergenze rifiuti.

poteri decisori e di intervento; poteri che invece, nei casi di specie, non vengono esercitati da quel dicastero perché privo di competenze funzionali. A parte il contenzioso giuridico sorto e le evidenti forzature ermeneutiche risolte con un certo imbarazzo dalla Corte costituzionale, è certamente fuori dubbio che l'attuale articolazione delle attribuzioni ministeriali non consente al ministro dell'interno di svolgere le funzioni ed i compiti propri del Ministero dell'ambiente»⁵⁰.

Quella che può essere considerata come la quinta conclusione dei lavori delle varie Commissioni fa riferimento alle «attività oggetto di sostituzione».

Nella relazione di una delle Commissioni si legge che «è da aggiungere, poi, che lo stesso articolarsi dei compiti affidati ai commissari delegati (soprattutto ai commissari presidenti delle giunte regionali) sembra confliggere con attività caratterizzate dalla necessità ed urgenza. Si tratta, come è emerso nel corso dell'inchiesta, per di più di compiti di programmazione e di predisposizione di piani; di compiti quindi assai complessi, che prevedono concertazioni e lunghi iter procedurali e che appartengono all'attività di programmazione e di amministrazione complessiva della giunta e del consiglio regionale. Non a caso, i poteri straordinari sono stati assegnati a quegli stessi soggetti che avrebbero dovuto provvedere in base alle ordinarie competenze istituzionali»⁵¹.

Spesso, peraltro, l'intervento sostitutivo attribuisce competenza ad un organo monocratico dove istituzionalmente deve agire un organo collegiale⁵².

Un sesto punto evidenziabile è quello del "tema del consenso" che grava sugli organi elettivi e che condiziona le scelte dei commissari⁵³.

⁵⁰ I rappresentanti del Ministero dell'interno e della protezione civile hanno denunciato come l'attuale sistema dell'emergenza rifiuti releggi quegli organi a funzioni meramente notarili di emanazione di provvedimenti ideati ed istruiti da altri. Peraltro, il Ministero dell'interno, non avendo né attribuzioni funzionali né compiti, non si sente neppure coinvolto nelle responsabilità che conseguono l'espletamento della funzione. Allo stato attuale, sembra rappresentare un mero passaggio procedurale che deve solo impegnarsi a non costituire occasione di ritardo nell'emanazione dei pareri e provvedimenti di competenza.

Ancora, il frazionamento (o, meglio, il sovrapporsi) delle competenze in capo ai due dicasteri non indica con chiarezza a quali organi spetti la valutazione dell'operato dei commissari e sulla base di quali parametri debbano essere misurati i risultati, anche al fine della cessazione dello stato di emergenza ovvero della sua proroga. Infatti, il perpetuarsi del regime di proroga, che per alcune regioni dura ormai da ben sette anni, denuncia in modo evidente come sia inconsistente il ricorso allo strumento straordinario di cui all'articolo 5 della l. n. 225/1992.

⁵¹ In presenza di tali anomalie che, come sopra è stato dimostrato, non si risolvono in meri aspetti formali ma generano vere e proprie disfunzioni nella stessa gestione e controllo delle crisi sulle quali si è intervenuti, la Commissione è del parere che il Governo debba procedere ad un'approfondita verifica sulla congruità dello strumento normativo cui finora ha fatto ricorso, richiedendo, laddove lo ritenga necessario, che il Parlamento fornisca uno strumento più rispondente alle emergenze rifiuti del tipo di quelle citate.

⁵² «Peraltro, il nuovo impianto, nel conferire i poteri straordinari ad organi monocratici, non potrà non ispirarsi ai modelli istituzionali esistenti ed alterare in modo traumatico il regime delle competenze e delle prerogative istituzionali presenti nelle realtà locali. Occorrerà, a parere della Commissione, ancora privilegiare i presidenti delle regioni e coinvolgere nelle responsabilità commissariali i presidenti delle province ed i sindaci secondo lo schema del "decreto Ronchi"».

⁵³ Nel contempo, il nuovo modello dovrà considerare, per ogni singola realtà interessata, con la massima attenzione i problemi di consenso che, realisticamente, gravano sugli organi elettivi, perché tali proble-

Le varie Commissioni hanno riscontrato ad esempio che le amministrazioni regionali che hanno richiesto lo stato di emergenza, di fatto, più che sollecitare una verifica del ricorrere degli oggettivi presupposti per l'avvio del regime commissariale, denunciano ritardi e carenze delle passate gestioni nell'adozione di strumenti programmatori adeguati, nonché rigidità ed inadeguatezze del sistema normativo generale che impediscono la corretta gestione del servizio.

Ancora, denunciano le difficoltà a localizzare impianti di smaltimento nei territori comunali, a causa delle resistenze opposte dalla popolazione locale e dalle rappresentanze ambientaliste.

In tale situazione, risulta del tutto evidente che lo stato di crisi che determina l'emergenza non sembra possa ascriversi a fatti eccezionali che superano le competenze e la normalità delle gestioni amministrative.

Si tratta di vere e proprie crisi politiche, causate da problemi antichissimi ai quali gli amministratori locali non hanno saputo o potuto dare risposte adeguate.

Un settimo punto attiene al "potere di verifica dell'intervento sostitutivo" e alla sua necessaria limitazione nel tempo.

Un eventuale nuovo modello di gestione commissariale «dovrà contemplare precisi momenti di verifica ed indicare parametri oggettivi per misurare i risultati delle gestioni, contemplando anche adeguate misure (non ultima quella di revoca degli incarichi) per il mancato conseguimento degli obiettivi»⁵⁴.

A tale proposito, la Commissione ritiene che dovranno riconsiderarsi le scelte finora effettuate nell'esercizio del potere di ordinanza, che attualmente esclude l'imprenditoria privata dal concorrere nella realizzazione e nella gestione degli impianti connessi al ciclo dei rifiuti. Una tematica assai delicata se rapportata alle note capacità di controllo del settore da parte della criminalità organizzata nelle regioni a rischio. Ma, proprio in quelle difficilissime realtà, non possono essere ulteriormente penalizzati l'imprenditoria sana ed il libero mercato.

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

mi non finiscano con il condizionare le delicatissime ed a volte impopolari scelte che debbono porre in essere i commissari.

⁵⁴ Nelle singole ordinanze, poi, occorrerà procedere, caso per caso, ad un'accurata ricognizione del patrimonio impiantistico presente in ogni realtà commissariata e, quindi, attivare adeguate risorse tecniche e finanziarie per promuovere, coinvolgendo anche risorse, iniziative e responsabilità dei produttori e dell'imprenditoria privati, tecnologie complesse che coprano, nello spirito del «decreto Ronchi», le varie tipologie e le varie fasi del ciclo dei rifiuti.

L'ottavo punto che si può ricavare dalle relazioni attiene a quello che si potrebbe definire come la "necessità del regime di concertazione".

Il regime di concertazione tra amministrazioni regionali, Ministeri dell'interno e dell'ambiente, Presidenza del Consiglio dei ministri, ha, infatti, evitato che i provvedimenti correlati all'emergenza assumessero natura sanzionatoria o surrogatoria e, quindi, implicassero giudizi di natura politica sull'operato delle amministrazioni.

Di qui il sostanziale accordo sulle procedure ed il regime di concertazione. Ciò, tuttavia, non esonera il Governo dalle responsabilità di controllo e dall'onere di valutare i risultati delle gestioni.

Il regime di concertazione non può esaurirsi nella dichiarazione d'emergenza e nella nomina del commissario; occorre anche seguire le gestioni, impegnare adeguate risorse finanziarie ed impiantistiche, valutare l'azione dei commissari, verificare i risultati ed adottare, ove necessario, altri provvedimenti, ivi compresa la revoca del mandato per i delegati troppo deboli o incapaci.

L'obbiettivo perseguito era quello di porre le basi per dare un assetto ad un settore trascurato, compromesso da interessi non sempre leciti, particolarmente delicato per le implicazioni sulla salute pubblica e per la tutela del territorio. La straordinarietà delle singole situazioni è sembrata, allora, giustificare la straordinarietà dei poteri.

Tuttavia, è fuori dubbio che l'emergenza deve ora essere avviata verso l'ordinarietà della gestione. Consegnando il problema a soggetti monocratici straordinari, sono state indubbiamente alleggerite le responsabilità collegiali degli organi regionali e delle amministrazioni locali ma deve essere dato avvio a significative fasi di superamento dei delicati problemi a suo tempo posti.

Ancora all'attualità mancano concreti segnali di superamento.

In tale stato di cose, sembra alle varie Commissioni che occorra portare sostanziali cambiamenti di rotta all'attuale sistema, che non solo risolve la straordinarietà in ordinarietà, ma che priva, *sine die*, le assemblee elettive delle prerogative connesse al mandato ricevuto. Se vuole mantenersi un regime di «concertazione» per contrastare le emergenze del tipo esaminato, occorre che tale sistema trovi un'adeguata disciplina che, quantomeno, contempli anche i parametri e le responsabilità di verifica, i tempi della straordinarietà delle gestioni e gli eventuali ulteriori rimedi, nel caso le misure adottate non abbiano raggiunto gli obiettivi proposti⁵⁵.

⁵⁵ Se, poi, un più complessivo esame della situazione generale e delle cause che hanno portato una così significativa parte del territorio nazionale a porre la questione dell'emergenza rifiuti dovesse portare a concludere che le procedure e gli adempimenti legislativamente previsti per la redazione e l'approvazione dei piani di programma risultano eccessivamente onerosi, tali da non consentire il rapido espletamento, occorre ancora che il legislatore intraprenda una paziente azione diretta a superare alcune rigidità e appesantimenti burocratici che rendono più difficile la piena attuazione del «decreto Ronchi».

Quale valutazione finale le varie Commissioni hanno considerato che se pure i dati e gli elementi raccolti offrono un panorama assai poco rassicurante, sul punto non possono certamente tirarsi troppo pessimistiche conclusioni perché, nonostante i problemi tuttora irrisolti, in tutte le realtà esaminate, è stato possibile trarre la convinzione che l'azione dei pubblici poteri locali, dopo l'esperienza commissariale sia ora animata da una più forte tensione di contrasto all'operare mafioso e che sia in atto una più attiva e cosciente azione di governo per la tutela del bene dell'ambiente e della salute pubblica mediante una sempre più cosciente gestione dei servizi connessi al ciclo dei rifiuti. Per tali profili può affermarsi che, in disparte ogni altra valutazione e misurazione di risultati, i regimi commissariali hanno certamente prodotto una maggiore attenzione sui temi dell'ambiente.

L'ultimo punto attiene alla valutazione complessiva delle gestioni commissariali.

In sintesi per le varie Commissioni è indubbio che il regime commissariale, con le sue deroghe e con il conferimento di poteri straordinari, rappresenta una grave anomalia al sistema delle attribuzioni costituzionali e delle autonomie.

Pur essendo generate come si è visto in un regime di sostanziale concertazione, rimane fermo il fatto che regioni ed autonomie locali risultano espropriate di competenze e prerogative istituzionali.

Così si conclude che le soluzioni adottate hanno creato preoccupanti alterazioni al sistema istituzionale della ripartizione delle competenze; hanno sviato i riferimenti della responsabilità dell'attività amministrativa; hanno generato risultati a volte deludenti ed in tempi così lunghi da non potere essere considerati quali prodotti della straordinarietà e dell'emergenza; hanno creato imbarazzanti intrecci di competenze all'interno della struttura governativa.

Le dichiarazioni d'emergenza ed i connessi commissariamenti, dunque, non hanno fatto altro che far emergere le crisi politiche delle gestioni passate e presenti e l'incapacità di governarle con gli ordinari strumenti. Per uscire da tale preoccupante situazione, certamente non addebitabile interamente a questa o quella amministrazione, lo strumento che è sembrato più agevole da adottare, perché non comportante giudizi o responsabilità, né di natura politica, né amministrativa, è parso essere quello del commissariamento.

Le conclusioni sono state dunque in generale negative sul presupposto che la gestione commissariale «di fatto altera il sistema costituzionalmente garantito delle prerogative e delle competenze delle regioni e degli enti locali, venendo ad investire in responsabilità di gestione un soggetto diverso da quello prescelto mediante il sistema delle rappresentanze elettive».

6. *L'intervento sostitutivo come intervento "protesico" in funzione della riabilitazione*

In sintesi il buon intervento sostitutivo è quello che non solo risolve il contingente problema dell'inadempimento ma rimette in moto le amministrazioni istituzionalmente competenti⁵⁶.

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 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.

⁵⁶ Per la Commissione Russo del 2006 una riflessione sulle politiche ambientali oltre il commissariamento richiede, pertanto, in primo luogo, uno sforzo per determinare i confini temporali dell'intervento commissariale.

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-titolarietà 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 l. n. 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 commissariamento⁵⁷.

⁵⁷ 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 d.l. n. 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 incidono su ambiti rilevanti ai sensi della l. 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 d.l. 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 i presidenti delle province nonché i rappresentanti dei comuni interessati ad una equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e lo stoccaggio dei rifiuti trattati, costituisce

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.

7. *Il “privato” che si sostituisce al “pubblico inadempiente”*

Finora si sono esaminati casi di sostituzione del pubblico al privato inadempiente: vi sono però casi molto singolari in cui il privato si sostituisce al pubblico.

È quello che stabilisce l'art. 222 cod. ambiente.

Nel primo comma il legislatore pone in capo ai Comuni l'obbligo di fare la raccolta differenziata: la norma stabilisce che «la pubblica amministrazione deve organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio. In particolare: a) deve essere garantita la copertura omogenea del territorio in ciascun ambito territoriale ottimale, tenuto conto del contesto geografico; b) la gestione della raccolta differenziata deve essere effettuata secondo criteri che privilegino l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti».

Ma ciò che è più interessante è il comma successivo in cui si afferma che «nel caso in cui l'osservatorio nazionale sui rifiuti accerti che le pubbliche amministrazioni non abbiano attivato sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, anche per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 205, ed in particolare di quelli di recupero e riciclaggio di cui all'articolo 220, può richiedere al

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 forzosamente, pena la riduzione dei trasferimenti erariali.

Consorzio nazionale imballaggi di sostituirsi ai gestori dei servizi di raccolta differenziata, anche avvalendosi di soggetti pubblici o privati individuati dal Consorzio nazionale imballaggi medesimo mediante procedure trasparenti e selettive, in via temporanea e d'urgenza, comunque per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, sempre che ciò avvenga all'interno di ambiti ottimali opportunamente identificati, per l'organizzazione e/o integrazione del servizio ritenuto insufficiente».

Dato che il CONAI come è stato chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato è un soggetto di diritto privato qui abbiamo un'ipotesi singolare: il privato che sostituisce il pubblico inadempiente.

La norma stabilisce poi che «qualora il Consorzio nazionale imballaggi, per raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio previsti dall'articolo 220, decida di aderire alla richiesta, verrà al medesimo corrisposto il valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani corrispondente, al netto dei ricavi conseguiti dalla vendita dei materiali e del corrispettivo dovuto sul ritiro dei rifiuti di imballaggio e delle frazioni merceologiche omogenee».

Si prevede anche l'ipotesi residuale per la quale «ove il Consorzio nazionale imballaggi non dichiari di accettare entro quindici giorni dalla richiesta, l'Autorità, nei successivi quindici giorni, individua, mediante procedure trasparenti e selettive, un soggetto di comprovata e documentata affidabilità e capacità a cui affidare la raccolta differenziata e conferire i rifiuti di imballaggio in via temporanea e d'urgenza, fino all'espletamento delle procedure ordinarie di aggiudicazione del servizio e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi in caso di impossibilità oggettiva e documentata di aggiudicazione».

L'ipotesi di privato che sostituisce il pubblico è del resto conforme con la dottrina del DPR per la quale la responsabilità sui prodotti grava in prima battuta sui produttori e illumina di luce nuova il tema della proprietà dei rifiuti da sempre dibattuto.

8. *La sostituzione del "pubblico inadempiente" con il "pubblico"*

Qui le ipotesi di applicazione sono tantissime a partire da quella del dirigente che sostituisce il funzionario inadempiente; del Ministro che sostituisce l'uno o l'altro il direttore generale; dal Commissario *ad acta* che sostituisce.

Ma anche della Regione che sostituisce il Comune.

Sul punto è molto interessante quanto affermato a proposito dell'art. 199 cod. amb. dalla Corte Costituzionale, con sentenza 24 luglio 2009, n. 249.

Si è infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale della parte di tale articolo in cui si attribuiva al Ministro dell'ambiente il potere sostitutivo nel caso in

cui «le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale» di gestione dei rifiuti «nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo». Per la Corte in parole povere se un Comune è inadempiente deve essere sostituito dalla Regione e non dallo Stato.

Anche autorità amministrative apparentemente lontane dalle tematiche ambientali hanno iniziato negli ultimi anni ad occuparsi di questi temi: si pensi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha aperto negli ultimi due anni due procedimenti e ha svolto un'importante attività conoscitiva.

Si pensi ad esempio al caldissimo tema dei Consorzi obbligatori di gestione degli imballaggi su cui essa è intervenuta: nonostante intere parti delle relazioni conclusive di alcune commissioni d'inchiesta fossero dedicate ad evidenziare i problemi di compatibilità con la disciplina della concorrenza⁵⁸ le proposte normative che si susseguono in argomento vengono sistematicamente rigettate in attesa di una riforma organica.

Si pensi, infine, alla necessità di un'autorità indipendente in materia ambientale, preconizzata in varie relazioni conclusive, che ha condotto per ora all'estensione delle competenze dell'Autorità dell'energia elettrica ed il gas, che si occupa anche di servizi idrici ma che ha lasciato ancora aperta la questione di un'eventuale autorità indipendente sui rifiuti⁵⁹.

⁵⁸ Nella relazione conclusiva della Commissione Barbieri istituita nella XV legislatura (doc. XXIII n. 8) si parla espressamente di «grave restringimento della concreta praticabilità delle opzioni alternative all'adesione ai consorzi» (p. 121) e si afferma che «risulta comunque evidente la necessità di rendere effettivamente percorribili le opzioni alternative per evitare di consolidare rigidità e limitazioni del mercato, che non trovano fondamento e giustificazione nella normativa ambientale» (p. 122). Nello stesso senso si afferma che «si segnala innanzitutto l'esigenza di favorire la concreta praticabilità delle opzioni alternative all'adesione ai consorzi di filiera del sistema Conai, a beneficio delle imprese che ne manifestino la volontà e la capacità secondo i criteri stabiliti dalla legge» (p. 126).

Sempre nella medesima relazione la Commissione si chiede «se la struttura istituita per avviare il sistema, che pure ha dato i suoi frutti e che era probabilmente necessaria nella fase dello *start-up*, sia ancora oggi necessaria o utile al raggiungimento degli attuali obiettivi, tenuto conto dei cambiamenti maturati in questi dieci anni, soprattutto per quanto riguarda il valore di mercato dei materiali d'imballaggio. A tal fine, è risultato indubbiamente prezioso il confronto con il lavoro già svolto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha aperto un'indagine conoscitiva, tuttora in corso, proprio sul «settore dei rifiuti da imballaggio» allo scopo di verificare «possibili distorsioni alla concorrenza» che il «sistema potrebbe contenere nelle sue modalità di funzionamento». I rappresentanti dell'Autorità sono stati invitati in audizione ed hanno fornito indicazioni preziose per il lavoro della Commissione» (p. 105).

⁵⁹ Relazione conclusiva della Commissione Barbieri, legislatura XV, doc. XXIII, n. 8 p. 30 per la quale «una volta alleggerita la trama complessiva dei soggetti, si potrebbe anche valutare l'introduzione di un organo che governi la semplificazione: un'Authority, che con una struttura molto agile e snella, utilizzando essenzialmente apparati e risorse preesistenti, potrebbe rappresentare un riferimento indipendente per tutti gli enti investiti a vario titolo di poteri e responsabilità nella gestione dei rifiuti. L'ipotesi che qui si prospetta si riconnette in qualche modo al dibattito che portò, sul finire della XIV Legislatura, alla scelta di istituire, nel contesto del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti [...]» (p. 30).

9. Conclusioni

Una prima conclusione di questo intervento è che nonostante i contributi dottrinali più numerosi sull'amministrazione commissariata siano estremamente critici su tali Commissari forse, alla luce dell'attività posta in essere in molti casi si può pervenire ad una posizione meno critica nei confronti di tali Commissari.

Ed infatti, sebbene rappresentino una sconfitta dell'amministrazione ordinaria, l'esperienza dimostra che nella maggior parte dei casi tali Commissari hanno cercato di svolgere il loro lavoro per curare l'interesse pubblico al meglio (senza essere retribuiti, senza risorse umane, senza risorse finanziarie, senza i dovuti poteri provvedimentali) e che spesso paradossalmente, invece di riconoscere il loro immane lavoro, essi vengono chiamati a rispondere del loro operato in giudizi civili e penali di vario genere.

Se ovviamente il *favor* per tali Commissari straordinari non significa che non si debba lavorare per mettere le amministrazioni ordinarie in grado di svolgere i compiti che ad esse assegna il legislatore, d'altra parte, se amministrazione straordinaria e commissariata deve essere almeno che lo sia con tutti i poteri del caso e senza quelle mezze misure che rendono impossibile o almeno molto difficile il loro compito.

Una seconda conclusione attiene al fatto che gli interventi sostitutivi in materia di ambiente non possono ridursi alle ipotesi classiche di commissariamento ma si inseriscono in un quadro assai più vasto in cui i privati giocano un ruolo sempre più importante.

Ed infatti se da una parte gli obiettivi di tutela ambientale che ci vengono posti dal diritto europeo aumentano sempre di più (si pensi ad esempio alla direttiva SUP sulla plastica monouso), dall'altra i privati vengono messi sempre di più in prima linea in questa battaglia soprattutto per la ormai endemica crisi finanziaria del settore pubblico.

Questo sistema singolare che mette in prima linea il mercato (si pensi, come abbiamo visto, ai privati che devono realizzare gli impianti di trattamento come le discariche, i TMB o gli impianti di riciclaggio o compostaggio) spesso non ha gli strumenti per incentivarlo a funzionare e a farlo in tempi rapidi.

Ecco che spesso quindi la prima linea si blocca e che si debba partire con gli istituti straordinari proprio per non pagare le sanzioni che vengono comminate in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

E dunque quello che sul piano costituzionale ha portato a parlare di crisi della legge e di "ordinarizzazione" del decreto legge sul piano amministrativo ha portato ad una sorta di "ordinarizzazione" del commissariamento con tutte le criticità che ciò comporta.

Una terza conclusione attiene al piano fisiologico e istituzionale.

Nonostante le notazioni critiche, ma non avrebbe potuto essere diversamente da parte delle Commissioni bicamerali, che hanno parlato di espropriazione della politica da parte dei Commissari, di alterazione traumatica di competenze e prerogative istituzionali o di bypassaggio del tema del consenso che hanno gli organi elettivi, occorre chiedersi se non vi sia stato un eccesso di ricorso al consenso e alla partecipazione che ha rallentato se non paralizzato i processi necessari a raggiungere gli obiettivi ambientali.

Forse bisognerebbe chiedersi se la nostra amministrazione ha le risorse umane e finanziarie necessarie, prima di criticare le gestioni commissariali: partire dal fatto che i nostri dipendenti pubblici sono circa 3.200.000 (pochi rispetto agli omologhi di Francia e Germania) e di età media molto alta 52 anni.

In questo quadro l'amministrazione istituzionalmente preposta alla tutela dell'ambiente è assolutamente sottodimensionata rispetto ai suoi compiti: al Ministero dell'Ambiente risultano circa 600 dipendenti a tempo indeterminato a cui si aggiungono circa 500 collaborazioni occasionali della SOGESID.

Il dato dovrebbe far riflettere ma è ancora più eclatante se lo si guarda in modo comparativo in relazione ad altre amministrazioni: le Università italiane pubbliche, una sessantina, hanno da sole circa 50.000 unità di personale tecnico amministrativo⁶⁰, mentre il Ministero dei Beni culturali ha circa 20.000 unità di personale.

I conti della comparazione sono presto fatti: di fronte ad un Ministero dell'Ambiente che ha circa 600 dipendenti; le Università (escludendo i professori) circa 50.000 dipendenti e il Ministero dei Beni Culturali circa 20.000.

Forse una corretta applicazione del principio di prevenzione, uno di quelli fondanti il diritto ambientale, dovrebbe portare a lavorare nella direzione di rafforzare le amministrazioni ordinarie innanzitutto dal punto di vista organizzativo piuttosto poi che rincorrere il mancato raggiungimento degli obiettivi con Commissari dotati di tanta buona volontà e spirito civico ma destinati a soccombere di fronte all'immane compito ad essi affidato.

Ecco perché forse occorrerebbe cambiare la prospettiva e iniziare a guardare i Commissariamenti non tanto come la patologia di un sistema ma come il punto di riferimento per la riforma complessiva dello stesso.

⁶⁰ Il dato ufficiale è ricavabile dal sito del Ministero ed è rilevato al 31.12.2014.

Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente

Il contributo ha ad oggetto il tema dei commissari straordinari che intervengono nelle ipotesi in cui non si siano conseguiti i risultati dovuti in materia di tutela dell'ambiente. Si procede innanzitutto ad una classificazione di tali interventi sostitutivi distinguendo le ipotesi in cui i commissari straordinari sostituiscono soggetti privati da quelle in cui sostituiscono soggetti pubblici. Si esaminano in particolare le ipotesi del Commissario Straordinario per la Bonifica delle Discariche Abusive e quella del Commissario Straordinario Unico per la Depurazione. Si procede poi all'esame e alla valutazione delle relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti evidenziandone i punti salienti: la notevole estensione dell'intervento sostitutivo in materia ambientale; le cause di tali sostituzioni; l'efficacia di tali interventi; la bontà dei strumenti normativi e amministrativi utilizzati; il tema del rapporto tra consenso elettorale e tutela dell'ambiente; le limitazioni nel tempo dell'intervento sostitutivo; il giudizio complessivo sulle gestioni commissariali. Dopo aver indicato quelli che potrebbero essere i requisiti di una buona gestione commissariale si procede a tirare le conclusioni che non sono di critica alle gestioni commissariali, che anzi dovrebbero essere dotate di poteri maggiori, ma di incentivo ad avere strutture amministrative dotate delle necessarie risorse umane e finanziarie e non ostacolate nella loro azione di tutela dell'interesse generale.

Substitution and measures to protect the environment

The contribution deals with the subject of special commissioners who intervene in cases where the results due in terms of environmental protection have not been achieved. First of all, a classification is made of these substitutive interventions, distinguishing the hypotheses in which the special commissioners replace private subjects from those in which they replace public subjects. In particular, the hypotheses of the Extraordinary Commissioner for the Reclamation of Abusive Landfills and that of the Single Extraordinary Commissioner for Purification are examined. The reports of the Parliamentary Committee of Inquiry into the waste cycle are then examined and assessed, highlighting the salient points: the considerable extent of the replacement intervention in environmental matters; the causes of such replacements; the effectiveness of such interventions; the value of the regulatory and administrative instruments used; the relationship between electoral consensus and environmental protection; the limitations in time of the replacement intervention; and the overall assessment of the management of the commissioners. After indicating what might be the requirements of good commissioner management, we proceed to draw the conclusions that are not critical of commissioner management, which on the contrary should be endowed with greater powers, but an incentive to have administrative structures equipped with the necessary human and financial resources and not hindered in their action to protect the public interest.