

Prime note di commento al decreto legge sull'emergenza nel settore della gestione dei rifiuti in Campania.

1.- Premessa.

Nessuno ovviamente dubita che quella dei rifiuti di Napoli e della Campania sia una vera emergenza ambientale che va risolta in tempi rapidissimi perché non divenga anche emergenza sanitaria, e pertanto necessita di interventi straordinari ed urgenti, a differenza di altre situazioni che, pur assolutamente prive di ogni valenza emergenziale (dall'esigenza di tutelare l'economia di un territorio posta in crisi dal sequestro penale di una cartiera priva di depuratore¹, alla realizzazione delle infrastrutture per "grandi eventi" sportivi, politici o religiosi)² spesso sono state in passato -e talvolta sono a tutt'oggi- gestite da commissari con i poteri eccezionali di cui alla legge 225/1992 sulla protezione civile.

E tuttavia l'operatore del diritto non può non esimersi dall'operare un vaglio critico sulle nuove norme del decreto legge 23 maggio 2008 n. 90, approvato dal Consiglio dei ministri nell'adunanza napoletana del 21 maggio scorso, recante "*Misure straordinarie per fronteggiare e risolvere l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*".

Il tutto con la precisazione che il testo del DL sottoscritto dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale reca alcune significative modifiche, rispetto alla prima versione licenziata dal Consiglio dei ministri³, che ne hanno "smussato" alcune asperità sul piano della compatibilità costituzionale.

2.- Il sottosegretario all'emergenza e le "aree di interesse strategico nazionale".

Alla soluzione dell'emergenza campana è preposto, "*in via di assoluta irripetibilità e straordinarietà per far fronte alla gravissima situazione in corso e, comunque, fino al 31 dicembre 2009*" (come recita l'inciso introdotto nella seconda versione del decreto), un **nuovo Sottosegretario** di Stato presso la presidenza del Consiglio dei ministri, e per ricoprire tale incarico viene consentita "eccezionalmente" la nomina del Capo del dipartimento della protezione civile (art. 1).

Dunque assistiamo ad un'anomala concentrazione di potere burocratico e politico in capo al medesimo soggetto, che viene tuttavia limitata temporalmente, escludendo altresì ogni "ripetibilità" dell'iniziativa.

Il sottosegretario all'emergenza campana, che verrà coadiuvato da "capi missione" da lui nominati che subentrano ai Commissari all'emergenza designati dal precedente Governo, ha innanzitutto il preciso e più urgente compito di provvedere all'attivazione dei siti da destinare a discariche (art. 2, comma 1), individuati nelle località indicate all'art. 9 dello stesso DL (in un primo momento "secretate"), agendo anche "in deroga" alle disposizioni legislative e regolamentari in tutte le seguenti materie:

- ambientale,
- paesaggistico - territoriale,
- di pianificazione del territorio,
- di difesa del suolo,

¹ Sulla vicenda vds. TAR Friuli Venezia Giulia, 30 agosto 2003, n. 641, in *Riv. giur. ambiente*, n. 1/2004, 96 ss. con nota di G. MANFREDI.

² Dal semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea (DPCM 20 marzo 2002 e 30 agosto 2002) alla cerimonia di canonizzazione del Beato Padre Pio di Pietrelcina (DPCM 19 aprile 2002 e ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 21 agosto 2002): cfr. F. GIAMPIETRO, *Semestre italiano UE: per il "grave evento" opere in deroga alle leggi su ambiente e sicurezza*, in *Ambiente* n. 6/2003, 521 ss.

³ Pubblicata in parte su "Il Sole 24 ore" del 22 e 23 maggio 2008.

- igienico - sanitaria.

E' fatto salvo il solo obbligo di assicurare le "misure indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente", con previsione piuttosto generica ed opinabile che rende piuttosto incerto l'ambito delle disposizioni inderogabili.

Aggiungasi inoltre che le previsioni normative derogabili dal sottosegretario e dai capi missione (ovviamente per le finalità emergenziali) stabilite dall'art. 18 del DL in realtà abbracciano ambiti normativi ulteriori rispetto a quelli indicati all'art. 2 (per le discariche), tra cui quelli della sicurezza sul lavoro e della prevenzione degli incendi.

Siti, aree ed impianti "comunque connessi" all'attività di gestione dei rifiuti vengono definiti "**aree di interesse strategico nazionale**" e ad esse si applicano le misure adottate dal sottosegretario all'emergenza, anche di carattere straordinario, volte ad assicurare "l'assoluta protezione e l'efficace gestione" delle medesime (art. 2, comma 4).

Il sottosegretario "è assistito dalla forza pubblica" al fine di eseguire gli interventi volti a fronteggiare l'emergenza rifiuti. Per questo gli vengono attribuiti compiti di direzione delle autorità di pubblica sicurezza e, più in generale, di tutte le altre pubbliche autorità competenti, le quali sono infatti tenute a garantire la piena attuazione delle sue determinazioni. Inoltre lo stesso può chiedere anche l'impiego delle forze armate:

- per l'approntamento di cantieri e siti,
- per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti,
- (unitamente alle forze di polizia) per la vigilanza e la protezione dei cantieri e dei siti.

A tal proposito si è parlato, forse non senza ragione, di una "concentrazione di potere assoluto davvero senza precedenti" e di "militarizzazione" dell'emergenza⁴.

In effetti, anche dopo le modifiche apportate sul punto tra la prima e seconda versione del DL⁵, permangono nel provvedimento caratteristiche di accentramento di pubblici poteri (amministrativi e di pubblica sicurezza), con intervento delle stesse forze militari, tipiche dello "stato di eccezione" o dello "stato di assedio"⁶.

Sono quindi introdotte dal decreto due nuove ipotesi di reato.

Viene in primo luogo punito (con l'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammenda) ai sensi dell'art. 682 del codice penale, relativo all'accesso arbitrario nei luoghi vietati nell'interesse militare dello Stato (ulteriore segnale della "militarizzazione" dell'emergenza), chi si introduce abusivamente nelle predette discariche-aree di interesse strategico ovvero impedisca o anche solo renda "più difficoltoso" l'accesso autorizzato alle medesime (art. 2, comma 5). Una formulazione quest'ultima dell'elemento oggettivo del reato che, come si è osservato, risulta di "così larga interpretazione che può risolversi in inammissibili restrizioni di diritti costituzionalmente garantiti, come quello di manifestare liberamente"⁷.

Tuttavia, appare ancor meno rispettosa del principio di tassatività del precetto penale la successiva disposizione che DL che rinvia *quoad poenam* al delitto dell'art. 340 c.p., relativo all'interruzione di pubblico servizio (punito con la reclusione fino ad un anno, o fino a cinque anni per capi, promotori ed organizzatori), per chiunque impedisca, ostacoli o renda solo "più difficoltosa" la "**complessiva azione di gestione dei rifiuti**" (art. 2, comma 9).

In ogni caso sono fatte salve le ipotesi di reati più gravi.

3.- Deroghe in materia di competenza dell'autorità giudiziaria penale.

Rilevanti le deroghe in materia di competenze dell'autorità giudiziaria penale introdotte dall'art. 3 del decreto legge.

⁴ S. RODOTA', *Le leggi speciali*, in "la Repubblica" del 27 maggio 2008.

⁵ Nella versione originaria del DL anche le forze armate, al pari delle autorità di pubblica sicurezza, erano tenute a dare attuazione con immediatezza alle determinazioni del sottosegretario.

⁶ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino 2003, spec. 13 ss..

⁷ S. RODOTA', cit.

Si dispone infatti che le funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei processi di primo grado relativamente a tutti i reati commessi nella regione Campania riferiti alla gestione dei rifiuti, e più genericamente “ai reati in materia ambientale”, nonché a tutti quelli ad essi connessi ex art. 12 c.p.p. (per connessione plurisoggettiva, monosoggettiva e teleologica) sono d’ora in poi concentrate nelle mani del procuratore della repubblica presso il tribunale di Napoli, il quale le esercita anche in deroga a quanto previsto dall’art. 2 del d.lgs. 106/2006 sulla riorganizzazione dell’ufficio del PM⁸.

Il testo originario del DL prevedeva che le funzioni di pubblico ministero in tutti i procedimenti suddetti fossero esercitate “*personalmente*” dal capo della procura di Napoli, il che evidentemente avrebbe significato la paralisi dell’attività inquirente e dell’esercizio dell’azione penale nel settore, essendo impensabile che il procuratore possa gestire in prima persona tutti i procedimenti per illeciti ambientali della regione Campania.

Tale improvvido avverbio è stato soppresso nella versione del decreto pubblicata in Gazzetta Ufficiale, e tuttavia di questa originaria impostazione sembra rimanere uno strascico nello stesso DL laddove si prevede che il procuratore generale presso la corte d’appello possa “per giustificati motivi” disporre che le funzioni di pubblico ministero possano essere svolte da un magistrato designato dal procuratore della repubblica presso il tribunale di Napoli, ma per il solo dibattimento (art. 3, comma 4)⁹.

Correlativamente si prevede, sempre in deroga al codice di rito, che in tutti i procedimenti penali menzionati le funzioni di GIP e GUP siano esercitate da magistrati del Tribunale di Napoli il quale sulle misure cautelari, sia personali che reali, decide in composizione collegiale.

Tutto ciò vale anche per i procedimenti penali in corso -per i quali non sia stato ancora chiesto il rinvio a giudizio- per i quali i PM delle altre procure campane si vedono dunque sottratte *ex lege* le indagini (art. 3, comma 5). Mentre i provvedimenti di sequestro e le altre misure cautelari eventualmente già disposte cessano di avere effetto se entro 20 giorni dall’entrata in vigore del decreto non vengano confermate dal giudice competente (comma 6), ossia –come detto- d’ora in poi il tribunale del capoluogo di regione in composizione collegiale (comma 2).

In ogni caso la magistratura penale non potrà disporre alcun sequestro preventivo delle aree destinate a discarica e dei siti di stoccaggio se “il concreto pregiudizio alla salute e all’ambiente non sia altrimenti contenibile” (comma 8).

Il tutto con la precisazione che tale particolare disciplina derogatoria del codice di procedura penale trova applicazione per tutto il periodo dell’emergenza, e anche oltre per i fatti commessi durante lo stato emergenziale (comma 9).

Dalle nuove disposizioni testè ricordate pare trasparire una certa insofferenza per un controllo di legalità diffuso da parte dei pubblici ministeri e, più in particolare, emerge la preoccupazione di limitare l’utilizzo da parte della magistratura penale dello strumento del sequestro preventivo che potrebbe impedire od ostacolare la realizzazione o l’esercizio degli impianti di smaltimento.

⁸ L’art. 2 della legge 106/2006 sotto la rubrica “Titolarità dell’azione penale” stabilisce:

“1. Il procuratore della Repubblica, quale titolare esclusivo dell’azione penale, la esercita personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati dell’ufficio. L’assegnazione può riguardare la trattazione di uno o più procedimenti ovvero il compimento di singoli atti di essi. Sono fatte salve le disposizioni di cui all’articolo 70-bis dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

2. Con l’atto di assegnazione per la trattazione di un procedimento, il procuratore della Repubblica può stabilire i criteri ai quali il magistrato deve attenersi nell’esercizio della relativa attività. Se il magistrato non si attiene ai principi e criteri definiti in via generale o con l’assegnazione, ovvero insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocare l’assegnazione; entro dieci giorni dalla comunicazione della revoca, il magistrato può presentare osservazioni scritte al procuratore della Repubblica”.

⁹ Per cui se ne dovrebbe desumere a contrario che tale designazione non sarebbe consentita per le attività di indagine preliminare.

Sulle disposizioni in esame sono già stati espressi da più parti dubbi di costituzionalità conseguenti all'apparente istituzione di un pubblico ministero e di un giudice *ad hoc* per l'emergenza, chiamati ad operare per un tempo limitato ed in una sola regione: il che si infrangerebbe contro il divieto costituzionale di istituire giudici "straordinari o speciali" contenuto nell'art. 102, comma 2, della Carta fondamentale¹⁰.

Inoltre tale alterazione dell'ordinaria competenza dell'autorità giudiziaria penale finisce per incidere sui diritti e sulle garanzie dei cittadini, di talché sotto questo profilo parrebbe porsi anche il problema della stessa compatibilità delle previsioni del DL con il più generale principio del "giudice naturale" di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione, tanto più che tale modifica delle competenze non si inserisce in un disegno organico di riforma, ma costituisce un'eccezione singolare a regole generali valide per il resto del territorio nazionale¹¹.

Ma, al di là del dato costituzionale, i dubbi investono la stessa razionalità ed efficacia di questa centralizzazione delle indagini e dell'azione penale che cagionerà un eccezionale sovraccarico della procura napoletana (ancorché ne sia previsto il potenziamento degli organici e l'implementazione delle risorse), oltre ad inevitabili problemi pratici connessi alle procedure di trasferimento dei fascicoli relativi ai procedimenti in corso in tutto il vasto e delicatissimo settore della criminalità ambientale (ed illeciti connessi) in una delle aree più delicate del Paese.

4.- Al Giudice amministrativo la cognizione esclusiva delle controversie in materia di rifiuti.

Il secondo intervento del DL nella materia processuale è contenuto nell'art. 4 dedicato alla "tutela giurisdizionale".

Con la disposizione si fanno innanzitutto salve le previsioni di cui all'art. 3 del d.l. 245/2005 (convertito nella legge 21/2006)¹² a mente del quale in tutte le emergenze dichiarate ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

Quest'ultima disposizione ha già superato il vaglio di legittimità costituzionale, malgrado i dubbi sollevati da diversi Tribunali amministrativi (oltre che da alcune Regioni), in quanto la Corte Cost. (vds. le sentenze del 26 giugno 2006, n. 237 e n. 239 richiamate nel preambolo del DL) ha ritenuto non manifestamente irrazionale questa concentrazione delle controversie emergenziali presso il Tribunale amministrativo romano alla luce della peculiarità del regime che connota le situazioni di emergenza in cui la gestione commissariale –vera e propria "*longa manus*" del Governo- si risolve nell'adozione di misure dal carattere ultraregionale, indipendentemente dal rispettivo ambito geografico d'incidenza, che giustifica la concentrazione del relativo contenzioso.

Dopodiché, fermo restando il richiamo alla suddetta disposizione legislativa derogatoria dell'ordinaria competenza territoriale dei Tar, lo stesso art. 4 del decreto introduce una novità in materia di giurisdizione, attribuendo al Giudice amministrativo la cognizione esclusiva, anche in ordine alla fase cautelare, per tutte le controversie:

- "comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti",
- "seppure posta in essere con comportamenti dell'Amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati",
- "estesa anche alle controversie relative a diritti costituzionali tutelati".

¹⁰ In tal senso le prime dichiarazioni dell'Associazione Nazionale Magistrati.

¹¹ Sull'art. 25 Cost. e sulla giurisprudenza costituzionale si veda ad es. il commento di M. D'AMICO e G. ARCONZO, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, vol. I, 526 ss.

¹² Norma anch'essa inserita in un provvedimento legislativo dedicato all'emergenza rifiuti della regione Campania, ma in realtà dettata per tutte le situazioni di emergenza in qualunque Regione esse si manifestino.

Si osserva innanzitutto come trattasi di norma attributiva della giurisdizione esclusiva al G.A. piuttosto ampia, estesa a tutte le controversie “*comunque attinenti*” alla gestione dei rifiuti, la cui applicazione non risulta limitata, né territorialmente né temporalmente, alla situazione emergenziale campana (a differenza, come visto, della deroga in materia di competenza dell’autorità giudiziaria nei procedimenti penali di cui al precedente art. 3).

La *ratio* di tale disposizione legislativa, pur traendo origine dalla vicenda campana (si veda *infra*), non può dunque essere rinvenuta nella straordinarietà della situazione di emergenza.

La disposizione, laddove estende la giurisdizione del G.A. anche ai “**comportamenti**” dell’Amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati, risulta pressoché identica a quella dell’art. 53, comma 1, del DPR 327/2001, per cui parrebbe lecito attendersi una soluzione analoga a quella che la Corte Cost. nella sentenza 11 maggio 2006, n. 191 relativa alla menzionata norma del TU sull’espropriazione.

E quindi, se da un lato, “*deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative a ‘comportamenti’ (...) collegati all’esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere*”; tuttavia invece, dall’altro, “*deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di ‘comportamenti’ posti in essere in carenza di potere ovvero in via di mero fatto*”. E ciò in quanto l’esigenza di concentrare davanti ad un unico giudice l’intera tutela del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica, pur coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., tuttavia “*non si giustifica quando la pubblica amministrazione non abbia in concreto esercitato, nemmeno mediatamente, il potere che la legge le attribuisce per la cura dell’interesse pubblico*” (così il Giudice cost. nella sentenza da ultimo citata).

Quanto alla circostanza, invece, che il decreto devolva al G.A. le controversie relative a “**diritti costituzionalmente tutelati**”, e quindi in primo luogo anche azioni giurisdizionali inibitorie e risarcitorie volte alla tutela della salute e della salubrità ambientale, non pare trovare ostacoli costituzionali giacché la stessa Alta Corte, con la sentenza n. 140 del 27 aprile 2007, ha riconosciuto la legittimità dell’attribuzione (ad opera dell’art. 1 comma 552, l. 30 dicembre 2004 n. 311) della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo delle controversie aventi ad oggetto le “*procedure ed i provvedimenti*” in materia di impianti di generazione di energia elettrica di cui all’art. 1 del D.L. 7/2002, ha affermato non esservi “*alcun principio o norma nel nostro ordinamento che riservi esclusivamente al giudice ordinario -escludendone il giudice amministrativo- la tutela dei diritti costituzionalmente protetti*”.

E tuttavia la legittimità di tale attribuzione venne giustificata dalla Corte sulla base del presupposto che l’oggetto delle controversie rimesse alla giurisdizione esclusiva dei Tar e del Consiglio di Stato non riguardava “*meri comportamenti*” della pubblica amministrazione, bensì era rigorosamente circoscritto a “**specifici provvedimenti o procedimenti «tipizzati» normativamente**”.

Cosa che nel caso di specie, invece, non avviene.

E’ pur vero che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nella sentenza 28 dicembre 2007 n. 21187,¹³ espressamente rammentata nel preambolo del DL in argomento, proprio con riferimento alla materia della gestione emergenziale dei rifiuti campani (la pronuncia infatti riguardava un ricorso avverso la pronuncia con cui il Tribunale di Salerno che, quale giudice del reclamo, in accoglimento della domanda del Comune di Serre, aveva ordinato al Commissario delegato all’emergenza di astenersi dall’installare e dal porre in esercizio l’impianto di discarica di rifiuti in località Valle della Masseria), hanno affermato il seguente principio di diritto:

“Anche in materia di diritti fondamentali tutelati dalla costituzione, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), allorché la loro lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale, espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti della p.a. di cui sia denunciata l’illegittimità, in materie riservate alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, come ad es. in quella di gestione del territorio, compete a detti giudici la cognizione esclusiva delle relative

¹³ Pubblicata in *Urbanistica e appalti* n. 5/2008, 589 ss., con commento di L. CAMERIERO.

controversie e circa la consistenza in concreto dei diritti vantati e il contemperamento o la limitazione dei suddetti diritti in rapporto all'interesse generale pubblico all'ambiente salubre e la emissione di ogni provvedimento cautelare, per assicurare provvisoriamente gli effetti della futura decisione finale sulle richieste inibitorie, demolitorie ed eventualmente risarcitorie dei soggetti che deducono di essere danneggiati da detti comportamenti o provvedimenti”.

Ma la disposizione del DL ivi in esame non pare limitarsi ad una codificazione di quest'ultimo orientamento giurisprudenziale (che pure potrebbe già sollevare qualche dubbio di legittimità alla luce della sentenza della Corte Cost. 140/2007 sopra rammentata), ma va oltre giacché –ai fini della giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi- non si richiede (o almeno non espressamente) che i “comportamenti” posti in essere dall'amministrazione pubblica o dai soggetti equiparati nell'ambito della gestione dei rifiuti siano espressivi di un potere pubblico autoritativo, che li distingue quindi da quelli che vengono definiti “comportamenti meri” o “comportamenti di mero fatto”.

Ora se non par dubbio che, sulla base della norma in esame, tutte le azioni che abbiano ad oggetto provvedimenti, atti o anche solo comportamenti connessi con la progettazione, approvazione e realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti rientrano nella cognizione del G.A., resta invece da vedere se anche la tutela giurisdizionale (inibitoria e risarcitoria) avverso “comportamenti” di soggetti equiparati alla PA posti in essere nell'ambito dell'attività gestionale degli impianti di smaltimento sia da ritenersi anch'essa sottratta alla giurisdizione del Giudice ordinario: il che parrebbe, francamente, andare oltre ogni legittima previsione.

5.- Inceneritori, impianti di selezione e trattamento, discariche.

All'art. 5 il decreto dispone:

- l'autorizzazione al conferimento e trattamento presso il “termovalorizzatore” (*rectius*, inceneritore) di Acerra di determinate tipologie di rifiuti che erano state escluse dalla Commissione VIA;
- il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ex d.lgs. 59/2005 all'esercizio del “termovalorizzatore”;
- l'autorizzazione alla costruzione di un inceneritore in provincia di Caserta.

Quindi l'art. 8 autorizza il sottosegretario di stato all'emergenza a realizzare un impianto di “termovalorizzazione” in un sito del territorio del comune di Napoli che il sindaco di questa città ha il compito di individuare entro 30 giorni, con potere sostitutivo del Consiglio dei ministri in caso di inerzia sindacale, anche in deroga alle previsioni edilizie ed urbanistiche.

Inoltre l'art. 9 autorizza “*la realizzazione dei siti da destinare a discarica*”¹⁴ presso una decina di località di comuni campani, prevedendo una speciale procedura di “valutazione relativa all'apertura delle discariche ed all'esercizio degli impianti” che comprende una conferenza di servizi tenuta a pronunciarsi in tempi estremamente celeri (sette giorni dalla convocazione), con poteri sostitutivi del Consiglio dei ministri sia in caso di inerzia sia in caso di parere negativo della conferenza.

La realizzazione delle discariche deve avvenire, secondo l'inciso aggiunto nella seconda versione del DL, “**nel pieno rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore**”. E tuttavia la previsione non risulta coordinata con l'art. 18 dello stesso DL il quale, tra le norme derogabili dal sottosegretario all'emergenza e dai capi missione, include quasi tutti gli articoli del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 recante “attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”, tra cui anche l'art. 9 che ha ad oggetto le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alle discariche, ivi compreso il rispetto dei criteri costruttivi e gestionali degli impianti stabiliti dalla normativa comunitaria (riportati agli allegati 1 e 2 del decreto legislativo).

¹⁴ Più opportunamente si è in presenza di una individuazione di siti ritenuti idonei alla realizzazione di discariche.

L'art. 10 del DL reca inoltre un'autorizzazione *ex lege* al trattamento e smaltimento del percolato prodotto dalla discariche regionali presso gli impianti di depurazione delle acque reflue siti nell'ambito regionale campano, e ciò evidentemente in deroga all'art. 110 del d.lgs. 152/2006.

Ora risulta evidente in tutti questi casi il concreto contenuto provvedimentale amministrativo delle norme esaminate trattandosi di concrete determinazioni in ordine alla localizzazione dei siti e all'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di smaltimento che, tuttavia, in quanto operate con un atto avente forza di legge vengono conseguentemente sottratte all'ordinario sindacato giurisdizionale del Giudice amministrativo.

In proposito si rammenta che, come più volte ribadito dal Giudice costituzionale (vds. ad es. Corte Cost. 21 ottobre 2002, n. 429 e da ultimo Corte costituzionale, 13 luglio 2007, n. 267), la legge ordinaria può, in linea di principio, disciplinare oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di "leggi-provvedimento", e purtuttavia tali leggi sono ammissibili entro limiti specifici, quale quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, e generali, quali il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà rispetto ai fini perseguiti. E sotto tale ultimo profilo, le leggi provvedimento sono soggette ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, tanto più quando la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo sia particolarmente marcata, come appunto pare esservi nel caso che ci occupa.

6.- L'azzeramento della Commissione Via.

Se la grave emergenza campana parrebbe comunque, almeno *prima facie*, giustificare anche l'utilizzo dello strumento della "legge provvedimento" ai fini della localizzazione di siti per le discariche di rifiuti e del rilascio di autorizzazioni all'esercizio degli impianti (salvo verifica della ragionevolezza dell'ampiezza della portata derogatoria delle norme medesime), non pare invece potersi pervenire alle medesime conclusioni con riferimento alle norme di cui all'art. 7 del DL sulla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale.

La disposizione, infatti, "*ai fini del contenimento della spesa pubblica e dell'incremento dell'efficienza procedimentale*", prevede:

- la riduzione nel numero dei commissari da sessanta a cinquanta,
- la nomina di nuovi commissari con decreto del Ministro dell'ambiente entro 30 giorni,
- il riordino della Commissione ad opera di un regolamento del Ministero dell'ambiente da emanarsi entro 60 giorni.

Ora non pare che la modesta riduzione del numero di commissari in funzione di un altrettanto modesto contenimento della spesa sia certo sufficiente per giustificare l'applicazione dello *spoils system* alla Commissione VIA, con la nomina di nuovi commissari senza attendere la scadenza legale di quelli in carica.

Appare peraltro singolare che la nomina dei nuovi commissari preceda il riordino della Commissione, nel senso che il futuro nuovo assetto funzionale ed organizzativo dell'organo non può certo razionalmente giustificare *ex ante* il rinnovo dei componenti del medesimo.

Tanto più che dal testo del DL stesso, laddove si autorizzano *ex lege* impianti e modalità gestionali in deroga ai pareri della Commissione VIA, pare trasparire piuttosto un diverso motivo dell'azzeramento dell'organo consultivo ministeriale (ritenuto forse colpevole di troppa rigidità nelle valutazioni tecniche di compatibilità ambientale degli impianti) che si configura come un sintomo di eccesso di potere legislativo per sviamento da cui parrebbe dunque inficiata la disposizione in parola.

In ogni caso né l'emergenza rifiuti nella regione Campania, né il modesto mutamento del numero dei commissari giustifica razionalmente questo ulteriore contenuto provvedimentale del DL che risulta in netto contrasto con il principio del buon andamento ed imparzialità della Pubblica amministrazione (ex art. 97 Cost.) e appare altresì configurare una violazione delle guarentigie costituzionali in tema di esercizio della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) da parte di componenti della Commissione VIA in carica.

7.- La raccolta differenziata.

Davvero indispensabili ed opportune sono invece le misure per incentivare la raccolta differenziata contenute nell'art. 11 del DL, tra cui:

- una maggiorazione della tariffa sullo smaltimento dei rifiuti urbani tal quale quale sanzione per i Comuni campani che non raggiungano le percentuali minime di raccolta differenziata stabilite dal Piano regionale di smaltimento;
- l'obbligo per i sindaci dei medesimi Comuni di invio mensile dei dati di produzione dei rifiuti e di raccolta differenziata per un monitoraggio da parte del sottosegretario.

Più vaghi appaiono invece gli obblighi imposti ai presidenti di provincia di adottare (entro 30 giorni) iniziative per disincentivare l'utilizzo dei beni usa e getta, e ai sindaci di assumere (entro 60 giorni) iniziative per favorire il compostaggio domestico dei rifiuti organici.

Opportuna altresì la prescrizione della raccolta differenziata imposta nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati che evidentemente si assumono essere i maggiori produttori di rifiuti urbani: tutte le sedi della pubblica amministrazione, le imprese maggiori (con più di 50 dipendenti), la grande distribuzione, i mercati all'ingrosso ed ortofrutticoli.

Per verificare il rispetto della suddetta prescrizione ai legali rappresentanti dei suddetti soggetti pubblici e privati è fatto obbligo di inviare, con cadenza trimestrale, al sottosegretario all'emergenza i dati della raccolta differenziata. Rimane tuttavia da verificare l'effettività di una tale previsione in assenza di sanzioni per la sua inottemperanza (fatta salva la generalizzata maggiorazione della tariffa per i comuni che non raggiungeranno le soglie minime stabilite).

Uno specifico "piano" per la raccolta differenziata "*adeguato alla popolazione residente*" deve invece essere predisposto per il contesto urbano più complesso, ossia per il Comune di Napoli: piano la cui predisposizione ed attuazione è rimessa all'amministrazione comunale e alla società che gestisce la raccolta ed il trasporto dei rifiuti urbani, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del DL, con poteri sostitutivi da parte del sottosegretario in caso di inerzia comunale, ma con oneri a carico del bilancio comunale.

Una specifica *campagna di comunicazione* per incentivare la raccolta differenziata nei comuni campani è rimessa al CONAI in collaborazione con i "capi missione" nominati dal sottosegretario (art. 11, comma 10), mentre più generali iniziative di informazione della popolazione, anche di carattere divulgativo e culturale, verranno stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente ed attuate in collaborazione con le amministrazioni centrali e territoriali.

Particolare attenzione è giustamente rivolta alle iniziative in ambito scolastico, per cui a partire dal prossimo anno in tutti gli istituti scolastici campani dovranno essere assunte specifiche iniziative (pur nell'ambito delle attuali discipline curriculari) di informazione agli studenti in ordine alla corretta gestione dei rifiuti domestici.

8.- Cenni conclusivi.

Uno sguardo complessivo sul provvedimento in esame consente di individuare disposizioni assolutamente opportune oltreché pienamente compatibili con l'attuale assetto ordinamentale. Tra queste senza dubbio vi sono le norme volte a conseguire obiettivi minimi di raccolta differenziata e quelle sulla compensazione ambientale: disposizioni che magari necessiterebbero di essere ulteriormente implementate ed "armate" con adeguate previsioni sanzionatorie. Ovviamente risultano pienamente condivisibili anche le misure rivolte ad avviare la più ampia informazione e partecipazione dei cittadini sul ciclo dei rifiuti, a partire dalle nuove generazioni, per ricreare un "senso civico ambientale" che in terra campana pare essere andato perduto.

Altre disposizioni del DL si pongono invece al limite della legalità costituzionale, ma sembrano risultare effettivamente funzionali a fronteggiare l'eccezionale emergenza campana onde evitare gravi ed imminenti rischi sanitari. Si tratta in particolare delle norme attributive dei "pieni poteri" alla figura ibrida del sottosegretario all'emergenza-capo della protezione civile, che andrebbero tuttavia depurate dai contenuti più "autoritari", come l'utilizzo delle forze armate per

finalità di polizia e di pubblica sicurezza. A questo secondo gruppo di disposizioni appartengono anche le previsioni che, con contenuto da “leggi-provvedimento”, individuano siti di idonea localizzazione delle discariche ed autorizzano la costruzione e l’esercizio impianti di trattamento e di incenerimento dei rifiuti: anche in questi casi l’eccezionale urgenza di provvedere parrebbe giustificare una pur dolorosa (in uno stato di diritto) compressione delle ordinarie garanzie di tutela giurisdizionale. In quest’ambito tuttavia il principio del “pieno rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore” nella realizzazione degli impianti -enunciato dall’art. 9 del DL- dovrebbe coerentemente accompagnarsi all’eliminazione (in sede di conversione in legge del decreto), tra le disposizioni derogabili di cui all’art. 18, dei criteri costruttivi e gestionali delle discariche stabiliti dalla normativa comunitaria.

Nel provvedimento governativo vi sono poi ulteriori disposizioni che, invece, al di là di non indifferenti problemi di legittimità costituzionale, almeno *prima facie* non sembrano fornire adeguate risposte alla situazione emergenziale in termini di efficacia e di efficienza: così, in primo luogo, l’accentramento delle competenze inquirenti e giudicanti di primo grado presso la procura ed il tribunale del capoluogo di regione, per tutta la durata dell’emergenza e in tutto il vasto settore dei reati in materia ambientale.

Infine vi sono norme del DL che appaiono assolutamente non funzionali a risolvere la situazione emergenziale campana, la quale risulta piuttosto essere stata presa a pretesto per introdurre previsioni “a regime” di dubbia compatibilità costituzionale (come l’attribuzione della giurisdizione esclusiva in materia di rifiuti al giudice amministrativo anche su tutti i “comportamenti”, non meglio definiti, della pubblica amministrazione e soggetti equiparati), ovvero censurabili sotto il profilo del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione (come lo *spoils system* applicato alla Commissione VIA).

C’è infine una questione di ordine più generale.

Non si vorrebbe che queste disposizioni, davvero speciali e straordinarie, approvate per fronteggiare con estrema urgenza un’effettiva emergenza ambientale che rischia di trasformarsi in calamità sanitaria, fossero -per così dire- stabilizzate in un “paradigma di governo” ritenuto facile scorciatoia da applicare ogniqualvolta si tratti di trovare una soluzione a situazioni complesse¹⁵.

In proposito, al di là delle preoccupazioni di ordine generale espresse da qualche editorialista¹⁶, almeno un sintomo (ma di sintomo soltanto si tratta) di tale tentazione pare effettivamente rinvenirsi nel provvedimento: la qualificazione dei siti di discarica come “aree di interesse strategico nazionale” contenuta nell’art. 2 del DL -con la conseguente “militarizzazione” dei medesimi ai fini sanzionatori penali e di mantenimento dell’ordine pubblico- ricorda molto da vicino quella di “*insediamenti produttivi strategici*” e di “*infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale*” attribuita dalla cd. “legge obiettivo” 443/2001 a quelle che comunemente sono state chiamate “grandi opere”, già soggette al noto regime amministrativo speciale.

Da tale semplice assonanza di istituti non è dato certo desumere un’estensione applicativa della nuova disciplina emergenziale introdotta dal DL in esame. Eppure un importante quotidiano economico, riportando i contenuti della conferenza stampa del Governo di presentazione del decreto, ha riferito che saremmo in presenza di un “metodo” che si intenderebbe applicare, appunto, anche alle “grandi opere”¹⁷.

Tuttavia le modifiche introdotte nella seconda e definitiva versione del testo del decreto, laddove si sottolinea a più riprese la portata davvero eccezionale del provvedimento legislativo in esame e la conseguente straordinarietà e non “ripetibilità” di taluni sue previsioni, parrebbero invece espressione di una ben diversa consapevolezza dei limiti applicativi di tale normativa; di talché si sarebbe (ragionevolmente) indotti ad escludere che con il DL in esame si sia voluto

¹⁵ In tal senso si veda il *memento* di G. AGAMBEN, op. cit., pag. 11, secondo cui “lo stato di eccezione tende sempre più a presentarsi come il paradigma di governo dominante nella politica contemporanea”.

¹⁶ Vds. G. D’AVANZO, *La politica militarizzata*, in “la Repubblica” del 24 maggio 2008.

¹⁷ G. SANTILLI, *Un metodo pronto anche per i cantieri*, in “il Sole 24ore” del 22 maggio 2008.

battezzare un modello di governo applicabile in modo generalizzato ad una vasta tipologia di interventi, al di fuori di effettivi e gravi presupposti emergenziali.

Avv. Matteo Ceruti