

Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo

Ambiente - Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo e della Provincia

Ambiente - Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo e della Provincia
(Consiglio di Stato –sezione quinta - decisione 9 aprile e 2 luglio-13 dicembre 2002, n. 6809)

Consiglio di Stato –sezione quinta - decisione 9 aprile e 2 luglio-13 dicembre 2002, n. 6809

Fatto

La Provincia di Caserta ha impugnato davanti al Tar della Campania il provvedimento in data 25 febbraio 2001, protocollo 4834, con il quale il Vice Commissario di governo per l'emergenza rifiuti ha disposto che nella discarica del parco Saurino, sito nel comune di Santa Maria la Fossa, siano conferiti "una tantum" rifiuti per complessive tonnellate 1500 provenienti dalle province di Napoli e Salerno. Inoltre ha impugnato tutti gli atti preordinati, con particolare riferimento alle ordinanze del presidente del Consiglio dei ministri n. 2425/96, 2470/96, 2560/97, 2774/98, 2948/99, 3011/99, 3031/99, 3032/99, 3060/2000, 3100/2000, che sul presupposto della dichiarazione dello stato di emergenza ambientale hanno adottato una disciplina straordinaria imperniata sulla attribuzione di poteri eccezionali ad un commissario straordinario. La provincia di ricorrente, con un primo motivo, aveva sostenuto che il provvedimento era stato adottato dal vice commissario straordinario in difetto di competenza, contestando tra l'altro la mancanza dei presupposti per l'esercizio di strumenti extra ordinem, trattandosi di "una situazione di emergenza rifiuti risalente all'antico. "Con un secondo motivo, viene dedotto il vizio di eccesso di potere, sotto vari profili, sottolineando come il conferimento di rifiuti provenienti da altre province va " ad incidere sulla riserva di smaltimento faticosamente realizzata nonostante l'avversione della popolazione locale. " La Provincia di Caserta, infine, oltre alla domanda di annullamento aveva proposto l'azione di risarcimento del danno, pur riservandosi di determinare il quantum in corso in giudizio.

Il Tar della Campania, con la sentenza richiamata in epigrafe, ha respinto il ricorso.

Il presente appello è proposto dalla Provincia di Caserta, che, nella sostanza, ripropone le censure e le domande disattese dal primo giudice. Resistono all'appello la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della giunta regionale della Campania, nella sua qualità di commissario di governo, i quali, in primo luogo, eccepiscono come la misura adottata non incida direttamente sui poteri attribuiti alla provincia nella materia in questione. In secondo luogo, sostengono che l'autorità delegata "ha agito entro i limiti della delega, adottando provvedimenti che costituiscono tipica attuazione delle misure di emergenza e restano connotati del necessario rapporto di adeguata proporzione rispetto alla situazione di emergenza da fronteggiare "Concludono quindi chiedendo il rigetto dell'appello.

Diritto

L'appello proposto dalla Provincia di Caserta è fondato.

Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo

1. L'oggetto di giudizio di primo grado è costituito dalla pretesa con la quale l'amministrazione ricorrente ha chiesto al giudice l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento del 25 febbraio 2001, con il quale il vice commissario di governo per l'emergenza rifiuti ha disposto il conferimento "una tantum" di rifiuti provenienti dalle province di Napoli e Salerno, in una discarica situata nel territorio provinciale, nonché, quale atto presupposto, delle ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri che hanno attribuito poteri eccezionali ad un commissario straordinario (in particolare dell'ordinanza n. 3100 del 22 dicembre 2000). La ricorrente, a sostegno dell'impugnazione, ha allegato la lesione del suo interesse ad esercitare la competenza attribuitale dall'articolo 14, comma 1 lett. g, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che affida alla provincia le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa delle amministrazioni resistenti, gli atti impugnati incidono direttamente sulla sfera giuridica della provincia relativamente alle proprie competenze nella materia de qua, che l'articolo 20 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 individua più precisamente nella programmazione ed organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale. Infatti, non v'è dubbio che "il ricorso sistematico e reiterato, ormai da circa dieci anni, a strumenti extra ordinem al fine di fronteggiare una situazione di emergenza rifiuti risalente ad antica data" (pag. 7 dell'atto introduttivo dell'appello) rende più difficoltoso l'esercizio di poteri di programmazione ed organizzazione spettanti alla provincia.

Da qui la legittimazione della Provincia di Caserta a proporre il ricorso di primo grado e l'appello contro la sentenza del Tar della Campania. 2. Nel merito, la sezione, con sentenza adottata nella camera di consiglio del 2 luglio 2002 (ricorso n. 11515 del 2001 – nella causa di appello proposta dalla Ecocampania s.r.l. contro il Commissario di governo per la gestione emergenza rifiuti in Campania ed altri) ha annullato, con efficacia erga omnes, la ordinanza del Ministro dell'Interno delegato per il coordinamento della Protezione Civile n. 3100 in data 22 dicembre 2000, nella parte in cui, art. 4, comma settimo, attribuisce in via generale al Commissario per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania "l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti".

L'annullamento è sorretto da una serie di motivazioni, tra le quali, con riferimento alla fattispecie in esame, emergono in particolare le seguenti considerazioni che, seppur riferite ai comuni, non di meno sono valide per le province:

"Premesso che il complesso delle disposizioni contenute nelle ordinanze di cui trattasi costituisce un unico provvedimento (pur complesso e come detto di difficile lettura) di emergenza e non, come vorrebbero le resistenti in questa fase del giudizio una serie di distinte disposizioni – per trarne la conseguenza che la disposizione impugnata è nuova e limitata nel tempo-, non è contestabile che il periodo di otto anni sia eccessivo per qualificare in termini emergenziali l'intervento di protezione civile di cui trattasi. Si tratta, invece, in una valutazione unitaria delle ordinanze in esame, della sovrapposizione di un sistema amministrativo e di

Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo

gestione alternativo a quello ordinario con l'attribuzione di competenze sempre più ampie al Commissario e con la dotazione di mezzi e personale che ha finito, con la norma qui in discussione, come esattamente osserva parte appellante, per estromettere completamente i comuni e quindi le comunità locali che esprimono le amministrazioni di livello locale, dalla gestione di un così significativo aspetto della vita delle comunità medesime. E' nei fatti provato comunque che manca nel caso di specie una certezza sui tempi della cessazione del regime di emergenza e da tale angolazione emerge un altro profilo di illegittimità dell'atto impugnato. Rispetto a tali considerazioni non ha rilievo il contenuto specifico dell' art. 4, settimo comma, dell'ordinanza n. 3100 del 22 dicembre 2000 che limita nel tempo l'effetto espropriativo delle competenze comunali fino al momento della costituzione dei Consorzi di bacino ma si regge, come tutte le altre disposizioni del complesso regime emergenziale di cui trattasi, su un presupposto di incertezza del termine finale del regime straordinario che non è consentito nel nostro ordinamento."

Cui si aggiunge l'ulteriore considerazione:" anche se gli atti impugnati sono stati emessi prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 recante modifiche al Titolo Quinto della Costituzione, che il nuovo disegno costituzionale dell'autonomia degli enti locali circonda con una garanzia immediata le competenze amministrative dei comuni – nell'ordinamento precedente affidate invece ad una disciplina fissata con leggi ordinarie- in tal senso dispone l'attuale primo comma dell'art. 118. Su tale presupposto è innegabile che anche il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve tenere conto della nuova realtà ed inserirsi in un sistema diverso e più avanzato di collaborazione (ripartizione delle competenze) tra Stato ed Enti locali territoriali, che conserva al primo funzioni di promozione e coordinamento degli interventi, ma lascia ai secondi la gestione degli interventi sul territorio (alla stregua del principio di sussidiarietà verticale). Si deve anche apprezzare, in questo ordine di idee, il significato di una altra modifica della Costituzione (derivante dalla nuova formulazione dell'art. 117) in ordine ai poteri legislativi in materia di protezione civile, che sono stati esclusi dall'ambito delle competenze legislative statali di tipo esclusivo per rientrare, invece, in quello delle competenze di tipo concorrente delle Regioni in cui allo Stato è consentito dettare solo i principi fondamentali. La materia in esame non figurava , invece, nell'art. 117 della Costituzione nel testo previgente alle modifiche introdotte con la legge n. 3 del 18 ottobre 2001 ed emerge anche da tale angolazione un disegno non invasivo delle competenze degli Enti Locali voluto dal legislatore costituzionale con riguardo all'autonomia dei diversi livelli di governo delle comunità locali."

3. L'illegittimità della norma attributiva dei poteri del commissario straordinario ed il suo annullamento comportano, quale effetto consequenziale, l'illegittimità derivata degli altri atti impugnati che risultano adottati dal Commissario per l'emergenza rifiuti sulla base della competenza in parola. Sono, pertanto, assorbite le altre questioni di merito.

4. Quanto alla domanda di risarcimento del danno, la stessa va disattesa, in quanto la ricorrente non solo non ha fornito la prova ma neppure ha evidenziato se dalla lesione all'interesse legittimo, all'esercizio della competenza a lei attribuita dalla legge, sia derivato alla Provincia di

Smaltimento dei rifiuti - Competenze del commissario di Governo

Caserta un pregiudizio patrimoniale.

L'appello va, quindi, accolto con riforma della sentenza appellata, accoglimento del ricorso di primo grado ed annullamento degli atti impugnati in quella sede.

Sussistono, tuttavia, motivi per la compensazione delle spese del grado.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, accoglie il ricorso in appello.

Compensa le spese del grado.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del 9 aprile e 2 luglio 2002.