

## AMBIENTE RIFIUTI

La nozione di gestione dei rifiuti così come individuata nel DPR 5 febbraio 1997 n. 22 ( art. 6 , primo comma , lett. e) comprende, non solo la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento, ma anche "il controllo sulle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura" e, quindi, una attività successiva all'emergenza diretta a verificare le condizioni ambientali risultanti dopo l'eliminazione dei rifiuti non soltanto con riguardo alle discariche, che sono destinate all' esaurimento come sistema di smaltimento, ma anche agli impianti di termocombustione( sia a fini di recupero energetico che di mero smaltimento) e di trattamento chimico dei rifiuti. Da tale definizione, più volte utilizzata nel decreto legislativo richiamato per individuare gli adempimenti relativi al ciclo completo dei rifiuti, si trae anche la conseguenza che il concetto di gestione dei rifiuti assorbe ogni fase del ciclo di produzione ed eliminazione degli stessi ivi comprese la intermediazione ed il commercio, ove consentiti.

## ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI

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 Cost. 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 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, sulla base del principio di sussidiarietà.

A cura di Sonia LAZZINI

## REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO 2001 ha pronunciato la seguente decisione

Sul ricorso in appello n .11515/ 2001 proposto da \*\*\*\*\* s.r.l. in persona del legale rappresentante Nicola Palma rappresentato e difeso dall'avv.Paolo Vaiano ed elettivamente domiciliato in Roma presso lo studio del medesimo in lungotevere Marzio 3;

CONTRO

Il Comune di Cancellò ed Arnone in persona del Sindaco in carica ;

il Commissario del Governo delegato per la gestione dell'emergenza rifiuti in persona del Presidente della Giunta Regionale della Regione Campania;

il Presidente del Consiglio in carica;

il Ministro dell'Interno delegato al coordinamento della protezione Civile tutti non costituiti nel presente giudizio;

E nei confronti

del Consorzio di Bacino Caserta 4 in persona del legale rappresentante Giuseppe Valente rappresentato e difeso dall'avv. Franco Gaetano Scoca con domicilio eletto presso il suo studio in Roma via Paisiello n. 55;

della s.p.a. \*\*\*\* in persona del legale rappresentante Bruno Mirra rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Pellegrino con domicilio eletto presso il suo studio in Roma via Giustiniani n.18;

Per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sezione prima - ter n.6804/2001;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio di Bacino Caserta 4 e della s.p.a. \*\*\*\* ;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Visto il dispositivo n. 355 del 3 luglio 2002;

data per letta, alla pubblica udienza del 9 aprile 2002 la relazione del Consigliere Goffredo Zaccardi e uditi , altresì , gli avvocati delle parti come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1) La Società \*\*\*\*\* impugna la sentenza indicata in epigrafe con cui il Tar per il Lazio ha respinto il ricorso proposto in primo grado per l'annullamento : a) della determinazione n.42 in data 8 febbraio 2001 adottata dal responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Cancellò ed Arnone con cui è stata revocata l'aggiudicazione alla Società appellante della gara per la raccolta dei rifiuti urbani ed affidato il servizio per sei mesi al Consorzio Caserta 4 per tramite della Società mista \*\*\*\* s.p.a.; b) della 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" e degli atti connessi e consequenziali, con riguardo in particolare ai provvedimenti del sub-commissario n.873/cd del 16 gennaio 2001 e n.2246 del 31 gennaio 2001 con i quali il servizio di raccolta integrata dei rifiuti nel Comune di Canello ed Arnone è stato affidato al Consorzio Caserta 4 con diffida al Comune suddetto ad astenersi dall'aggiudicare la gara indetta per il medesimo servizio; d) per la condanna del Comune suddetto al risarcimento dei danni patiti dalla Società ricorrente .

2) La sentenza appellata , dopo aver ricostruito i fatti di causa in modo puntuale - ed a tale ricostruzione si rinvia in questa sede dando per noti i fatti stessi- ha rigettato una eccezione proposta dal Comune resistente di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ed ha, poi, respinto le censure del ricorso introduttivo ritenendo in definitiva che: A) pur essendo stata avviata la gara di cui trattasi il 13 marzo 2000 prima che il Commissario imponesse la approvazione preventiva del bando gara e del capitolato di appalto in data 23 marzo 2000, e non essendo perciò il Comune tenuto ad osservare dette prescrizioni, tuttavia l'Amministrazione comunale si era autovincolata al rispetto delle stesse sospendendo la procedura ed inviando gli atti per il preventivo assenso del Commissario con la conseguente applicabilità al procedimento in corso della normativa sopravvenuta. Pertanto , secondo il primo giudice ,nessun ulteriore provvedimento poteva essere adottato dal Comune in mancanza della prevista autorizzazione del Commissario che non è intervenuta. L'aggiudicazione ad \*\*\*\*\* è stata emessa in carenza di potere ed è pienamente legittima la revoca disposta con la determinazione n.42/ 2001 del responsabile dell'Ufficio Tecnico . Ciò a maggior ragione perché durante la fase di sospensione della gara il Consorzio di Caserta 4, di cui fa parte il Comune intimato, si era dotato della società mista deputata alla gestione consortile della raccolta dei rifiuti. In tale contesto non assumerebbe alcun rilievo la circostanza che la aggiudicazione di cui trattasi sia intervenuta il 29 dicembre 2000 e , quindi , prima che con l'ordinanza n. 3100 del 22 dicembre 2000( pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo il 4 gennaio 2001) fossero attribuiti al Commissario poteri di gestione diretta in materia di raccolta , recupero e smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania ciò in quanto il divieto di concludere la gara discendeva dalla scelta del Comune di seguire le prescrizioni date con ordinanza n.81/20000 in data 23 marzo2000;B) pur essendo tempestiva ed ammissibile l'impugnazione dell'ordinanza del Ministro dell'interno 3100 del 22 dicembre 2000, l'ordinanza stessa è legittima nella parte in cui attribuisce al Commissario tutti i poteri in materia di rifiuti. E , infatti , definita nei suoi contenuti ed è limitata nel tempo al periodo strettamente necessario alla costituzione in concreto della Società miste in ciascuno dei bacini di utenza della regione Campania; C) i provvedimenti del Commissario emessi in attuazione della ordinanza suindicata sono legittimi perché il silenzio tenuto dal Commissario medesimo sulle richieste di chiarimento e di parere sugli atti inviati al suo esame non giustifica la riapertura del procedimento concorsuale, il primo dei provvedimenti è stato, poi , emanato prima che il Commissario venisse a conoscenza della aggiudicazione mentre l'Amministrazione si è spinta a stipulare il contratto pur dopo aver ricevuto la nota del 16 gennaio 2001 n. 873/cd con cui si comunicava l'affidamento del servizio in questione al Consorzio Caserta 4.Non sarebbe stata in alcun modo dimostrata la carenza della s .p a . \*\*\*\*\* nella gestione del servizio di cui trattasi. E' stato , inoltre , respinto il ricorso incidentale di quest'ultima Società diretto ad ottenere il riconoscimento del diritto a svolgere il servizio di cui trattasi.

3) Nell'atto di appello la \*\*\*\*\* s.r.l. contesta la decisione appellata in ogni sua statuizione e ripropone le censure avanzate in primo grado. Il Consorzio Caserta4 e la s.p.a. \*\*\*\*\* hanno confutato con ampie memorie la fondatezza dell'appello . La s.p.a.

\*\*\*\* ha , inoltre , proposto appello incidentale in cui ha ulteriormente precisato le proprie tesi difensive.

## DIRITTO

1) Appare al Collegio pregiudiziale l'esame del secondo motivo di appello con cui la difesa di \*\*\*\*\* s.r.l. impugna la sentenza appellata con riguardo alla statuizione che ha respinto il ricorso di primo grado quanto all'annullamento dell'ordinanza n. 3100 del 22 dicembre 2000 del Ministro dell'Interno delegato per il coordinamento della Protezione Civile nella parte in cui , art.4, settimo comma, ha attribuito al Commissario per l'emergenza nella Regione Campania "l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti". In effetti è sulla base di tale prescrizione che sono stati emessi i due provvedimenti del Commissario del 16 gennaio 2000 ( n.873/cd) e del 31 gennaio 2000( n.2246) di affidamento del servizio di cui trattasi al Consorzio Caserta 4 con diffida all'Amministrazione ad astenersi dall'aggiudicare la gara alla attuale appellante . E' inoltre come conseguenza di tali atti che il Comune di Cancellò ed Arnone ha revocato con la determinazione n. 42 in data 8 febbraio 2001 l'aggiudicazione che nel frattempo aveva disposto con determinazione n. 5 del 12 gennaio 2001 in esito ad ordinanza sindacale del 29 dicembre 2000 di riapertura della gara e verbale di aggiudicazione del 3 gennaio 2001.

2) Solleva , in primo luogo, l'appellante una questione di successione degli atti nel tempo perché la gara è stata ripresa prima che fosse pubblicata l'ordinanza del Ministro dell'Interno suindicata ( la pubblicazione è del 4 gennaio 2001) con il che la aggiudicazione alla s.r.l. \*\*\*\*\* era doverosa perché nel procedimento di cui trattasi non poteva applicarsi la nuova disposizione che trasferiva al Commissario i poteri di gestione dei rifiuti di competenza comunale. Censura , poi , l'ordinanza per la genericità ed ampiezza della formula di trasferimento dei poteri di cui trattasi che avrebbe introdotto una deroga indiscriminata alle competenze ordinarie senza una precisazione delle norme derogate , come richiesto per i provvedimenti attributivi di poteri straordinari, e senza l'indicazione di un termine finale del regime straordinario introdotto. Si sostiene , altresì, da altra angolazione nel medesimo motivo , che il susseguirsi nel tempo di ordinanze di proroga del regime commissariale per l'emergenza dei rifiuti in Campania (avviato con ordinanza in data 11 febbraio 1994 e prorogato poi anno per anno fino al 2001) ha gradualmente esteso i poteri commissariali senza consentire con esattezza di coglierne i contenuti specifici o i limiti e non offre in alcun modo la possibilità di individuare il termine finale del regime straordinario. Con l'atto impugnato, che si innesta su tale complesso di disposizioni, i Comuni sono stati privati del tutto dei poteri di gestione dei rifiuti con la totale estromissione degli enti locali anche dalla raccolta dei rifiuti che è un servizio per il quale i cittadini devono contribuire con una apposita tassa da versare ai Comuni.

3) Ritiene il Collegio che le censure qui sinteticamente riprodotte siano fondate.

A) Con la disposizione censurata in questa sede è stata introdotta una deroga al regime ordinario delle competenze che è generica ed indeterminata nei suoi contenuti perché il riferimento alla dizione " funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti " con la quale si è inteso delimitare l'ambito della deroga è , invece , onnicomprensivo e trasferisce al Commissario un settore di amministrazione non solo ampio ma soprattutto non esattamente definito nei suoi contorni e nei suoi limiti di contenuto ( per la necessità di una esatta delimitazione dei contenuti delle ordinanze di protezione civile cfr. Corte Costituzionale n.127/1995). La nozione di gestione dei rifiuti così come individuata nel DPR 5 febbraio 1997 n. 22 ( art. 6 , primo comma , lett. e)) comprende ,infatti, non solo la raccolta , il trasporto , il recupero e lo smaltimento , ma anche "il controllo sulle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura" e, quindi, una attività successiva all'emergenza diretta a verificare le condizioni ambientali risultanti dopo l'eliminazione dei rifiuti non soltanto con riguardo

alle discariche , che sono destinate all' esaurimento come sistema di smaltimento, ma anche agli impianti di termocombustione( sia a fini di recupero energetico che di mero smaltimento) e di trattamento chimico dei rifiuti. Da tale definizione , più volte utilizzata nel decreto legislativo richiamato per individuare gli adempimenti relativi al ciclo completo dei rifiuti, si trae anche la conseguenza che il concetto di gestione dei rifiuti assorbe ogni fase del ciclo di produzione ed eliminazione degli stessi ivi comprese la intermediazione ed il commercio , ove consentiti. Rispetto a questo oggetto ,che è evidentemente ampio e generico, sono inadeguate le indicazioni contenute nell'ordinanza impugnata circa le disposizioni in concreto derogabili nell'esercizio dei poteri straordinari contenute nella ordinanza stessa (che cita solo l'art .21 che si occupa delle competenze in materia dei comuni) e nelle precedenti che a partire dal febbraio 1994 di volta in volta hanno con cadenza annuale prorogato il regime di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti in Campania .Viene così meno, a giudizio del Collegio, uno dei requisiti che a tenore dell'art. 5, quarto e quinto comma , della legge n. 225 del 24 febbraio 1992 , devono possedere le ordinanze di cui trattasi :una concreta e chiara determinazione del contenuto della delega e delle norme derogabili nell'esercizio della stessa. In questo contesto assume rilievo anche la imperfezione tecnica nella redazione delle numerose ordinanze susseguitesi nel tempo che determina difficoltà per l'operatore.

B) Appare fondato anche il profilo di censura diretto ad evidenziare la incertezza del termine finale del regime straordinario introdotto con le ordinanze in questione . 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 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.

C) Per inquadrare la questione in termini più generali è utile aggiungere , 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 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, sulla base del principio di sussidiarietà.

3) La illegittimità della norma qui esaminata ed il suo annullamento comportano, per effetto consequenziale , anche la illegittimità anche degli altri atti impugnati che si fondano sui poteri attribuiti al Commissario per l'emergenza rifiuti sulla base della norma stessa. Sono, pertanto , assorbite le altre questioni di merito. E', nelle considerazioni che precedono confutato anche l'assunto della difesa della Società \*\*\*\* svolto nell'appello incidentale secondo cui sarebbe inammissibile ed infondata l'impugnazione dell'ordinanza di cui trattasi.

L'appello è ,quindi ,accolto con riforma della sentenza appellata ed accoglimento del ricorso di primo grado ed annullamento degli atti impugnati in quella sede. Sussistono , tuttavia , motivi per la compensazione delle spese di giudizi. PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale , definitivamente pronunciando sul ricorso in appello di cui in epigrafe lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata annulla gli atti impugnati in primo grado .

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in camera di consiglio , addì 9 aprile e 2 luglio 2002, DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....13/11/2002.....