# Consiglio di Stato Sezione V, del 29 aprile 2003 sentenza n. 2154.

## REPUBBLICA ITALIANA
## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO 1997ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

**sul ricorso in appello** n.4336/1997 proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, e della Prefettura della Provincia di Napoli, in persona del Prefetto in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, Via dei Portoghesi n.12;

**CONTRO**
la Ecolmagi s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Valerio Barone e Luigi Rispoli ed elettivamente domiciliata l'Avv. G. Recchia in Roma, Corso Trieste n.88;

**E NEI CONFRONTI**
della Regione Campania, non costituita;
del Comune di Giugliano, non costituito;
del Consorzio dei Comuni del Bacino di Napoli, non costituito;
per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sez.V, n.243/97 in data 14.1/3.2.1997;
Visto l'atto di appello con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Ecolmagi s.r.l.;
Viste le memorie difensive depositate dalle parti;
Visti gli atti tutti della causa;
Alla pubblica udienza del 7 febbraio 2003, relatore il consigliere Carlo Deodato, udito il difensore della società appellata, come da verbale d'udienza;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

**FATTO**

Con la sentenza appellata venivano annullatati, in accoglimento del ricorso proposto dalla Ecolmagi s.r.l., le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11.2.1994, 31.3.1994, 23.6.1994, 7.101.1994 e 7.11.1994, attributive al Commissario del Governo della Regione Campania – Prefetto di Napoli – dei poteri necessari a fronteggiare la situazione di emergenza verificatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella predetta Regione, il decreto del Commissario delegato n.P/15544/DIS in data 30.9.1995 di approvazione del progetto esecutivo per la realizzazione di una discarica nel Comune di Giugliano ed il decreto del medesimo Commissario n.16301/DIS in data 23.10.1995 dispositivo dell'occupazione d'urgenza delle particelle di proprietà della società ricorrente.

Avverso tale decisione proponevano rituale appello la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Prefettura di Napoli, deducendo l'erroneità del convincimento espresso dal T.A.R. circa la mancata intesa con la Regione Campania e con il Ministero dell'Ambiente e domandando l'annullamento della sentenza impugnata.

Resisteva la Ecolmagi s.r.l., contestando la fondatezza dei motivi dedotti a sostegno del ricorso, impugnando in via incidentale la pronuncia reiettiva del primo motivo del ricorso in primo grado, riproponendo le censure ritenute assorbite dal T.A.R. e concludendo per la reiezione dell'appello principale e, in subordine, per l'accoglimento di quello incidentale.

Non si costituivano, invece, la Regione Campania, il Comune di Giugliano ed il Consorzio dei Comuni del Bacino di Napoli.

Con ordinanza resa nella camera di consiglio del 20 maggio 1997 veniva sospesa l'esecuzione della sentenza appellata.

Le parti illustravano ulteriormente le loro tesi mediante il deposito di memorie difensive.

Alla pubblica udienza del 7 febbraio 2003 il ricorso veniva trattenuto in decisione.

**DIRITTO**

1.- Le parti controvertono sulla legittimità delle ordinanze in data 11.2.1994, 31.3.1994, 23.6.1994, 7.10.1994 e 7.11.1994 con le quali il Presidente del Consiglio dei Ministri ha attribuito al Commissario del Governo della Regione Campania – Prefetto di Napoli – i poteri necessari a fronteggiare la situazione di emergenza verificatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in quella Regione, del decreto del Commissario delegato n.P/15544/DIS in data 30.9.1995 di approvazione del progetto esecutivo per la realizzazione di una discarica nel Comune di Giugliano e del conseguente decreto del medesimo Commissario n.16301/DIS in data 23.10.1995 dispositivo dell'occupazione d'urgenza (tra l'altro) delle particelle di proprietà della Ecolmagi s.r.l. (originaria ricorrente).

Il Tribunale partenopeo, adìto dalla Ecolmagi s.r.l. (pregiudicata dall'occupazione d'urgenza dei propri terreni), disattendeva la (prima) censura relativa alla genericità, in presunta violazione dell'art.5 IV e V comma della legge n.225/92, dei poteri d'intervento delegati al Commissario, riconosceva, invece, la fondatezza delle doglianze riferite all'omessa previsione, nelle impugnate ordinanze presidenziali, del concerto con l'Amministrazione Regionale, ritenuto, viceversa, necessario, ed all'assenza della previa intesa con il Ministero dell'Ambiente (ancorchè prescritta dall'art.1 dell'O.P.C.M. dell'11.2.1994) e giudicava, quindi, viziata, per invalidità derivata, l'intera procedura d'occupazione delle aree di proprietà della società ricorrente, in quanto compiuta dal Commissario delegato nell'esercizio di poteri attribuitigli illegittimamente.

Le Amministrazioni appellanti contestano la correttezza del giudizio reso dai primi giudici, assumendo, in sintesi, che la partecipazione della Regione, ancorchè non prevista nelle ordinanze impugnate, era stata concretamente assicurata e che, parimenti, era stata raggiunta e documentata l'intesa con il Ministero dell'Ambiente.

La società appellata contesta, in fatto e in diritto, la fondatezza di tali assunti, difende il convincimento espresso dal T.A.R. circa la sussistenza dei vizi riscontrati ed appella in via incidentale la decisione, nella parte in cui è stato respinto il primo motivo dedotto a sostegno del gravame originario.

2.- Procedendo all'esame dell'appello principale, si rileva che, a ben vedere, le Amministrazioni appellanti non negano la mancanza (nelle impugnate ordinanze presidenziali) della previsione espressa dell'intesa con la Regione (peraltro chiaramente verificabile dalla lettura dell'art.1 della prima ordinanza in data 11.2.94) né contestano la necessità della partecipazione di quell'Ente al procedimento controverso, ma sostengono che, nonostante la suddetta omissione, la Regione Campania ha, nella specie, concretamente contribuito all'adozione degli atti impugnati, per avere essa stessa sollecitato l'intervento del Governo per la gestione dell'emergenza rifiuti, e che non può, quindi, ravvisarsi alcuna lesione delle sua competenze.

L'assunto è manifestamente infondato.

Premesso che le appellanti non contestano, ed, anzi, riconoscono, il principio di diritto, applicato dai primi giudici, per cui la situazione di necessità ed emergenza che autorizza, ai sensi dell'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225, l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di ordinanze extra ordinem non vale a comprimere senza limiti l'autonomia regionale, che esige, viceversa, per il rispetto delle relative prerogative costituzionalmente garantite, la necessità che gli interventi straordinari si realizzino d'intesa con le Regioni interessate, e che non occorre, quindi, dilungarsi sulla definizione degli interessi e

delle ragioni sottesi all'affermazione di quel postulato, appare, tuttavia, necessario ricordare, in estrema sintesi, che la Corte Costituzionale (cfr. sentenza in data 5.4.1995, n.127), giudicando in via principale su un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Puglia relativo ad un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri adottata a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, ha chiarito che, nelle ipotesi in cui sono coinvolte importanti competenze (amministrative e legislative) regionali, il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione e la necessità di salvaguardare l'autonomia di quest'ultima postulano la necessità che il programma degli interventi venga approvato d'intesa con quell'Ente.

Con la medesima decisione, la Corte ha ulteriormente precisato che la previsione che la Regione formuli un mero parere sulla programmazione ed attuazione degli interventi necessitati non soddisfa le esigenze partecipative sopra segnalate, unicamente realizzate dall'intesa con la stessa, e cioè dal suo concorso alla formazione delle deliberazioni che presiedono alla gestione della situazione d'emergenza.

Così chiarite le modalità procedimentali che, sole, garantiscono il rispetto dell'autonomia regionale, risulta agevole rilevare che la mera richiesta da parte della Regione dell'intervento del Governo si rivela del tutto inidonea ad integrare gli estremi dell'intesa che, secondo il chiaro insegnamento della Corte Costituzionale, deve riferirsi all'approvazione ed all'attuazione del programma generale degli interventi e non, evidentemente, all'adozione dell'iniziativa per la dichiarazione dello stato d'emergenza.

Se si circoscrivesse ed esaurisse l'esigenza partecipativa della Regione, come vorrebbero le appellanti, alla sola segnalazione al Governo della situazione di necessità ed alla conseguente richiesta di intervento, resterebbero, infatti, indebitamente sacrificate le competenze regionali, che il principio affermato dalla Corte mira, invece, a preservare, nelle materie alle quali si riferisce la delega di poteri straordinari al Commissario (che verrebbero, infatti, esercitati senza alcuna cooperazione dell'Ente titolare).

La tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita esige, invece, che la Regione contribuisca alla gestione dell'emergenza, e, cioè, all'esercizio dei poteri straordinari delegati al Commissario, sicchè va ritenuta del tutto insufficiente, per il rispetto delle competenze dell'Ente nella specie pretermesso, la mera iniziativa di questo ai fini della dichiarazione dello stato di necessità, posto che tale segnalazione non implica, evidentemente, l'esercizio di alcuna potestà decisoria nella programmazione degli interventi (unicamente immaginabile dopo la deliberazione dello stato d'emergenza e non, come sostengono le appellanti, prima).

In coerenza con i principi appena enunciati e risultando pacificamente omessa qualsiasi intesa con la Regione Campania in merito al programma degli interventi attivati dal Commissario delegato, deve, quindi, disattendersi il primo motivo di appello, con conseguente conferma della statuizione impugnata nella parte in cui ha riconosciuto, nell'art.1 dell'O.P.C.M. dell'11.2.1994, la sussistenza del vizio relativo alla lesione delle competenze della Regione Campania in materia di occupazioni d'urgenza e di espropriazioni per pubblica utilità.

3.- La capacità del vizio così accertato di determinare, da solo, l'illegittimità delle ordinanze presidenziali attributive al Commissario delegato dei poteri extra ordinem di gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania e, in via derivata, l'invalidità dei decreti di approvazione del progetto esecutivo della realizzazione della discarica nel Comune di Giugliano e di occupazione d'urgenza dei terreni di proprietà della Ecolmagi s.r.l., in quanto adottati nell'esercizio di poteri illegittimamente delegati, esime dalla disamina del secondo motivo d'appello (relativo all'omessa intesa con il Ministero dell'Ambiente), divenuto irrilevante ai fini del decidere e, quindi, improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, e consente di ritenere assorbiti l'appello incidentale e le altre censure contenute nel ricorso originario, non esaminate dai primi giudici e riproposte dalla società appellata.

4.- Alle suesposte considerazioni conseguono, in definitiva, la reiezione dell'appello principale e la conferma della decisione appellata, restando assorbito l'esame dell'appello incidentale e degli altri motivi del ricorso in primo grado riproposti dall'appellata.

5.- Sussistono, infine, giusti motivi per la compensazione delle spese processuali.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge il ricorso indicato in epigrafe e compensa le spese processuali;

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 7 febbraio 2003, con l'intervento dei signori:
ALFONSO QUARANTA - Presidente
GOFFREDO ZACCARDI - Consigliere
FRANCESCO D'OTTAVI - Consigliere
CLAUDIO MARCHITIELLO - Consigliere
CARLO DEODATO - Consigliere Estensore

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE | IL SEGRETARIO |
|---|---|---|
| F.to Carlo Deodato | F.to Alfonso Quaranta | F.to Francesco Cutrupi |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 29/04/2003
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

**M A S S I M E**

1) **Gestione dell'emergenza rifiuti - stato di emergenza - Commissario governativo delegato per l'emergenza rifiuti - autonomia regionale - segnalazione da parte della Regione della situazione di emergenza e richiesta di intervento - concorso alla formazione delle deliberazioni che presiedono alla gestione della situazione di emergenza - invalidità dei decreti di occupazione d'urgenza dei terreni disposta dal Commissario - lesione delle competenze regionali.** La situazione di necessità ed emergenza che autorizza, ai sensi dell'art.5 della legge 24 febbraio 1992, n.225, l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di ordinanze extra ordinem non vale a comprimere senza limiti l'autonomia regionale, che esige, viceversa, per il rispetto delle relative prerogative costituzionalmente garantite, la necessità che gli interventi straordinari si realizzino d'intesa con le Regioni interessate. La Corte Costituzionale (cfr. sentenza in data 5.4.1995, n.127), giudicando in via principale su un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Puglia relativo ad un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri adottata a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, ha chiarito che, nelle ipotesi in cui sono coinvolte importanti competenze (amministrative e legislative) regionali, il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione e la necessità di salvaguardare l'autonomia di quest'ultima postulano la necessità che il programma degli interventi venga approvato d'intesa con quell'Ente. Con la medesima decisione, la Corte ha ulteriormente precisato che la previsione che la Regione formuli un mero parere sulla programmazione ed attuazione degli interventi necessitati non soddisfa le esigenze partecipative sopra segnalate, unicamente realizzate dall'intesa con la stessa, e cioè dal suo concorso alla formazione delle deliberazioni che presiedono alla gestione della situazione d'emergenza. Così chiarite le modalità procedimentali che, sole, garantiscono il rispetto dell'autonomia regionale, risulta agevole rilevare che la mera richiesta da parte della Regione dell'intervento del Governo si rivela del tutto inidonea ad integrare gli estremi dell'intesa che, secondo il chiaro insegnamento della Corte Costituzionale, deve riferirsi all'approvazione ed all'attuazione del programma generale degli interventi e non, evidentemente, all'adozione dell'iniziativa per la dichiarazione dello stato d'emergenza. Se si circoscrivesse ed esaurisse l'esigenza partecipativa della Regione alla sola segnalazione al Governo della situazione di necessità ed alla conseguente richiesta di intervento, resterebbero, infatti, indebitamente sacrificate le competenze regionali, che il principio affermato dalla Corte mira, invece, a preservare, nelle materie alle quali si riferisce la delega di poteri straordinari al Commissario (che verrebbero, infatti, esercitati senza alcuna cooperazione dell'Ente titolare). La tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita esige, invece, che la Regione contribuisca alla gestione dell'emergenza, e, cioè, all'esercizio dei poteri straordinari delegati al Commissario, sicchè va ritenuta del tutto insufficiente, per il rispetto delle competenze dell'Ente nella specie pretermesso, la mera iniziativa di questo ai fini della dichiarazione dello stato di necessità, posto che tale segnalazione non implica, evidentemente, l'esercizio di alcuna potestà decisoria nella programmazione degli interventi. Nella specie, in coerenza con i principi appena enunciati, si è ritenuta, nell'art.1 dell'O.P.C.M. dell'11.2.1994, la sussistenza del vizio relativo alla lesione delle competenze della Regione Campania in materia di occupazioni d'urgenza

e di espropriazioni per pubblica utilità. Il vizio così accertato determina, da solo, l'illegittimità delle ordinanze presidenziali attributive al Commissario delegato dei poteri extra ordinem di gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania e, in via derivata, l'invalidità dei decreti di approvazione del progetto esecutivo della realizzazione della discarica nel Comune di Giugliano e di occupazione d'urgenza dei terreni, in quanto adottati nell'esercizio di poteri illegittimamente delegati. **Consiglio di Stato, V Sezione, 29.04.2003, sentenza n. 2154**