N. 200 Reg. ordinanze 2009

Ordinanza del 18 marzo 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto dalla Provincia di Napoli ed altre c/ Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario delegato ex O.P.C.M. n.3653 del 30-1-08 ed altra

## REPUBBLICA ITALIANA

# IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Prima Sezione

nelle persone dei magistrati:

Dott. Giorgio Giovannini

Presidente

Dott. Antonino Savo Amodio

Componente

Dott. Roberto Caponigro

Componente, relatore

ha pronunciato la seguente

#### **ORDINANZA**

sul ricorso n. 6474 del 2008, proposto da

Provincia di Napoli, in persona del Presidente pro tempore, dott. Riccardo Di Palma, Provincia di Caserta, in persona del Presidente pro tempore, dott. Alessandro De Franciscis, Provincia di Avellino, in persona del Presidente pro tempore, dott.ssa Alberta De Simone, Provincia di Salerno, in persona del Presidente pro tempore, dott. Angelo Villani e Provincia di Benevento, in persona del Presidente pro tempore, prof. ing. Aniello Cimitile,

rappresentate e difese dall'avv. Franco Gaetano Scoca ed elettivamente domiciliate presso il suo studio in Roma, Via G. Paisiello n. 55

#### contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario Delegato ex OPCM n. 3653 del 30 gennaio 2008, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui ope legis domiciliano in Roma, Via dei Portoghesi n. 12









Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale quale legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Rosaria Palma dell'Avvocatura Regionale presso la quale elettivamente domicilia in Roma, Via Poli n. 29



## per l'annullamento

dell'ordinanza n. 96 del 24 aprile 2008 del Commissario Delegato ex O.P.C.M. n. 3653 del 30 gennaio 2008 e di tutti gli atti presupposti, conseguenti e, comunque, connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Vista la costituzione in giudizio della Regione Campania;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla udienza pubblica dell'11 marzo 2009, relatore il dott. Roberto Caponigro, gli avvocati di cui al relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### **FATTO E DIRITTO**

1. L'art. 16, co. 1, L.R. Campania n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. i), L.R. Campania n. 4/2008, recante la disciplina e l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani, ha stabilito che per ogni ATO (ambito territoriale ottimale) le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sono attribuite alle province.

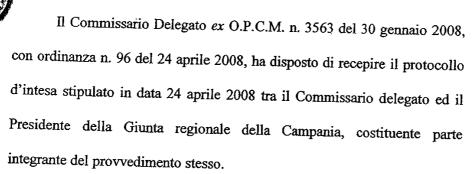
L'art. 20, co. 1, della stessa legge, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. m), L.R. Campania n. 4/2008, ha altresì stabilito che la provincia affida





il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico.

L'art. 32 bis L.R. Campania n. 4/2007, aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. r), L.R. Campania n. 4/2008, inoltre, ha sancito che, alla data di entrata in vigore della legge, i consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti cessano di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle province, che subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi.



Con detto protocollo d'intesa – avente ad oggetto la legge regionale recante "Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 "Nuove norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati", è stato concordato, tra l'altro, che le province subentrano nei rapporti attivi e passivi dei precedenti titolari della funzione al momento dell'affidamento del servizio che deve essere effettuato nel più breve tempo possibile e, comunque, improrogabilmente entro il 30 novembre 2008, termine da ritenersi rilevante anche ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 24 L.R. n. 4/2007.

Di talchè, le province della Regione Campania hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:







Violazione e falsa applicazione L. 225/1992. Violazione e falsa applicazione L. 87/2007 (di conversione, con modificazioni, del D.L. 11 maggio 2007, n. 61). Violazione e falsa applicazione L. 21/2006 (di conversione del D.L. 30 novembre 2005, n. 245). Violazione e falsa applicazione della O.P.C.M. n. 3564 del febbraio 2007 e della O.P.C.M. n. 3639 dell'11 gennaio 2008. Violazione L. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà, perplessità e carenza procedimentale. Violazione dell'art. 97 Cost.



Dall'ordinanza impugnata emergerebbe che il protocollo d'intesa è stato previamente condiviso e fatto proprio dalla Conferenza istituzionale di cui all'art. 3 O.P.C.M. n. 3653 del 30 gennaio 2008, mentre, in quella sede, il protocollo sarebbe stato semplicemente letto e sul contenuto sarebbero state manifestate ampie riserve e perplessità.

Il protocollo d'intesa, pur recepito dall'ordinanza impugnata, non risulterebbe previamente approvato né eventualmente ratificato dalla Giunta Regionale della Campania.

• Illegittimità costituzionale dell'art. 1 L.R. Campania n. 4/2008 (in particolare laddove novella, modifica o sostituisce gli artt. 2, 7, 8, 15, 16, 20, 32 e 32 bis L.R. n. 4/2007) per manifesta irragionevolezza, violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), e dell'art. 3 Cost.

Le modifiche apportate dalla L.R. Campania n. 4/2008 alla L.R. Campania n. 4/2007 avrebbero portato alla eliminazione degli organismi "Autorità d'ambito" sostituiti dalle Province, all'annullamento delle competenze dei Consorzi di bacino e dei Comuni ed al profondo ridimensionamento del ruolo dell'Ente Regione.



TON. S. TON. S

Alle Province, ai sensi degli artt. 16, co. 1, e 20, co. 1, L.R. 4/2007 non solo sarebbe stata attribuita una competenza del tutto inedita nell'attuale scenario nazionale, vale a dire quella relativa all'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ma sarebbe stato loro imposto di assolvere a tale funzione mediante il ricorso ad un unico e predeterminato strumento, l'affidamento *in house* previa costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico.



Sussisterebbe un travalicamento delle competenze legislative spettanti in materia alle Regioni, atteso che il tema della gestione dei rifiuti andrebbe ascritto nell'ambito della "tutela dell'ambiente" la cui regolamentazione, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. apparterrebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato che, infatti, ha provveduto alla disciplina della materia, dedicandovi la parte IV D.Lgs. 152/2006, testo unico sull'ambiente.

La L.R. Campania n. 4/2008, estendendo irragionevolmente la latitudine della locuzione inserita nell'*incipit* dell'art. 197 del D.Lgs. 152/2006, ha attributo alle Province campane anche la funzione di affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti, laddove la richiamata norma statale non avrebbe onerato le Province dell'affidamento, peraltro diretto e predeterminato, del servizio di gestione dei rifiuti.

In definitiva, la L.R. Campania n. 4/2007, come novellata dalla L.R. n. 4/2008, avrebbe esautorato ogni competenza della Regione, in contrasto con la "regionalizzazione" sancita nell'art. 199, lett. m), del D.Lgs. 152/2006, delle Autorità d'ambito, dei Comuni e dei relativi Consorzi, riversandole pressoché esclusivamente sulle Province campane che,



chiamate dalla normativa statale, al pari delle altre province italiane, a programmare, controllare, verificare e monitorare la gestione dei rifiuti, sono chiamate anche a predisporre i piani d'ambito e ad affidare direttamente il servizio secondo un modulo gestionale imposto.

L'art. 4 del D.L. 61/2007, convertito con modificazioni dalla L. 81/2007, peraltro, imporre obbligatoriamente ai Comuni campani di avvalersi dei Consorzi obbligatori di cui alla L.R. Campania n. 10/1993.





Illegittimità costituzionale dell'art. 1 L.R. Campania n. 4/2008 (in particolare, laddove novella o modifica o sostituisce gli artt. 2, 7, 8, 15, 16, 20, 32 e 32 *bis* L.R n. 4/2007) per manifesta irragionevolezza e per violazione degli artt. 114, 117, co. 2, lett. p), 120 e 97 Cost.

Le modifiche del legislatore regionale, oltre a travalicare i limiti insiti nell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. avrebbe ridisegnato irrazionalmente il meccanismo già prefigurato dal legislatore statale ponendosi in contrasto anche con gli artt. 114, 117, co. 2, lett. p), 120 e 97 Cost.

In particolare, avrebbe sostanzialmente modificato, senza il previo coinvolgimento di Province e Comuni, il sistema di attribuzione delle funzioni fondamentali dei Comuni e, nel contempo, delle Province in materia di gestione dei rifiuti, laddove l'art. 117, co. 2, lett. p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche la materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

 Illegittimità costituzionale dell'art. 1 L.R. Campania n. 4/2008 (in particolare, laddove novella o modifica o sostituisce gli artt. 16 e 20 L.R



n. 4/2007) per violazione degli artt. 114, 117, co. 1, 117, co. 2, lett. e) ed l), 120 e 97 Cost.



La predeterminazione di un unico modello gestorio configurerebbe un ulteriore profilo di incostituzionalità degli artt. 16 e 20 L.R. n. 4/2007, come riformulati dalla L.R. n. 4/2008, in quanto restringerebbe aprioristicamente l'autonomia finanziaria e contabile degli enti locali provinciali. Di contro, sarebbe spettato alle Province, nel novero delle possibilità riconosciute dalle normative statali (D.Lgs. 267/2000 e D.Lgs. 163/2006 e s.m.i.) e comunitarie, effettuare la scelta gestoria ritenuta più idonea.



Peraltro, la predeterminazione del modello gestorio sembrerebbe anche esondare nelle materie "tutela della concorrenza" ed "ordinamento civile" attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e) ed l), Cost.

• Illegittimità costituzionale dell'art. 1 L.R. Campania n. 4/2008 (in particolare, laddove novella o modifica o sostituisce gli artt. 2, 7, 8, 15, 16, 20, 32 e 32 bis L.R n. 4/2007 senza prevedere alcuna forma di contribuzione o compartecipazione finanziaria da parte della regione e dei Comuni) per manifesta irragionevolezza, violazione dei principi di autonomia finanziaria e patrimoniale delle Province e di copertura finanziaria nonché per violazione degli artt. 3, 81, 97, 118, 119 e 120 Cost.

Non sussisterebbe la copertura finanziaria che avrebbe dovuto necessariamente accompagnare il processo di riordino approntato con la legge regionale in discorso. Le ricorrenti, per effetto della traslazione





delle passività pregresse e degli ingenti trasferimenti di personale di cantiere, vedrebbero duplicati i rispettivi dipendenti nonché moltiplicate in senso esponenziale le esposizioni debitorie con una enorme ed insostenibile ripercussione sui rispettivi bilanci, senza alcuna forma di contribuzione o almeno di compartecipazione ai relativi oneri da parte delle Regioni e dei Comuni. Né sarebbe stata accordata alle Province la necessaria garanzia della disponibilità di funzionari e di personale dirigenziale specializzato che si differenzi da quello, meramente di cantiere, sinora utilizzato dai Consorzi obbligatori per il servizio di raccolta differenziata. Ciò determinerebbe anche una sperequazione tra le Province campane e le altre Province italiane nonché un contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che avverso la L.R. Campania n. 4/2008 il Governo ha presentato impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale, a seguito di delibera del Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2008, per contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. con censure che riguardano tre particolari profili non coincidenti con quelli dedotti nel presente ricorso in quanto relativi alla tutela delle competenze legislative esclusive dello Stato, laddove la prospettiva delle Province ricorrenti attiene alla salvaguardia della sfera di competenze amministrative.

In rito, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto il mandato ad litem risulta sottoscritto e conferito dai Presidenti pro tempore delle Province della Campania senza la preventiva delibera di autorizzazione della rispettiva Giunta provinciale.





La Regione Campania, in rito, ha eccepito, da un lato, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in quanto il protocollo d'intesa avrebbe natura di atto politico o di programmazione, sicché non sarebbe immediatamente lesivo, dall'altro, l'improcedibilità del gravame per omessa impugnazione della DGRC n. 998 del 6 giugno 2008 con cui la Regione Campania ha recepito il protocollo d'intesa in discorso.

Nel merito, le amministrazioni resistenti hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

L'istanza cautelare è stata accolta da questa Sezione con ordinanza n. 5379 pronunciata nella camera di consiglio del 19 novembre 2008.

All'udienza pubblica dell'11 marzo 2009, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Le Province ricorrenti hanno prospettato l'illegittimità di alcune 2. norme contenute nella L.R. Campania n. 4/2008, di modifica della L.R. Campania n. 4/2007, con riferimento ad una pluralità di precetti costituzionali.

### In sintesi:

l'art. 16 della legge regionale avrebbe irragionevolmente esteso la latitudine della locuzione inserita nell'incipit dell'art. 197 del D.Lgs. 152/2006, attribuendo alle Province campane anche la funzione di affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti, laddove la richiamata norma statale non avrebbe onerato le Province dell'affidamento, peraltro diretto e predeterminato, del servizio di gestione dei rifiuti; il tema della gestione dei rifiuti andrebbe ascritto nell'ambito della "tutela dell'ambiente" la cui regolamentazione, ai sensi









dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., apparterrebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato che, infatti, ha provveduto alla disciplina della materia, dedicandovi la parte IV del D.Lgs. 152/2006, testo unico sull'ambiente;

- le modifiche del legislatore regionale avrebbero ridisegnato irrazionalmente il meccanismo già prefigurato dal legislatore statale, ponendosi in contrasto anche con gli artt. 114, 117, co. 2, lett. p), 120 e 97 Cost; in particolare, la legge regionale avrebbe sostanzialmente modificato, senza il previo coinvolgimento di Province e Comuni, il sistema di attribuzione delle funzioni fondamentali dei Comuni e, nel contempo, delle Province in materia di gestione dei rifiuti, laddove l'art. 117, co. 2, lett. p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche la materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane";
  - la predeterminazione di un unico modello gestorio configurerebbe un ulteriore profilo di incostituzionalità degli artt. 16 e 20 L.R. n. 4/2007, come riformulati dalla L.R. n. 4/2008, in quanto restringerebbe aprioristicamente l'autonomia finanziaria e contabile degli enti locali provinciali, mentre sarebbe spettato alle Province, nel novero delle possibilità riconosciute dalle normative statali (D.Lgs. 267/2000 e D.Lgs. 163/2006 e s.m.i.) e comunitarie, effettuare la scelta gestoria ritenuta più idonea; la predeterminazione del modello gestorio sembrerebbe anche esondare nelle materie "tutela della concorrenza" ed "ordinamento civile" attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e) ed l), Cost.;





la norma regionale non contemplerebbe la copertura finanziaria che avrebbe dovuto necessariamente accompagnare il processo di riordino approntato, laddove le ricorrenti, per effetto della traslazione delle passività pregresse e degli ingenti trasferimenti di personale di cantiere, vedrebbero duplicati i rispettivi dipendenti nonché moltiplicate in senso esponenziale le esposizioni debitorie con una enorme ed insostenibile ripercussione sui rispettivi bilanci, senza alcuna forma di contribuzione o almeno di compartecipazione ai relativi oneri da parte delle Regioni e dei Comuni;





la "provincializzazione" del servizio di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti determinerebbe una sperequazione tra le Province campane e le altre Province italiane nonché un contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il Collegio ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, co. 1, L. R. Campania n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. m), L.R. Campania n. 4/2008.

La norma prevede che "la provincia affida il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico".

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha già promosso ricorso in via principale (ricorso n. 32 depositato il 1º luglio 2008) per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. m), della L.R. Campania



4/2008 ritenendo che la stessa violi l'art. 81 del Trattato CE e l'art. 117, co. 1 e 2, lett. e) ed s), Cost.

Con tale ricorso è stato evidenziato che la disposizione de qua, "nell'individuare a priori, come unica modalità di affidamento per il servizio di gestione integrata da parte della Provincia, quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente costituzione pubblica, viola i principi e le disposizioni comunitarie e nazionali, in materia di affidamento dei servizi pubblici locali".

In particolare, è stata rilevata "la violazione delle regole che disciplinano la gara pubblica – quali quelle della par condicio, della trasparenza e dell'evidenza pubblica – che garantiscono che il servizio pubblico locale sia affidato ad un soggetto che possegga le necessarie competenze tecniche richieste dalla specificità della materia e che risulti il più idoneo fra quelli esistenti", sicché "la norma in esame eccede dalla competenza regionale e si pone in violazione del principio di tutela della concorrenza di cui all'art. 81 del Trattato CE e, quindi, del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, co. 1, Cost., nonché della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, ex art. 117, comma 2, lettera e), Cost."

Il ricorso promosso in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri indica inoltre che "tale disposizione è anche in contrasto con quanto disposto nell'art. 202 del D.lgs. 152/06 ... in cui è previsto che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sia aggiudicato mediante gara pubblica da svolgersi nel rispetto dei principi e delle disposizioni comunitarie e secondo la disciplina vigente in tema di



CONSTITUTE OF STATE O

affidamento dei pubblici servizi, nonché con l'art. 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che disciplina la gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Il Collegio, con specifico riferimento all'interesse di cui sono portatrici le Province della Regione Campania nel presente giudizio, ritiene che l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. m), della L.R. 4/2008 sia prospettabile anche con riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 114, co. 2, Cost.

La necessità di costituire una società a totale o prevalente capitale pubblico per l'affidamento *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti configura un unico modello gestorio al quale l'ente locale, sia pure titolare della relativa funzione amministrativa, non può derogare.

In tal modo, la norma regionale restringe l'autonomia finanziaria e contabile delle province in violazione dell'art. 114, co. 2, Cost.

L'imposizione di un determinato modello gestorio per l'affidamento del servizio in luogo dell'attribuzione all'ente locale di una facoltà di scelta del modello di gestione ritenuto più idoneo, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, determina in sostanza un'indebita compressione dell'autonomia riconosciuta alle province dalla richiamata norma costituzionale.

Di qui, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, co. 1, L.R. Campania, n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. m), L.R. n. 4/2008, per violazione dell'art. 114, co. 2, Cost.



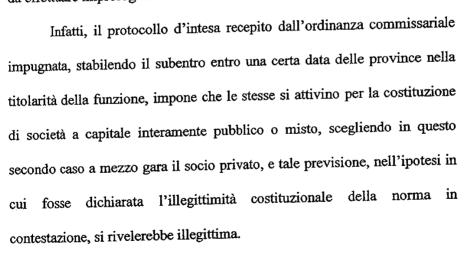




La questione è rilevante ai fini del presente giudizio.

Il Collegio, con separata sentenza parziale di pari data, ha respinto sia le eccezioni in rito formulate dalle amministrazioni resistenti sia le censure con cui le ricorrenti hanno prospettato vizi propri dell'ordinanza impugnata.

L'eventuale annullamento della detta norma di legge regionale, pertanto, si rifletterebbe inevitabilmente, in parte qua, sulla legittimità dell'impugnata ordinanza commissariale n. 96 del 24 aprile 2008 che ha cepito il protocollo d'intesa stipulato tra Commissario delegato ex O.P.C.M. n. 3653/2008 e Regione Campania in cui è stato tra l'altro concordato che le province subentrano nei rapporti attivi e passivi dei precedenti titolari della funzione al momento dell'affidamento del servizio da effettuare improrogabilmente entro il 30 novembre 2008.



Di conseguenza, occorre sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

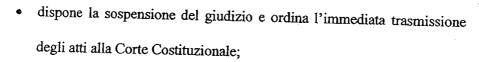
### P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Prima Sezione di Roma, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:





dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 114, co. 2, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, co. 1, L.R. Campania, n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. m), L.R. Campania n. 4/2008;



ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 marzo 2009.

Dott. Giorgio Giovannini

Presidente

Dott. Roberto Caponigro

Estensore

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione CAMPANIA

Roma,

- 8 LUG, **2009** IL GANCELLIERE

PEBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA

1.8 MAR 2009

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

copia conforme

a norma dell'art.87 del Regolamento di procedura 17 agosto 1907 p. 642 Sho