



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1938 del 2008, proposto da: PROVINCIA DI NAPOLI, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Aldo Di Falco e Paola Cosmai, ed elettivamente domiciliata presso la propria sede in Napoli alla Piazza Matteotti n. 1;

contro

COMUNE DI CAIVANO, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuliano Agliata, presso il cui studio in Napoli alla Via G. Porzio, Centro Direzionale Isola G 8, è elettivamente domiciliato;

nei confronti di

- MINISTERO DELL'AMBIENTE e COMMISSARIATO DI GOVERNO PER L'EMERGENZA IDROGEOLOGICA NELLA REGIONE CAMPANIA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, legale domiciliataria;

- REGIONE CAMPANIA, n.c.g.;

- FIBE S.p.A. e FISIA ITALIMPIANTI S.p.A., rappresentate e difese dagli Avv.ti Ennio Magrì e Benedetto Giovanni Carbone, ed elettivamente domiciliate presso lo studio del primo in Napoli alla Via Giosuè Carducci n. 19;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale n. 1068 del 21 gennaio 2008, avente ad oggetto la rimozione di rifiuti insistenti sulle piazzole di stoccaggio adiacenti all'impianto

CDR di Caivano, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, menzionato o meno nel corpo del predetto provvedimento.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli altri soggetti intimati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 02/07/2008 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Il Sindaco del Comune di Caivano, dopo aver emesso ordinanza di analogo contenuto (n. 1008 del 20 settembre 2007) parzialmente annullata in autotutela dal Commissario Delegato per l'Emergenza Rifiuti nella Regione Campania, emanava l'ordinanza n. 1068 del 21 gennaio 2008, con la quale ingiungeva alla FIBE S.p.A., alla FISIA Italimpianti S.p.A., al Commissario Delegato per l'Emergenza Idrogeologica nella Regione Campania, alla Regione Campania ed alla Provincia di Napoli di “provvedere ad horas alla rimozione dei rifiuti insistenti sulle piazzole di stoccaggio adiacenti all'impianto CDR di Caivano nonché” di “provvedere a tutti gli adempimenti indicati nella nota del Ministero dell'Ambiente citato in premessa (concernente la richiesta alla FIBE del piano di caratterizzazione dell'area di competenza ai fini della sua bonifica, ndr.).

La Provincia di Napoli, deducendo l'estraneità della sua posizione agli adempimenti imposti da tale ordinanza, la impugna affidandosi a più motivi di censura attinenti alla carenza di legittimazione passiva, alla violazione della Legge n. 241/1990, del D.Lgs. n. 152/2006, dell'art. 24 della Costituzione, della Legge n. 689/1981, dell'art. 130/R del Trattato dell'Unione Europea, della Legge n. 349/1986 e del D.Lgs. n. 267/2000, nonché all'eccesso di potere sotto svariati profili.

Si è costituito con memoria il Comune di Caivano, deducendo l'incompetenza funzionale di questo Tribunale, l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.

Si sono costituiti con unica memoria la FIBE e la FISIA Italimpianti, aderendo all'eccezione di incompetenza funzionale e concludendo per l'illegittimità dell'ordinanza impugnata.

Si sono altresì costituiti per resistere al ricorso gli intimati Ministero dell'Ambiente e Commissariato per l'Emergenza Idrogeologica nella Regione Campania.

Con ordinanza cautelare n. 1278 del 23 aprile 2008, questo giudicante ha accolto l'istanza di sospensiva "nei limiti dell'individuazione dell'amministrazione ricorrente come soggetto passivo dell'ordinanza impugnata".

La Provincia di Napoli e le società FIBE e FISIA hanno prodotto ulteriori memorie difensive, nelle quali ribadiscono le proprie rispettive ragioni.

La Regione Campania, pur regolarmente evocata in giudizio, non si è costituita.

Il ricorso, infine, è stato trattenuto per la decisione all'udienza pubblica del 2 luglio 2008.

Il Collegio deve, in via preliminare, pronunciarsi sull'eccezione di incompetenza funzionale, la quale muove dalla constatazione che la stretta connessione dell'ordinanza sindacale con gli atti contemplati dall'art. 3, comma 2 bis, del D.L. n. 245/2005, convertito nella Legge n. 21/2006, non può che determinare l'attrazione della prima alla competenza funzionale del TAR Lazio con sede in Roma, prevista per gli altri.

L'eccezione è destituita di fondamento.

Il Collegio rileva che la Legge 27 gennaio 2006 n. 21, nel convertire con modificazioni il D.L. 30 novembre 2005 n. 245, ha aggiunto, all'art. 3 del citato decreto legge, i seguenti commi: "2-bis. In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, 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."; "2-ter. Le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge."; "2-quater. Le norme di cui ai commi 2-bis e 2-ter si

applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-bis permane fino alla loro modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso”.

Orbene, l'inequivoco tenore letterale del citato comma 2 bis induce a ritenere che la competenza funzionale ivi prevista si riferisca propriamente solo alle ordinanze governative di emergenza ed ai conseguenti provvedimenti delle autorità commissariali, restando esclusi eventuali provvedimenti di altre amministrazioni adottati a valle, a meno che, ma non è questo il caso di specie, tali provvedimenti non siano impugnati unitamente alle ordinanze governative e/o commissariali che ne costituiscono il presupposto. Tale interpretazione è in sintonia con l'eccezionalità della norma in esame, che introduce una particolare deroga alla competenza territoriale prefissata dalla legge per i tribunali amministrativi regionali.

Non è nemmeno meritevole di condivisione l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, con la quale la difesa comunale evidenzia che nessuna utilità la ricorrente trarrebbe dall'esito positivo della presente impugnativa, attesa la mancata impugnazione della precedente ordinanza sindacale n. 1008/2007, recante le medesime prescrizioni di quella odiernamente gravata.

Il Collegio si limita ad osservare che l'ordinanza n. 1008/2007 è stata invero sostituita, con conseguente (definitiva) perdita di efficacia, dall'ordinanza quivi impugnata la quale, pur riproducendo sostanzialmente il contenuto dispositivo della prima, ridefinisce parzialmente il novero dei soggetti destinatari. Ne deriva che, perdendo ogni capacità lesiva l'ordinanza sostituita, la ricorrente recupera senz'altro l'interesse a contestare l'ordinanza emanata in sostituzione, prontamente gravata con il presente mezzo.

Entrando nel merito delle questioni dedotte, si presenta palesemente fondato il primo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente denuncia la carenza di legittimazione passiva.

In dettaglio, la medesima sostiene di non poter essere individuata come destinataria dell'ordinanza, dal momento che non sarebbe proprietaria, né avrebbe titolo a gestire, l'area adiacente al CDR di Caivano, sulla quale insistono i rifiuti da rimuovere (cd. “ecoballe”). Aggiunge di non aver nemmeno titolo ad intervenire nella procedura di bonifica, in quanto, ricadendo la predetta area nel sito di interesse nazionale “Litorale Domitio Flegreo e Agro Aversano”, la relativa competenza sarebbe demandata al Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 252 del D.Lgs. n. 152/2006.

La tesi merita accoglimento.

Il Collegio osserva che, atteso il permanere dello stato emergenziale nella gestione dei rifiuti in Campania e delle attribuzioni del Commissario Governativo ivi preposto, non può rinvenirsi in capo alla Provincia di Napoli alcun (astratto) potere-dovere di rimuovere i rifiuti in parola, giacché le prerogative afferenti alla titolarità ed alla gestione degli impianti di CDR, e dei relativi siti di stoccaggio provvisorio, devono legittimamente intendersi imputate alla struttura commissariale ed alle ditte affidatarie del servizio di smaltimento rifiuti, secondo le rispettive competenze delineate dalla normativa *ratione temporis* applicabile.

Né influisce sul caso di specie il sopraggiungere del D.L. 17 giugno 2008 n. 107, che all'art. 1, comma 1, così dispone: “Allo scopo di favorire il rientro nelle competenze degli enti che vi sono ordinariamente preposti, è trasferita alle province della regione Campania la titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti, di cui all'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, ubicati nei rispettivi ambiti territoriali. Le province rimangono estranee alle situazioni debitorie e creditorie insorte anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto.”. Infatti, giova precisare che la legittimità del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale va appurata con riferimento ai presupposti di fatto e di diritto sussistenti all'epoca della sua emanazione, non avendo rilievo le contingenze e le innovazioni normative subentrate successivamente (cfr. TAR Campania Napoli, Sez. I, 2 aprile 2008 n. 1786).

Ad ogni modo, è dirimente rilevare che tale novella legislativa si occupa solo degli impianti di smaltimento dei rifiuti, lasciando inalterato il quadro delle competenze relativo alla gestione dei siti di stoccaggio provvisorio, viceversa interessati dall'ordinanza quivi impugnata.

Infine, costituisce dato pacifico, suffragato anche dalle risultanze processuali, che l'area in questione rientra nei siti di interesse nazionale di cui all'art. 252 del D.Lgs. n. 152/2006, la cui procedura di bonifica è attribuita al Ministero dell'Ambiente e non, certamente, alla Provincia di Napoli.

È, pertanto, conclamata l'estraneità di quest'ultima agli adempimenti prescritti dal gravato provvedimento, con conseguente emersione del lamentato difetto di legittimazione passiva.

Ciò comporta l'illegittimità parziale dell'ordinanza sindacale n. 1068 del 21 gennaio 2008, che deve essere annullata limitatamente all'individuazione della Provincia di Napoli come soggetto passivo destinatario della stessa.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei termini sopra precisati, con assorbimento delle ulteriori censure quivi non scrutinate.

Sussistono giusti motivi, attesa la tipologia delle questioni trattate, per compensare integralmente tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sede di Napoli – Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1938/2008 meglio in epigrafe indicato, lo accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza sindacale n. 1068 del 21 gennaio 2008, limitatamente all'individuazione della Provincia di Napoli come soggetto passivo destinatario della stessa.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 02/07/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Antonio Guida, Presidente

Fabio Donadono, Consigliere

Carlo Dell'Olio, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/01/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO