

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

SENTENZA PARZIALE

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 domiciliario 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

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.

Il Commissario Delegato ex O.P.C.M. n. 3563 del 30 gennaio 2008, con ordinanza n. 96 del 24 aprile 2008, ha disposto di recepire il protocollo d'intesa stipulato in data 24 aprile 2008 tra il Commissario delegato ed il Presidente della Giunta regionale della Campania, costituente parte integrante del provvedimento stesso.

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.

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 attribuito 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, impone 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.

DIRITTO

1. Le eccezioni in rito proposte dalle amministrazioni resistenti sono infondate.

1.1 L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per l'assenza delle preventive delibere di autorizzazione a stare in giudizio delle rispettive Giunta provinciali.

Il Collegio rileva che nel nuovo ordinamento delle autonomie locali il sindaco ed il presidente della giunta provinciale hanno assunto, tanto più con la legge 25 marzo 1993, n. 81, che ne ha previsto l'elezione diretta, un ruolo politico ed amministrativo centrale, in quanto titolari di funzioni di direzione e di coordinamento dell'esecutivo, onde l'autorizzazione a stare in giudizio del consiglio prima e della giunta poi, se trovava ragione d'essere in un assetto in cui il sindaco ed il presidente della giunta erano eletti dal consiglio e la giunta costituiva espressione del consiglio stesso, non ha più ragione di esistere in un sistema nel quale i medesimi traggono la propria investitura dal corpo elettorale, costituendo loro stessi la fonte di legittimazione degli assessori che compongono la giunta.

Di talché, l'autorizzazione alla lite da parte dell'organo giuntale non è più, in linea generale, atto necessario ai fini della proposizione o della resistenza alle azioni (cfr. Cass. Civ., SS.UU., 16 giugno 2005, n. 12868).

Peraltro, nel caso di specie, sono state depositate in giudizio le deliberazioni delle Giunte Provinciali di Napoli (del. n. 424 del 3 giugno 2008), di Salerno (del. n. 219 del 9 giugno 2008), di Benevento (del. n. 243 del 3 giugno 2008) e di Avellino (del. n. 157 del 30 maggio 2008) di autorizzazione alla costituzione in giudizio.

1.2 La Regione Campania ha eccepito 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.

L'eccezione non è persuasiva atteso che l'atto impugnato, avente efficacia immediatamente lesiva, è l'ordinanza n. 96 del Commissario Delegato ex O.P.C.M. n. 3653 del 30 gennaio 2008 adottata in data 24 aprile 2008, che recepisce il protocollo d'intesa stipulato in pari data tra lo stesso Commissario delegato e la Regione Campania.

Il Commissario Delegato, recependo con l'ordinanza impugnata il detto protocollo d'intesa, ha reso attuale l'indirizzo operativo secondo cui 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. Campania n. 4/2007 (ai sensi di tale disposizione, la Regione esercita le funzioni di vigilanza ed i relativi poteri sostitutivi, con la specificazione che questi ultimi sono esercitati dal Presidente della Giunta regionale il quale, previa diffida ed assegnazione di un termine ad adempiere nei successivi trenta giorni, provvede, in caso di ulteriore inerzia, mediante la nomina di un commissario ad acta).

Di qui, la concretezza della lesione ed il corrispondente interesse che potrebbe derivare alle ricorrenti dall'eventuale accoglimento dell'impugnativa e dall'annullamento dell'impugnata ordinanza.

1.3 La Regione Campania ha altresì prospettato l'improcedibilità del gravame per omessa impugnazione della Deliberazione della Giunta Regionale n. 998 del 6 giugno 2008, con cui la Regione Campania ha recepito il protocollo d'intesa.

L'eccezione non può essere condivisa per la ragione in precedenza esposta, vale a dire che, essendo l'ordinanza commissariale n. 96 del 24 aprile 2008 il provvedimento che incide in via diretta, immediata e concreta sulla sfera giuridica delle ricorrenti, non assume alcun rilievo la specifica impugnazione della deliberazione con cui la Giunta Regionale ha recepito il protocollo d'intesa, atteso che l'eventuale annullamento dell'ordinanza commissariale sarebbe pienamente soddisfacente dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio dalle ricorrenti.

2 Nel merito, le Province ricorrenti hanno prospettato vizi propri dell'atto sostenendo, da un lato, che nella Conferenza istituzionale di cui all'art. 3 O.P.C.M. n. 3653 del 30 gennaio 2008 il protocollo d'intesa sarebbe stato semplicemente letto e sul suo contenuto sarebbero state manifestate ampie riserve e perplessità, dall'altro, che il protocollo d'intesa, pur recepito dall'ordinanza impugnata, non risulterebbe previamente approvato né eventualmente ratificato dalla Giunta Regionale della Campania.

Le censure non possono essere condivise.

2.1 La conferenza istituzionale di cui all'art. 3 dell'O.P.C.M. n. 3653 del 30 gennaio 2008, alla quale partecipano il Commissario delegato, il Presidente della Regione Campania o un suo delegato, i Presidenti delle Province o loro delegati, è stata istituita per consentire il graduale passaggio agli Enti ed alle amministrazioni territorialmente competenti in via ordinaria delle funzioni e delle attività al momento svolte dalla struttura commissariale, per il superamento del contesto di criticità ambientale in atto nel territorio della Regione Campania.

Tale conferenza istituzionale, però, non ha alcun potere vincolante sull'adozione degli atti di amministrazione attiva, per cui, pur se effettivamente non avesse condiviso il protocollo d'intesa, non avrebbe potuto impedirne la legittima adozione.

Di qui, l'irrelevanza, ai fini della legittimità dell'azione amministrativa, della censura dedotta.

2.2 Il protocollo d'intesa stipulato il 24 aprile 2008 è stato recepito dalla

Giunta regionale della Campania nella seduta del 6 giugno 2008 con deliberazione n. 998.

Con il detto protocollo, il Commissario delegato ed il Presidente della Giunta Regionale della Campania hanno concordato al punto 6) degli indirizzi operativi che "il presente protocollo sarà portato all'esame della Giunta regionale per l'approvazione e sarà recepito con ordinanza del Commissario Delegato ex O.P.C.M. 3653/2008".

La formulazione della frase porterebbe a ritenere che il protocollo, prima di essere recepito con ordinanza commissariale, dovesse essere sottoposto all'approvazione della Giunta regionale.

Purtuttavia, il recepimento dello stesso da parte della Giunta regionale, in data successiva all'adozione dell'ordinanza del Commissario delegato, ha carattere di ratifica dell'atto ed è per sua natura retroattivo.

Ne consegue, avendo la Giunta Regionale della Campania comunque manifestato la propria volontà di approvazione del protocollo, l'infondatezza della relativa censura.

3. Le Province ricorrenti hanno prospettato l'illegittimità di alcune 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., apparterebbe 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.

3.1 La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della L.R. Campania n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. i), L.R. n. 4/2008, è manifestamente infondata.

Il predetto art. 16 prevede 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; per gli ambiti territoriali ottimali di dimensioni più ampie del territorio provinciale, le relative funzioni sono disciplinate da appositi accordi tra le province interessate; la provincia adotta il piano d'ambito e il programma degli interventi di cui all'art. 203 D.Lgs. 152/2006 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge e li trasmette alla regione e la detta adozione è condizione per la concessione di eventuali contributi da parte della Regione.

Tali previsioni non sono contrastanti con la legge statale e, quindi, non violano l'art. 117, co. 2, lett. s) e p) Cost. che attribuisce alla legislazione esclusiva statale le materie "tutela dell'ambiente" e "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

La parte quarta del D.Lgs. 152/2006, recante norme in materia ambientale, disciplina la materia della gestione dei rifiuti ripartendo le competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

In particolare, l'art. 197, co. 1, come modificato dall'art. 2, co. 27, D.Lgs. 4/2008, ha attribuito alle Province, in linea generale, le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Le ricorrenti sostengono che, avendo la legislazione statale previsto la competenza provinciale in ordine alla programmazione ed all'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, sarebbe violativa di tale previsione l'attribuzione, con legge regionale, della competenza anche in ordine all'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti.

Il Collegio rileva che l'art. 202 D.Lgs. 152/2006 ha attribuito all'Autorità d'ambito (struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti) il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, co. 7, D.Lgs. 267/2000.

Tuttavia, la L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) ha previsto all'art. 2, co. 38, che per le finalità di cui al comma 33 (per il quale, anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni, nell'ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) le regioni, nell'esercizio delle prerogative costituzionali in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto di determinati criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica.

Tra questi indirizzi, è indicata, in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli artt. 147 e 200 D.Lgs. 152/2006, la "valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province".

Pertanto, il legislatore statale ha attribuito al legislatore regionale, indicando come prioritaria la valutazione dei territori provinciali come ambiti territoriali ottimali, il potere di affidare alle province le funzioni in materia di gestione dei rifiuti (art. 2, co. 38, L. 244/2007) anche, ai fini del coordinamento della finanza pubblica ed in attuazione dell'art. 118 Cost., con la soppressione degli organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate all'ente territoriale (art. 2, co. 33, L. 244/2007).

Va da sé che non sussiste alcuna violazione del dettato costituzionale per contrasto della norma regionale con la norma statale in materia di legislazione statale esclusiva, ma è anzi coerente con la disciplina prevista dall'art. 2, co. 33 e 38, L. 244/2007, la norma regionale (art. 15, co. 4, L.R. n. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. h), L.R. n. 4/2008), che ha stabilito, in sede di prima applicazione della legge, la coincidenza di ogni singolo ambito territoriale con il territorio di ciascuna provincia, e la norma regionale (art. 16, co. 1, L.R. 4/2007, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. i), L.R. 4/2008), che ha attribuito alle province per ogni ambito territoriale ottimale le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti, con conseguente soppressione dell'Autorità d'ambito quale organismo titolare di funzione coincidente con quella assegnata all'ente territoriale.

La nozione di "affidamento" del servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'art. 16 L.R. Campania n. 4/2007, in definitiva, può essere ricompresa nelle più ampie e generiche nozioni di "programmazione" ed "organizzazione" dello smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 197 D.Lgs. 152/2006.

D'altra parte, l'art. 6 bis, co. 2, D.L. 23 maggio 2008, n. 90, inserito dalla legge di conversione 14 luglio 2008, n. 123, ha previsto che le province della regione Campania, "nelle more dell'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti", si avvalgono, in via transitoria e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, delle risorse umane e strumentali strettamente afferenti alla gestione degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti.

Analogamente, l'art. 11, co. 8, dello stesso decreto legge, come modificato dalla relativa legge di conversione, stabilisce che, nelle more della costituzione delle società provinciali di cui all'art. 20 L.R. Campania n. 4/2007, modificato dall'art. 1 L.R. Campania n. 4/2008, i consorzi di bacino delle province di Napoli e Caserta, istituiti con legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10, sono sciolti e riuniti in un unico consorzio.

Ne consegue che il legislatore statale ha preso atto e sostanzialmente recepito l'affidamento alle Province del servizio di gestione integrata dei rifiuti disposto dalla legge regionale campana.

3.2 Sulla base delle stesse considerazioni, è parimenti da escludere che la "provincializzazione" dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti stabilito dalla legge regionale abbia concretato una violazione degli art. 97 e 3 Cost. determinando una sperequazione tra le Province campane e le altre Province italiane nonché un contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

3.2.1 L'art. 2, co. 33 e 38, L. 244/2007 ha attribuito in generale alla potestà legislativa regionale il potere di affidare alle province, anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica ed in attuazione dell'art. 118 Cost., le funzioni in materia di gestione dei rifiuti, sicché nessun sperequazione è possibile cogliere essendo demandata al potere discrezionale del legislatore regionale di effettuare la scelta e ben potendo anche altre regioni italiane compiere la stessa scelta operata del legislatore regionale campano.

3.2.2 Il corpus normativo costituito dalla normativa nazionale e regionale in materia - attraverso la soppressione di organismi titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali - è finalizzato proprio alla razionalizzazione delle funzioni amministrative ed è, quindi, coerente e non violativo del principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

3.3 La questione di legittimità costituzionale della norma regionale che non contemplerebbe la copertura finanziaria necessaria ad 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, è anch'essa manifestamente infondata.

In proposito, occorre rilevare che l'art. 1, co. 5, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2008, n. 3685, ha previsto che per l'espletamento dei compiti ad essi assegnati (vale a dire l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti su base provinciale) i presidenti delle province della Regione Campania sono autorizzati all'apertura di apposite contabilità speciali ove il Sottosegretario di Stato di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, provvede a far confluire le competenti risorse finanziarie a valere sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti, come previsto dall'art. 1, co. 6, primo capoverso del decreto legge 17 giugno 2008, n. 107.

Né può rilevare che tale decreto legge non sia stato convertito in legge, atteso che il venire meno del riferimento normativo non determina la caducazione della intera disposizione, che conserva immutata la sua efficacia.

L'art. 6 bis del D.L. 90/2008, inserito dalla legge di conversione n. 123/2008, ha previsto inoltre che alla copertura degli oneri derivanti dall'avvalersi, in via transitoria e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, delle risorse umane strumentali strettamente afferenti alla gestione degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti si provvede a valere sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti e l'art. 14 dell'OPCM 18 settembre 2008, n. 3705, ha disposto che, al fine di consentire il regolare funzionamento degli impianti di selezione e trattamento rifiuti di cui al detto art. 6 bis, sono autorizzate le aperture di apposite contabilità speciali, per ciascuno degli ambiti territoriali provinciali, intestate ai Commissari ad acta istituiti con l'art. 2 dell'OPCM n. 3693 del 16 luglio 2008.

3.4 Il Collegio, invece, 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.

Di talché, con separata ordinanza di pari data, ha dichiarato 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 ed ha disposto la sospensione del giudizio ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Prima Sezione di Roma, riservata al definitivo ogni ulteriore decisione, così provvede sul ricorso in epigrafe:

respinge le eccezioni in rito formulate dalle amministrazioni resistenti;
respinge le censure con cui le Province ricorrenti hanno prospettato vizi propri dell'ordinanza impugnata;
dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti, ad eccezione di quella, relativa all'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, per la quale, con ordinanza di pari data, ha disposto la sospensione del giudizio ordinando la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

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

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

Dott. Giorgio Giovannini Presidente

Dott. Roberto Caponigro Estensore