

Tar Campania I sez. - 12 giugno 2007, n. 6075 - Pres. Guida - Rel. Corciulo

Emergenza rifiuti - competenza del commissario straordinario - tutela ambientale - diritto di informativa dei cittadini - art. 2 comma 1 legge 290/2006 - obbligo di estensione della p.a. - sussistente - situazione giuridica sostanziale cittadino - rilevante

Sussistente un interesse qualificato dei cittadini, e dunque come tale suscettibile di tutela, di avere informazioni in materia ambientale.

Tale diritto sussiste anche con riferimento alle ipotesi di emergenza in materia di rifiuti e, si traduce, nell'obbligo per il Commissario delegato di provvedere con propria ordinanza ad adottare misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini. Ciò dispone, in particolare, la Carta di Aalborg, approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi a Aalborg il 27 maggio 1994.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - Con ricorso notificato il 20 gennaio 2007 e depositato il giorno 23 successivo, l'avv. Raimondo Nocerino, lamentando l'omessa adozione, da parte del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, delle misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini, di cui all'art. 2, co. 1, della legge 290/06, ha chiesto, "previo annullamento del silenzio illegittimamente tenuto dalle Amministrazioni intimate", dichiararsi l'obbligo del Commissario di adottare l'ordinanza contenente le predette misure.

Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, secondo i quali la previsione di cui all'art. 2, co. 1, d.l. 263/06 costituirebbe espressione di un potere di indirizzo politico del legislatore, richiamando tale norma un documento (la Carta di Aalborg) meramente dichiarativo e privo di valore giuridico vincolante per gli Stati firmatari e per i cittadini, con conseguente difetto di interesse al ricorso per insussistenza di una situazione giuridica sostanziale protetta (secondo la difesa erariale si tratterebbe di una "norma di carattere generale volta a dettare una disciplina nei confronti della collettività in generale, senza possibilità perciò di dare luogo ad un interesse legittimo").

Soggiungono i resistenti che non sarebbe possibile neppure ravvisare (la lesione di) un interesse partecipativo, poiché non si verserebbe nell'ambito di un procedimento amministrativo, fermo restando che anche in tale ambito non è consentita la partecipazione all'attività di emanazione di atti normativi ed amministrativi generali né è dato un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (artt. 13 e 24, co. 3, l. 241/90); obiettano poi che il diritto di informazione del cittadino in materia ambientale è già previsto e disciplinato dal D.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, richiamato nello stesso art. 2, co. 1. dell'invocato d.l. 263/06, sicché la ordinanza commissariale non sarebbe essenziale ai fini del riconoscimento del diritto ad accedere alle informazioni ambientali; infine, eccepiscono la competenza del TAR del Lazio a conoscere delle ordinanze commissariali ai sensi dell'art. 3, co. 2 bis ss. della legge 21/06.

Il ricorrente ha replicato con memoria depositata il 17 aprile 2007.

Alla camera di consiglio del 18 aprile 2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Deve essere in primo luogo esaminata l'eccezione d'incompetenza funzionale di questo Tribunale Amministrativo Regionale, sollevata in relazione all'art. 3, co. 2 bis, del decreto legge 30 novembre 2005, n. 245, come modificato in sede di conversione dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.

La norma invocata prevede che *"In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 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"*.

Essa introduce una ipotesi di competenza funzionale del TAR Lazio. Dubitando della sua legittimità, questa Sezione in pregressi giudizi ne ha già sollevato questione innanzi alla Corte costituzionale (TAR Napoli, I, ordd. 29 maggio 2006, n. 389; 5 giugno 2006, n. 401; 27 luglio 2006, n. 539; 12 dicembre 2006, n. 857).

Ritiene, peraltro, il Collegio che la disposizione, indubitabilmente di carattere eccezionale e perciò di stretta interpretazione, non possa essere intesa in modo da abbracciare anche la controversia in esame.

In ragione dell'espresso richiamo alle situazioni di emergenza di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, deve infatti ritenersi che le *"ordinanze adottate e [...]i consequenziali provvedimenti commissariali"*, la cui cognizione è rimessa in via esclusiva al TAR romano, siano appunto gli atti strettamente funzionali a fronteggiare tali stati eccezionali e dunque le ordinanze contigibili e urgenti finalizzate a evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose e i provvedimenti per l'attuazione degli interventi di emergenza.

Quando si è invece chiaramente al di fuori di tale sfera di attività (vertendosi, ad esempio, di atti di organizzazione interna del commissariato di governo o, come nel caso in esame, della regolamentazione delle modalità di informazione e partecipazione dei cittadini), difettano i presupposti della competenza funzionale del Tar del Lazio, che è basata sul profilo oggettivo dell'atto e non già sul soggetto emanante, e tornano ad operare le consuete regole di riparto su base territoriale della competenza tra i diversi Tribunali Amministrativi Regionali.

Una diversa interpretazione dell'art. 3 co. 2 bis, del d.l. n. 245/05, incline a ampliarne l'effetto di concentrazione dei giudizi, attraendo ulteriori fattispecie sotto l'ombrello di una disposizione che, secondo questo Collegio, presenta numerosi profili di incostituzionalità, confliggerebbe in definitiva con il pacifico principio secondo cui tra le varie interpretazioni possibili di una norma va preferita quella che esclude dubbi di legittimità costituzionale.

2. Venendo all'esame delle ulteriori questioni, non è vero che non ricorrerebbero un obbligo dell'amministrazione e una correlativa situazione giuridica sostanziale protetta.

Stabilisce l'art. 2, co. 1, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, convertito con modificazioni con legge 6 dicembre 2006, n. 290, che *"Il Commissario delegato, entro trenta giorni dalla data di*

entrata in vigore del presente decreto, adotta, con propria ordinanza, le misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini in conformità ai principi della «Carta di Aalborg», approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili, tenutasi ad Aalborg il 27 maggio 1994. Le iniziative di informazione sono attuate in collaborazione con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

L'uso dell'indicativo presente (“adotta”) con valore imperativo pone a carico del Commissario delegato un obbligo di adottare “*le misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini*”; il ricorrente, in quanto cittadino residente nella Regione Campania e, dunque, destinatario di tali misure, possiede senza dubbio una posizione qualificata e differenziata che lo legittima al ricorso in esame.

Per quanto concerne l'ulteriore argomento speso dalla difesa erariale, secondo cui l'ordinanza commissariale non sarebbe essenziale per assicurare l'accesso alle informazioni ambientali in quanto già assicurato dal D.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, si propone in tal modo una *interpretatio abrogans* tesa, in definitiva, a sostenere l'inutilità (della norma e dunque) della ordinanza della cui emanazione in questa sede si discute. Interpretazione cui, tuttavia, non si può accedere, non trattandosi di una mera duplicazione di una norma già presente nel sistema, ma di una nuova ed autonoma prescrizione munita di contenuto innovativo, evidente già nel richiamo alla Carta di Aalborg per la determinazione dei principi cui il commissario dovrà, per espressa volontà del legislatore, conformarsi nell'individuazione delle misure d'informazione e partecipazione dei cittadini (i principi della Carta di Aalborg, in virtù di tale rinvio, acquistano valore giuridico vincolante nei rapporti verticali tra lo Stato e i cittadini, restringendo la discrezionalità nella scelta delle iniziative informative e partecipative).

3. La legge impone al commissario delegato di adottare un'ordinanza contenente le misure volte ad assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini entro un termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto; detto termine è trascorso ormai da molti mesi senza che, come è pacifico in giudizio, alcuna iniziativa sia stata assunta dal commissario per osservare tale prescrizione.

Non avendo il commissario delegato assolto l'obbligo di provvedere, d'ufficio, all'emanazione della ordinanza prevista dall'art. 2, co. 1, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, nel termine ivi stabilito, il ricorso deve essere accolto.

Va conseguentemente dichiarato l'obbligo del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania di provvedere alla adozione, con propria ordinanza, delle misure volte a assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini in conformità ai principi della «Carta di Aalborg», approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi a Aalborg il 27 maggio 1994.

A ciò il commissario delegato dovrà provvedere nel termine di giorni trenta, pari a quello in origine concessogli dalla legge e senz'altro congruo

per il tipo di attività da espletare, da computarsi dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione a cura di parte, se anteriore.

Per il caso di persistente inerzia alla scadenza del predetto termine, provvederà in via sostitutiva a tutti i necessari adempimenti, nell'ulteriore termine di sessanta giorni, un commissario *ad acta* che viene designato nella persona del Prefetto di Napoli, con facoltà di delega ad un funzionario del medesimo Ufficio, con onere della relativa spesa a carico del Commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania.

4. Ricorrono giusti motivi per la compensazione delle spese di lite tra le parti, salvo il rimborso del contributo unificato in favore del ricorrente, come per legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione I, accoglie il ricorso, e, per l'effetto, dichiara l'obbligo del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania di provvedere alla adozione, con propria ordinanza, delle misure volte a assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini in conformità ai principi della «Carta di Aalborg», approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi a Aalborg il 27 maggio 1994, nel termine di giorni trenta dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte della presente sentenza.

Per il caso di persistente inottemperanza alla scadenza del predetto termine, nomina sin da ora un commissario *ad acta* nella persona del Prefetto di Napoli, con facoltà di delega ad un funzionario del medesimo Ufficio, il quale provvederà in via sostitutiva a tutti gli adempimenti nell'ulteriore termine di sessanta giorni