

La successione dei rapporti facenti capo al “cessato” ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria: una questione ancora aperta

*Daniele Atanasio Sisca**

SOMMARIO: 1. La dibattuta questione sugli enti legittimati a succedere al cessato Ufficio Commissariale - 2. L'orientamento del Consiglio di Stato - 3. Gli orientamenti del Tribunale e della Corte d'appello di Catanzaro successivamente formati - 3.1. L'orientamento della sez. II civ. del Tribunale catanzarese - 3.2. L'orientamento della Corte d'appello di Catanzaro - 4. Considerazioni conclusive e possibili soluzioni.

1. La dibattuta questione sugli enti legittimati a succedere al cessato Ufficio Commissariale.

La questione della successione fra Enti pubblici (1) si presenta particolarmente controversa laddove i rapporti (oggetto della successione) facciano capo ad un ente commissariale nominato dal Governo in attuazione del potere sostitutivo ad esso attribuito dall'art. 120 Cost. e, nel caso che ci riguarda, dalla l. 24 febbraio 1992, n. 225 (“*Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*”) (2).

Gli organi commissariali nominati *ex lege* n. 225/1992 restano pienamente autonomi e distinti (anche, ovviamente, sul piano della legittimazione processuale) sia dagli enti territoriali competenti che dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri competenti. Il Commissario delegato, pertanto, risulta essere un centro d'imputazione autonomo sia rispetto agli enti locali (i cui uffici operano a supporto organizzativo della struttura commissariale in relazione di mero avvalimento) sia rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri interessati, stante l'autonomia operativa, decisionale ed organizzativa della struttura commissariale, competendo alla Presidenza del Consiglio il solo procedimento di nomina e la prodromica attività istruttoria relativa all'accertamento dei presupposti per disporre l'intervento sostitutivo (3).

(*) Dottore in Giurisprudenza, già praticante forense presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catanzaro.

(1) Per i relativi riferimenti, ci si permette di rinviare a SISCA, *La successione degli Enti Pubblici: il caso controverso del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 3/2016, 244 ss.

(2) Si veda SISCA, *op. cit.*, 247.

(3) Cfr., T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1313 e n. 1314, in www.giustizia-amministrativa.it, entrambe relative al Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria; Cons. St., sez. III, 10 aprile 2015, n. 1832, *ivi*.

In particolare, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ha definitivamente cessato tutte le proprie funzioni in data 31 dicembre 2012 (4).

Subito dopo, con O.P.C.M. 14 marzo 2013, n. 57 (5), venivano stabilite le modalità di trasferimento delle relative competenze in capo agli organi ordinariamente deputati alla gestione delle operazioni di gestione dei rifiuti. Quest'ultimo provvedimento esordisce affermando che *"A decorrere dal 1° gennaio 2013, la regione Calabria - Assessorato alle politiche ambientali è individuata quale amministrazione competente al coordinamento delle attività necessarie al completamento degli interventi da eseguirsi nel contesto di criticità nel settore dei rifiuti solidi urbani nel territorio della medesima Regione ..."* (6), facendo desumere, in maniera abbastanza chiara, la legittimazione della Regione Calabria a succedere in tutti i rapporti facenti capo al cessato ufficio.

In questo contesto un rilievo fondamentale assume il disposto di cui all'art. 1, comma 422, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. *Legge di stabilità 2014*), ai sensi del quale *"Alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti, individuati anche ai sensi dell'art. 5, commi 4-ter e 4-quater, della l. 24 febbraio 1992, n. 225 (istituzione del servizio nazionale della protezione civile), subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti, anche ai sensi dell'art. 110 del codice di procedura civile, nonché in tutti quelli derivanti dalle dichiarazioni di cui all'art. 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, già facenti capo ai soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della citata legge n. 225 del 1992. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i soggetti nominati ai sensi dell'art. 5 della medesima legge n. 225 del 1992 siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati"*.

La disposizione riportata contempla una fattispecie di successione universale nei rapporti con conseguente applicazione dell'art. 110 c.p.c., nei casi in cui i soggetti nominati Commissari delegati siano rappresentanti degli enti ordinariamente competenti oppure dagli stessi designati.

La legittimità costituzionale della norma è stata sottoposta al vaglio della Consulta (7), la quale, rigettando le questioni sollevate, ha sostenuto che, se

(4) Giusta O.P.C.M. n. 4011 del 22 marzo 2012, in *Gazz. Uff.* n. 79/2012.

(5) In *Gazz. Uff.* n. 69/2013.

(6) La norma continua disciplinando, in maniera dettagliata, il passaggio in capo alla Regione Calabria dei rapporti facenti capo all'Ufficio Commissariale.

(7) Corte Cost., 21 gennaio 2016, n. 8, in *www.cortecostituzionale.it*. La q.l.c. veniva sollevata dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania, le quali contestavano la violazione degli artt. 3, 24, 81, 97, 101, 111, 113, 117, comma 1, 118, 119 Cost. Le suddette censure facevano perno su una premessa di fondo, ossia che i provvedimenti posti in essere dal Commissario delegato per la gestione dell'emergenza (quale *longa manus* del Presidente del Consiglio dei Ministri) avrebbero dovuto considerarsi atti

da un lato gli atti del Commissario delegato sono pacificamente qualificabili come atti dell'Amministrazione centrale dello Stato, dall'altro la funzione statale che qui viene in rilievo ha carattere temporaneo e risulta correlata necessariamente allo stato di emergenza, rispetto alla quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea. La funzione statale, in quanto strettamente connessa allo stato emergenziale, cessa nel momento in cui termina l'emergenza (8). Dal che consegue, secondo la Consulta, che i rapporti giuridici residuati alla cessazione della struttura commissariale siano governati, nuovamente, in base all'ordinario sistema di competenze con il subentro dell'ente ordinariamente competente - ai sensi dell'art. 110 c.p.c. - in tutte le situazioni attive e passive appartenenti, nello stato di emergenza, all'Amministrazione Statale (9).

La decisione della Consulta ha rafforzato la tesi - già sostenuta in più occasioni dall'Avvocatura dello Stato - della legittimazione a succedere all'Ufficio Commissariale in capo alla Regione Calabria.

Restava, comunque, da chiarire l'ambito applicativo della norma in esame, che, secondo la Corte Costituzionale, si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui i Commissari delegati siano rappresentanti dell'Amministrazione e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dalla stessa designati (come, peraltro, espressamente stabilito dall'ultimo inciso dell'art. 1, comma 422, cit.) (10). Pertanto, con riferimento al cessato Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della regione Calabria potrebbe (*prima facie*) non considerarsi applicabile il meccanismo successorio *in universum jus* delineato dalla suddetta norma, giacché fin dall'anno 2004 sino alla cessazione dello stato emergenziale (31 dicembre 2012), le funzioni di Commissario delegato *pro tempore* per l'emergenza ambientale nel territorio della regione Calabria sono state ricoperte (sempre) da rappresentanti dell'Amministrazione Statale (11).

dell'amministrazione centrale dello Stato, finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali colpite dalla calamità.

(8) Ne consegue che "Il venir meno della struttura commissariale, per il cui tramite lo stato ha in concreto esercitato la funzione emergenziale, integra il presupposto di una necessitata successione nei rapporti da questa posti in essere e che risultino ancora in atto, la cui riconduzione al fenomeno della successione universale è scelta legislativa non incongrua rispetto alle premesse che la sorreggono": cfr., punto 8.1.2., Corte Cost., 21 gennaio 2016, n. 8, cit.

(9) Il subentro dell'ente territorialmente competente nei rapporti (anche *ex iudicato*) e nei giudizi pendenti risalenti alla gestione commissariale non ha, infatti, carattere retroattivo, ma regola il fenomeno successorio in consonanza con i principi sostanziali e processuali di riferimento, non potendosi sostenere che il successore a titolo universale, in quanto tale (e, dunque, titolare dello stesso rapporto sostanziale oggetto di giudicato), sia vulnerato nelle sue garanzie difensive dalla norma dell'art. 110 c.p.c., la quale, in ogni caso, si appalesa pertinente a regolare il fenomeno in luogo dell'art. 111 c.p.c., che attiene alla successione a titolo particolare; cfr. MEZZOTERO - ROMEI, *Il patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni. La Difesa innanzi alle Giurisdizioni Ordinarie e Speciali*, CSA Editrice, 2016, 253.

(10) Cfr. punto 8.1.4., Corte Cost., 21 gennaio 2016, n. 8, cit.

Al riguardo, la giurisprudenza, fin da subito, aveva fornito non univoche soluzioni circa l'individuazione dell'ente legittimato a succedere nei rapporti facenti capo al cessato Ufficio commissariale.

La prima tesi enucleata non dava conto della speciale disposizione di cui all'ultimo inciso dell'art. 1, comma 422, l. 27 dicembre 2013, n. 147, attribuendo *tout court* la legittimazione passiva alla Regione Calabria (12). In particolare, con diverse pronunce, la Corte d'appello di Catanzaro rigettava l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dedotta dalla Regione Calabria in relazione al rapporto controverso facente capo al cessato Ufficio commissariale (erroneamente evocato in giudizio da controparte, dopo la sua cessazione), ritenendo che, per effetto della cessazione dell'Ufficio commissariale, giusta O.P.C.M. 22 marzo 2012, n. 4011 *"la Regione ha proseguito, in regime ordinario, le iniziative in corso finalizzate al superamento della criticità in materia ambientale al fine di attuare il definitivo trasferimento di tutti i rapporti giuridici pendenti in capo alla Regione medesima, mentre alcun subentro risulta attuato in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che risulta, pertanto, estranea alla pretesa e dunque carente di legittimazione a contraddire"* (13).

Un diverso (e opposto) orientamento, di contro, prendendo in considerazione la dibattuta disposizione della Legge di Stabilità 2014, sosteneva che la stessa non può che essere interpretata come afferente alla regolamentazione della successione universale tra gli uffici regionali e i soggetti nominati ai sensi dell'art. 5, l. n. 225/1992, ma a condizione che questi ultimi siano qualificati come *"rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati"*. La Corte territoriale del capoluogo calabrese, nei casi esaminati, giungeva ad affermare che il Commissario che fosse indicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non potesse in qualsivoglia misura essere qualificato come rappresentante della Regione Calabria, concludendo che *"... a mente dell'art. 111 c.p.c., il processo deve proseguire tra le parti originarie e, dunque, persiste la legittimazione processuale del solo Ufficio del Commissario delegato emergenza ambientale quale organo straordinario della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento protezione Civile"* (14). Su questa base, veniva riconosciuta,

(11) La delega di Commissario dal 2004 fino alla cessazione dello stato di emergenza risulta essere attribuita, infatti, ai Prefetti.

(12) Cfr. App. Catanzaro, sez. II, 15 febbraio 2016, n. 483; *id.*, 27 gennaio 2016, n. 95; *id.*, 3 luglio 2015, n. 928; *id.* 27 gennaio 2016, n. 95 (tutte inedite).

(13) In *terminis* si v. anche Cons. St., sez. IV, 23 maggio 2016, n. 2111, in www.giustizia-amministrativa.it (in riferimento all'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Campania), la quale, nel dare atto dell'intervenuta sentenza della Corte Cost. n. 8/2016, dichiara il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(14) Cfr. App. Catanzaro, sez. III, 8 giugno 2016, n. 951; *id.*, 19 maggio 2016, n. 801; *id.*, 21 gennaio 2015, n. 62; *id.*, 15 luglio 2016, n. 1250; *id.*, 4 aprile 2016, n. 473 (tutte inedite).

quindi, la legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, proprio perché - diversamente da quanto sostenuto dal primo orientamento esaminato - veniva data rilevanza all'ultimo inciso dell'art. 1, comma 422, l. n. 147/2013, ritenuto inapplicabile nel caso di specie.

2. *L'orientamento del Consiglio di Stato.*

Ulteriore e diverso orientamento sul tema è quello fornito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2700 del 17 giugno 2016 (15), ove sono state esaminati tutti i profili problematici venuti in rilievo nella dibattuta questione.

In particolare, la citata decisione del giugno del 2016, scrutinando l'ultimo inciso dell'art. 1, comma 422, della Legge di Stabilità 2014, ne fornisce una interpretazione del tutto differente rispetto a quella fatta propria dalla III sezione della Corte d'appello di Catanzaro, con specifico riguardo al termine "*designati*" contenuto in tale disposizione.

I Giudici di Palazzo di Spada hanno sostenuto che "*la successione universale ex comma 422 resta esclusa solo quando la Regione sia rimasta del tutto estranea alla nomina o alla designazione del Commissario delegato*". In questo senso, dunque, al termine "*designati*" dovrebbe darsi una interpretazione estensiva, tale da ricomprendere anche le ipotesi in cui la Regione si sia limitata soltanto ad indicare il soggetto da nominare quale commissario delegato. Ne consegue che - per escludere il meccanismo successorio ex art. 1, comma 422 cit. - è necessario che la Regione non abbia per nulla interferito nel processo di nomina e designazione dei Commissari; di converso, una (pur se minima) ingerenza dell'ente regionale costituirebbe "*designazione*" del Commissario con la conseguente imputazione dei rapporti in capo alla Regione o, tutt'al più - come ipotizza il Consiglio di Stato in alternativa a tale conclusione - in maniera congiunta tra Stato e Regione.

Applicando questa impostazione al caso in questione, si perviene alla conclusione che tutti i Commissari (salvo ovviamente i casi in cui le funzioni di Commissario erano attribuite al Presidente della Giunta regionale, come avvenuto dal 1997 sino al 2004, per cui *nulla quaestio*) risultano designati dall'ente regionale, il quale ha sempre indicato i nominativi dei soggetti ritenuti idonei per lo svolgimento dell'incarico (16), anche se la procedura di nomina è stata poi formalmente compiuta dall'Amministrazione Statale.

Nessun problema si pone, invece, per le controversie sorte nel periodo in cui le funzioni di Commissario erano attribuite al Presidente della Giunta Regionale; in tal caso, trova pacifica applicazione l'art. 1, comma 422, cit., con la conseguente titolarità passiva del rapporto giuridico in capo all'ente regionale (17).

(15) In www.giustizia-amministrativa.it.

(16) Si v. SISCA, *op. cit.*, 244 ss.

Quindi, secondo quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, la norma non presupporrebbe mai un'ipotesi di legittimazione passiva "esclusiva" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto la Regione Calabria ha sempre (quanto meno) indicato i soggetti che, a suo dire, avrebbero potuto ricoprire il ruolo di Commissario delegato per il superamento dell'emergenza ambientale nel territorio regionale.

3. Gli orientamenti del Tribunale e della Corte d'appello di Catanzaro successivamente formatisi.

La tesi del Consiglio di Stato è stata, tuttavia, apertamente contrastata da diverse pronunce della giurisprudenza ordinaria calabrese, formatasi successivamente al giugno del 2016 (18).

Successivamente alla citata decisione del Consiglio di Stato, il Tribunale di Catanzaro ha in più occasioni affermato la legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri (19); di avviso contrario (come si vedrà *infra*) si è espressa la Corte d'appello calabrese.

Il motivo principale che ha portato alle pronunce sfavorevoli per la Presidenza del Consiglio dei Ministri fa perno sulla (errata) individuazione del commissario delegato da prendere in considerazione per l'individuazione dell'ente successore dell'Ufficio Commissariale.

Soprattutto la sez. II civ. del Tribunale sostiene che il commissario delegato al quale fare riferimento per l'applicazione della disciplina successoria contenuta nell'art. 1, comma 422, della l. n. 147/2013 sarebbe l'ultimo dei commissari succedutisi nel tempo (nel caso di specie, il Prefetto Vincenzo Maria Speranza, giusta O.P.C.M. del 23 novembre 2011, n. 3983); di contro, la sez. I civ. del Tribunale di Catanzaro (20) e la Corte d'appello sostengono che il commissario a cui fare riferimento è quello in carica all'epoca in cui si sono verificati i fatti da cui ha avuto origine il rapporto controverso.

(17) Cfr., punto 15.6, Cons. St., 17 giugno 2016, n. 2700, in www.giustizia-amministrativa.it, laddove afferma: "Ma anche in tal caso, allora, la successione avrebbe avuto luogo in capo alla Regione Calabria con gli effetti che ne seguono in ordine alla titolarità passiva dell'obbligazione indennitaria in oggetto, posto che non è contestato che i fatti di causa si siano verificati quando Commissario delegato era il Presidente regionale".

(18) A cui ha aderito, senza particolari approfondimenti, Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2016, n. 5018, in www.giustizia-amministrativa.it, nella quale si legge: "Va anzitutto dichiarato il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri per effetto della normativa sopravvenuta, di cui all'art. 1 comma 422 della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 prima ricordata, giudicata legittima dalla Corte costituzionale. Il processo prosegue pertanto nei confronti della sola Regione Calabria, non costituita in giudizio in proprio e quale successore nei rapporti facenti capo al Commissario del governo per l'emergenza ambientale nella Regione Calabria".

(19) A queste deve aggiungersi un'ulteriore sentenza emessa dal Tribunale di Lamezia Terme, in funzione di Giudice del Lavoro, 12 settembre 2017, n. 315, inedita.

(20) Si v. Trib. Catanzaro, sez. I lav., 1 dicembre 2016, n. 1902, inedita.

3.1. *L'orientamento della sez. II civ. del Tribunale catanzarese.*

Il primo provvedimento della sez. II civ. del Tribunale di Catanzaro distonico rispetto alla citata pronuncia del Consiglio di Stato n. 2700/2016 è un'ordinanza emessa in composizione collegiale in data 13 gennaio 2017 (21).

In tale ordinanza, preliminarmente, si dà atto della complessità della vicenda e della sua mancata risoluzione (anche in considerazione del fatto che non risulta, allo stato, nessuno arresto della Suprema Corte); successivamente, si svolge una disamina delle disposizioni inerenti la successione dei rapporti facenti capo all'Ufficio commissariale ed esposti, inoltre, i due diversi orientamenti nucleati nella giurisprudenza locale (22).

Il Collegio incorre in due palesi errori interpretativi nell'applicazione della normativa alla fattispecie sottoposta al suo esame.

Il primo consiste, appunto, nell'aver individuato - quale Commissario di riferimento per l'applicazione dell'ultimo inciso dell'art. 1, comma 422, della citata Legge di Stabilità - l'ultimo dei Commissari succedutesi nel tempo. Si legge infatti nell'ordinanza che “(...) il Commissario delegato pro tempore, al momento della cessazione delle competenze dell'Ufficio era un Prefetto, il quale certamente non appartiene all'amministrazione regionale e la cui nomina, inoltre, non risulta essere il frutto di una designazione da parte della Regione. Pertanto, la conclusione a cui si giunge è quella di escludere che la Regione Calabria possa considerarsi successore dell'Ufficio Commissariale nei rapporti giuridici allo stesso facenti capo anteriormente alla sua cessazione”.

Il presupposto da cui parte il Collegio è erroneo, per diversi ordini di ragioni.

Innanzitutto, volendo tener fermo tale ragionamento, dovremmo considerare sostanzialmente inutile la tanto dibattuta disposizione contenuta nell'art. 1, comma 422, l. cit. (e in modo particolare il suo ultimo inciso) (23). Difatti,

(21) Ordinanza emessa a definizione di un reclamo proposto da una Società avverso un'ordinanza del Giudice dell'esecuzione con la quale veniva accolta l'istanza di sospensione spiegata dalla Regione Calabria, la quale si riteneva priva di legittimazione passiva nella successione dei rapporti facenti capo all'Ufficio Commissariale; l'ordinanza reclamata, infatti, escludeva il subentro della Regione Calabria in detti rapporti.

(22) Già dettagliatamente esposti nel paragrafo *sub* 1.

(23) Il ragionamento seguito dal Collegio in tale ordinanza (che possa essere condiviso o meno) potrebbe essere applicato solo nei casi in cui il Commissario delegato sia (come avvenuto dal 2004 in poi) un rappresentante dell'Amministrazione statale (Prefetto), ma non quando sia il Presidente della Giunta Regionale. In quest'ultimo caso, infatti, in applicazione dell'art. 1, comma 422, l. n. 147/2013, non può sorgere alcun dubbio circa la legittimazione passiva della Regione Calabria e degli altri enti ordinariamente competenti.

Difatti, pur volendo contrastare la tesi affermata dal Consiglio di Stato, non possono sorgere dubbi circa l'interpretazione della medesima disposizione in riferimento ai casi in cui le funzioni di Commissario delegato sono rivestite dal Presidente della Regione Calabria. In tale ordinanza non viene fatto alcun riferimento a tale distinzione finendosi per attribuire *sit e simpliciter* alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la legittimazione passiva in luogo dell'ente commissariale.

qualora tale disposizione avesse voluto fare riferimento - ai fini dell'individuazione dell'ente in capo al quale trasferire la legittimazione - all'ultimo Commissario delegato, di certo non avrebbe previsto quale ente successore di quest'ultimo (in via principale) la Regione Calabria e, in subordine (in applicazione sempre dell'ultimo inciso) la Presidenza del Consiglio dei Ministri; di contro, avrebbe fatto riferimento direttamente all'ultimo commissario delegato e, di conseguenza, sancito - senza necessità di ulteriori argomentazioni - la legittimazione *tout court* della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Difatti, tale disposizione è stata emanata nel momento in cui le funzioni dell'Ufficio commissariale erano già cessate (si era a conoscenza, quindi, della natura dell'ultimo Commissario delegato) e, pertanto, non avrebbe avuto senso disporre tale disciplina soprattutto effettuando la distinzione tra Commissari rappresentanti - o designati - degli Enti ordinariamente competenti (con applicazione della disciplina contenuta nel primo periodo del comma 422) e commissari puramente governativi (esclusi, di contro, dall'applicazione di tale disciplina).

La tesi esposta, pertanto, risulta del tutto incompatibile con l'illustrata *ratio* della norma speciale disciplinante la successione dei rapporti. Inoltre, tale ragionamento appare privo di logicità, poiché, se è vero che dal 2004 al 2013 le funzioni di Commissario delegato erano attribuite ad un Prefetto, è, altresì, vero che dal 1997 al 2004 le medesime erano attribuite al Presidente della Giunta Regionale. Quindi, sarebbe illogico - in base al criterio adottato dal Tribunale di Catanzaro - tenere conto, ai fini della individuazione del meccanismo successorio applicabile, esclusivamente dell'ultimo periodo di commissariamento, laddove il Commissario era "*rappresentante dell'amministrazione statale*" e tralasciare, di contro, l'intero periodo in cui, di converso, il Commissario era "*rappresentante dell'amministrazione regionale*".

Infine, nell'ordinanza del 13 gennaio 2017, il Tribunale di Catanzaro disattende espressamente il ragionamento seguito dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 2700/2016, affermando che "*appare in contrasto con il chiaro dettato normativo (ult. Periodo del comma 422, art. 1 cit.), finendo per sancire sempre ed in ogni caso la successione della Regione Calabria. In secondo luogo appare tradire il dichiarato intendo di dare alla norma una interpretazione conforme alla lettura data ad essa dalla Corte Costituzionale, andando ben oltre il dictum della Corte stessa*".

Anche tale affermazione risulta poco conforme all'intento del legislatore, per come correttamente interpretato dal Consiglio di Stato, il quale aveva precisato la portata del termine "*designati*".

In conclusione, il Tribunale di Catanzaro, in tale ordinanza - nel censurare la sentenza del Consiglio di Stato in quanto la stessa, a suo dire, finirebbe per attribuire la legittimazione sempre in capo alla Regione Calabria - fornisce una soluzione esattamente uguale e contraria e consistente nel conferimento

della legittimazione passiva sempre in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto l'ultimo Commissario delegato era un Prefetto (24).

Questa ordinanza è stata condivisa (riportandola conformemente nella sua parte motiva) da Trib. Catanzaro, sez. II civ., 28 febbraio 2017, n. 405 e, più di recente, da Trib. Catanzaro, sez. II civ., 10 luglio 2017, n. 1066.

In quest'ultima sentenza sono riscontrabili due profili per così dire anomali, meritevoli di essere segnalati.

Il primo riguarda un errore materiale, laddove il Giudice - oltre a fare riferimento all'ultimo dei commissari delegati succedutosi nel tempo - riconduce quest'ultimo alla figura del "Questore" non già del "Prefetto" (*"Nel caso dell'Ufficio commissariale per il definitivo superamento del contesto di criticità nel settore dei rifiuti solidi urbani nel territorio regionale calabrese, il Commissario delegato pro tempore, al momento della cessazione delle competenze dell'Ufficio, era un questore, il quale certamente non appartiene all'amministrazione regionale e la cui nomina, inoltre, non risulta essere stata il frutto di una designazione da parte della Regione"*), facendo ricadere la legittimazione a succedere in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il secondo profilo anomalo si appunta sul fatto che tale sentenza si pone in netto contrasto con un'altra pronuncia emessa - qualche mese addietro - dallo stesso Giudice estensore (25), il quale aveva condotto il (diverso) ragionamento che conduceva al riconoscimento della legittimazione a succedere in capo alla Regione Calabria.

In questa pronuncia, infatti, il riferimento ricadeva non già sull'ultimo commissario succedutosi nel tempo, ma sul commissario in carica all'epoca in cui è sorto il rapporto controverso, con conseguente riconoscimento della legittimazione a succedere in capo agli enti ordinariamente competenti (in quel caso si trattava della Regione Calabria). Si legge, in proposito, nella sentenza citata che: *"nel caso di specie risulta che il Commissario delegato in carica all'epoca dei fatti di causa era l'on. Giuseppe Chiaravalloti, che ricopriva nel contempo la carica istituzionale di Presidente della giunta della Regione Calabria. Ne discende, pertanto, che quest'ultima va considerata successore del cessato Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel rapporto giuridico, da cui è scaturito il credito fatto valere, con conseguente subentro nella medesima posizione debitoria"*.

Da ultimo, la sezione specializzata in materia d'impresa, rifacendosi alle pronunce della II sez. appena citate, con la sentenza 8 settembre 2017, n. 1293, ha ribadito - in maniera espressa - la volontà di non aderire all'orientamento espresso dai Giudici di Palazzo Spada, affermando che: *"Il Tribunale di Ca-*

(24) Come già detto, l'ultimo Commissario delegato è stato il Prefetto Vincenzo Maria Speranza, giusta O.P.C.M. 23 novembre 2011, n. 3983 cit.

(25) Trib. Catanzaro, sez. II, 29 novembre 2016, n. 1696.

tanzaro ha già manifestato di discostarsi da tale interpretazione (n.d.r. si riferisce all'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2700/2017) con ordinanza collegiale del 13 gennaio 2017 le cui motivazioni sono condivise da questo Collegio Specializzato”.

3.2. L'orientamento della Corte d'appello di Catanzaro.

La Corte d'appello di Catanzaro si è posta sin da subito in una posizione diversa da quella fatta propria dalla seconda sezione del Tribunale. In particolare - dopo pochi giorni dall'emanazione dell'ordinanza del 13 gennaio 2017 - la Corte territoriale (26) ha smentito la tesi esposta pocanzi sul riferimento all'ultimo commissario delegato succedutosi nel tempo anziché al commissario in carica all'epoca dei fatti da cui origina il rapporto controverso (questa volta la tesi veniva avanzata dalla Regione Calabria in sede d'appello di una sentenza che già riconosceva la sua legittimazione passiva in quel determinato giudizio).

La Corte afferma quanto segue: *“Non si comprende per quale motivo il fatto che dal 2005 in poi siano stati nominati commissari delegati funzionari appartenenti alla amministrazione centrale sarebbe sufficiente ad impedire la successione della Regione Calabria di cui al comma 422 primo periodo, ai sensi del secondo periodo dello stesso comma. Dal tenore di tale ultima norma, infatti, non si ricava in alcun modo un riferimento alla cadenza temporale delle nomine in favore di rappresentanti degli enti ordinariamente competenti ovvero dell'amministrazione centrale. Anche volendo percorrere la strada tracciata dall'appellata, si potrebbe del pari sostenere che poiché un rappresentante ordinariamente competente (il Presidente della Regione Calabria appunto) ha rivestito per circa 8 anni il ruolo di commissario delegato per l'emergenza ambientale tanto basterebbe ad affermare la piena operatività della disposizione successoria di cui al primo periodo del comma 422. Anzi, proprio perché il secondo periodo non contiene alcun riferimento al momento in cui le nomine possono in astratto essere intervenute, il fatto che il rappresentante della Regione abbia comunque e per un certo periodo di tempo rivestito l'incarico di commissario delegato depone per la conclusione che il disposto di cui al secondo periodo non opera”.*

In un'altra pronuncia (27), più di recente, la stessa Corte ha inoltre aggiunto che *“sarebbe del tutto incongruo e contrastante con la ratio della legge supporre che anche una sola temporanea e contingente interruzione della nomina o della designazione dei Commissari delegati da parte della Regione possa impedire il prodursi di quella successione universale che il legislatore ha previsto”* e, ancora, in un'altra pronuncia, ha affermato che *“nel caso og-*

(26) Con la sentenza App., Catanzaro, sez. lav., 9 febbraio 2017, n. 1888, inedita.

(27) App. Catanzaro, sez. lavoro, 22 giugno 2017, n. 956, inedita.

getto del presente giudizio trova quindi applicazione il richiamato art. 1, comma 422, l. n. 147/2013, anche in considerazione del fatto che Commissario Delegato era il Presidente della Giunta Regionale dott. Giuseppe Chiaravalloti (v. ord. commissariale n. 2821 del 19 dicembre 2003)” (28).

La conclusione più conforme ai canoni di logicità e ragionevolezza (oltre che al tenore letterale della norma) porta a ritenere, in definitiva, che il riferimento al Commissario delegato ai fini dell’applicazione dell’art. 1, comma 422, cit. deve essere condotto alla luce delle specifiche fattispecie di volta in volta scrutinate ovvero prendendo in considerazione il Commissario in carica nel momento in cui si è verificato il fatto da cui origina la pretesa fatta valere in giudizio.

Dello stesso avviso sono altre pronunce della Corte d’appello (29), le quali - pur non riferendosi espressamente al commissario delegato da porre come riferimento per l’individuazione dell’ente successore - condividono appieno i principi affermati dal Consiglio di Stato, dichiarando l’estromissione dai giudizi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riconosciuto, di contro, la legittimazione a succedere in capo alla Regione Calabria.

Tra queste, in particolare, con la sentenza (30), la Corte d’appello di Catanzaro - ripercorrendo la natura dell’Ente Commissariale - ha affermato che *“l’Ufficio Commissariale, giusta OPCM n. 4011/2012, ha cessato tutte le competenze nella specifica materia della gestione dei rifiuti solidi urbani, in data 31 dicembre 2012, con conseguente trasferimento automatico delle stesse alle “Amministrazioni ed agli enti ordinariamente competenti” da individuarsi secondo le specifiche disposizioni contenute nel d. lgs. n. 152/2006 c.d. Codice dell’Ambiente ed in primis alla Regione (cfr. art. 196, comma 1, d. lgs. n. 152/2006): in altri termini a seguito della soppressione dell’Ufficio Commissariale si determina una riespansione dei poteri di gestione degli enti competenti in via ordinaria che non può che determinare, in capo all’ente cui spetta la gestione dell’“ordinario”, l’instaurazione dei rapporti precedentemente sorti (cfr. Corte Cost. n. 8/2016)”*.

La sentenza conclude, pertanto, nell’escludere la titolarità del rapporto sostanziale di cui si controverte in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il conseguente rigetto dell’appello in quanto l’attrice non aveva citato in giudizio la Regione Calabria.

4. Considerazioni conclusive e possibili soluzioni.

A distanza di quasi cinque anni dall’emanazione dei provvedimenti che

(28) App. Catanzaro, sez. I, 1 dicembre 2016, n. 1139, inedita.

(29) Oltre alle già citate pronunce App. Catanzaro, nn. 1139/2016, 1696/2016 e 1888/2016, si vedano ancora App. Catanzaro, sez. lavoro, 4 aprile 2017, n. 799; *id.*, sez. III civ., decreto di interruzione 3 aprile 2017, n. 1093/2017; *id.*, 3 marzo 2017, n. 1425, decr. di interruzione 5 luglio 2017, n. 1591/2011, inedite.

(30) App. Catanzaro, sez. lav., 9 febbraio 2017, n. 1888, inedita.

hanno disposto la cessazione dell'Ufficio Commissariale e il relativo trasferimento delle sue competenze in capo agli enti ordinariamente competenti, la questione inerente la successione dei rapporti, com'è facilmente intuibile dalla rassegna sopra riportata, risulta tutt'altro che pacifica.

Le ragioni di tale diversità di opinioni nella giurisprudenza sono così sintetizzabili.

Il motivo principale è certamente riconducibile alla portata poco chiara della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 422, l. n. 147/2013, la quale, pur se emanata per chiarire e meglio inquadrare la fattispecie successoria inerente l'Ufficio del Commissario delegato, ha finito, in realtà, per sortire l'effetto contrario. Difatti, la norma in discorso - *prima facie* - sembrerebbe effettivamente limitarne l'ambito applicativo alle sole ipotesi in cui i Commissari delegati *pro tempore* siano anche rappresentanti degli enti ordinariamente competenti ovvero siano soggetti designati da tali enti.

Così come formulata, tuttavia, la norma ha prodotto ulteriori contrasti interpretativi, essendo facilmente suscettibile di interpretazioni restrittive finalizzate ad escludere *sit e simpliciter* la legittimazione della Regione Calabria, laddove i Commissari delegati non fossero soggetti designati o rappresentanti della Regione stessa.

Sarebbe stato, quindi, preferibile introdurre una norma chiara, determinata e puntuale, che avrebbe potuto contribuire a dare stabilità e certezza a rapporti già di per sé controversi.

In secondo luogo, l'intervento del Consiglio di Stato non ha prodotto gli effetti sperati, pur essendo chiaramente finalizzato a ridefinire, risalendo alla volontà del legislatore, l'ambito applicativo di una disposizione piuttosto criptica, perché trattasi di una norma lunga (inserita nell'ambito di una Legge di stabilità), elaborata in pochissimo tempo e scritta in modo particolarmente tecnico (31).

Deve aggiungersi, in ogni caso, che la prima pronuncia chiarificatrice del Consiglio di Stato è arrivata dopo ben tre anni dall'emanazione della norma e, inoltre, anche la sentenza della Corte Costituzionale - pur contenendo principi d'ordine generale, validi e condivisibili - non aveva fatto per nulla chiarezza sulla portata letterale dell'ultimo inciso della disposizione dibattuta.

Il punto di partenza, quindi, risulta essere la sentenza n. 2700/2016 del Consiglio di Stato, il cui ragionamento è stato recepito, sia pur non uniformemente, dal Tribunale di Catanzaro e, soprattutto, dalla Corte d'appello.

(31) Non può tralasciarsi, inoltre, che la legge di stabilità rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici definiti con la Decisione di finanza pubblica e, per tal ragione, la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 422, non avendo una *ratio* prettamente legata alla manovra di finanza pubblica, sarà sfuggita alla puntigliosa attenzione del legislatore. Per dirimere tali questioni sarebbe stato preferibile una norma *ad hoc* (anche sotto forma di atto avente forma di legge) inerente *sit e simpliciter* la questione della successione dei rapporti inerenti l'Ufficio Commissariale.

La soluzione auspicabile sarebbe quella di abrogare l'ultima alinea dell'art. 1, comma 422, l. n. 147/2013, in quanto il nodo del problema sorge proprio dalla sua contorta e poco chiara portata letterale.

In ogni caso, anche una pronuncia della Corte di Cassazione - allo stato non ancora intervenuta - porrà fine a qualsiasi dubbio ancora persistente, determinato da una normativa poco chiara e da una giurisprudenza confusa.

L'unico giudizio giunto a definizione in sede di legittimità (32) non ha prodotto utili contributi in termini di soluzione della questione, in quanto la Suprema Corte - nel far riferimento al mancato intervento da parte della Regione Calabria nel giudizio in questione - ha statuito che la causa avrebbe dovuto proseguire tra le parti originarie ovvero tra la parte privata e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche se, in ogni caso, nel riferirsi alla Regione Calabria, la Corte di Cassazione la qualifica come successore a titolo universale nel diritto controverso: *“nel caso di specie, la Regione Calabria, successore a titolo universale nel diritto controverso non ha spiegato intervento nel presente giudizio, e che, pertanto, ove anche l'estinzione della persona giuridica dia luogo - come nella specie - ad un fenomeno di successione nel diritto controverso, il giudizio deve proseguire fra le parti originarie (Cass. 4 maggio 2004, n. 8416)”*.

Pertanto, pur emergendo da tale pronuncia il riconoscimento in capo alla Regione Calabria della legittimazione a succedere all'Ufficio Commissariale, non è rinvenibile alcun riferimento alla dibattuta disposizione contenuta nella Legge di Stabilità 2014, né tanto meno alle successive pronunce del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, rimanendo ancora attuale la questione della successione dei rapporti facenti capo al “cessato” ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambienta nel territorio della Regione Calabria.

(32) Cfr. Cass. Civ., sez. I civ., 13 giugno 2017, n. 14683, in *Banca dati De Jure*, Giuffrè, 2017.