



REPUBBLICA ITALIANA

N. 2290/07 Reg. Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1029 Reg. Gen.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione ANNO 2006

Prima, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ricorso n. **1029/2006** Sezione Prima, proposto dalla **Società d'Ambito "Belice Ambiente"**, con sede in Mazara del Vallo, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Gaetano Armao, presso il cui studio in Palermo, via Noto 12, è elettivamente domiciliato,

C O N T R O

- il Comune di Gibellina, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv.to Francesco Barbiera, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via A.Tasso n.34, presso lo studio dell'Avv.to A. Bonanno
- il Consiglio Comunale di Gibellina, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio,

E NEI CONFRONTI

- il Comune di Castelvetro, in qualità di socio della Belice Ambiente S.p.A. in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio,

PER L'ANNULLAMENTO (previa sospensiva)

- della delibera del Consiglio Comunale n. 11 del 27 febbraio 2006, avente ad oggetto la "approvazione dei criteri generali per la determinazione della tariffa igiene ambientale, da applicare

nel comune di Gibellina per l'anno 2005", con cui sono state approvate tariffe per i cittadini del comune di Gibellina non conformi allo schema determinato dalla società d'ambito;

Visto il ricorso introduttivo notificato in data 04.05.06 e depositato il 16.05.06;

Vista la costituzione in giudizio del Comune di Ghibellina;

Vista l'ordinanza n.642 del 06 giugno 2006 sulla domanda cautelare;

Visti gli atti tutti di causa e le memorie conclusive di parte;

Designato relatore pubblica udienza del 17 maggio 2007 il Referendario dr. Roberto Valenti,

Udito l'Avv.to G. Fragapane, su delega dell'Avv.to G. Armao, per la parte ricorrente.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La "Belice Ambiente S.p.a." è una società costituita, in esecuzione dell'ordinanza del Presidente della Regione Siciliana - Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti n.1069 del 28/11/2002, al fine di gestire il servizio di igiene ambientale nel comprensorio dell'ATO TP2, nell'ambito del nuovo assetto normativo ed organizzativo delineato in sede comunitaria per la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, recepito nell'Ordinamento con il D.Lgs.22/97 e ss.mm.e ii..

Si premette che nell'ambito della Regione, l'applicazione della normativa di settore è coincisa con la dichiarazione dello stato emergenziale che ha comportato il conferimento di poteri al Presidente della Regione n.q. di Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, cui è stato attribuito il compito di predisporre

l'istituzione la delimitazione degli Ambiti Territoriali ottimali (A.T.O.) e avviare la nuova gestione integrata. Con l'istituzione degli AA.TT.OO. la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti deve essere effettuata attraverso un sistema integrato ed unitario per il singolo ambito territoriale ottimale, superando la frammentazione del servizio per singolo comune. Inoltre la nuova gestione deve prevedere, altresì, la copertura integrale del costo "servizio" attraverso la nuova T.I.A. (Tariffa di Igiene Ambientale), in luogo della tassa.

Istituiti gli ATO e costituite le nuove società di gestione, relativamente al caso di specie la Belice Ambiente espone che con deliberazione adottata all'unanimità (seduta del 20/12/2004) è stato adottato il piano tariffario per l'applicazione della T.I.A. per il 2005, sulla base di quanto deliberato dal C.D.A. della società.

In una successiva seduta (30/09/2005) l'Assemblea generale dei soci deliberava all'unanimità la riduzione del Piano Tariffario in parola.

Il nuovo piano e gli atti relativi sono stati quindi trasmessi ai Comuni ai fini della pubblicazione ai relativi albi.

Con l'autonoma delibera n.11 del 27 febbraio 2006, il Consiglio Comunale di Gibellina ha adottato, ai sensi dell'art.49 D.Lgs.22/97, un proprio piano per la determinazione dei criteri generali per la determinazione della T.I.A., in asserita difformità a quanto già statuito dalla "Belice Ambiente S.p.a".

Avverso il suddetto provvedimento, e gli ulteriori atti connessi, è stato preposto il presente gravame in cui si articolano

le seguenti quattro censure:

- 1) Violazione e falsa applicazione della ratio del D.Lgs.22/97 e ss.mm. e ii. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 18, 19, 20, 21, 22, 23 D.Lgs.22/97 e art.4 D.Lgs.267/00, come recepito in Sicilia;
- 2) Violazione artt. 21, 22, 23 D.Lgs.22/97 sotto altro profilo – Violazione ordinanze del Presidente della Regione Siciliana n.q. di Commissario straordinario per l’Emergenza rifiuti n.488 del 11.06.2002 e n.1069 del 28.11.2002 – Violazione delibera del Consiglio Comunale di Ghibellina n.67 del 9.11.2002 – Violazione dell’art.4 dello statuto della Belice Ambiente Spa.
- 3) Violazione artt.6 e 49 D.Lgs.22/97 – Violazione D.P.R.158/99, Violazione del Piano Regionale dei Rifiuti, par.7.4.4 (pag.169) – Violazione e falsa applicazione dell’ordinanza Commissariale con cui è stato approvato il “regolamento tipo” per la determinazione della Tariffa d’ambito provvisoria – Violazione art.38 D.Lgs.152/2006 – Violazione della circolare ministeriale del 7.10.99.
- 4) Violazione del paragrafo 7.2.4 “convenne ed opportunità dell’aggregazione sovracomunale” del Piano Regionale dei Rifiuti.

Ha chiesto parte ricorrente l’annullamento del provvedimento impugnato, previa sospensione degli effetti, con

vittoria di spese.

Si costituiva il Comune intimato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del gravame per mancanza di lesività dell'atto impugnato: il Consiglio Comunale, infatti, non ha quantificato la "Tariffa" ma si è limitato, nell'ambito delle proprie competenze ex art.49 D.Lgs. 22/97 cit, a precisare solo i criteri di determinazione della stessa. Nel merito, richiamando la normativa nazionale di cui all'art.113 D.Lgs.267/00 nonché la giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia di affidamento in house e controllo analogo, ne ha chiesto il rigetto evidenziando che la costituzione della società Belice Ambiente s.p.a, quale società partecipata dalla pluralità dei Comuni rientranti nell'ATO TP2, non ha esautorato i poteri del Comune ricorrente: in altri termini, essendo la medesima società un modulo organizzativo dello stesso Comune, la delibera gravata costituisce estrinsecazione di detto controllo che il Comune può ancora esercitare rispetto alla (propria) struttura su cui esercita il controllo analogo.

Per le Amministrazioni intimate si costituiva l'Avvocatura erariale producendo documenti e senza articolare difese scritte.

Con ordinanza n.642 del 06.06.06 la domanda cautelare è stata accolta sotto il profilo del danno.

In prossimità dell'udienza di discussione pervenivano le memorie conclusive di parte ricorrente e del Comune di Gibellina.

Alla pubblica udienza del 17.5.07, presenti le parti come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'eccezione di parte resistente, considerata l'infondatezza del ricorso.

Il thema decidendum deve essere circoscritto alla legittimità o meno del potere esercitato dal Consiglio Comunale del Comune intimato ai fini della determinazione, per l'anno 2005, della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti.

Si premette, per le considerazioni che verranno in seguito meglio illustrate, che la questione sottoposta al vaglio del Collegio è disciplinata, *ratione temporis*, dal D.Lgs.22/97, malgrado nelle more del giudizio sia intervenuta la soppressione della predetta normativa e la materia sia adesso regolata dal nuovo T.U. ambientale D.Lgs.152/06.

1.Ciò posto, con la prima doglianza parte ricorrente lamenta che l'autonoma predisposizione, da parte del singolo Comune, del piano per la determinazione della T.I.A., violi la stessa ratio ed i principi informatori della riforma di cui al D.Lgs.22/97, che – diversamente – ha inteso privilegiare una organizzazione sovracomunale ed integrata del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

La tesi non convince ed è da disattendere.

I richiami all'unitarietà della gestione all'interno dell'Ambito Territoriale Ottimale, invero, non possono prescindere dalla previsione normativa che attribuisce agli enti locali potestà e competenza nella determinazione della Tariffa.

Invero, ai sensi dell'art.49 D.Lgs.22/92, rubricato appunto "istituzione della Tariffa", il Legislatore ha espressamente previsto:

- La tariffa è determinata dagli enti locali, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio (co.8);
- La tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare (Co.9);
- La tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce il Servizio (Co.13).

Il Legislatore nazionale ha, in altri termini, nettamente differenziato l'aspetto della gestione del servizio (affidato alla "società d'ambito" cui appartiene il potere di applicare e riscuotere la tariffa) dalle altre competenze relative alla determinazione della tariffa, che permangono all'Ente Locale. Quanto precede non è revocato in dubbio dal richiamato appello ai principi di cooperazione tra gli enti locali e la Regione ex art.4 D.Lgs.267/00. Mercè la normativa applicabile in specie, all'interno dell'Ambito territoriale ottimale viene ad essere costituita solo una Società di gestione (non anche – allo stato – una "autorità d'ambito").

Negli stessi termini depone altresì il co.4 del D.P.R.158/99 a norma del quale è previsto letteralmente che *"Sulla base del piano finanziario l'ente locale determina la tariffa, fissa la percentuale di crescita annua della tariffa ed i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco*

della fase transitoria; nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 12, determina l'articolazione tariffaria.”

2. Il riferimento alle varie ordinanze emesse dal Presidente della Regione - Commissario Straordinario all'emergenza rifiuti non può soccorrere le tesi di parte ricorrente.

2.1. Con Ordinanza n.1069 del 28/11/2002, nell'ambito dei poteri assegnati, il Commissario Straordinario provvedeva infatti ad approvare gli schemi di deliberazione per la costituzione delle Società per la gestione integrata dei rifiuti negli ATO, già istituiti e delimitati con la precedente ordinanza n.280/2001.

I paragrafi n.5 e n.7 del relativo schema hanno previsto di *“delegare alla costituenda società tutte le competenze relative alla gestione integrata dei rifiuti, secondo la vigente normativa”*, con particolare riguardo *“alle funzioni amministrative e fiscali”*. Ebbene, ritiene il Collegio che il riferimento alla normativa vigente non possa che confermare quanto previsto dal richiamato art.49 D.Lgs.22/97 cit. ai fini della esatta individuazione delle rispettive competenze tra ente locale e società d'ambito, nei sensi sopra precisati (anche in relazione alle competenze amministrative e fiscali involgono quindi solo la fase della applicazione e riscossione della tariffa). Il mantenimento del potere di determinazione della tariffa in capo all'ente comunale, così come previsto e non derogato dall'art.49 D.Lgs. cit., non costituisce ostacolo alla funzione organizzativa e gestoria della società d'ambito, nè all'esigenza di una

perequazione dei costi del servizio all'interno dell'A.T.O.. Come puntualmente evidenziato dal Comune resistente, ai sensi del co.17 art.21 L.R.19/05, dopo aver istituito un fondo di rotazione in favore delle società d'ambito per garantire le spese per la gestione integrata dei rifiuti, il Legislatore regionale ha previsto che: *I comuni, per la quota di propria competenza nell'ambito territoriale ottimale, hanno l'obbligo di intervenire finanziariamente al fine di assicurare l'integrale copertura delle spese della gestione integrata dei rifiuti sussidiariamente alla propria società d'ambito e a tal fine istituiscono nel bilancio di previsione un apposito capitolo di spesa con adeguata dotazione.*

3. Anche la terza censura risulta priva di pregio.

Si osserva preliminarmente che nell'ambito degli ampi poteri attribuiti al Presidente della Regione – Commissario Straordinario per l'emergenza Rifiuti (O.M. 31 maggio 1999 n.2983 e ss.mm.e ii), non è dato ricomprendere quello di apportare deroghe alle previsioni normative del calendario art.49 D.Lgs.22/97, malgrado la dettagliata normativa in tema di poteri derogatori attribuiti ex art.15.

Ed invero, lo stesso piano di gestione per i rifiuti in Sicilia evocato da parte ricorrente non risulta utile alle tesi sostenute in ricorso: al punto 7.7.4 (La trasformazione della tassa in tariffa) il predetto piano infatti prevede *“La tariffa è determinata dagli Enti Locali ed applicata e riscossa dagli Enti Gestori del servizio”*.

Ciò posto, si osserva che l'ordinanza commissariale del 08/08/2003 (Regolamento tipo per la determinazione della tariffa d'ambito provvisoria per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati) non è capace di revocare in dubbio quanto fin qui espresso. Se al punto 5 dell'art.1 del regolamento tipo si prevede che *“la tariffa è determinata dalla società d'ambito”*, al punto 11 del successivo art.2 si precisa in modo contraddittorio che *“la tariffa può essere articolata.....secondo modalità stabilite dal comune nella delibera annuale di determinazione delle tariffe, recepita dalla società d'ambito....”*. Può quindi condividersi la tesi del Comune resistente secondo cui comunque tale ordinanza Commissariale, non può derogare alle disposizioni di cui al più volte richiamato art.49 D.Lgs.cit. (non compreso tra le norme che il Commissario potrebbe derogare). Né sono idonee a revocare in dubbio le tesi appena esposte le ulteriori previsioni del dell'art.5 del regolamento in materia di predisposizione del piano finanziario: invero l'art.49 co.8 D.Lgs. 22/97 impone ai Comuni - ai fini della determinazione della tariffa - di tener conto del piano finanziario redatto dalla società d'ambito, senza che ciò valga, tuttavia, a stravolgere l'ambito delle rispettive competenze.

L'interpretazione della normativa di settore patrocinata dalla impresa ricorrente deve essere disattesa anche in considerazione del successivo intervento normativo.

Ed infatti, ove la norma consentisse (già) il riconoscimento

alla società di gestione del potere di fissazione della tariffa, non si comprenderebbe il motivo per cui il legislatore regionale, nell'ambito della delibera legislativa contenente "*disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005*", aveva predisposto una norma (art.11) con cui si sarebbe esplicitamente attribuito detto potere alle società d'ambito.

Purtuttavia la disposizione in parola è stata impugnata dal Commissario dello Stato con ricorso per questione di legittimità costituzionale (in G.U.R.I. n.4 all.3 del 26.1.2005). Ed invero, in sede di impugnazione, il Commissario dello Stato ha posto l'accento sul fatto che la tariffa non possa essere determinata dalla società d'ambito, siccome "*la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento e regime degli enti locali non può spingersi sino a modificare per una singola materia l'ordinario riparto di competenze tra gli organi istituzionali*". La Corte Costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere (ordinanza n.293 del 7.7/2005) siccome dopo la proposizione del ricorso la delibera è stata promulgata con L.R.17/04 previa omissione di tutte le parti impuginate dal Commissario dello Stato.

Tale ricostruzione è stata per altro condivisa dalla stessa struttura commissariale che (pur nell'ambito delle questioni attinenti agli A.T.O. idrici, ma con considerazioni applicabili in specie) non ha tardato di riconoscere, mercè impugnazione da parte del Commissario dello Stato della previsione sopra citata,

l'opportunità che sulla approvazione delle tariffe si esprima il Consiglio Comunale (in tal senso nota 1806 del 3/8/06 del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque, qui da considerarsi acquisita sebbene versata in atti al ricorso R.G. 1031706 promosso dalla medesima ricorrente "Belice Ambiente" avverso pari delibera adottata da altro Comune dello stesso A.T.O.).

Stesse considerazioni possono essere svolte anche in relazione alla novella legislativa di cui al D.Lgs.152706, impropriamente richiamata da parte ricorrente a sostegno delle proprie tesi: invero, le novità introdotte corroborano le tesi ex adverso sostenute dal Comune resistente. Con il nuovo *corpus* normativo, infatti, il legislatore ha inteso apportare delle sostanziali modifiche alla disciplina di settore, sostituendo alla "Società d'ambito" le nuove (e differenti) "Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale". La neo istituita Autorità costituisce una 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 (art.201 D.Lgs.152/06) La stessa autorità d'Ambito, tuttavia, non è chiamata a gestire direttamente il servizio, che deve essere assegnato a mezzo di una gara secondo i principi di cui all'art.113 co.7 D.Lgs 267/00. Inoltre, ai sensi dell'art.238 co.3 (previa espressa abrogazione della tariffa

di cui all'art.49 D.Lgs.22/97) è stato altresì previsto che: “La tariffa è determinata, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 6, dalle Autorità d'ambito ed è applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata sulla base dei criteri fissati dal regolamento di cui al comma 6.”. Solo quindi dall'entrata in vigore del nuovo T.U. ambientale è stato attribuito, ad un soggetto sostanzialmente differente dalla precedenti “società d'ambito”, il potere di determinazione della tariffa.

4. Con la quarta doglianza parte ricorrente lamenta la violazione del punto 7.2.4 del piano regionale dei rifiuti che qualifica le aggregazioni per ambiti territoriali ottimali, e la connessa organizzazione sovracomunale della gestione del servizio, non soltanto un dato formale “ma il presupposto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata”.

La tesi è inoducante, siccome sovrappone il piano gestorio, pacificamente di appannaggio delle società d'ambito, alle specifiche competente in materia di determinazione della tariffa mantenute dalla legge in capo all'ente locale.

Secondo parte ricorrente, il mantenimento in capo all'ente locale delle competenze sulla determinazione della tariffa comporterebbe l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi previsti dal piano regione dei rifiuti.

L'assunto invero, ad avviso del Collegio, risulta mera

petizione di principio: enfatizzando la tesi, allora, gli obiettivi comunitari recepiti con il D.Lgs.22/97 cit. sarebbero già in nuce disattesi nella restante parte del territorio nazionale in cui, non operando le delibere commissariali cit., non è in discussione il mantenimento del potere dell'ente locale di stabilire la tariffa, secondo il dettame del co.8 art.49 cit..

Ritiene diversamente il Collegio che, allo stato della normativa applicabile in specie, e mantenendo inalterato l'assetto delle differenti competenze tra l'ente locale e la società d'ambito per quanto riguarda la determinazione della tariffa, gli obiettivi relativi alla gestione unitaria del servizio impongono una oculata predisposizione del piano finanziario che tenga conto delle specifiche caratteristiche sia del comprensorio dell'A.T.O. sia delle singole realtà comunali presenti.

In altri termini, ai sensi del co.8 art.49 D.Lgs22/97, risulta legittimo per l'anno 2005 il potere esercitato dal Consiglio Comunale di determinazione dei criteri per la Tariffa relativa alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti (T.I.A.).

Alla stregua delle considerazioni svolte, il provvedimento gravato resiste alle censure mosse. Il ricorso va quindi respinto in quanto infondato.

Considerata la natura della controversia, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia,

Sezione prima, respinge il ricorso in epigrafe -----

Spese compensate-----

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità
Amministrativa.-----

Così deciso in Palermo il 17 maggio 2007 in Camera di
Consiglio, con l'intervento dei signori magistrati:-----

- Giorgio Giallombardo, Presidente;
- Salvatore Veneziano, Consigliere;
- Roberto Valenti, Referendario estensore,

Presidente _____

Estensore _____

Segretario _____

Depositata in Segreteria il 25/10/2007.

Il Segretario