

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELL'UMBRIA

* * *

RICORSO PER

I COMUNI DI

1) **CASCIA**, in persona del Sindaco, dott. Maurizio Righetti, rappresentato e difeso, giusta delibera di giunta n. 131 del 28.6.05 dall'Avv. Giacomo Borrione ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, sito in Perugia, P.zza Italia n°9, giusta procura a margine

2) **SCHEGGINO**, in persona del Sindaco, Carlo Valentini, rappresentato e difeso, giusta delibera di giunta n. 59 del 30.6.05 dall'Avv. Giacomo Borrione ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, sito in Perugia, P.zza Italia n°9, giusta procura a margine

3) **SELLANO** in persona del Sindaco, Claudio Guerrini, rappresentato e difeso, giusta delibera di giunta n. 106 del 28.6.05 dall'Avv. Giacomo Borrione ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, sito in Perugia, P.zza Italia n°9, giusta procura a margine

4) **NORCIA** in persona del Sindaco, Nicola Alemanno, rappresentato e difeso, giusta delibera di giunta n. 177 del 27.6.05 dall'Avv. Giacomo Borrione ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, sito in Perugia, P.zza Italia n°9, giusta procura a margine

CONTRO

A.T.O. Umbria 3, corrente in Foligno, via Gramsci 55, in persona del presidente p.t., Sig. Manlio Marini

E NEI CONFRONTI DI

COMUNE DI FOLIGNO, in persona del Sindaco pro tempore, corrente in Foligno, piazza della Repubblica 10, quale contro interessato

* * *

DELEGA

Delego a rappresentarmi e difendermi in ogni stato e grado del presente giudizio, anche esecutiva o di opposizione, con ogni più ampia facoltà, compresa quella di conciliare, rinunciare agli atti del giudizio ed accettare rinunzie, di transigere, chiamare in causa terzi, deferire giuramento, farsi sostituire da altro procuratore, nominare altri avvocati o procuratori, eleggere domicilio, di incassare e rilasciare quietanze, lo

Avv. GIACOMO BORRIONE,

presso il cui studio, in Perugia, Piazza Italia n. 9, eleggo domicilio.

Autorizzo il trattamento dei miei dati personali ai sensi del D.Lgs. 196/03

Perugia li 30 giugno 2005

COMUNE DI CASCIA

COMUNE DI SCHEGGINO

COMUNE DI SELLANO

COMUNE DI NORCIA

Per Autentica

Avv. Giacomo Borrione

del territorio dei Comuni partecipanti, tra i quali veniva incluso il comune di Cannara non presente nel settore idrico, per procurare il numero (23 comuni) tale da consentire il raggiungimento della maggioranza dei due terzi necessaria a conferire il carattere di obbligatorietà alle decisioni dell'ATO.

A tale scopo, con deliberazione dell'Assemblea dell'A.T.O. Umbria 3 del 29.05.03, veniva proposta ai Comuni partecipanti l'integrazione della già esistente ATO acqua con la costituenda ATO rifiuti e, successivamente, con delibera del 6.07.04, dichiarata l'avvenuta sottoscrizione della convenzione "tipo" da parte di 17 comuni sui 23 partecipanti, la stessa assemblea dava atto dell'insediabilità della ATO Rifiuti, dando mandato al Sindaco di Foligno di procedere alla convocazione dell'assemblea per gli adempimenti previsti dalla L.R. 14/02.

In data 2 maggio 2005, con lettera ufficiale, prot. N. 4/2005, l'ATO trasmetteva al Comune la convenzione comunicandogli che era stata deliberata da 17 comuni su 23 e, di conseguenza era divenuta operativa ed obbligatoria invitando altresì i Comuni che non avevano ancora provveduto alla approvazione della cosiddetta convenzione a voler procedere onde evitare l'esercizio del potere sostitutivo della Provincia di Perugia.

A seguito di quanto esposto contro il provvedimento che qui si impugna, si deducono i seguenti

MOTIVI

1. LA COMUNICAZIONE IMPUGNATA È ILLEGITTIMA, PERCHÉ VIZIATA PER VIOLAZIONE DI LEGGE SUB SPECIE DELLA VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 30 D.LGS 267/00.

Con la comunicazione dell'A.T.O. prot. 4/2005 del 2 maggio 2005, veniva comunicato ai comuni partecipanti all'ambito territoriale, non presenti all'assemblea del 6.07.04, che in quella sede si era dato atto dell'avvenuta

approvazione della convenzione da parte della maggioranza dei 2/3 dei partecipanti, e veniva allegata copia della convenzione deliberata che, ex art. 11 L.R. 14/02, per effetto del quorum approvativo, era divenuta obbligatoria.

Su tale scorta, nella comunicazione che qui si impugna è dato leggere che *“sia al fine di evitare che le decisioni siano assunte solo dai Comuni che hanno deliberato la Convenzione per conto di tutti, sia al fine di evitare l'ipotesi che la Provincia eserciti il potere sostitutivo previa diffida ai Comuni che non hanno deliberato, si rinnova l'invito nei termini sopra esposti”* (deliberazione della convenzione possibilmente entro il mese di maggio).

Tale intimazione, tuttavia, si appalesa geneticamente illegittima in quanto tendente ad imporre l'obbligo di sottoscrizione di una convenzione radicalmente illegittima sotto plurimi profili e della quale la comunicazione prot. 4/2005 dell'A.T.O., pertanto, costituisce un atto applicativo idoneo a privare i comuni partecipanti e non ancora firmatari, dei poteri che gli sono autonomamente propri per effetto degli artt. 3 e 30 TUEL.

In tale direzione, occorre valutare correttamente anche la portata dell'art. 12 c. 4 che rende le decisioni dell'A.T.O. vincolanti per tutti i Comuni partecipanti.

Tale norma, citata nella stessa comunicazione impugnata quale fonte e presupposto dell'obbligo di sottoscrizione della convenzione, afferma che *“All'ATO compete l'adozione di decisioni vincolanti per tutti i comuni dell'ATO intese ad assicurare l'omogeneità dei servizi di gestione dei rifiuti, dei costi degli stessi e delle conseguenti tariffe, sulla base delle indicazioni, dei criteri ed indirizzi stabiliti dalla giunta regionale al fine di assicurare la sostenibilità ambientale, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità del sistema regionale di gestione dei rifiuti”*

La norma in parola, tuttavia, oggettivamente tende a creare degli standards, onde superare la frammentazione nella gestione dei servizi pubblici, per garantire i necessari margini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Il che risulta perfettamente compatibile sia con la vincolatività delle decisioni, sia, d'altro lato, con i poteri che autonomamente competono ai Comuni nella organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali.

Il passaggio, dunque, che destituisce di ogni legittimità l'obbligo formalizzato con la comunicazione impugnata è il contenuto della sottoscrizione, presupposto inscindibile dell'obbligo che, tuttavia, ha come effetto la privazione poteri comunali oggetto di una radicalmente convenzione che, in quanto illegittima, non può obbligare alla sua sottoscrizione.

2. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO PARTECIPATIVO E DEI CRITERI DI COLLEGIALITÀ

Preliminarmente occorre evidenziare come i profili di illegittimità dell'impugnato obbligo di sottoscrizione della convenzione A.T.O. emergano già in sede di deliberazione della bozza di convenzione, proposta ai Comuni partecipanti all'A.T.O. 3.

Come evincibile dalla delibera A.T.O. 3 del 6.07.04 n.5, infatti, l'approvazione della convenzione non ha seguito il corretto iter collegiale essendo stata operata, invece, mediante singoli atti deliberativi dei singoli Comuni, adottati in date comprese tra l'11 luglio 2003 e l'8 aprile 2004.

Tale sistema ha comportato una disgregazione del momento deliberativo, privando l'assemblea dei comuni partecipanti all'ambito territoriale della indispensabile discussione collegiale che avrebbe permesso la corretta ed equa formazione della volontà dell'Ente esponenziale.

Tali criteri, che l'art. 6 dello schema tipo di convenzione predisposto dalla Regione individuava nella quantità di rifiuti prodotti; nella percentuale di raccolta differenziata raggiunta e nella quantità dei rifiuti recuperati o smaltiti negli impianti sul territorio del singolo comune, risultano, tuttavia, radicalmente ignorati nella convenzione illegittimamente approvata, la quale li soppianta sostituendoli con i criteri adottati in seno alla A.T.O. già operante nel settore idrico sotto la disciplina della L.R. 43/97.

Per tal via, la rappresentanza all'interno dell'A.T.O. Rifiuti risulta ripartita in funzione dell'estensione del territorio e della densità di popolazione dei singoli comuni, in aperta violazione dei contenuti della Del. G.R. 504/03 e del relativo allegato A, richiamati dall'art. 11 comma 4 L.R. 14/02.

4. LA CONVENZIONE OGGETTO DELLA COMUNICAZIONE IMPUGNATA È ILLEGITTIMA, PERCHÉ VIZIATA PER ECCESSO DI POTERE.

La circostanza appena esposta porta con sé un evidente effetto distorsivo della attività della A.T.O. Rifiuti, fondata sulla formazione di una volontà collegiale radicalmente sviata dall'applicazione di criteri di rappresentanza assolutamente inadeguati a garantire una adeguata ed equa partecipazione dei comuni alla formazione della volontà dell'Ambito stesso.

L'aspetto è tanto più evidente ove si consideri la presenza del comune di Foligno, il quale, stanti i criteri di rappresentanza adottati (territorio e popolazione), ha sicuramente un incontrastato potere di influenzare le scelte dell'A.T.O.. In aggiunta a ciò si consideri che, per effetto degli esorbitanti poteri di gestione diretta del servizio, conferiti all'A.T.O. dalla convenzione oggetto della comunicazione impugnata, l'Ente medesimo si troverebbe a gestire la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, sulla base dei criteri di gestione del comune più grande e popoloso. Criteri che, imposti a comuni minori, finiscono per dettare modalità di gestione antieconomiche, con un effetto assolutamente dannoso sia in termini di efficacia che di efficienza

riferimento al tempo, come dettato dalla convenzione, si appalesa, più che indeterminato, indeterminabile e definitivo atteso che la produzione di rifiuti non cesserà mai, con la conseguenza di sottrarre definitivamente al Comune uno dei servizi pubblici primari dell'Ente Locale.

6. LA CONVENZIONE OGGETTO DELLA COMUNICAZIONE IMPUGNATA È ILLEGITTIMA, PERCHÉ VIZIATA PER VIOLAZIONE DI LEGGE, SUB SPECIE DELLA VIOLAZIONE DEGLI ARTT.21 E 23, D.LGS 22/97 NONCHÉ 33 D.LGS 267/00 E 10 L.R. 14/02.

La convenzione di cui si impone illegittimamente la sottoscrizione, per effetto delle violazioni di legge sopra esposte, si pone in evidente contrasto con la norma statale di riferimento del settore rifiuti, il D.lgs 22/97, che, tramite gli artt. 21 e 23, individua, in capo ai Comuni, le competenze e le potestà relative all'organizzazione e gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, precisando al comma 3 dell'art. 23 come siano *i comuni di ciascun ambito territoriale ad organizzare la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, efficacia e di economicità.*

Si tratta, peraltro, di un orientamento implicitamente riscontrabile anche nell'art. 3 u.c, D.lgs 267/00 che, sulla scorta dell'elezione del principio di sussidiarietà quale cardine della disciplina degli EE.LL., individua proprio nell'ambito comunale e provinciale un autonomo potere di organizzazione e di amministrazione.

Né è dato riscontrare un diverso orientamento su scala regionale, in quanto la L.R. 14 del 31.07.02, nel segnare le norme per la gestione integrata dei rifiuti, richiama testualmente la disposizione dell'art. 21 D.lgs 22/97.

In particolare, il primo comma della norma in esame opera un collegamento con l'art. 23 L. 142/90 (oggi art. 114 T.U.E.L.) individuando nelle aziende speciali ed istituzioni lo strumento operativo conferito ai COMUNI per organizzare la gestione dei rifiuti.

Ma se così è e se, come appena verificato, è vero che l'individuazione del comune come centro autonomo gestionale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è una costante nella disciplina sia statale che regionale, allora si deve necessariamente concludere che le attribuzioni conferite all'A.T.O. 3 Rifiuti dall'art. 5 della convenzione e il relativo obbligo di sottoscrizione formulato nella comunicazione impugnata, costituiscono un'oggettiva violazione di tutte le norme citate.

In particolare, il comma 2 dell'art. 5 citato, indica come competenze e funzioni dell'A.T.O.: *“a) l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento del piano gestionale in applicazione del Piano regionale; b) l'attuazione degli interventi previsti dal Piano regionale e dal piano gestionale, individuando i soggetti cui affidarne la realizzazione e la gestione degli impianti e del complesso delle operazioni di raccolta e di trasporto; queste ultime sono riferite alle eventuali perimetrazioni delle aree di raccolta interne all'A.T.O. indicate nel piano gestionale; c) la definizione e stipula di contratti di servizio con il soggetto gestore del servizio individuato secondo le modalità previste e consentite dalla legge in materia di servizi pubblici locali nonché di quanto previsto al punto 5.5.4.1. del 2° Piano regionale”.*

Certo non potrà sfuggire all'Ecc.mo Tribunale come la finalità espressa nel D.lgs 22/97 di fornire uniformi standards di qualità ed efficienza, per mezzo di procedure predefinite nelle convenzioni degli A.T.O., si sia, nel caso di specie, trasformato in un travaso di potere che vede direttamente l'A.T.O., e non più il Comune, divenire l'unico soggetto titolare dell'autonomo potere di gestione e organizzazione del servizio pubblico in questione, senza che i legittimi titolari ne possano in alcun modo opporre le conseguenze a causa dell'obbligo-illegittimamente formulato.

Ma tale aspetto costituisce, altresì, una violazione patente della disciplina che il T.U.E.L. fornisce per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.

All'art. 33 secondo comma della norma citata, infatti, è dato leggere che *“Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie”*. È evidente che detta disposizione, nel caso de quo, sia stata del tutto violata dalla convenzione che ne ha inibito l'applicazione tramite il conferimento all'A.T.O. di poteri di esclusiva e superiore gestione ed organizzazione del servizio pubblico in parola. Poteri che impediscono obbligatoriamente ai comuni partecipanti l'autonoma individuazione dei soggetti, le forme e le metodologie del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti così come vorrebbe, invece, la disposizione del T.U.E.L..

7. ILLEGITTIMITÀ DELLA CONVENZIONE IMPUGNATA PER INCOMPETENZA DELL'A.T.O.

Come già evidenziato, la convenzione impugnata individua, in capo all'A.T.O., il potere di procedere alla individuazione dei soggetti cui affidare la realizzazione e la gestione degli impianti e del complesso delle operazioni di raccolta e di trasporto, nonché la definizione e stipula di contratti di servizio con il soggetto gestore del servizio individuato secondo le modalità previste e consentite dalla legge in materia di servizi pubblici locali. Ed è stato esposto come ciò comporti una violazione delle norme statali e regionali che individuano nel Comune l'ente locale titolare di tali attività, lasciando all'A.T.O. il compito di definirne le linee guida al fine di coordinare l'esercizio dei poteri comunali.

L'art. 30, comma 4, D.lgs 267/00, fonte normativa statale del principio appena esposto, prevede, peraltro, che *“Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che*

operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti", il tutto sotto l'ovvia condizione del rispetto delle disposizioni del comma 3 della stessa norma che, tuttavia, come sopra chiarito, risulta radicalmente disattesa dalla convenzione impugnata.

Alla luce di ciò, risulta consequenziale la necessità di una disposizione convenzionale per mezzo della quale i comuni partecipanti operino l'affidamento dell'esercizio delle proprie funzioni pubbliche agli uffici comuni costituiti o, in alternativa, la delega delle stesse in favore di uno dei partecipanti. Tutto ciò, però, non è in alcun modo riscontrabile nella convenzione de qua, con la conseguenza che l'A.T.O. Rifiuti, con la comunicazione di invito impugnata, ha, di fatto, esercitato i poteri conferitigli dalla relativa convenzione in violazione delle disposizioni di legge richiamate.

L'intimazione formulata ai comuni destinatari, finalizzata alla sottoscrizione della illegittima convenzione, costituisce, infatti, un atto di imperio che sconfinava nel campo dei poteri propri degli enti che ne fanno parte, senza che questi ne abbiano mai delegato l'esercizio e sottraendone, anzi, in modo definitivo la titolarità ai comuni stessi. Da ciò deriva l'inevitabile conseguenza che colpisce la comunicazione impugnata, così come ogni atto applicativo della convenzione, illegittima in quanto emanata in carenza del relativo potere da parte dell'A.T.O., delegataria di poteri che, nella fattispecie de qua, non risultano ex lege individuabili in capo al medesimo ente.

ISTANZA SOSPENSIVA

Emergendo il *fumus boni iuris* dagli stessi motivi di ricorso, si rileva come per effetto dell'applicazione della convenzione impugnata, il comune ricorrente si trovi esposto al grave danno di subire le scelte organizzative e gestionali dell'A.T.O. 3 Rifiuti anche tramite l'esercizio dei poteri sostitutivi della Provincia che, per l'effetto, imporrebbero l'abbandono degli attuali modelli organizzativi e dei relativi contratti in corso, con conseguente danno per l'amministrazione e per i privati coinvolti che potrebbero, pertanto, vantare pretese risarcitorie.

Essendo pertanto il ricorso assistito da *Fumus boni iuris*, e sussistendo per le ragioni suesposte, il *periculum in mora*, si chiede la sospensione dell'esecuzione e obbligatorietà della sottoscrizione della convenzione imposta per mezzo della comunicazione impugnata.

I ricorrenti si riservano di produrre motivi aggiunti di ricorso a seguito dell'eventuale ulteriore attività applicativa della comunicazione impugnata e della presupposta convenzione.

P.Q.M.

Si chiede, in via principale, all'Ecc.ma Giustizia adita di disporre l'annullamento della comunicazione nella parte in cui fa obbligo al comune ricorrente di sottoscrivere la illegittima convenzione deliberata;

In ogni caso, previa sospensione della stessa e di ogni altro atto, presupposto e consequenziale, con vittoria di spese, diritti ed onorari.

Ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 115/02 si dichiara che il valore del presente procedimento è indeterminabile

In via istruttoria si chiede che il Giudice acquisisca dalla amministrazione tutti gli atti relativi e si allegano i seguenti documenti:

1) Comunicazione ATO del 2.5.2005 prot. n. 4/2005 impugnata;

2) Copia della convenzione richiamata nella comunicazione
impugnata;

3) Delibera ATO n. 5 del 6.7.2004

4) Delibera G.R. n. 504 del 23.4.2003 e relativo allegato

5) Delibera della Giunta Regionale del

6) Istanza fissazione udienza

Perugia, 29 giugno 2005

Avv. Giacomo Borrione