

# La limitazione dell'autonomia dei Comuni in favore della partecipazione ad Autorità d'Ambito, nella gestione di servizi pubblici.

Nota a Tar Campania, Salerno, 14 dicembre 2023, n. 2958

**SOMMARIO:** 1. I fatti di causa. 2. I motivi di gravame. 3. Le argomentazioni del Tar Campania.

DI ANNA LAURA RUM

**ABSTRACT:** Il presente contributo propone un'analisi commentata della sentenza del Tar Campania, sede di Salerno, n. 2958 del 2023, con la quale sono stati affrontati molteplici temi, sia di diritto sostanziale, che processuale. La nota, tuttavia, si sofferma soltanto sul contenuto sostanziale della parte motiva, attinente alla gestione dei servizi pubblici in forma aggregata.

Tale modalità di gestione del servizio, in particolare, trova attuazione per mezzo della compressione dell'autonomia dei Comuni, in favore della partecipazione ad una Autorità d'Ambito.

Sarà descritta, puntualmente, la vicenda fattuale da cui ha avuto origine il ricorso al Tar (infra par. 1), saranno elencati i motivi di ricorso (infra par. 2.) e verrà dettagliatamente analizzato il contenuto della parte motiva della sentenza, con riferimento alle questioni sostanziali (infra par. 3.).

**ABSTRACT:** *The paper concerns an analysis of the Tar Campania's decision about the public service management, that could be assured by the City Council or a group of City Councils, united in a form of partnership. Particularly, even if this kind of association compresses the independence of the City Council, it guarantees a better and more efficient service, with a costs reduction.*

*The facts of the case (infra par. 1), and the content of the opening statements of the party will be analysed in detail, (infra par. 2.). Furthermore, the paper shows and examines the Tar Campania's arguments (infra par. 3.).*

## 1. I fatti di causa.

Un Comune ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, la delibera di un Ente d'Ambito, relativa alla costituzione di una Società *in house*, per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti per l'ambito territoriale di riferimento ed alcuni atti correlati.

L'ente locale ricorrente premette, in fatto, di aver aderito all'Ente d'Ambito, titolare delle funzioni in materia di ciclo integrato dei rifiuti.

In particolare, la gestione del ciclo dei rifiuti, nell'Ambito territoriale, è svolta da una Spa, società pubblica, interamente partecipata dalla Provincia dell'Ambito, in forza di risalente contratto di servizio.

L'Ente d'Ambito, in un primo tempo, ha disposto di acquisire la predetta società *in house*, poi, successivamente, ha optato per costituire una nuova società *in house* per la

gestione dei rifiuti. La delibera è stata trasmessa alla Corte dei Conti ed alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per l'acquisizione dei prescritti pareri, ai sensi dell'art. 5 TUSP. La Corte dei Conti, in particolare, ha trasmesso parere negativo.

L'Ente d'Ambito, con la delibera oggetto di impugnativa, ha deliberato di costituire la nuova società pubblica, subordinatamente a tre condizioni: a) il parere positivo della Corte dei Conti, ex art. 5 TUSP; b) l'inutile decorso del termine di 60 giorni dalla richiesta di parere; c) il riesame puntualmente motivato, diretto a superare i rilievi della Corte dei Conti, in caso di parere negativo

Nella stessa data della delibera, tuttavia, l'Ente d'Ambito ha costituito la Società.

## 2. I motivi di gravame.

Il gravame è stato affidato alle censure di seguito sintetizzate:

*I - violazione di legge*, in quanto la delibera dell'Ente d'Ambito, che ha disposto la costituzione della società *in house*, è stata adottata in dichiarata carenza del parere obbligatorio della Corte di Conti ed è pertanto radicalmente nulla per difetto di potere, ovvero, comunque illegittima per violazione dell'art. 5 TUSP;

*II - violazione di legge*, poiché la sola costituzione della società, oltre a risultare invalida ai sensi del primo motivo, non è condizione sufficiente per sottrarsi al divieto di partecipazione diretta o indiretta, ai "soggetti incaricati della gestione del servizio", posto dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 202 del 2022 in capo agli Enti di Ambito; non sussiste l'ulteriore presupposto, di natura oggettiva, cui l'art. 33, comma 2, del decreto ha ancorato la validità della partecipazione societaria, ovvero la finalizzazione della stessa alla "attuazione dei Piani di Ambito in via di definizione"; è stato, inoltre, violato l'art. 6, comma 3, del citato decreto;

*III - violazione di legge*, data da ulteriori vizi di illegittimità, rappresentati dalla circostanza che: a) l'Ente d'Ambito non è iscritto all'Albo di cui all'art. 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 presso l'ANAC; b) l'iscrizione della Società *in house* nel Registro delle Imprese è avvenuta nella vigenza del divieto di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 201 del 2022; c) l'Ente d'Ambito non ha attestato la compatibilità della scelta effettuata con la disciplina dettata in materia di Aiuti di Stato; d) gli atti deliberativi di costituzione della nuova società *in house* non sono stati sottoposti a consultazione pubblica in violazione dell'art. 5 TUSP; e) gli atti con cui l'Ente d'Ambito ha esternato le ragioni del superamento del parere negativo della Corte dei Conti non sono stati soggetti alla "pubblicità" prescritta dall'art. 5, comma 4, TUSP;

*IV - violazione di legge*, per avere disposto, l'Ente d'Ambito, la costituzione di una nuova società *in house* attraverso un'immotivata manovra recessiva rispetto al procedimento, in corso, di acquisizione della distinta società attuale gestore del ciclo integrato dei rifiuti; è mancata, inoltre, la necessaria ed indefettibile valutazione comparativa dei costi connessi a ciascuna delle due soluzioni.

## 3. Le argomentazioni del Tar Campania.

La controversia ha involto plurime questioni in rito e nel merito: di seguito, saranno analizzate le parti motivate relative alla gestione dei servizi pubblici in forma aggregata, mentre verranno tralasciate le considerazioni preliminari di rito.

Il Tar Campania, nella pronuncia in esame, osserva che la gestione integrata dei rifiuti urbani è disciplinata, in ambito nazionale, dalla Parte IV, Titolo I, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Il menzionato decreto, da un lato, ha abrogato, recependone le disposizioni, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui

rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), mentre dall'altro ha introdotto significative novità alla disciplina preesistente in materia di gestione dei rifiuti urbani; la principale è rappresentata dall'organizzazione del servizio all'interno di organismi denominati "Ambiti Territoriali Ottimali" (cd. ATO), preposti proprio al servizio di gestione integrata dei rifiuti, allo scopo di superare gli inconvenienti - non solo organizzativi, ma anche economico/finanziari - dovuti alla frammentazione delle gestioni per singoli enti comunali e di sfruttare sinergie in grado di consentire una migliore razionalizzazione ed il raggiungimento di economie di scala.

In particolare, l'art. 198, comma 1, lett. a), del menzionato d.lgs. n. 152/2006 prevede che "I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani".

Il richiamato art. 200, a sua volta, prevede che "La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale", nel rispetto delle linee guida che la Regione stessa stabilisce e secondo criteri indicati dalla norma stessa, in particolare, secondo quello del "superamento della frammentazione delle gestioni, attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti".

Infine, l'art. 201, al comma 2, precisa che "l'Autorità d'ambito è 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".

In tale quadro, altresì, la Regione Campania, con legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (recante "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare"), dopo aver definito l'ATO quale "dimensione territoriale per lo svolgimento, da parte dei Comuni, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni relative alla gestione dei rifiuti urbani secondo i principi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità ambientale" (art. 7, comma 1), ha stabilito che:

- "le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani spettano ai Comuni che le esercitano in forma associata nel rispetto delle norme di cui al Titolo III" (art. 10, comma 1);
- "è fatto obbligo ai Comuni della Campania di aderire all'Ente d'Ambito territoriale (EdA) in cui ricade il rispettivo territorio per l'esercizio in forma associata delle funzioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti" (art. 25, comma 1);
- il soggetto di governo di ciascun ATO è l'EdA, che ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (art. 25, commi 3 e 4);
- per ciascun ATO, l'Ente d'Ambito esercita le competenze previste dall'art. 26, ed in particolare, per quanto di interesse, "predispone, adotta, approva ed aggiorna il Piano d'Ambito" (le cui previsioni sono "vincolanti per i Comuni" ex art. 34) ed "individua il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida il servizio, ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/2006";
- fra gli organi dell'EdA figura l'Assemblea dei Sindaci, di cui sono membri di diritto i Sindaci dei Comuni dell'A.T.O., che si esprime in sede consultiva su svariati argomenti, fra i quali figurano l'approvazione del Piano d'Ambito e "ogni argomento proposto dall'EdA o ad iniziativa di un terzo dei Sindaci dei Comuni ricadenti nell'ATO" (art. 27);

- il Consiglio d'Ambito, organo esecutivo dell'EdA che esercita le competenze di cui all'art. 29 della legge regionale, "si compone di un numero di membri in misura proporzionale ad uno per ogni 50.000 abitanti residenti e comunque, non inferiore a dodici e non superiore a trenta e dura in carica cinque anni. Lo Statuto dell'EdA disciplina le modalità di elezione e di composizione del Consiglio d'Ambito in modo da garantire la rappresentanza dei Comuni appartenenti a ciascun ATO, sulla base del rispettivo peso demografico per tre fasce di rappresentanza. 2. Il Consiglio di Ambito è eletto dall'Assemblea dei Sindaci appartenenti a ciascun ATO" (art. 28).

Il Tar Campania ricorda che le disposizioni statali e regionali in materia di esercizio associato delle funzioni comunali hanno più volte superato il vaglio della Corte Costituzionale: in via esemplificativa, viene fatto ricorso alla sentenza n. 22 del 2014 (che a sua volta richiama la precedente pronuncia n. 43 del 2004, nella quale la Consulta ha affermato che la legge regionale o statale può collocare le funzioni comunali a livello sovracomunale e in via obbligatoria, anche per scopi di contenimento della spesa pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione); alla pronuncia n. 44 del 2014 (con la quale la Corte Costituzionale ha ribadito che la legge regionale o statale può imporre agli enti locali l'esercizio in forma comune di alcune funzioni o servizi, considerato che le disposizioni che richiedono ai comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche perseguono l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore); alla sentenza n. 33 del 2019, la quale - pur avendo ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione rigida e generalizzata dell'obbligo associativo laddove non prevede la possibilità di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero, l'irrealizzabilità, a causa della peculiare situazione geografica, demografica e socio-ambientale del Comune, di economie di scala - ha riconosciuto, in linea generale, la legittimità dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali, dovendosi "escludere l'esistenza di una «riserva costituzionale di esercizio individuale» delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali, a prescindere dalla loro obbligatorietà".

Degna di particolare nota, secondo il Tar, è anche la sentenza 7 luglio 2016, n. 160, con la quale la Consulta - ribadito che l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali - ha precisato che "con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che norme siffatte non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246 del 2009). Naturalmente, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50 del 2013)", con ciò chiarendo, pertanto, che gli interessi di cui sono portatori i singoli Comuni devono trovare tutela e composizione nelle forme aggregative previste dalla normativa di settore.

Ancora, il Tar Campania ricorda che anche la giurisprudenza amministrativa<sup>(1)</sup> ha avuto modo di precisare come "il legislatore statale, se, da un lato, ha attribuito ai

1 Tar Campania, Napoli, sez. I, 8 maggio 2020, n. 1681

comuni il compito di organizzare e gestire i servizi di raccolta e quello di avviare allo smaltimento ed al recupero i rifiuti urbani, in conformità alla ripartizione di competenze effettuata dalla Costituzione, dall'altro, ha tuttavia previsto l'esercizio "associato" di siffatti compiti da parte degli enti locali titolari delle stesse (ricadenti nel medesimo Ambito territoriale ottimale, al fine di consentire economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio", ciò in quanto "nell'architettura della legislazione europea, nazionale e regionale, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 118 della Costituzione, non può prescindersi da una gestione razionale e sinergica del ciclo dei rifiuti, con conseguente necessaria compressione dell'autonomia del comune nello stabilire le modalità di svolgimento del servizio".

Delineato il quadro normativo e giurisprudenziale in materia, il Tar Campania osserva che ciò che emerge è che i Comuni, obbligati ad aderire all'Ambito territoriale per l'esercizio in forma associata delle funzioni, partecipano alla vita associativa e contribuiscono alle decisioni dell'Ente d'Ambito, nei modi e con i mezzi previsti dalla legge regionale e dallo Statuto dell'Ente, esercitando le loro prerogative istituzionali all'interno dell'Ente d'Ambito e degli organi ai quali partecipano.

Il Collegio prosegue il ragionamento rilevando che, se, infatti, è innegabile che all'ATO è trasferita *ex lege* non già la titolarità, bensì "l'esercizio" delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti (art. 201, comma 2, d.lgs. 152/2006), tuttavia l'obbligatorietà della partecipazione e l'esercizio associato della funzione, lungi dall'avere valenza neutra rispetto al *thema decidendum*, inevitabilmente stemperano ed attenuano la posizione dei singoli Comuni facenti parte dell'Ente d'Ambito, delimitandone la legittimazione ad impugnare le relative deliberazioni.

Ad avviso del Collegio, in particolare, dalle considerazioni svolte, discende il necessario corollario per cui il Comune, partecipante obbligatoriamente all'Ente d'Ambito, gode di una legittimazione "attenuata" ad impugnare le deliberazioni dell'E.d.A., vale a dire non generale ed assoluta, ma riconoscibile - anche al fine di non frustrare la *ratio* sottesa alla richiamata normativa statale e regionale - nei soli limiti in cui tali deliberazioni si riflettano negativamente sulla posizione del Comune stesso all'interno dell'E.d.A., pregiudicandone le facoltà partecipative.

Il Tar Campania osserva che, per le deliberazioni rientranti nell'ambito di competenza dell'E.d.A., ben può dunque trovare applicazione il costante e condivisibile orientamento giurisprudenziale<sup>(2)</sup> - formatosi principalmente sull'ufficio di consigliere comunale, ma estensibile anche ai componenti di altri organi rappresentativi - secondo il quale i singoli membri di un organo collegiale sono legittimati ad impugnare le deliberazioni del collegio di cui fanno parte, solo se fanno valere le pretese al regolare svolgimento del loro ufficio, giacché, ove fossero legittimati ad impugnare le deliberazioni alla cui assunzione hanno partecipato, verrebbe alterato lo stesso principio della collegialità dell'organo deliberante e del rispetto, da parte della minoranza, della volontà della maggioranza regolarmente formatasi, che è volontà imputabile all'organo.

Il Collegio precisa, poi, che tale orientamento trova applicazione con riferimento non solo alle delibere dell'organo di appartenenza, ma anche di altri organi dello stesso ente, con la conseguenza che i medesimi principi devono trovare applicazione anche per i Comuni che - pur rappresentati nell'Assemblea dei Sindaci sulla base dell'ordito normativo sopra richiamato - non siano parte del Consiglio d'Ambito, venendo pur sempre in rilievo questioni rimesse alla dialettica tra organi dell'ente.

I componenti dell'organo non sono, infatti, di norma legittimati ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza, poiché il processo amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è

2 *Ex plurimis*, Tar Sicilia, Catania, sez. III, 11 marzo 2022, n. 698

diretto a risolvere controversie intersoggettive ed atteso che i conflitti interorganici trovano la loro composizione in via amministrativa.

Il Collegio aggiunge che, in tal senso, è stato infatti precisato dal Tar Veneto<sup>(3)</sup> che “va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali a impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello stesso ente al quale essi appartengono (Sindaco, Giunta comunale e Consiglio comunale), a eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione a un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente” ed ancora, dal Tar Sicilia<sup>(4)</sup>, che deve ritenersi esclusa “l'ammissibilità di un'azione di singoli consiglieri in relazione ad un contrasto funzionale tra consiglio comunale e giunta, dal momento che tale contrasto non riguarda in modo diretto il singolo consigliere, ma i consessi dei quali i consiglieri fanno parte, che, come organi della stessa persona giuridica, non sono legittimati a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo, l'uno contro gli atti dell'altro”.

Il Collegio, dunque, afferma che, sulla base di un condiviso orientamento<sup>(5)</sup>, la legittimazione all'impugnazione delle deliberazioni collegiali può essere riconosciuta laddove siano addotte violazioni procedurali direttamente lesive del *munus* rivestito dal componente dell'organo, o vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sullo *ius ad officium*, che compromettano il corretto esercizio del mandato (come nel caso di erronee modalità di convocazione dell'organo, violazione dell'ordine del giorno, inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare e, più in generale, per tutte quelle circostanze che precludano in tutto o in parte l'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito, con la precisazione che “l'impugnabilità delle deliberazioni collegiali da parte del componente dell'organo non è invece mai ammessa per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione”.

Il Collegio, quindi, osserva che, nel caso di specie, considerato che le violazioni denunciate non comportano una compressione delle prerogative del *munus* del singolo Comune rispetto alle delibere adottate dall'Ente d'Ambito, si deve escludere che ogni violazione di forma o di sostanza nell'adozione di una deliberazione (che di per sé può produrre un atto illegittimo impugnabile dai soggetti diretti destinatari o direttamente lesi dal medesimo), si traduca in una automatica lesione dello *ius ad officium*, giungendosi, altrimenti, al paradosso che qualunque delibera consiliare dovrebbe ritenersi impugnabile dai consiglieri dissenzienti, quanto meno con riferimento alla censura relativa alla pretesa conformità di essa al modello legale.

Tuttavia, per il Collegio, un distinto profilo di legittimazione può essere ricondotto alla configurazione del Comune quale ente esponenziale della collettività di riferimento, con riguardo alla lesione degli interessi propri della Comunità locale dallo stesso rappresentata, come stabilito dalla giurisprudenza<sup>(6)</sup>, proprio con riguardo ad ipotesi di impugnazione da parte di un Comune di deliberazioni adottate dall'Ambito Territoriale Ottimale di riferimento – la quale ha affermato che “il Comune deve intendersi titolato, quale ente esponenziale degli interessi riferibili alla collettività dei residenti nel suo territorio (come, peraltro, espressamente sancito dall'art. 3, comma 2, decreto

3 Tar Veneto, sez. I, 8 novembre 2006, n. 3749

4 Tar Sicilia, Catania, sez. III, 11 marzo 2022, n. 698

5 *Ex plurimis*, Tar Campania, Napoli, sez. V, 30 novembre 2020, n. 5641; Consiglio di Stato, sez. III, 24 marzo 2022, n. 2164

6 Consiglio di giustizia amministrativa, sez. giurisdizionale., 19 gennaio 2010, n. 45; Consiglio di Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1725

legge 18 agosto 2000 n. 267), all'impugnazione dei provvedimenti che hanno attitudine a produrre effetti pregiudizievoli per la comunità locale dallo stesso rappresentata" e che "il Comune, anche se spogliato di specifiche competenze, nella sua qualità di Ente esponenziale, portatore in via continuativa di interessi diffusi radicati nel proprio territorio che fanno capo ad una circoscritta e determinata popolazione residente, è, in astratto, portatore di un interesse pubblico differenziato e qualificato, diverso da quello di cui è titolare l'Autorità nel quale rientra e non può essergli negata a priori la legittimazione a ricorrere".

In tale solco si colloca, per il Tar Campania, anche la sentenza<sup>(7)</sup> del Tar Lazio, che, nel riconoscere la legittimazione dell'ente locale ad impugnare atti adottati dall'Autorità d'Ambito (sia pure dei servizi idrici integrati ed in un contesto in cui ai sensi della legge n. 36 del 1994, l'organizzazione del servizio rimane affidata ai Comuni, che lo organizzano e "provvedono alla gestione del servizio mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142", cfr. art. 9, comma 2), àncora tuttavia la legittimazione al presupposto che i citati atti denotino "l'attitudine a ledere posizioni soggettive di propria pertinenza, relative alle funzioni istituzionalmente individuate dalla legge in materia di servizio idrico integrato e che riguardano, in definitiva, la collettività di cui essi sono enti esponenziali".

Il Collegio prosegue la trattazione ricordando che, anche in materia di legittimazione degli enti consorziati rispetto all'ente Consortile, fattispecie in senso lato assimilabile a quella qui in esame, il Consiglio di Stato<sup>(8)</sup> ha posto in luce che "non può revocarsi in dubbio la legittimazione del Comune, quale titolare di competenze sostanziali proprie ed autonome non incise dal modello consortile, ad impugnare gli atti promananti dal consorzio che siano suscettibili di ledere la sfera giuridica dei suoi interessi di riferimento, in relazione alle sue funzioni istituzionalmente individuate dalla legge con riguardo alla titolarità del servizio pubblico di gestione dei rifiuti che riguarda la collettività comunale di cui il Comune è ente esponenziale. Con detta iniziativa giudiziaria, infatti, il Comune contesta la correttezza delle modalità dell'esercizio delle sue competenze, con precipuo riguardo alla lesione inferta all'interesse della collettività territoriale di cui il Comune è e resta ente esponenziale per eccellenza".

Osserva, tuttavia, il Collegio che, pur volendo accedere alla configurazione, nella presente vicenda, del Comune ricorrente quale ente esponenziale degli interessi rilevanti per la collettività stanziata, sarebbe comunque pur sempre necessaria, ai fini della legittimazione, la sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale degli interessi propri della collettività rappresentata: lesione, tuttavia, non comprovata.

Per il Collegio, inoltre, deve osservarsi che i paventati rischi di interruzioni/sospensioni del servizio assumono connotato meramente eventuale ed ipotetico e che l'Ente locale non ha in alcun modo comprovato la dedotta straordinaria rilevanza degli esborsi a proprio carico - tali da incidere sul proprio equilibrio economico finanziario - ovvero in capo ai singoli cittadini amministrati, né ha efficacemente contrastato le deduzioni dell'amministrazione resistente secondo le quali, viceversa, il modello di gestione prescelto comporterà un considerevole decremento della tariffa a carico dei Comuni dell'ATO.

Per completezza espositiva, il Collegio segnala che, per quanto concerne gli impatti tariffari sulla comunità rappresentata, il Tar Campania<sup>(9)</sup> ha precisato che "è ben vero che il Comune è l'Ente esponenziale della collettività che sul suo territorio risiede, ma

<sup>7</sup> Tar Lazio, Roma, sez. I, 3 novembre 2009, n. 10719; nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082; id. 14 aprile 2008, n. 1725

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082

<sup>9</sup> Tar Campania, Napoli, sez. V, 30 aprile 2020, n. 1604

è altrettanto vero che non pertiene a quest'ultimo agire in surroga rispetto all'interesse vantato dai propri cittadini, così come non pertiene al Comune la tutela delle posizioni economiche degli amministrati”.

In conclusione, il Collegio afferma che la legittimazione del Comune, partecipante all'ATO, ad impugnare delibere dell'Ente d'Ambito, se non può essere negata sul piano generale e astratto, tuttavia non sussiste nella fattispecie in esame, considerato che il Comune ricorrente non deduce la lesione di prerogative del *munus* (o della sfera giuridica delle funzioni e competenze istituzionalmente individuate dalla legge in capo all'Ente territoriale), né tantomeno contesta la spettanza in capo all'EdA delle prerogative *ex lege* attribuite in ordine alla scelta della modalità di gestione ed all'affidamento del servizio.

Piuttosto, ciò che è oggetto di censura è la correttezza delle modalità di esercizio delle competenze dell'Ente d'Ambito e la ragionevolezza della scelta effettuata, con precipuo riguardo alla (presunta) lesione inferta sotto il profilo economico al bilancio comunale e ai singoli cittadini utenti del servizio.

Tuttavia, il Comune non dimostra un danno reale in termini di incidenza sul bilancio comunale (per cui il ricorso si presenta, in relazione a tale profilo, anche inammissibile per carenza di interesse), mentre – per quanto concerne l'incremento dei costi a carico della collettività – finisce per proporre sostanzialmente un'azione surrogatoria nell'interesse del singolo utente inciso, non ammissibile; ciò che residua, in ultima analisi, è una pretesa alla legalità dell'azione amministrativa, incompatibile con il nostro sistema di giurisdizione soggettiva.

In definitiva, quindi, il Tar Campania, con la sentenza in esame, conclude il percorso argomentativo affermando che il gravame deve essere dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione.

\* \* \*

**Massime:**

*“L'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. Le norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici non ledono l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione”.*

*“Ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale. Gli interessi di cui sono portatori i singoli Comuni devono trovare tutela e composizione nelle forme aggregative previste dalla normativa di settore”.*

*“I Comuni, obbligati ad aderire all'Ambito territoriale per l'esercizio in forma associata delle funzioni, partecipano alla vita associativa e contribuiscono alle decisioni dell'Ente d'Ambito nei modi e con i mezzi previsti dalla legge regionale e dallo Statuto dell'Ente, esercitando le loro prerogative istituzionali all'interno dell'Ente d'Ambito e degli organi ai quali partecipano: all'ATO è trasferita *ex lege* non già la titolarità bensì “l'esercizio” delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti *ex art. 201, comma 2, d.lgs. 152/2006*”.*



*“Il Comune deve intendersi titolato, quale ente esponenziale degli interessi riferibili alla collettività dei residenti nel suo territorio, all’impugnazione dei provvedimenti che hanno attitudine a produrre effetti pregiudizievoli per la comunità locale dallo stesso rappresentata. Il Comune, infatti, anche se spogliato di specifiche competenze, nella sua qualità di Ente esponenziale, portatore in via continuativa di interessi diffusi radicati nel proprio territorio che fanno capo ad una circoscritta e determinata popolazione residente, è, in astratto, portatore di un interesse pubblico differenziato e qualificato, diverso da quello di cui è titolare l’Autorità nel quale rientra e non può essergli negata a priori la legittimazione a ricorrere”.*

*“Per quanto concerne gli impatti tariffari sulla comunità rappresentata, se è incontestabile che i provvedimenti impugnati abbiano una notevole incidenza e pesanti riflessi sui costi del servizio pubblico di gestione dei rifiuti, servizio che riguarda la collettività comunale di cui l’amministrazione ricorrente è ente esponenziale, tuttavia non può ammettersi nel nostro ordinamento una azione surrogatoria da parte di un soggetto esponenziale ogni volta che il provvedimento impugnato abbia una incidenza diretta ed immediata nella sfera giuridica di altri soggetti giuridici, i quali soltanto subiscono il pregiudizio economico derivante dalla supposta erronea determinazione delle voci di costo dello smaltimento dei rifiuti. A costoro dunque, e solo ad essi, è concessa la facoltà (e l’onere) di contestare la determinazione tariffaria”.*