

Publicato il 17/06/2020

N. 03895/2020REG.PROV.COLL.  
N. 00360/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 360 del 2020, proposto da Centro Servizi Ambientali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Leopoldo Di Bonito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Sant'Ambrogio Sul Garigliano non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 06324/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2020 il Cons.  
Antonino Anastasi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Il comune di Sant'Ambrogio sul Garigliano fino all'anno 2015 ha conferito la frazione secca derivante dalla raccolta differenziata dei rifiuti comunali presso l'impianto di trattamento gestito dal Centro appellante, ubicato in Castelforte a circa 16 Km di distanza. Dal 2016 il comune ha invece deliberato di conferire i suddetti rifiuti all'impianto di Colfelice, gestito dalla Società Ambiente Frosinone (in house) e distante km 34.

L'appellante con istanza del gennaio 2018, ha invitato la Regione Lazio ad applicare, nell'esercizio del potere di indirizzo direttiva e controllo, tutte le misure necessarie a garantire il rispetto del principio di prossimità territoriale da parte del Comune di Sant'Ambrogio sul Garigliano per il conferimento dei rifiuti urbani prodotti nel proprio territorio comunale presso l'impianto di trattamento più vicino al luogo di raccolta.

Non avendo conseguito riscontro alla diffida, il Centro ha impugnato il silenzio dell'Amministrazione regionale avanti al TAR Lazio.

Nelle more del giudizio la Regione ha risposto all'istanza con nota del 13 aprile 2018 che il Centro ha impugnato con motivi aggiunti.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e, previo mutamento del rito, ha respinto la domanda impugnatoria di cui ai motivi aggiunti.

La sentenza è stata impugnata con l'atto di appello oggi in esame dalla parte soccombente che ne ha chiesto l'integrale riforma, deducendo cinque motivi di impugnazione ai fini dell'accoglimento dei motivi aggiunti.

Si è costituita in resistenza la Regione Lazio che ha domandato il rigetto dell'avverso gravame.

L'appellante ha depositato note di replica, insistendo nelle già rappresentate conclusioni.

All'Udienza del 4 giugno 2020 l'appello è stato trattenuto in decisione.

L'appello è manifestamente infondato e va pertanto respinto con integrale conferma della gravata sentenza.

Ciò consente, ai sensi dell'art. 95 comma 5 c.p.a., di prescindere dalla integrazione del contraddittorio nei confronti della ulteriore controinteressata S.A.F s.p.a, alla quale il Centro non ha notificato né i motivi aggiunti di primo grado né l'appello benchè contesti proprio l'affidamento del servizio di trattamento rifiuti a detta società.

Con il primo e terzo motivo che vanno unitariamente scrutinati l'appellante deduce che il provvedimento regionale impugnato sarebbe nullo per indeterminatezza e comunque, in via subordinata, affetto da grave contraddittorietà.

I mezzi vanno disattesi in quanto, come ben posto in luce dal TAR con considerazioni che qui si richiamano in quanto integralmente condivise, la Regione ha precisamente ed esaurientemente esplicitato le ragioni giuridiche in base alle quali l'intervento sanzionatorio richiesto dal Centro era impraticabile, alla luce della normativa primaria e secondaria (Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti

Urbani) di interesse e delle diverse competenze che la stessa assegna, rispettivamente, alla Regione e agli enti comunali.

Nelle difese versate in giudizio la Regione ha indicato con maggiore dovizia e analiticità le disposizioni in base alle quali l'intervento regionale era da ritenersi precluso ma ciò, come perspicuamente evidenziato dal TAR, non costituisce in alcun modo una integrazione postuma della motivazione del provvedimento, tra l'altro indirizzato ad un agguerrito operatore del settore.

Certamente, le conclusioni cui è pervenuta la Regione possono essere contestate nel merito, come in effetti ha fatto il Centro con gli ulteriori motivi: ma il provvedimento non può essere tacciato di nullità o annullabilità solo perché il destinatario non lo condivide.

Con il secondo e centrale motivo l'appellante affronta il vero nodo della controversia e deduce che – diversamente da quanto ritiene la Regione – lo smaltimento dei rifiuti deve avvenire obbligatoriamente nell'impianto fisicamente più vicino al luogo di produzione o raccolta.

Il mezzo è del tutto infondato.

L'art. 182 bis del codice ambiente ( introdotto dall'art.9, comma 1 del d.lgs. n. 205 del 2010, e rubricato ai Principi di autosufficienza e prossimità ) così dispone nella parte di interesse:

“1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Come risulta chiaro dal disposto normativo ( cfr. in particolare lettera b) il criterio di prossimità – finalizzato alla riduzione dei movimenti e trasporti dei rifiuti onde ridurre le gravose incidenze ambientali derivanti da tale attività – impone che il trattamento dell'indifferenziato avvenga in uno degli impianti più vicini al luogo di raccolta ma non certo nell'impianto fisicamente meno distante.

E ciò sia per ragioni pro-concorrenziali ( sulle quali si tornerà nel prosieguo) sia soprattutto perché il principio di prossimità si correla e si interseca con quello di autosufficienza, il quale postula appunto l'individuazione da parte della Regione ( in base a criteri dimensionali di tipo demografico e geografico) di un ambito territoriale rilevante all'interno del quale, mediante una rete integrata di impianti, possano essere smaltiti tutti i rifiuti indifferenziati nello stesso prodotti.

In tal senso, infatti, l'art. 200 del codice (Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani), per quanto di interesse dispone quanto segue:

“ 1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal

piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità. “

In effetti, il Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.14 del 18.1.2012, ha come è noto previsto cinque Ambiti Territoriali Ottimali, tra cui ( punto 7.2.1) l'ATO Frosinone cui appartiene il comune di Sant'Ambrogio sul Garigliano e nel quale sono presenti sia l'impianto della appellante C.S.A. S.r.l. , sito in Castelforte, sia l'impianto della S.A.F. s.p.a., sito in Colfelice.

Ne consegue l'infondatezza della tesi secondo cui il comune di Sant'Ambrogio non potrebbe conferire i propri rifiuti ad impianto quale quello di Colfelice collocato nello stesso Ambito territoriale ottimale, sol perché la distanza dell'impianto di Castelforte

( anch'esso appartenente all'ATO Frosinone) è inferiore di circa 17 km rispetto al luogo di raccolta.

E' nel giusto quindi la Regione quando afferma in sostanza che, appartenendo allo stesso ATO, l'impianto di Colfelice rientra – ai fini in controversia - nel novero di quelli “più vicini” utilizzabili dal comune di Sant'Ambrogio.

Nella seconda parte del secondo motivo l'appellante contesta quanto statuito dal TAR circa la legittimità dell'affidamento diretto da parte del comune alla S.A.F del servizio di trattamento rifiuti.

Osserva in tal senso l'appellante che la sentenza impugnata si è al riguardo positivamente pronunciata in astratto, senza verificare l'effettiva sussistenza dei presupposti al ricorrere dei quali l'affidamento in house è consentito, in base alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria.

Il mezzo è inammissibile per la sua novità e comunque non merita positiva considerazione.

In rito, si osserva che nella quinta censura dei motivi aggiunti la ricorrente si era limitata a lamentare l'affidamento diretto e cioè senza procedure di evidenza pubblica del servizio di trattamento alla S.A.F..

Di talché bene ha fatto il TAR a rappresentare che l'affidamento diretto in house è consentito dell'art. 113, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 267 del 2000, secondo cui “ Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono: a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti

pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano...”.

Nel merito comunque è da osservare che, come del resto riconosce la ricorrente, nel contesto della nota regionale questo profilo (legittimità affidamento in house) non ha nessun rilievo.

Ne consegue che il Centro non ha alcun titolo a dedurre qui – in via teorica e astratta - l'illegittimità di un affidamento diretto che, quale operatore del settore e precedente gestore del servizio di trattamento, avrebbe dovuto tempestivamente contestare in sede impugnatoria nel termine decadenziale.

Ed in effetti – il che va pur puntualizzato – tutta l'attività impugnatoria successivamente posta in essere dal Centro e qui esaminata appare in realtà finalizzata a superare (recuperare, si direbbe) proprio gli effetti preclusivi derivanti dal consolidamento e inoppugnabilità di un provvedimento di affidamento non contestato nei termini, come invece dovevasi.

Con il quarto motivo l'appellante deduce che ha errato il TAR nell'affermare che i poteri di controllo e coordinamento che il sistema di gestione dei rifiuti assegna alla Regione non si estendono fino a consentire una intromissione della Regione stessa, in chiave di penetrante controllo sull'affidamento del servizio da parte dei comuni.

Il mezzo – che investe l'unico profilo effettivamente lesivo rinvenibile nel provvedimento impugnato - non merita positiva considerazione.



Non avendo la Regione Lazio attivato l'ATO rifiuti e le connesse forme di gestione centralizzate, emerge per un verso la specifica competenza dei comuni, ai sensi dell'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, alla gestione dei rifiuti urbani, disciplinata da appositi regolamenti; per l'altro la circostanza – ben evidenziata dal TAR – che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 TUEL n. 267 del 2000 (T.U. Enti locali), ai sensi del quale *"gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*.

Nel descritto contesto e quindi in carenza di attivazione dell'ATO rifiuti, il potere della Regione è essenzialmente – nelle sue linee generali e salvo specifiche previsioni di legge - quello di approvare il Piano, dettare direttive ed indirizzi e autorizzare ove previsto eventuali deroghe in relazione a specifici profili del complesso settore dello smaltimento e trattamento rifiuti, dovendosi invece escludere che la regione stessa possa direttamente intervenire sugli appalti comunali.

In ogni caso, anche volendo prescindere da queste notazioni generali, resta che nello specifico caso all'esame la nota della Regione – ove correttamente interpretata – non evoca tanto l'insussistenza in astratto di suoi poteri di intervento sull'appalto, ma piuttosto pone in luce l'infondatezza del rilievo del Centro secondo cui il comune di Sant'Ambrogio era obbligato a conferire il rifiuti all'impianto più vicino: dal momento che come si è visto sopra la tesi del Centro era ed è completamente infondata ne deriva l'inattaccabilità della posizione regionale.

Con l'ultimo motivo l'appellante censura la nota regionale nella parte in cui afferma che in ogni caso – e cioè nell'ipotesi di una revoca dell'affidamento diretto a S.A.F. – l'appalto non sarebbe tornato automaticamente al precedente affidatario, stante la necessità di esperire una gara pubblica.

Il mezzo è inammissibile per difetto di interesse perché le considerazioni della Regione rappresentano una mera argomentazione aggiuntiva rispetto al motivo principale di rigetto dell'istanza di intervento, motivo relativo – come si è detto – alla correttezza di un affidamento del servizio a impianto prossimo a Sant'Ambrogio ancorchè non vicinissimo.

In ogni caso la tesi dell'appellante è destituita di giuridico fondamento, in quanto il trattamento dei rifiuti costituisce un servizio il cui affidamento – in linea generale e salve ovviamente le deroghe di legge al ricorrere di ben individuati presupposti – non può sottrarsi alle regole dell'evidenza pubblica.

In tale quadro di riferimento il fatto che nella Regione Lazio sia in vigore un regime di prezzi prefissati – sulla base di una determinata procedura- per l'accesso agli impianti non è rilevante, atteso che la presenza di una tariffa determinata dall'Autorità regionale non vale certo a vanificare le regole evidenziali.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono l'appello va perciò respinto, con integrale conferma della sentenza impugnata.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza, come per legge, e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna Centro Servizi Ambientali S.r.l. al pagamento in favore della Regione Lazio di euro 5.000,00 ( cinquemila/0) oltre spese generali IVA e CPA per spese e onorari del grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2020 in connessione da remoto con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente, Estensore

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Antonino Anastasi**

IL SEGRETARIO