



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 237 del 2017, proposto da:
Comune di San Ferdinando di Puglia, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Di Benedetto, con domicilio ex art. 25
c.p.a. presso la Segreteria del T.A.R. Puglia - Bari, in Bari, Piazza Massari, 6;

contro

Consorzio Igiene Ambientale Bacino Fg/4, in persona del legale rappresentante
p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Dionigi, con domicilio eletto
presso il suo studio, in Bari, via Fornari 15/A;
S.I.A. S.r.l. - Società Igiene Ambientale Bacino Fg/4, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della Deliberazione del “Consorzio Igiene Ambientale Bacino FG/4 come
Assemblea dei Sindaci ARO 2/FG e 3/BT” n. 1 del 20 gennaio 2017 prot. n. 162
del 31.01.2017 avente ad oggetto: “Affidamento *in house providing*, alla Società S.I.A.
s.r.l. del Servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per i Comuni

dell'ARO FG2 e dell'ARO BT3 (art. 34, comma 20 D.L 179/2012)”;

- della allegata Relazione sull'affidamento *in house providing* alla Società S.I.A. s.r.l. del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per i Comuni dell'ARO FG/2 e dell'ARO BT/3;
- del provvedimento in data 22.12.2016 di convocazione dell'Assemblea del Consorzio Igiene Ambientale Bacino FG/4 come Assemblea dei Sindaco ARO 2/FG e 3/BT;
- della delibera del Consorzio di Igiene Ambientale Bacino Fg/4 Reg. n. 2 del 20 gennaio 2017 prot. n. 167 del 01/02/2017;
- di ogni altro atto presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio Igiene Ambientale Bacino Fg/4;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2017 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 2.3.2017 e pervenuto in Segreteria in data 10.3.2017, il Comune di San Ferdinando di Puglia (Fg) impugnava dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, gli atti e i provvedimenti meglio indicati in oggetto.

Si premetteva in atti che, in data 9.9.1998, in conformità a quanto disposto dalla Legge Regionale pugliese n. 17 del 13 agosto 1993, i Comuni di Carapelle, Cerignola, Margherita di Savoia, Orta Nova, San Ferdinando di Puglia, Stornara,

Stornarella e Trinitapoli (ai quali si sarebbe successivamente aggiunto, in data 30.12.2002, il Comune di Ordona), costituivano tramite apposita convenzione, il Consorzio Igiene Ambientale Bacino Fg/4.

Detto Consorzio veniva istituito per la gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed il suo scopo consortile era - ed attualmente è - la gestione associata dei servizi ambientali, finalizzata al contenimento dei costi dello smaltimento dei rifiuti e al raggiungimento di buoni livelli di qualità del menzionato servizio.

Il Consorzio in parola aveva fra i suoi scopi istituzionali, in particolare, quello di supportare i Comuni consorziati (cfr. art. 2 dello Statuto): “(...) i) nella gestione di ogni altro servizio di competenza comunale, (...) da realizzarsi direttamente da parte del Consorzio ovvero mediante società partecipate”.

Al fine di raggiungere lo scopo consortile sopra indicato, il più volte menzionato Consorzio costituiva, ai sensi e per gli effetti dello statuto e dell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000, la società a responsabilità limitata denominata “S.I.A. Società di Igiene Ambientale Consorzio Bacino Foggia/4 s.r.l.”.

A detta società, con delibera consortile n. 20 del 2002, veniva affidata in concessione la gestione unitaria dei rifiuti solidi urbani dei Comuni consorziati.

Finché vi era stata la possibilità di conferire i rifiuti alla discarica a servizio del Bacino Fg/4, sita nel Comune di Cerignola, la società S.I.A. aveva potuto erogare i servizi in questione in favore dei Comuni consorziati ad un prezzo standard, in tesi di parte resistente da considerarsi come particolarmente competitivo.

Peraltro, accanto al conferimento dei rifiuti dei Comuni consorziati, la società S.I.A. poteva fare affidamento su analogo conferimento da parte di oltre venti comuni del foggiano (obbligati a conferire nella discarica in parola per disposizione regionale) ad una tariffa non convenzionata.

In questo modo, le tariffe di particolare favore applicate in favore dei Comuni

consorziate venivano compensate con l'utile derivante dal conferimento dei rifiuti provenienti da Comuni non consorziate.

In tesi, tali favorevoli condizioni consentivano di giungere alla stipula di contratti di servizio per raccolta, trasporto, spazzamento, smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 203 del D.Lgs. 152/2006, con tutti i comuni facenti parte del Consorzio ed al prezzo loro riservato.

A seguito della chiusura della discarica consortile e della richiesta di una integrazione del prezzo, numerosi comuni appartenenti al Consorzio sottoscrivevano apposito *addendum* contrattuale, ad eccezione del Comune di San Ferdinando di Puglia che si rifiutava di addivenire a nuove e più onerose pattuizioni rispetto a quelle già in essere ed in particolare rispetto al contratto di servizio stipulato in data 1.2.2013.

Le surriferite circostanze determinavano l'instaurarsi di un vasto contenzioso tra il detto Comune e la S.I.A. s.r.l.

Su un piano amministrativo più generale, nel frattempo, con l'entrata in vigore della L.R. n. 24/2012, il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti veniva assoggettato al modello organizzativo dei cc.dd. Ambiti di Raccolta Ottimale (c.d. "A.R.O.").

Con delibera di G.R. n. 2147/2012, la Regione Puglia provvedeva alla perimetrazione di detti Ambiti, includendo il Comune di San Ferdinando di Puglia nell'A.R.O. BT/3 e il Comune di Orta Nova, nell'A.R.O. FG/2.

Con successiva deliberazione n. 2877/2012, la Giunta regionale approvava il "Modello organizzativo dell'A.R.O. per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto da parte dei Comuni", allegandovi lo "schema di convenzione" da stipularsi tra i Comuni interessati.

Stante la totale coincidenza tra i Comuni componenti degli A.R.O. BT/3 e FG/2 e quelli facenti parte del Consorzio resistente, quest'ultimo, con nota prot. n.

30/GAB del 27/02/2013, chiedeva alla Regione Puglia se l'attuale forma associativa potesse consentire di svolgere, per i predetti A.R.O., le funzioni della c.d. "Assemblea dell'ARO" di cui all'art. 5 dello "schema di convenzione" citato sub 6.

Con nota prot. n. 2115 del 14/03/2013 a firma del Dirigente Responsabile del "Servizio Ciclo dei rifiuti e Bonifica", la Regione Puglia riscontrava detta richiesta comunicando a tutti i Sindaci dei comuni consorziati, in particolare, che: "si rappresenta l'opportunità, al fine di assolvere ai compiti previsti dagli artt. 5 [Assemblea dei Sindaci] e 9 [Ufficio Comune di ARO] dello schema di convenzione di cui alla DGR 2877/2012, non strettamente assimilabili ai compiti di gestione, che i Sindaci dei Comuni costituenti il Consorzio decidano in qualità di Assemblea dei Sindaci in conformità a quanto previsto dagli artt. 4 - 5 del citato schema".

Con D.G.R. n. 1346 del 22/07/2013, la Regione Puglia approvava il nuovo schema di Carta dei Servizi, inserito nel Piano Regionale di Gestione dei rifiuti solidi urbani di cui alla deliberazione di Consiglio Regionale n. 204/2013, recante i nuovi standard tecnici per i servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani, ai quali si sarebbero dovuti conformare i nuovi contratti di affidamento dei costituiti e costituendi A.R.O.

Nel "Documento di Sintesi" del detto PRGRU (cfr. pag. 61), si dava atto dell'accoglimento dell'osservazione presentata dal Comune di San Ferdinando, relativamente alla opportunità di "accorpate" gli A.R.O. FG2 e BT3, la compatibilità del "soggetto economico presente" (ossia il Consorzio stesso) alla normativa regionale vigente.

Con successive delibere nn. 1169/2014 e 2725/2014, la Giunta Regionale pugliese, nel prendere atto, per quel che rileva ai fini del presente giudizio, che per gli A.R.O. BT/3 e FG/2, sotto la presidenza del Sindaco del Comune di Cerignola -

in qualità di Presidente del Consorzio di igiene Ambientale bacino FG/4 - era “in fase di approvazione la deliberazione consortile di adeguamento del contratto di servizio vigente allo schema di Carta dei Servizi di cui PRGRU, per tutti i Comuni facenti parte dell’ARO” e che “S.I.A. s.r.l. è incaricata della progettazione unitaria del servizio (...)”, invitava lo stesso Consorzio a procedere all’approvazione degli atti propedeutici ed all’avvio delle procedure di affidamento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti a livello di A.R.O.

Con delibera n. 800 del 17 aprile 2015, la stessa Giunta Regionale - riscontrando, in base all’analisi ricognitiva effettuata dal Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica, alcuni ritardi di attuazione della normativa regionale e ritenendo necessaria l’attivazione delle procedure sostitutive di cui all’art. 14 c. 2 della L.R. 24/2012 - nominava l’Arch. F. Vasciaveo quale commissario *ad acta* per gli adempimenti preliminari all’affidamento del servizio degli A.R.O. FG/2 e BT/3.

Il Commissario nominato, già Presidente della S.I.A. s.r.l., con nota prot. n. 5224 del 23/06/2015, comunicava la propria incompatibilità, sicché, il Presidente del Consorzio resistente, con nota prot. n. 417/U del 04/08/2015, richiedeva alla Regione se avesse individuato un nuovo soggetto per l’esercizio delle funzioni commissariali, relativamente agli A.R.O. FG/2 e BT/3, vista l’urgente necessità di adeguamento alla normativa regionale.

A detta nota la Regione Puglia non forniva riscontro.

Dopo taluni rinvii istruttori, con “deliberazione dell’Assemblea dei Sindaci degli A.R.O. FG/2 e BT/3” n.2 del 12/04/2016 prot. n. 311 del 27/04/2016, il Consorzio rilevava “che è necessario ottemperare a tutti gli adempimenti propedeutici all’affidamento del servizio unitario di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti per tutti i Comuni dell’ARO Fg2 e ARO Bt3, allo scopo, non solo di adempiere alle prescrizioni della Legge Regionale, ma, soprattutto, di garantire il corretto esercizio delle funzioni in materia ambientale”, giungendo in

tal modo alla determinazione di “approvare il Progetto del servizio unitario di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti per i Comuni dell'ARO 2FG e 3BT, con tutti gli elaborati tecnici ed economici, allegati alla presente delibera e lo schema di contratto tipo”.

Con deliberazione Reg. n. 1 del 20/01/2017 prot. n. 162 del 31/01/2017, infine, l'Assemblea dei Sindaci A.R.O. 2/FG e 3/BT - deliberava l'affidamento *in house providing* alla Società SIA, del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per i Comuni facenti parte degli anzidetti A.R.O.

In proposito, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il Comune di San Ferdinando di Puglia adiva il Tribunale Amministrativo Regionale in epigrafe, chiedendo specificamente l'annullamento:

- della Deliberazione del “Consorzio Igiene Ambientale Bacino FG/4 come Assemblea dei Sindaci ARO 2/FG e 3/BT” n. 1 del 20 gennaio 2017 prot. n. 162 del 31.01.2017 avente ad oggetto: "Affidamento *in house providing*, alla Società S.I.A. s.r.l. del Servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per i Comuni dell'ARO FG2 e dell'ARO BT3 (art. 34, comma 20 D.L.179/2012)”;
 - della allegata Relazione sull'affidamento *in house providing* alla Società S.I.A. s.r.l. del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti per i Comuni dell'A.R.O. FG/2 e dell'A.R.O. BT/3;
 - del provvedimento in data 22.12.2016 di convocazione dell'Assemblea del Consorzio Igiene Ambientale Bacino FG/4 come Assemblea dei Sindaci A.R.O. 2/FG e 3/BT;
 - della delibera del Consorzio di Igiene Ambientale Bacino Fg/4 reg. n. 2 del 20 gennaio 2017 prot. n. 167 del 01/02/2017;
- di ogni altro atto presupposto e consequenziale.

Con atto di costituzione pervenuto in Segreteria in data 31/03/2017 - seguito da controricorso del 01/04/2017 e da memoria - si costituiva in giudizio il Consorzio

Igiene Ambientale Bacino Fg/4, in persona del legale rappresentante p.t., instando per la declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo, altresì evidenziandone l'infondatezza in fatto e in diritto.

All'udienza del 7 giugno 2017, previo scambio di memorie conclusive e repliche, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso è infondato e, pertanto, non può essere accolto.

L'infondatezza nel merito della domanda principale permette di prescindere dall'analisi di dettaglio dell'eccezione preliminare di inammissibilità spiccata dall'Amministrazione resistente, che resta pertanto integralmente assorbita dalle seguenti considerazioni di merito.

Con un primo motivo di ricorso sono stati dedotti i vizi di "Violazione dell'art. 21-septies della L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione della L.R. 20 agosto 2012 n. 24, della delibera della GR 20 dicembre 2012 n. 2877/2012 e dello schema di convenzione allegato. Abuso di poteri e usurpazione di funzioni pubbliche. Illogicità manifesta e contraddittorietà", in tesi assumendosi che, il Presidente del Consorzio resistente avrebbe posto in essere gli atti impugnati esercitando compiti e funzioni attribuite dalla legge ad organi diversi, non essendo mai stato eletto quale Presidente dell'Assemblea dei Sindaci dell'A.R.O., né, tantomeno, essendo mai stato nominato quale commissario *ad acta* dalla Regione Puglia.

Da tanto conseguirebbe, sempre in tesi, la "nullità" dei provvedimenti impugnati, per "difetto di attribuzione".

Le doglianze in esame non sono fondate.

Come evidenziato dalla documentazione in atti, la Regione Puglia ha, in più occasioni, formalmente riconosciuto che gli A.R.O. FG/2 e BT/3 risultavano essere già costituiti, nelle forme del "Consorzio Igiene Ambientale Bacino Fg/4".

In particolare, con nota prot. n. 2115 del 14/03/2013, il Responsabile del "Servizio Ciclo dei rifiuti e Bonifica" ha comunicato a tutti i Sindaci dei comuni

consorzianti (e, quindi, anche al Comune odierno ricorrente), che: “si rappresenta l’opportunità, al fine di assolvere ai compiti previsti dagli artt. 5 e 9 dello schema di convenzione di cui alla DGR 2877/2012, non strettamente assimilabili ai compiti di gestione, che i Sindaci dei Comuni costituenti il Consorzio decidano in qualità di Assemblea dei Sindaci in conformità a quanto previsto dagli artt. 4 - 5 del citato schema”.

Gli artt. 4 e 5 del “citato schema” hanno ad oggetto, rispettivamente, “Assemblea dell’ARO” e i “Compiti dell’Assemblea”, tra i quali, al punto d), vi è la specifica “deliberazione in merito alle modalità di affidamento unico del servizio di spazzamento, raccolta e trasposto rifiuti solidi urbani”.

L’art. 9 ha ad oggetto l’Ufficio Comune di A.R.O., ossia “l’unico centro di spesa che opera come unica stazione appaltante per gli interventi previsti all’interno del bacino ARO (...)”.

Con deliberazione 13 maggio 2013, n. 957, la Giunta Regionale, nel valutare lo stato di attuazione delle costituzioni degli A.R.O., ha dato atto che gli A.R.O. FG/2 e BT/3 fossero già costituiti, nella forma del “Consorzio FG/4”.

Nel “Documento di Sintesi” del Piano Regionale dei Rifiuti (cfr. pag. 61) si è dato parimenti atto dell’accoglimento dell’osservazione presentata proprio dal Comune di San Ferdinando, relativamente alla opportunità di “accorpare” gli A.R.O. FG2 e BT3, e la compatibilità del Consorzio alla normativa regionale vigente.

Con successive delibere nn. 1169/2014 e 2725/2014, la Giunta Regionale pugliese, nel prendere atto che per gli A.R.O. BT/3 e FG/2, sotto la presidenza del Sindaco del Comune di Cerignola, in qualità di Presidente del Consorzio di igiene Ambientale bacino FG/4, era “in fase di approvazione la deliberazione consortile di adeguamento del contratto di servizio vigente allo schema di Carta dei Servizi di cui PRGRU, per tutti i Comuni facenti parte dell’ARO” e che “S.I.A. s.r.l. è incaricata della progettazione unitaria del servizio...”, ha intimato allo stesso

Consorzio di procedere all'approvazione degli atti propedeutici ed all'avvio delle procedure di affidamento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti a livello di A.R.O.

A quanto sin qui evidenziato deve aggiungersi che, con deliberazione del 12/04/2016, il Consorzio resistente, riunito come Assemblea dei Sindaci A.R.O. 2/FG e 3/BT, aveva già proceduto ad approvare il “progetto del Servizio Unitario di Raccolta, Spazzamento e Trasporto a livello di A.R.O. 2/FG e 3/BT”, e ciò senza alcuna opposizione da parte di alcun Comune consorziato.

Sulla base degli atti innanzi richiamati, non appare realisticamente possibile che il Comune di San Ferdinando di Puglia alleghi di non conoscere in base a quali fonti attributive di potere abbia agito il Consorzio di cui esso stesso fa parte.

Né può avere alcun rilievo in relazione all'attività amministrativa posta in essere nel caso concreto che, con delibera n. 800/2015, la G.R. pugliese abbia nominato quale Commissario *ad acta* per gli A.R.O. in questione l'Arch. F. Vasciaveo.

Questi, infatti, rivestendo la carica di Presidente della S.I.A. s.r.l. (e, cioè, la società affidataria del servizio unitario), ha comunicato alla Regione Puglia la propria oggettiva incompatibilità, rinunciando all'incarico affidatogli, senza neppure insediarsi.

Tale circostanza ha recisamente precluso il trasferimento in capo al detto Commissario del potere di provvedere sul caso di specie che, conseguentemente, è rimasto in capo al Consorzio, nella veste formale di Assemblea dei Sindaci degli A.R.O.

Pertanto, in forza degli obblighi comunque incombenti sugli A.R.O. in virtù della vigente disciplina legislativa e regolamentare regionale (L.R. n. 24/2012 e ss.mm.ii., DGR n. 1169/2014 e DGR n. 2725/2014) in merito all'urgente affidamento del servizio unitario in materia di rifiuti, il Consorzio si trovava ad essere sostanzialmente obbligato a dare corso al procedimento di approvazione ed

affidamento del nuovo progetto, peraltro in conformità alla nuova Carta dei Servizi regionale.

Quanto al vizio di difetto di attribuzione che sarebbe, in tesi, riscontrabile negli atti gravati - in quanto il Presidente del Consorzio ricorrente non sarebbe *ex se* soggetto istituzionalmente idoneo a fungere da Presidente dell'Assemblea dei Sindaci - esso non sussiste.

Come è noto, il “difetto assoluto di attribuzione” postula, infatti, il vizio di carenza di potere “in astratto”, che si verifica qualora sia del tutto assente una qualsiasi norma che attribuisca all'Amministrazione il potere esercitato di fatto nel caso concreto.

Nella fattispecie in esame, invece, il contestato affidamento è avvenuto a mezzo di delibera dell'Assemblea dei Sindaci dei Comuni facenti parte dell'A.R.O. e non già sulla base di un atto “monocratico presidenziale” e tanto, in conformità a quanto previsto, in linea generale, dalla L.R. n. 24/2012 ed, in particolare, dall'art. 5 dello “schema tipo di convenzione” approvato con DGR n. 2877/2012.

Con un secondo motivo di ricorso sono stati dedotti i vizi di “Violazione e falsa applicazione della LR 20/08/2012 n. 24, della delibera della GR n. 2877 del 20/12/2012 e della Delibera della GR 17/04/2015 n. 800. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 - bis, comma 1 della L. n. 148/2011. Eccesso di potere per sviamento e travisamento”, in tesi di parte ricorrente assumendosi che, quand'anche le funzioni dell'A.R.O. e del commissario *ad acta* fossero attribuibili al Consorzio, l'affidamento *in house* per come concretamente deliberato sarebbe illegittimo, in quanto risulterebbe omessa qualsivoglia “attività propedeutica” e non sarebbero state acquisite le delibere dei singoli Comuni recanti la copertura dell'impegno di spesa che deriva a carico di ciascun bilancio comunale dall'affidamento in favore di S.I.A.

Anche tali censure non meritano accoglimento, in quanto, come risulta dalle

delibere consortili in atti, il procedimento seguito dall'Assemblea dei Sindaci A.R.O. ha ampiamente coinvolto la partecipazione di tutti i Comuni consorziati: attraverso la trasmissione degli elaborati progettuali predisposti da SIA, e comunicati con nota prot. n. 4480 del 29/05/2015, a firma dell'Arch. Vasciaveo; un incontro con il Responsabile della progettazione - richiesto dal Sindaco del Comune di San Ferdinando di Puglia - per il recepimento di "osservazioni" al "progetto unitario"; la nuova trasmissione degli elaborati progettuali "revisionati"; una relazione sugli elementi del progetto del Direttore Generale di S.I.A. s.r.l., nel corso dell'Assemblea dei Sindaci tenutasi il 05/04/2016; elementi "peraltro già discussi separatamente in ciascun Comune, illustrando il confronto analitico tra i costi attualmente sostenuti e i costi da contratto ARO, così come ha illustrato i costi di progetto dei servizi di igiene ambientale per ogni singolo Comune, la progettazione del servizio, la valutazione economica del metodo organizzato e anche lo schema tipo di contratto da approvare"; il rinvio dell'approvazione del progetto e del "contratto tipo", previsto nella seduta del 05/04/2016, per consentire ai Sindaci il necessario approfondimento; l'approvazione del progetto del servizio unitario di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti per i Comuni dell'ARO (avvenuto con delibera n. 2 del 12/04/2016) insieme a tutti gli elaborati tecnici ed economici, oltre allo schema di contratto tipo.

Si consideri, del resto, che l'eventuale mancanza di un atto deliberativo, da parte del Comune ricorrente, recante la copertura dell'impegno di spesa che deriva a carico del bilancio dall'affidamento in questione, non può che rimanere un inadempimento di cui si è reso responsabile lo stesso Comune di San Ferdinando di Puglia, di per sé non addebitabile al Consorzio.

Peraltro, la peculiare configurazione della fattispecie di affidamento *in house* determinatasi nel caso di specie - con un affidamento formale del servizio a livello di Consorzio e stipula dei singoli contratti a livello di singoli Comuni

consorziati - ben rende comprensibile le oggettive difficoltà cui è incorsa l'Amministrazione resistente nel predisporre una attestazione di copertura finanziaria globale e contabilmente attendibile antecedentemente allo stesso provvedimento di affidamento.

Con un terzo motivo di ricorso sono stati dedotti i vizi di “Violazione dell’art. 34 del DL n. 179/2012, nonché dell’art. 3 bis del DL n. 138/2011. Eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria, del travisamento e della contraddittorietà”, in quanto, in tesi, sarebbero stati omessi gli adempimenti connessi all’analisi dell’economicità ed efficienza richiesta dall’ordinamento, senza neanche prendere in considerazione la necessità di un confronto con le altre possibili modalità di affidamento.

Anche tali censure non possono essere accolte.

Come già evidenziato *supra*, con la delibera impugnata si è contestualmente approvato l'allegato denominato “Relazione sull'affidamento del servizio in “house providing” alla Società S.I.A. s.r.l.” a mezzo della quale si è data piena contezza delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento interno ed europeo per la forma di affidamento prescelta.

La relazione economico-finanziaria, allegata al progetto poi approvato dall'Assemblea il 12 aprile 2016, è, inoltre, stata ampiamente discussa, anche con riferimento ai singoli Comuni, nella seduta assembleare del 5/04/2016, nella quale si è ritenuto di disporre un rinvio proprio per consentire ai Comuni di esperire il “necessario approfondimento”.

In merito alla ritenuta necessità di predisporre un “piano economico finanziario asseverato”, basti evidenziare che, nel caso di specie, nel progetto del servizio di gestione unitaria approvato non vi è la previsione di alcun “intervento infrastrutturale”.

L’art. 3 bis, comma 1 bis, del DL n. 138/2011, prevede, infatti, che: “Al fine di

assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento *in house*, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato (...)"

Da tanto consegue che, non discutendosi nel caso di specie di alcun intervento infrastrutturale, ma bensì della prestazione di un pubblico servizio, non risultano integrati i presupposti per poter richiedere l'asseverazione del piano economico-finanziario.

Con il quarto motivo sono stati dedotti i vizi di "Violazione dell'art. 34, comma 20, DL n. 179/2012, nonché dell'art. 192 del D.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere sotto il profilo della omessa/carente motivazione. Eccesso di potere per sviamento", assumendosi, in sintesi, che la scelta di affidare *in house* il servizio di gestione dei rifiuti, non sia stata adeguatamente motivata e che, comunque, l'affidamento sia stato effettuato in carenza di un progetto analitico e dell'indicazione dell'importo economico.

Come è noto, nella generalità dei casi, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente dal mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario), tramite forme di partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, *in house*, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo

i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo - sulla società affidataria - analogo a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

E' dunque vero che l'affidamento *in house* rappresenta una scelta discrezionale all'interno delle possibilità previste dall'ordinamento ed è altrettanto vero che tale scelta deve essere adeguatamente motivata circa i profili di convenienza che la giustificano rispetto alle altre opzioni (cfr. Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 4599/2014; T.A.R. Lombardia, Sez. III, Sentenza n. 1781 del 7/09/2016).

Quanto ai rilievi svolti dal ricorrente sul punto, in relazione al caso di specie essi non appaiono condivisibili.

Come già evidenziato - anche a voler prescindere dalle penetranti ragioni economiche alla base della scelta per una soluzione *in house* nell'ottica del contenimento dei costi del servizio - sul piano formale con la delibera impugnata si è contestualmente approvato il più volte citato allegato denominato "Relazione sull'affidamento del servizio in "house providing" alla Società S.I.A. s.r.l.", nel quale si è data piena contezza della sussistenza, nella specie, di tutte le condizioni per l'affidamento operato.

In particolare, al punto 4 della stessa Relazione sono state svolte le considerazioni in merito alla opportunità di tale "scelta".

Nella stessa delibera impugnata, si è, inoltre, dato atto che: "L'affidamento in house permetterebbe ai Comuni di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto, adattandolo alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo; (...) per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto ai Comuni delle ARO Fg2 e Bt3, l'assenza di terzietà insita nel rapporto in house consente maggiormente di garantire risultati che si intendono raggiungere

secondo un comune progetto; (...) gli strumenti che l'affidamento in house mette a disposizione consentono: 1. l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio; 2. il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione; 3. la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato dello smaltimento rifiuti; 4. l'accesso all'attività di educazione alla raccolta differenziata già attuate dalla Società; 5. la possibilità di condizionare l'attività programmatoria e propositiva della Società, indipendentemente dalle quote di partecipazione (...) ricorrendo a procedure di evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per i singoli Comuni". In relazione alla scelta amministrativa *de qua*, non vi è stato di conseguenza alcun rilevante e significativo vizio di difetto di motivazione.

A ciò si aggiunga che non risponde al vero che l'affidamento sia stato effettuato "in bianco" e, cioè, in assenza di un progetto analitico e dell'indicazione dell'importo economico, atteso che i detti elementi sono stati puntualmente esplicitati in fase di approvazione del progetto predisposto da SIA.

Ad ogni modo e *a fortiori*, quest'ultima ritrae la propria solidità ed affidabilità finanziaria di massima dalla sua natura di ente strumentale di tutti gli enti pubblici di cui al Consorzio Igiene Ambientale Bacino Fg/4, ivi incluso il Comune ricorrente.

Con il quinto motivo di ricorso, parte ricorrente ha assunto che l'illegittimità degli atti risieda nella insussistenza del presupposto indefettibile del "controllo analogo". Anche tale doglianza non ha pregio.

I precedenti della Corte di Giustizia Europea hanno più volte chiarito che nel caso in cui venga fatto ricorso ad un'entità posseduta in comune da più autorità pubbliche, il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente da tali

autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (cfr. principio di diritto enunciato nel caso “Coditel Brabant SA” dalla Corte di Giustizia III Sezione 13 novembre 2008, punti 47 e 50).

Il concetto risulta ribadito dalla giurisprudenza nazionale, nel senso che il requisito del “controllo analogo” deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che la signoria della mano pubblica sull’ente affidatario, purché effettiva e reale, sia esercitata dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione dominante di ogni singolo ente (cfr. in particolare, Cons. Stato, Sez. III, 27 aprile 2015, n. 2154, che conferma T.A.R. Piemonte, n. 1069/2014; si veda anche Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082; 30 aprile 2009, n. 2675; 9 marzo 2009, n. 1365; 24 settembre 2010, n. 7092; 8 marzo 2011, n. 1447).

Invero, nel caso di specie, ciascun Comune stipula i contratti di servizio direttamente con la società S.I.A. s.r.l.

Dunque, diversamente da quanto opinato dal Comune ricorrente, il “controllo analogo” sussiste ed è pienamente conforme alla normativa vigente in virtù di quanto disposto dallo Statuto, dal “Regolamento sulle modalità di esercizio del controllo analogo da parte del Consorzio sulla società SIA s.r.l.”, approvato con deliberazione dell’Assemblea n. 26 del 19 giugno 2014, ed, altresì, in base a quanto previsto dai singoli contratti stipulati direttamente con la Società.

Peraltro, l’Amministrazione comunale resistente, essendo parte del più volte citato Consorzio, risulta *pro parte* proprietaria anche della stessa società S.I.A. s.r.l., in tal modo potendo esercitare collegialmente agli altri soggetti consortili - oltre che *uti singulus* - un penetrante potere di controllo e verifica dell’operato dei detti organismi.

Da ultimo, con il sesto motivo di gravame sono stati dedotti i vizi di “Violazione e

falsa applicazione dell'art. 14, comma 9, della LR n. 24/2012. Eccesso di potere per errore nei presupposti e per omessa valutazione della esistenza di un contratto di servizio”, in quanto il Comune resistente avrebbe già stipulato con la SIA un contratto per la durata di nove anni, sicché, stante tale presupposto, non si potrebbe accedere ad un nuovo contratto, oggetto dell'affidamento *in house*.

Anche tali censure non colgono nel segno.

Il Comune di San Ferdinando di Puglia ha, infatti, sottoscritto un contratto con la S.I.A. s.r.l., in data 01/02/2013, non conforme alla vigente disciplina regionale ed in particolare alla delibera di G.R. n. 2877/2012, che impone l'affidamento del servizio pubblico di che trattasi a livello di A.R.O.

Il contratto in questione, come gli altri stipulati dai componenti degli ARO Fg/2 e BT/3, non è, invece, adeguato (e né avrebbe potuto) alla Carta dei Servizi approvata dalla Regione Puglia con delibera consiliare n. 204 dell'08/10/2013.

Per tali ragioni, la Regione Puglia, con diverse delibere giuntali, ha, infatti, diffidato (tra gli altri A.R.O.) il Consorzio odierno resistente a “procedere all'approvazione degli atti propedeutici ed all'avvio delle procedure di affidamento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani a livello di ARO”, sino ad arrivare, con la richiamata delibera di G.R. n. 800/2015, a nominare l'Arch. Vasciaveo quale commissario *ad acta* (poi non insediatosi) per la stipula dei nuovi contratti di servizio.

Il contratto intercorso fra il Comune di San Ferdinando e S.I.A. s.r.l., oltre a non rispettare l'apparato normativo sopravvenuto, non appare risultare più coerente con i costi di base della gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti solidi urbani, per come oggettivamente ed incontestatamente lievitati a seguito, in particolare, della chiusura della discarica a servizio del Bacino Fg/4, sita nel Comune di Cerignola.

Detto contratto patisce, pertanto, una evidente obsolescenza da mutamento delle

condizioni di fatto e di diritto che ne costituivano i presupposti, in tal modo pienamente legittimandosi l'opzione consortile per un nuovo affidamento del servizio.

Da quanto sin qui esposto consegue che il ricorso introduttivo risulta essere infondato nel merito delle censure in esso svolte.

Da ultimo, in considerazione della particolare complessità e conflittualità della vicenda, oltre che dei rapporti istituzionali intercorrenti fra le parti, il Collegio ritiene sussistenti i presupposti di legge per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Maria Grazia D'Alterio, Referendario

Alfredo Giuseppe Allegretta, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alfredo Giuseppe Allegretta

IL PRESIDENTE

Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO