

Pubblicato il 21/03/2017

N. 00282/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00933/2016 REG.RIC.

N. 00934/2016 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 933 del 2016, proposto da:

De Vizia Transfer S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Annamaria De Michele, Donatella Cerqueni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola D'Alessandro in Venezia - Mestre, piazza XXVII Ottobre, 43;

contro

Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Filippo Cazzagon in Venezia-Mestre, piazza Ferretto, 84;

nei confronti di

Veritas S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Parisi, Giuseppe Caia, Massimo Calcagnile, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre, via Cavallotti 22;

Asvo S.p.A., Alisea S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dagli avvocati Luisa Parisi, Giuseppe Caia, Pietro Aciri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre, via Cavallotti 22;

sul ricorso numero di registro generale 934 del 2016, proposto da:

De Vizia Transfer S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Annamaria De Michele, Donatella Cerqueni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola D'Alessandro in Venezia - Mestre, piazza XXVII Ottobre, 43;

contro

Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Maltoni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Filippo Cazzagon in Venezia-Mestre, piazza Ferretto, 84;

Alisea S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Parisi, Giuseppe Caia, Pietro Acri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre, via Cavallotti 22;

nei confronti di

Veritas S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Parisi, Giuseppe Caia, Massimo Calcagnile, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre, via Cavallotti 22;

Asvo S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Parisi, Giuseppe Caia, Pietro Acri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre, via Cavallotti 22;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 933 del 2016:

della delibera dell'assemblea di Bacino n. 3 del 25.5.2016 ad oggetto l'allineamento delle scadenze degli affidamenti del servizio rifiuti nei Comuni del Bacino; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

quanto al ricorso n. 934 del 2016:

della delibera dell'assemblea di Bacino n. 11 del 17.12.2015, ad oggetto l'allineamento delle scadenze degli affidamenti del servizio rifiuti nei Comuni del Bacino; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e di Veritas S.p.A. e di Asvo S.p.A. e di Alisea S.p.A. e di Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e di Veritas S.p.A. e di Asvo S.p.A. e di Alisea S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2017 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La presente sentenza è redatta in forma semplificata ai sensi degli art. 120 e 74 c.p.a. .

Con delibera n. 3 del 25 maggio 2016 l'assemblea di Bacino Venezia Ambiente ha deliberato quanto segue:

- 1. Di approvare l'allineamento finale delle scadenze degli affidamenti del servizio di gestione del ciclo integrato rifiuti nei Comuni del Bacino alla scadenza unitaria di giugno 2038, già deliberata dal numero ampiamente prevalente dei Comuni stessi (36 su 45) e da deliberare anche per gli altri otto Comuni del Bacino per i quali l'affidamento è in scadenza nel 2016 o scadrà prima del 2038, nonché per il Comune di Mira di cui al successivo punto 4);*
- 2. Di demandare ad una delibera urgente dell'Assemblea, da adottare entro giugno 2016, l'avvio delle procedure di rinnovo dell'affidamento del servizio rifiuti per i Comuni con affidamenti in scadenza entro il 2016 (San Donà di Piave, Quarto d'Altino, Meolo, Cona), con l'obiettivo di pervenire anche per tali Comuni ad un finale allineamento alla scadenza omogenea di Bacino a giugno 2038, mediante un unico nuovo affidamento o, se necessario in base al quadro normativo e tecnico vigente, con due nuovi affidamenti consecutivi;*
- 3. Di demandare a successivi provvedimenti, con congruo anticipo rispetto alla scadenza dei rispettivi affidamenti, il rinnovo dell'affidamento del servizio rifiuti negli altri quattro Comuni del Bacino (Venezia nel 2019, Fossalta di Piave nel 2023, Scorzè nel 2025 e Cavarzere nel 2032) alla luce del quadro normativo e tecnico per allora vigente, fermo restando l'obiettivo di pervenire anche per tali Comuni ad un finale allineamento alla scadenza omogenea di Bacino a giugno 2038;*
- 4. Di procedere per il Comune di Mira, per il quale la durata dell'affidamento rinnovato nel 2013 è stata demandata dal suo Consiglio Comunale alla definitiva determinazione del Consiglio di Bacino, ad una verifica della coerenza della sua scadenza al 2038 con la durata del periodo di ammortamento degli investimenti necessari per la sua gestione, fermo restando l'obiettivo di pervenire anche per tale Comune ad un allineamento finale alla scadenza omogenea di Bacino a giugno 2038.*

La ricorrente ha impugnato tale delibera con il ricorso rubricato al n. 933/16 di R.G. chiedendone l'annullamento e ponendo a fondamento del ricorso otto motivi che così si possono sintetizzare:

1. Violazione delle leggi statali e regionali in materia di affidamento dei servizi pubblici e del servizio di gestione rifiuti in particolare, leggi che, secondo la ricorrente, imponevano al Consiglio di Bacino, non appena costituito, di riorganizzare il servizio indicando una nuova procedura di affidamento per l'intero bacino, mentre quest'ultimo aveva disposto la prosecuzione della gestione diretta *in house* in favore di Veritas sino al 2028;
2. Mancanza di una relazione tecnico-economica (prevista dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179 del 2012) che dimostrasse la convenienza, sotto il profilo dell'economicità e della qualità del servizio su scala di ambito ottimale, della scelta effettuata ad oggi fino al 2038;
3. Errato presupposto della delibera, costituito dalla supposta vincolatività delle delibere dei Comuni di Bacino che avevano disposto la prosecuzione della gestione *in house* in essere fino al 2038;
4. Violazione della convenzione stipulata tra i Comuni per la costituzione e il funzionamento del Consiglio di Bacino, che prevedeva la riorganizzazione del servizio di gestione rifiuti in vista di un nuovo affidamento effettuato in conformità alla normativa vigente;

5. Eccesso di potere per sviamento dal fine, previsto dalle leggi in materia di servizi pubblici, di garantire la maggiore economicità, efficienza ed efficacia del servizio a vantaggio degli utenti, avendo invece, il Consiglio di Bacino inteso salvaguardare la solidità economico-finanziaria delle società attuali gestori del servizio;

6. Violazione del principio di concorrenza;

7. Erroneità delle argomentazioni poste a fondamento della delibera e costituite: a) dall'esistenza di un vincolo *ex lege* di durata minima a 15 anni degli affidamenti; b) dalla giustificazione dell'allineamento al 2038 con la necessità di ammortizzare gli investimenti; ovvero, c) con l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento dei gestori in essere;

8. Assenza dei presupposti per l'affidamento *in house* a Veritas, mancando il requisito del controllo analogo.

Con ricorso rubricato al n. 934 di R.G., la De Vizia Transfer, deducendo le medesime censure di cui sopra, ha impugnato altre tre delibere del Consiglio di Bacino, meglio indicate in epigrafe, tutte antecedenti e prodromiche rispetto a quelle impugnata con il ricorso n. 933/16, ed aventi il medesimo oggetto.

In entrambi i giudizi si è costituito il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente eccependo l'irricevibilità per tardività del ricorso n.934/2016 e chiedendo, nel merito, il rigetto di entrambi i ricorsi in quanto infondati; a tal fine rilevando, in particolare, come le impugnative muovessero dall'errato presupposto che con la delibera n. 3/2016 e con quelle presupposte, fosse stata disposta la prosecuzione degli affidamenti in essere fino al 2038, mentre, in realtà, si era solamente preso atto della fissazione al 2038 della scadenza degli affidamenti per effetto di precedenti delibere adottate dalla stragrande maggioranza dei Comuni del Bacino, e conseguentemente, al fine di giungere all'allineamento delle varie scadenze, si era individuata in tale data la scadenza dei nuovi affidamenti che il Consiglio di Bacino avrebbe dovuto in futuro deliberare con riferimento ai Comuni nei quali l'affidamento era già scaduto o sarebbe venuto a scadere prima del 2038.

Il Consiglio di Bacino ha inoltre contestato la fondatezza della tesi della ricorrente secondo cui la costituzione del Consiglio di Bacino avrebbe determinato effetti decadenziali sugli affidamenti in essere con conseguente obbligo di provvedere a nuovi affidamenti, non trovando tale tesi riscontro in alcuna disposizione di legge statale o regionale di disciplina della materia in questione.

Infine, la difesa del Consiglio di Bacino ha eccepito l'inconferenza delle censure basate sulla violazione del principio di concorrenza o volte a censurare l'illegittimità della scelta del modello *in house* per l'affidamento del servizio in questione, non essendosi disposto con la delibera impugnata alcun affidamento, né alcun rinnovo degli affidamenti in essere.

Si sono anche costituite Veritas e le società da questa controllate, Asvo e Alisea, eccependo l'inammissibilità dei ricorsi per mancata impugnazione degli atti presupposti, costituiti dalle deliberazioni dei Comuni, soci di Veritas, di Alisea e di Asvo, con le quali si era disposta, sulla base di una relazione tecnico-economica e della valutazione dell'efficacia e dell'economicità della gestione del servizio a mezzo di Veritas e delle sue controllate, la prosecuzione dell'affidamento in favore di quest'ultime sino al 2038.

Nel merito le società hanno contestato la fondatezza dei singoli motivi di ricorso sulla base di argomentazioni analoghe a quelle prospettate dal Consiglio di Bacino.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza dell'8 marzo 2017, all'esito della discussione delle parti, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

I ricorsi possono essere riuniti al fine di un'unitaria trattazione, essendo soggettivamente ed oggettivamente connessi.

Il ricorso n. 933/2016 deve essere dichiarato inammissibile per difetto d'interesse, non producendo la delibera impugnata alcun effetto concretamente lesivo sulla sfera giuridica della ricorrente.

Infatti, con la delibera n. 3 del 25 maggio 2016, l'assemblea di Bacino, per un verso si è limitata ad operare una ricognizione delle situazioni, in punto di scadenza degli affidamenti del servizio rifiuti, in essere nelle diverse aree territoriali del Bacino, e ciò prendendo atto che 36 su 45 dei Comuni facenti parte del Bacino avevano già deliberato la scadenza a giugno 2038 degli affidamenti; per altro verso, l'assemblea ha deciso che per il rinnovo degli affidamenti già scaduti o in scadenza in data anteriore al 2038, da deliberare con successive decisioni, si sarebbe dovuto prevedere quale data ultima di scadenza quella del giugno 2038, al fine di pervenire all'allineamento delle scadenze degli affidamenti del servizio dei rifiuti nei Comuni di Bacino.

E' dunque evidente che la delibera in questione, per un verso ha natura meramente confermativa di decisioni già assunte dai consigli comunali, per altro verso ha natura di atto d'indirizzo di future determinazioni riguardanti gli affidamenti del servizio nei Comuni nei quali si dovrà procedere al rinnovo degli affidamenti del servizio una volta che questi verranno a scadenza.

Per cui la lesione prospettata dalla ricorrente non è né attuale né concreta, non essendosi disposto alcun nuovo affidamento né alcuna proroga degli affidamenti in essere, ma solo l'allineamento al 2038 della scadenza dei futuri affidamenti, dei quali, potenzialmente, anche la ricorrente potrebbe divenire beneficiaria.

Ne consegue che la pretesa di fondo della ricorrente di vedere accertato l'obbligo del Consiglio di Bacino di procedere ad una riorganizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, e ciò, previa rimodulazione della durata degli affidamenti già disposti dai singoli Comuni riuniti nel Consiglio di Bacino e con esclusione di un nuovo affidamento *in house* in favore di Veritas, non può trovare ingresso nel presente giudizio di natura impugnatoria, configurando tale pretesa, in mancanza di un atto concretamente lesivo, un'inammissibile azione di accertamento sulla legittimità di atti già adottati e non impugnati tempestivamente ovvero riferita a poteri non ancora esercitati dalla pubblica amministrazione.

Pertanto il ricorso n. 933/2016 deve essere dichiarato inammissibile per difetto d'interesse.

Le ragioni d'inammissibilità fin qui esposte valgono a maggior ragione per il ricorso n. 934/2016 che ha ad oggetto delibere prodromiche rispetto alla decisione, di uniformare le scadenze degli affidamenti, adottata con la delibera n. 3/2016.

Pertanto, anche il ricorso n. 934/2016 deve essere dichiarato inammissibile per difetto d'interesse.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li riunisce e li dichiara inammissibili per difetto d'interesse.

Condanna la ricorrente a rimborsare le spese di lite alle altre parti costituite, che si liquidano in € 1.000,00 oltre oneri accessori per ciascuna di esse.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Silvia Coppari, Primo Referendario

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE
Maurizio Nicolosi

IL SEGRETARIO