

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

***Ricorso***

per il Comune di Livorno, (C.F. 00104330493), in persona del sindaco pro-tempore Filippo Nogarin, rappresentato e difeso congiuntamente e/o disgiuntamente dagli avv.ti Claudio Fiori (C.F. FRICLD60P23032V) del foro di Grosseto e Paolo Macchia (MCCPLA52L31E625W) dell'Avvocatura Civica del Comune di Livorno, come da procura speciale stesa in calce al presente atto ed elettivamente domiciliato presso la Segreteria del T.a.r. Toscana in Firenze via Ricasoli n. 40 (fax per comunicazioni 0586 855455; pec claudiofiori@pec.ordineavvocatigrosseto.com, paolomacchia@pec.ordineavvocatilivorno.it)

*nei confronti di*

**Autorità per il Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani ATO Toscana Costa**, in persona del legale rappresentante p.t.

***per l'annullamento***

- *anche previo incidente di legittimità costituzionale della legge regionale toscana n. 69/11, della deliberazione dell'Assemblea di ATO Costa n. 11 del 6 luglio 2015 avente per oggetto "Approvazione aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e art. 27 bis della l.r.t. 61/2007" pubblicata a decorrere dal 9 luglio 2015 sul sito web [www.atotoscanacosta.it](http://www.atotoscanacosta.it) sezione albo on line per 15 giorni consecutivi*
- *ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale ancorché incognito*

**\*\* \*\*\* \*\***

Con legge regionale 9 giugno 2014 n. 30 intitolata "*Disposizioni per l'adeguamento dei piani straordinari di gestione integrata dei rifiuti da parte delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 61/2007*" la Regione Toscana ha inserito nella l.r. 61/2007 l'art. 27 bis in virtù del quale: "*Fino all'approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti e ove indispensabile ai fini dell'espletamento delle procedure di gara per i primi affidamenti del servizio, le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.... possono aggiornare il Piano Straordinario di cui all'art. 27 anche in deroga alle previsioni*

*contenute nei piani provinciali vigenti secondo il procedimento di cui al presente articolo.”*

In attuazione della facoltà prevista dalla citata disposizione ATO Costa con delibera n. 13 del 1/12/2014 adottava l'aggiornamento del Piano Straordinario che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 27 *bis*, inviava alla Regione per il parere vincolante di coerenza con le previsioni del Piano regionale dei rifiuti e alle Amministrazioni Provinciali interessate.

La Regione, con nota del Dirigente del Servizio Rifiuti e Bonifiche prot. n. 2222 del 18/12/14, esprimeva il parere di coerenza.

In data 4/3/15 veniva pubblicato sul BURT l'avviso pubblico che informava che la proposta di Piano Straordinario, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica venivano pubblicati sul sito web dell'Autorità.

Con la delibera n. 11 del 6/7/2015 oggetto della presente impugnativa, l'assemblea di ATO Costa a maggioranza e con il voto contrario del Comune di Livorno approvava l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 *bis* della l.r. 61/2007.

Avverso la suddetta delibera ed il Piano Straordinario con essa aggiornato il comune di Livorno, nella persona del Sindaco pro-tempore, propone ricorso per i seguenti

*motivi*

### ***QUESTIONE INCIDENTALI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE***

***Illegittimità delle Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani istituite dall'art. 31 Legge Regionale Toscana 18 dicembre 2011 n. 69 – Illegittima attribuzione di funzioni – Violazione di norme Costituzionali***

*Contesto normativo di riferimento*

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti, facente parte della categoria dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica”, rientra tra le materie della tutela della concorrenza e dell'ambiente, riservate, ai sensi dell'Art. 117 co. 2 lett. e), lett. p) e lett. s) della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato (C. Cost. S. 128/2011; S. 246/2009).

La funzione di organizzazione e gestione del servizio dei rifiuti è stata interessata negli ultimi anni da importanti interventi legislativi che ne hanno ridisegnato la “governance”.

La vigente Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti ATO TOSCANA COSTA è stata istituita dall’Art. 31 della Legge Regionale Toscana del 29.11.2011, n. 69.

Detta Autorità ha sostituito la preesistente Comunità d’Ambito prevista dalla legge regionale toscana del 22.11.2007, n. 61, che a sua volta aveva novellato la precedente legge regionale del 18.05.1998, n.25.

Per espressa previsione le Comunità d’ambito di cui alla l.r.t. 61/2007 (art. 24 e 25) dovevano costituirsi in forma di consorzio ai sensi dell’art. 31 del TUEL e le stesse, come previsto dall’art. 31 n.1 L.61/2007, corrispondevano alle Autorità d’ambito di cui all’art. 201 del d.lgs. 152/2006 T.U. ambiente (disposizione abrogata) che al comma 2 dava la seguente definizione: *“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 competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti”*.

Le Comunità di Ambito, così come sopra istituite, venivano di fatto soppresse con la legge 244/2007 (finanziaria per il 2008, art.2 co. 38) la quale, al precipuo scopo di perseguire il *“coordinamento della finanza pubblica secondo i criteri di efficienza e riduzione di spesa* (art. 2 co. 33) disponeva: *“Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica in attuazione dell’Art.118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell’ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all’accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale ricollocazione delle stesse agli enti locali, secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”*.

La previsione della legge n. 244 rimaneva tuttavia sostanzialmente inattuata sicchè il legislatore nazionale interveniva nuovamente in materia con la legge finanziaria per il 2010, L. 191/2009 che all'art. 2 co. 186 lettera disponeva *“la soppressione dei Consorzi di funzioni tra gli enti locali “ costituiti ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 267/2000 a decorrere dal 2011 e con il co. 186 bis, inserito dalla l. 42/2010 art. 1 co. 1 quinquies di cui si riporta il testo, prevedeva che: “...decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità di Ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e successive modificazioni. Decorso detto termine, ogni atto compiuto da dette Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza”*(il termine è stato poi prorogato più volte fino al 31.12.2012).

Nel contesto normativo così delineato dalla L. 191/09 intervenivano poi:

- l'art. 19 del d.l. 95/2012, convertito nella L. 135/2012 che, modificato l'art. 14 del d.l. 78/2010, (convertito con modificazioni nella L. n. 122 del 30/07/2010), collocava l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, tra le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'Art. 117 Cost. così disponendo: *„sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: ... f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”*.
- l'art. 3 bis comma 1 bis del d.l. 138/2011,<sup>1</sup> integrato dalla legge di stabilità 2015, introdotto dall'Art. 34 del d.l. 179/2012 convertito dalla L. 222/2012 che, disponendo in ordine alle modalità di esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica

---

<sup>1</sup> Il comma 1 dell'Art. 3 bis del d.l. 138/2011 ha previsto che *“le Regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire le economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo e designando gli enti di governo degli stessi”*.

*compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti, statuiva che “le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”.*

La obbligatorietà della partecipazione degli enti locali agli Enti di Governo degli ambiti è stata poi ribadita dalla legge di stabilità 2015.

#### *L’assetto delle competenze*

Dal quadro normativo sopra ricostruito emerge con chiarezza quanto segue:

- la titolarità della funzione di organizzazione e gestione del servizio dei rifiuti non è più in capo all’Autorità d’Ambito ex Art. 201 T.U. (abrogata), ma è attribuita ai Comuni e rientra tra le funzioni fondamentali dei suddetti Enti ai sensi dell’Art. 117 Cost., per espressa previsione legislativa (Art. 19 d.l. 95/2012).
- Vi è l’obbligo di gestione associata della funzione, come previsto dall’Art. 3 bis co.1 bis del d.l. 138/2011.

Quest’ultima disposizione agisce in deroga all’art. 19 del d.l. 95/2012 solo ed esclusivamente con riferimento alle modalità di esercizio della citata funzione e non anche sulla titolarità della medesima.

La lettura coordinata delle norme disciplinanti la materia impone pertanto che la potestà legislativa regionale, nella ridefinizione delle nuove Autorità (Enti) d’Ambito e nella prefigurazione della loro struttura, non trascuri il ruolo dei Comuni, quali titolari del servizio.

Ciò comporta che le Regioni non possano, evocando la gestione associata, istituire o designare quale Ente di Governo d’Ambito un nuovo Ente pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia patrimoniale, essendo chiara la volontà espressa dal legislatore nazionale con la legge 42/2010 di eliminare ogni ente intermedio tra

Regioni provincie e comuni e risultando altresì pacifico che l'attribuzione di personalità giuridica all'Ente di governo d'ambito confligge con la sussistenza in capo ai Comuni della titolarità della funzione attuando un indebito trasferimento di competenze.

Tale posizione è ulteriormente rafforzata dal fatto che la soppressione dei consorzi di funzioni ha eliminato in radice la possibilità per le Regioni di sostituire le vecchie Autorità con altri soggetti giuridici equivalenti.

Dal contesto normativo vigente nel 2011 discendeva, quindi, l'obbligo per la Regione Toscana di prevedere forme associative semplici tra i Comuni dell'area di riferimento, che non comportassero spostamento di funzioni dal Comune all'Ente di governo d'ambito.

Il modulo organizzativo più idoneo a garantire il rispetto del combinato delle disposizioni normative interessanti la materia sarebbe stata la convenzione tra Enti finalizzata all'esercizio di funzioni ai sensi dell'Art. 30 del d.l. 207/2000 (TUEL).

Infatti le stesse **"LINEE GUIDA PER GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA"** (Aprile 2013) dopo aver ricordato che le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, sono esercitate unicamente dagli Enti di governo istituiti o designati ai sensi del comma 1 dell'Art. 3 bis D.L. 138/2011, precisano testualmente che *..."l'esercizio congiunto di una funzione (soprattutto se si tratta di una funzione fondamentale) è fattispecie distinta rispetto al trasferimento della stessa: gli Enti di governo dovranno in tal caso configurarsi non come nuovi organismi ma come strutture associative di enti locali (ex art.30 TUEL)"*.

*La legge regionale toscana n. 69/11*

Come già dedotto, le intervenute modifiche della legislazione statale in materia di "governance" dei servizi pubblici imponevano, anche alla Regione Toscana, l'aggiornamento del quadro normativo inerente il servizio di gestione dei rifiuti, in

conformità con quanto disposto dalle norme sopra richiamate e nel rispetto della nuova definizione delle funzioni dei Comuni.

Nel riordino della normativa regionale di settore la Regione Toscana ha adottato disposizioni incompatibili e non coerenti con l'evoluzione legislativa nazionale e, violando l'art. 117 della Carta Costituzionale, ha illegittimamente modificato l'assetto delle competenze delineato dalle leggi dello Stato.

In particolare la Regione Toscana non ha correttamente interpretato l'obbligo di gestione associata del servizio in quanto, nell'istituire le nuove Autorità d'Ambito, ha messo in atto un meccanismo di vero e proprio trasferimento forzoso di funzioni dai Comuni alle medesime.

Si osservi quanto segue:

la L.R.Toscana n. 69/2011 titolo 3 capo 1 all'art. 32 intitolato "*Attribuzione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito territoriale ottimale*", prescrive che "*a decorrere dal 1° gennaio 2012, le funzioni già esercitate, secondo la normativa statale e regionale, dalle Autorità di ambito territoriale ottimale di cui all'Art. 201 del D.lgs. 152/2006, sono trasferite ai Comuni*" e stabilisce che i Comuni esercitino dette funzioni (di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio), "*tramite le Autorità servizio rifiuti istituite ai sensi dell'art. 31*".

Quest'ultima disposizione, intitolata "*Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*", statuisce che le nuove Autorità abbiano personalità giuridica di diritto pubblico, siano dotate di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (art. 31 n. 2) e siano altresì dotate di un proprio patrimonio (art. 31 n. 2).

Dette Autorità peraltro risultano strutturate, al pari delle preesistenti Comunità d'Ambito ex l.r.t. 61/2007 (artt. 24 e 25), quali consorzi di funzioni tra Enti locali.

Esse infatti vengono deputate a svolgere una funzione amministrativa e la loro attività si esplica mediante atti o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della P.A.

Con la costituzione di un Ente di governo autonomo dotato di personalità giuridica e qualificabile quale consorzio di funzioni, la Regione Toscana in sostanza ha di fatto

riproposto le sopresse Autorità di ambito di cui all'art. 201 co. 2 d.l. 152/2006 abrogato con L. 191/2009, cui un tempo era stato trasferito l'esercizio delle competenze degli Enti Locali in materia di gestione integrata dei rifiuti.

L'attribuzione della personalità giuridica all'Ente di Ambito, (per definizione centro di imputazione di diritti e di obblighi) istituito dalla legge più volte citata, infatti non può non incidere sulla titolarità giuridica della funzione, la cui permanenza in capo ai Comuni resta pertanto semplicemente una finzione.

La legge regionale Toscana, in luogo dell'evocata gestione associata del servizio ha realizzato un vero e proprio trasferimento di funzioni con relativo mutamento della titolarità che, dai Comuni, è stata indebitamente traslata in capo all'Ente pubblico appositamente costituito.

E' stata quindi perpetrata un'indebita sottrazione di attribuzioni a danno del Comune ricorrente.

Come già rilevato, il disposto richiamato (art. 3 bis co 1 bis del citato d.l. n.138/2011, come integrato dall'Art. 1 co 609 della legge di stabilità 2015), non può che riferirsi alla sola modalità di esercizio della funzione e non anche alla titolarità della medesima.

La lettura coordinata di tale disposizione con l'insieme delle norme che hanno disposto l'attribuzione ai Comuni delle funzioni in materia di gestione del servizio, la soppressione delle vecchie Autorità d'Ambito aventi personalità giuridica, nonché soppressione dei Consorzi di funzioni, obbligavano la Regione ad individuare un diverso strumento giuridico per l'esercizio in forma associata della funzione, quale la convenzione ex art. 30 d.lg. 267/2000 (TUEL).

Detto modulo organizzativo, che richiede regole minime di funzionamento e di organizzazione e contempla l'unificazione degli uffici, sarebbe stato peraltro senza dubbio più efficiente ed economico rispetto alla costituzione di un nuovo Ente ed in linea con i vincoli di razionalizzazione della spesa pubblica introdotti con il d.l. 95/2012 e ribaditi dalla legge di stabilità.

Il Comune di Livorno, facente parte dell'ATO Costa, ritiene lese le proprie prerogative di amministrazione comunale e chiede pertanto al Tribunale Amministrativo la rimessione alla Corte Costituzionale delle questioni di costituzionalità relativamente agli art.31 e 32 della vigente L.R.T. n. 69/2011.

***Sulla sussistenza del presupposto della rilevanza***

Sussiste il presupposto indefettibile della "rilevanza" giacché le norme che risultano essere in contrasto con la Costituzione sono proprio quelle che Codesto Ecc.mo Collegio è chiamato ad applicare ai fini della delibazione sulla questione "concreta" sottoposta dal sottoscritto patrocinio.

Invero, la controversia investe, in via immediata, sia la delibera dell'Atto oggetto di impugnativa, sia la costituzione dell'Autorità che detta delibera ha adottato, avvenuta ad opera della L.R.T. n. 69/2011.

È di tutta evidenza, infatti, che senza la costituzione, in sede legislativa regionale, della Autorità per il Servizio di Gestione Integrata dei rifiuti urbani "Ato Costa", la delibera impugnata non avrebbe ragione di esistere.

***Sulla sussistenza del presupposto della non manifesta infondatezza***

Sussiste anche l'ulteriore presupposto indefettibile e, cioè, quello della "non manifesta infondatezza".

La scelta operata dalla Regione Toscana con la L.r.t. 69/2011, segnatamente con gli artt. 31 e 32, si presenta infatti lesiva delle competenze legislative esclusive statali sancite dall'art. 117 secondo comma lettere e), p) e s) Cost. in riferimento ai parametri interposti rappresentati dall'art. 2 co. 186 *bis* della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (disposizioni per lavorazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2010) inserito dall'art. 1 comma 1-quinquies del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locale e regioni) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010 n. 42 e dall'art. 19 del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 che ha modificato l'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

L'art. 2 co. 186 bis L. 191/09 ha previsto che *“Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni...Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”*.

In virtù di tale disposizione le regioni avrebbero dunque dovuto riallocare le funzioni già di competenza delle Comunità di Ambito nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Con l'art. 19 del d.l. 95/12 il legislatore nazionale ha poi collocato *l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi* tra le funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. p).

La regione Toscana, in violazione delle previsioni nazionali, ha istituito un ente autonomo dotato di personalità giuridica perfettamente sovrapponibile a quello previsto dall'art. 201 Codice dell'Ambiente che la legge n. 191/09 aveva abrogato e strutturato alla stregua di un consorzio di funzioni cui necessariamente si ricollega la titolarità di funzioni che, secondo le norme statali dovevano restare ai Comuni.

L'art. 31 della L.R.T. 69/2011 si pone pertanto in contrasto con l'art. 2 commi 186 e 186 bis della L. 191/09 e viola quindi l'art.117 Cost. comma 1 e 2 lett. p) e s) che riserva alla competenza esclusiva dello Stato le materie delle funzioni fondamentali dei comuni e dell'ambiente cui il settore dei rifiuti appartiene.

A questo riguardo si vedano Corte Cost. n. 246/09 e Corte Cost. n. 128/2011 ove si legge: *“Con la sentenza n. 246 del 2009, questa Corte ha affermato che la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale. Tale disciplina attiene alla tutela della concorrenza, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato; attiene, allo*

*stesso tempo, alla tutela dell'ambiente, perché l'allocazione delle competenze sulla gestione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare l'uso delle risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa «come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (nello stesso senso, sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007).*

In virtù delle disposizioni nazionali dunque i Comuni sono titolari della funzione amministrativa in materia di gestione dei rifiuti che devono essere esercitate dagli stessi.

Peraltro, di recente, in fattispecie sovrapponibile a quella sottoposta alla cognizione di codesto Ecc.mo Collegio, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 32/2015 ha acclarato che: *“Come questa Corte ha avuto modo di affermare, ai sensi del terzo periodo del comma 186-bis dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 (inserito dall'art. 1, comma 1-quinquies, del d.l. n. 2 del 2010) «alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle sopresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), “nel rispetto dei princípi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato. Da ciò deriva, in particolare, che, in base alla normativa statale, la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO» poiché «la normativa statale non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII e che stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione)» (sentenza n. 62 del 2012).*

La Corte, dunque, ha, non solo confermato che le materie in argomento (servizio idrico integrato e rifiuti) non possono che essere ricondotte nell'ambito della tutela dell'ambiente (con le conseguenze in ordine alla competenza più volte acclamate), ma si è spinta fino ad inquadrare negli schemi della tutela dell'ambiente anche la sfera prettamente gestoria del servizio. Ciò, peraltro, a ben guardare, in modo del tutto

conforme a quanto statuito in precedenza. Difatti, il Giudice delle leggi ha storicamente richiamato la lett. s) del secondo comma dell'art. 117, Cost., in funzione di ulteriore supporto della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia in oggetto, affermando, ad esempio nella sentenza n. 249/2009, che *“l’allocazione all’Autorità d’ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l’uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della ‘biosfera’ intesa come ‘sistema’ [...] nel suo aspetto dinamico”*.

Per quel che riguarda i rapporti ed i confini tra le due sfere di competenza richiamate, sembrerebbe che la Corte ascriva indistintamente la medesima disciplina sia alla tutela della concorrenza sia alla tutela dell’ambiente. A tal proposito, infatti, la Consulta afferma che *“[...] la disciplina tesa al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, demandando ad un’unica Autorità preposta all’ambito le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del SII, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza [...] Al tempo stesso, la disciplina in esame rientra nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente [...]”* (Sent. 32/2015, punto 7 del considerato in diritto) per le ragioni di razionalizzazione delle risorse.

Appurato che la materia in oggetto rientra negli ambiti di competenza esclusiva statale relativa alla tutela della concorrenza e alla tutela dell’ambiente, si deve osservare come una simile riserva sia *“potenzialmente comprensiva [...] sia della potestà legislativa di principio e di dettaglio, sia della potestà regolamentare, salvo delega alle Regioni: ciò non può che significare che la normazione statale a tutela della concorrenza [e dell’ambiente], a prescindere dalla materia su cui andrà ad incidere deve essere autosufficiente, non limitarsi ad affermare principi da affidare per lo svolgimento e l’applicazione al legislatore regionale”* (Buffoni).

Ciò vuol dire che *“se il legislatore statale rimanesse inerte le Regioni sarebbero certamente legittimate a legiferare in materia di servizi pubblici regionali e locali introducendo la concorrenza nei limiti e nelle forme che ritenessero opportuni, salvo confrontarsi con il Trattato e il diritto derivato e con le regole discendenti dalla stessa Costituzione italiana. Se invece il legislatore interviene a tutela della*

*concorrenza, non vi è dubbio che, salve le obiezioni di costituzionalità o di violazione del Trattato, le Regioni dovrebbero adeguarsi alle scelte discrezionalmente compiute dal legislatore nazionale. Il significato della riserva di competenza allo Stato in materia di concorrenza è precisamente quello di ottenere l'uniformità della disciplina" (Vigneri).*

In altri termini, in presenza di un "vuoto" legislativo circa le forme di gestione dei servizi pubblici locali, gli unici limiti con i quali le regioni debbano confrontarsi siano i principi costituzionali e di diritto europeo.

Alla luce di tutto quanto innanzi dedotto, è palese ed inconfutabile la illegittimità costituzionale della normativa regionale *de qua*, giacchè, la Regione Toscana, reintroducendo modalità gestorie abrogate dal legislatore nazionale, ha eluso la volontà di quest'ultimo in palese violazione di quanto disposto dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei principi enucleati dalla Corte costituzionale innanzi richiamati.

#### **NEL MERITO**

**1) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione di legge, eccesso di potere nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, recepisce con argomentazioni insufficienti e contraddittorie un quadro conoscitivo relativo alla produzione di rifiuti ove, alla stregua di esigenze sopravvenute, vengono invece prospettate produzioni di rifiuti nel periodo 2012/2020 del tutto prive di fondamento, non veritiere**

La delibera assembleare ATO Costa n. 11 del 6/7/2015 con cui è stato approvato l'aggiornamento del Piano Straordinario ai sensi degli artt. 27 e 27 bis l.r. 61/07 presta il fianco a numerose e penetranti censure.

Con questo primo motivo se ne contesta l'illegittimità per eccesso di potere in ragione della manifesta illogicità e contraddittorietà delle argomentazioni che supportano il quadro conoscitivo e le proiezioni di produzione di rifiuti all'anno 2020 poste a base della pianificazione del fabbisogno impiantistico dell'Ambito.

Questo quanto si legge nel Piano Straordinario:

A pag. 8 par. 1.1 rubricato “*Individuazione degli scenari evolutivi della produzione dei rifiuti*” viene dato conto che gli anni 2013, 2016 e 2020 sono assunti come riferimento per la determinazione dei fabbisogni attesi di gestione dei rifiuti.

La produzione di rifiuti 2013, determinata sulla base dei dati certificati dall’Agenzia Regionale Recupero Risorse, è indicata in complessive 789.199 t.

Il valore del 2020 è invece basato sulla proiezione tendenziale della produzione rifiuti definita dalla Proposta di Piano regionale per l’ATO Costa, che ipotizza una sostanziale stabilizzazione sui valori del 2011, mentre il valore del 2016 è dichiarato come stimato *ricostruendo la dinamica dei rifiuti* nel periodo 2010/2020 in funzione delle *dinamiche macroeconomiche*”.

Poste queste premesse il Piano dà tuttavia espressamente atto:

- *che le dinamiche della produzione rifiuti sono in letteratura tradizionalmente associate alle dinamiche demografiche e macroeconomiche;*
- *che in anni più recenti è emersa l’evidenza di cambiamenti significativi nella generazione dei rifiuti in funzione di cambiamenti nei prodotti e nei comportamenti di consumo...*
- *che nel corso dell’ultimo decennio si è reso evidente sia a scala nazionale che internazionale un disaccoppiamento tra variabili macroeconomiche e produzione dei rifiuti...*
- *che in Europa si è registrata una pressoché generalizzata riduzione di produzione di rifiuti per unità di reddito...*
- *che anche nel contesto dell’ATO tale tendenza appare manifesta<sup>2</sup>.*
- *che nel periodo 2004/2012 è stata registrata una riduzione del 9% di rifiuti per milione di euro prodotto.*
- *che “Le determinanti di questo fenomeno, finora non adeguatamente indagate,*

---

<sup>2</sup> atteso che mentre nel quadriennio 2000/2004 a fronte di un incremento del valore aggiunto del 3,3% si era registrata una crescita nella produzione dei rifiuti superiore al 10%, nel successivo periodo 2004/2008 a fronte di una crescita del valore aggiunto del 7% si era registrata una assoluta stazionarietà della produzione dei rifiuti e anche nel periodo della recessione l’andamento produzione rifiuti aveva registrato una contrazione (-9,8% ) significativamente superiore alla riduzione del PIL (-4,3%).

*possono essere numerose...*"

La sintesi del percorso argomentativo svolto nel Piano è che la stima al 2020 sulla produzione dei rifiuti, posta dalla previsione del Piano regionale, fonda sui seguenti punti:

- a) la proiezione al 2020 definisce come ipotesi di pianificazione una stabilizzazione dei rifiuti sul livello di produzione di rifiuti sui valori 2011 che, di fatto, equivale ad una riduzione dei rifiuti per unità di PIL e pro capite perchè nel periodo 2014/2020 è attesa una dinamica di crescita di popolazione e consumi;
- b) registrato il fenomeno di riduzione del 9% dell'intensità di rifiuto per ogni milione di euro prodotto in otto anni, la produzione di rifiuti assunta a base dal piano regionale si raggiunge ipotizzando una crescita del PIL pari a circa il 14% nel periodo 2012/2020.

Un ragionamento, rispettoso delle evidenze di cui lo stesso Piano da conto, avrebbe invece dovuto essere così articolato:

- a) il *disaccoppiamento tra variabili macroeconomiche e produzione rifiuti* registrato a livello nazionale ed internazionale e lo stesso andamento nella produzione rifiuti nell'area dell'ATO a far data dal 2000 dimostrano che non è possibile trarre dalle proiezioni del PIL alcun genere di indicazione circa l'andamento della produzione di rifiuti;
- b) il dato di produzione rifiuti del 2011, preso a base nella proposta del piano regionale, non può essere assunto come riferimento per il 2020 perchè, essendo più alto rispetto a quello dei due anni successivi, invertendo falsamente i termini, porta a configurare un *trend* di produzione in crescita dei rifiuti quando i dati ufficiali<sup>3</sup> dimostrano inequivocabilmente che, a partire dal 2006 (ad eccezione del rimbalzo del 2010), la tendenza della produzione è invece costantemente orientata al ribasso;
- c) la stima al 2020 è comunque smentita dalla registrata riduzione del 9% nel

---

<sup>3</sup>

Consultando il sito dell'Agenzia Regionale Recupero Risorse, si può registrare nel periodo 2006/2013, con l'unica eccezione del 2010 (irrelevante a fini statistici), una netta tendenza alla progressiva riduzione di rifiuti che porta nel complesso ad una differenza di quasi 120.000 tonnellate destinata ad arrivare nel 2015 a 137.000 tonn. (*doc. 1*).

Uno scostamento di 146.384 tonn. si ritrova anche tra la previsione di rifiuti attesa nel 2012 dall'originario piano straordinario del 2009 e la quantità di rifiuti poi effettivamente prodotta (*doc. 2*).

periodo 2004/2012 dell'intensità di rifiuti per unità di milione prodotto (e dunque in valori assoluti) che non può trovare una forma di compensazione in una crescita del PIL (né del 14% né di altri valori) sia perché una tale ipotesi non è logicamente consentita in virtù di quanto già detto al punto a), sia perché nel quadriennio 2004/2008 ad un 7% di crescita del PIL era comunque corrisposta una crescita di rifiuti pari a 0 e sia, infine, perché, pur anche superando le due osservazioni appena mosse, le stime di crescita del PIL ipotizzate dal DEF 2014 e dal FMI (rispettivamente del 9,4 % e del 5,2%) sono assai lontane da quel valore e non consentono pertanto di supportare in alcun modo quella prospettiva.

- d) in virtù di quanto precede anche il dato previsionale al 2016, *“determinato ricostruendo la dinamica dei rifiuti nel periodo 2010 - 2020 in funzione delle dinamiche macroeconomiche”* perde ovviamente d'ogni validità.

Le conclusioni cui un iter logico corretto avrebbe dovuto condurre sono dunque di tutta evidenza.

Per poter utilizzare le proiezioni di cui alla tab. 1 di pag. 8 in sede di pianificazione di impianti, ATO avrebbe dovuto spiegare con estrema chiarezza in che modo era possibile superare gli ostacoli o disattendere le implicazioni connesse alle circostanze appena riportate.

In difetto, unica soluzione possibile era la redazione di una tabella finale in cui la stima al 2020 della quantità di rifiuti, totalmente affrancata dalle previsioni del PIL, avrebbe dovuto essere la proiezione a quella data dell'ultimo dato effettivo disponibile (ovvero il valore registrato nel 2013) determinata tenendo conto della media delle percentuali di decremento registrate nei sette anni precedenti (uguale periodo).<sup>4</sup>

L'Autorità sceglie invece una terza via.

---

<sup>4</sup> Va contestato a questo riguardo quanto affermato a pag. 12 del Piano aggiornato ove è scritto che ai fini delle stime sono state assunte le quantità di rifiuti prodotti del 2012 non disponendosi di dati recenti e affidabili, idonei alla caratterizzazione delle differenze territoriali per due ordini di ragioni.

La prima ragione è che la stima del 2020 è basata sui dati del 2011 e non su quelli del 2012. La seconda ragione è che ATO avrebbe comunque potuto disporre di dati aggiornati, dettagliati e affidabili circa le quantità di rifiuti prodotti relativi agli anni successivi al 2012 semplicemente acquisendo dagli enti territoriali che lo compongono i MUD che ogni comune è tenuto a depositare presso le Camere di Commercio entro il 30 Aprile di ogni anno (*si veda in proposito la legge 25 gennaio 1994, n. 70, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 31 gennaio 1994, recante norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale*).

Consapevole che la stima al 2020 non è compatibile con i dati ed i limiti che un ragionamento logico imporrebbe, tenta di aggirare l'ostacolo assumendo che la proiezione dei rifiuti della proposta del piano regionale, *doverosamente recepita... è in ogni caso da ritenersi sostanzialmente cautelativa ai fini della stima dei fabbisogni di trattamento e smaltimento...*” e ribadendo a pag. 28 che *"l'ipotesi di base del Piano Regionale Rifiuti e Bonifiche, assunta dal presente Piano, potrebbe sovrastimare l'effettiva produzione di rifiuti e non considerare l'ulteriore riduzione di rifiuti (...) per l'effetto di sistemi di raccolta domiciliare e tariffazione puntuale."*

L'escamotage utilizzato nel Piano non è tuttavia assolutamente in grado di superare l'alternativa sopra prospettata non essendo nemmeno lontanamente ipotizzabile che un ragionamento correttamente impostato consenta di assumere a fondamento di una stima dati smentiti da fonti ufficiali salvo compensare poi i consapevoli errori di proiezione che così si generano con l'assunto che la valutazione è cautelativa.

La proiezione al 2020 doveva comunque essere operata nel rispetto ed in linea con i valori ed i dati, anche di tendenza, disponibili.

Una volta eseguita correttamente la stima, nulla avrebbe impedito di adottare, in via cautelativa, una stima diversa e maggiore.

Per far ciò occorreva tuttavia dare conto motivatamente e dei presupposti che consigliavano di operare in tal senso e della stessa entità dello scostamento che rispetto a quel valore si riteneva di apportare.

Così come ha fatto invece, ATO invece, non solo ha disatteso arbitrariamente ed immotivatamente i dati di cui disponeva, ma ha pure omesso di indicare le ragioni che l'avrebbero indotta ad adottare una soluzione cautelativa, con la conseguenza che la proiezione sulla produzione dei rifiuti al 2020 cui perviene e che poi utilizza come presupposto per la pianificazione del fabbisogno impiantistico è al tempo stesso palesemente errata e sprovvista di motivazione.

A quanto sin qui considerato si aggiunga infine un ultimo breve ordine di considerazioni.

Si legge a pag. 8 che la proiezione al 2020 terrebbe conto dell'*attesa dinamica di crescita della popolazione*.

Basta consultare i dati demografici ufficiali per riscontrare il manifesto infondamento

anche di questo argomento.

Dal sito web <http://demo.istat.it/index.html> (**doc. 3**) si evince infatti che nel periodo 2009/2014 la popolazione residente nel territorio di ATO Costa è cresciuta del 1,86%.

Il Piano si limita a dare pressoché come certa una *dinamica attesa di crescita della popolazione*; nulla dice tuttavia nè in ordine alla percentuale di quella attesa di crescita nè sulle ragioni che potrebbero far ipotizzare nel periodo 2015/2020 un *trend* diverso rispetto al quinquennio precedente.

Basta riflettere sulle implicazioni logiche connesse a queste premesse per comprendere immediatamente che se nel quinquennio 2009/2014 ad un tasso di crescita della popolazione del 1,86% è corrisposta una diminuzione dei flussi, per poter ipotizzare nel quinquennio successivo un incremento, in valori assoluti, della produzione di rifiuti è necessario indicare e motivare un tasso di crescita della popolazione maggiore; diversamente ogni prospettazione in tal senso è *ex se* del tutto infondata.

Acclarato anche quest'ultimo passaggio non resta che trarre le conclusioni a questo punto scontate.

L'illegittimità della delibera ATO Costa n. 11/15 non sembra revocabile in dubbio.

Emerge in modo netto, dalle circostanze enunciate, la convinzione che la proiezione dei rifiuti al 2020 operata dal Piano sia smentita in modo talmente macroscopico da circostanze di cui il Piano stesso dà conto, da rendere assai difficile, per non dire impossibile, pensare che chi lo ha materialmente predisposto, e per esso l'Assemblea di ATO Costa che lo ha fatto proprio con l'approvazione, non fosse pienamente consapevole della erroneità del percorso logico seguito.

Il conflitto che si registra tra le conclusioni tratte e quelle cui invece il Piano sarebbe dovuto pervenire sulla base di un ragionamento logico corretto è così marcato da indurre a credere che il quadro conoscitivo, con una indebita inversione di priorità, sia stato predisposto in funzione del fabbisogno impiantistico che si voleva pianificare.

Si è di fatto partiti dagli impianti esistenti e da quelli che si volevano realizzare per disegnare un insieme *ad hoc* di fantomatiche "esigenze sopravvenute" dirette a

giustificare ciò che altrimenti non avrebbe avuto ragion d'essere.

Quale che sia la genesi di questo percorso, certo è comunque che pesantissimi sono i risvolti sul piano economico, territoriale e sociale che da esso scaturiscono e che sono destinati a riversarsi sulla comunità dell'ambito per i prossimi decenni.

Una pianificazione degli impianti non supportata da reali esigenze costituirà infatti un inevitabile disincentivo al perseguimento degli obiettivi strategici di prevenzione, riduzione e differenziazione dei rifiuti (perché quando gli impianti sono realizzati, specie le discariche ed i termovalorizzatori, si genera automaticamente un interesse a farli funzionare a pieno regime), comporterà un inevitabile aumento di costi per la collettività che si ritroverà in bolletta gli oneri di realizzazione di impianti inutili e, ultimo, ma non per ultimo, determinerà forse il peggior uso possibile del territorio le cui ricadute negative in termini di ambiente, turismo e benessere sono talmente evidenti da non meritare neppure di essere menzionate.

L'annullamento della delibera che qui si invoca è l'unico mezzo che può scongiurare un simile scenario.

**2) Illegittimità della delibera ATO Costa n 5 del 6/7/15 per violazione della legge regionale Toscana 30/2014 nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, recepisce un quadro conoscitivo relativo alla produzione di rifiuti che per supportare una proiezione di crescita dei rifiuti nel periodo 2012/2020 assume a riferimento della stima dati obsoleti e fuorvianti**

La scelta di adottare nel quadro conoscitivo una soluzione che sovrastima in modo aprioristico l'effettiva produzione di rifiuti si presenta illegittima oltre che per eccesso di potere anche per manifesto contrasto con la L.R. Toscana n. 30/2014.

Il fondamento della censura è di tutta evidenza se si considera che nel preambolo della citata legge il legislatore regionale aveva precisato in modo inequivocabile che la modifica e l'aggiornamento dei piani straordinari già approvati e sulla cui base viene affidato il primo servizio, trovava la sua ragion d'essere nella finalità *di tener conto di tutte le esigenze sopravvenute, con particolare riferimento al fabbisogno impiantistico* ed all'art. 1 aveva poi sottolineato come tale facoltà fosse utilizzabile

da parte delle Autorità solo ove l'aggiornamento fosse *indispensabile ai fini dell'espletamento delle procedure di gara.*

Questo essendo lo scopo dell'aggiornamento dei Piani Straordinari è evidente che il quadro conoscitivo del Piano approvato con la delibera oggetto di impugnazione avrebbe dovuto rappresentare le esigenze effettive e, dunque, tener conto necessariamente dei dati più recenti posto che solo in tal modo l'adeguamento ai fini del fabbisogno impiantistico rispetto alla pianificazione operata nel 2009 avrebbe avuto una sua ragion d'essere.

A dispetto di ciò il P.S., come ampiamente illustrato nel primo motivo di ricorso, altera le proiezioni utilizzando dati non solo risalenti a quattro anni prima ma di appena due anni successivi a quelli utilizzati nel Piano originario.

E' perciò di tutta evidenza che uno strumento di aggiornamento la cui pianificazione fonda su simili premesse non può non tradire apertamente le funzioni ed il ruolo assegnatogli dalla legge regionale.

**3) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione della direttiva CE 2008/98, della Risoluzione del Parlamento Europeo COM (2014) 398, recepita dalla XIII Commissione permanente del Senato con il doc. XVIII n. 80 e del Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti e comunque eccesso di potere nella forma della insufficienza della motivazione nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, recepisce un quadro conoscitivo relativo alla produzione di rifiuti che ipotizza una proiezione di crescita nel periodo 2012/2020 in contrasto con gli indirizzi comunitari**

La sovrastima nella produzione rifiuti al 2020, stando a quanto assunto nel Piano (pag. 9) e già ricordato nel primo motivo, per poter essere attendibile presuppone necessariamente una previsione di crescita del PIL pari a circa il 14%.

Con il presente motivo si censura che il Piano abbia assunto il PIL quale parametro per la formulare la proiezione sulla produzione dei rifiuti trascurando così totalmente il fatto che l'unità di misura "**Produzione per unità di PIL**", sebbene utilizzata nella pianificazione nazionale, non è conforme alle indicazioni comunitarie e segnatamente alla direttiva CE n. 2008/98 (art. 29 comma 2), che sulla scia dell'articolo 8 della

decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio istitutiva del Sesto Piano di Azione Ambientale, ha disposto espressamente il disaccoppiamento della produzione di rifiuti rispetto alla crescita economica e previsto la riduzione *tout court* della produzione di rifiuti.

Questo significa che, in base alla citata Direttiva CE, i rifiuti devono diminuire in termini assoluti, ovvero a prescindere dall'andamento del PIL.

Nè, per confutare il pieno fondamento di quanto appena assunto, potrà invocarsi il comma 3 dell'art. 29 in virtù del quale agli stati membri è consentito di *"fissare gli appropriati specifici parametri qualitativi o quantitativi per le misure di prevenzione dei rifiuti, adottate per monitorare e valutare i progressi realizzati nell'attuazione delle misure e possono stabilire specifici traguardi e indicatori qualitativi o quantitativi, diversi da quelli menzionati nel paragrafo 4, per lo stesso scopo."*

E' infatti chiaro che dal disposto il disaccoppiamento della produzione rifiuti rispetto alla crescita economica, di cui il PIL costituisce l'indicatore base, si evince la chiara volontà del legislatore comunitario di intendere una riduzione complessiva e in termini assoluti della produzione dei rifiuti.

A ciò si aggiunga che l'indirizzo espresso nella Direttiva è stato ulteriormente ribadito nella Risoluzione del Parlamento Europeo COM (2014) 398 *"Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti COM (2014) 398 (doc. 4)*, pagina 12, punto 3.3.: *"la priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti"*. Tale Risoluzione è stata recepita dalla già citata Risoluzione del Senato Doc. XVIII n. 80.

Altro riscontro in tal senso si trova poi nella prima relazione annuale di aggiornamento del Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (*doc. 5*) ove è sottolineato (pag. 7) che scopo prefissato dall'art. 29 della Direttiva 98/2008/CE è quello di *"dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti"* (formula, si noti, esattamente identica è ripetuta nella lett. r co. 3 art. 199 del TUA).

In quella relazione viene anche menzionata (par. 2.3.2 pagg. 19 e 20) l'approvazione, avvenuta il 19 novembre 2014 da parte della XIII Commissione Permanente del

Senato, della citata Risoluzione Doc. XVIII n. 80 in cui è affrontata *la questione della strategicità non solo ambientale ma economica di un uso davvero efficiente delle risorse* e viene indicata la possibilità di interventi normativi finalizzati fra l'altro a:

- *penalizzare fiscalmente i beni non riciclabili, in particolare attraverso una tassa sui beni "usa e getta" con l'obiettivo di una loro progressiva riduzione (con la sola esclusione dei prodotti igienico-sanitari).*
- *definire l'obsolescenza programmata (ovvero la prassi industriale di fissare per un oggetto una durata o un numero di utilizzi predeterminati) una truffa a danno dei consumatori.*
- *incrementare fino al 50% la riduzione degli alimenti persi o sprecati, attraverso il mercato del "last minute" e la promozione di una adeguata cultura alimentare.*

Nel contesto sinora delineato non può non essere richiamato il protocollo d'intesa (**doc. 6**) tra il Ministero dell'Ambiente, l' ANCI e l'associazione sprecozero.net, sottoscritto a Bologna il 24 Novembre 2014, nell'ambito della conferenza "*Stop food waste, feed the Planet*", con l'obiettivo di sostenere l'azione dei Comuni verso la costruzione di una rete per lo scambio e la condivisione di risorse, esperienze e buone pratiche contro lo spreco alimentare.

In linea con i provvedimenti vigenti sinora richiamati è infine il caso di sottolineare che il Piano Straordinario non ha tenuto nella minima considerazione neppure la proposta di direttiva comunitaria COM (2014) 397 (**doc. 7**), attualmente in corso di approvazione e contenente modifiche alla vigente direttiva quadro sui rifiuti, la direttiva imballaggi (94/62/CE) e la direttiva discariche (1999/31/CE).

Tale omissione (ma il ragionamento vale, ovviamente, a maggior ragione per le Direttive vigenti) si presenta indicativa di una carenza di istruttoria di non poco momento non essendo concepibile che un ente funzionalmente istituito per governare nel proprio ambito la gestione integrata del servizio dei rifiuti abbia potuto ignorare, in sede di stima sulle future produzioni, i contenuti di una proposta di Direttiva comunitaria che, pur non vincolante, è tuttavia destinata ad incidere in tempi brevi in modo rilevante sui flussi, tenuto conto che gli obiettivi ivi previsti sono costituiti dal:

- *raggiungimento della quota del 70% di riciclaggio dei rifiuti urbani entro il 2030*
- *raggiungimento della quota del 80% di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, e con obiettivi particolari per materiale specifico usato (il 90% della carta entro il 2025; il 60% della plastica e l'80% del legno, ma anche il 90% di metalli ferrosi, alluminio, vetro entro il 2030);*

- totale eliminazione entro il 2025 degli smaltimenti in discarica;
- riduzione del 30% dei rifiuti alimentari entro il 2025;
- garanzia della completa tracciabilità dei rifiuti pericolosi.

**4) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione degli artt. 197 e 199 co. 3 lett. r) del Codice dell'Ambiente nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, recepisce un quadro conoscitivo relativo alla produzione di rifiuti che, nell'ipotizzare una proiezione di crescita nel periodo 2012/2020, non tiene conto del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**

L'art. 199 co. 3 lett. r) del Codice dell'Ambiente prevede: *"I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate. Il programma fissa anche gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori."*

Il Piano Straordinario confligge con la citata disposizione perchè non solo non recepisce gli obiettivi del PRRB in materia di prevenzione ma dedica al tema un'unica pagina (pag. 134) assai generica ed estremamente stringata in cui difetta ogni previsione in ordine agli obiettivi concreti che l'ATO intende perseguire.

Il rilievo che assume la censura in parola è di tutta evidenza, tenuto conto oltre tutto della funzione programmatoria del Piano e della posizione prioritaria assegnata dall'art. 179 Codice Ambiente alla prevenzione, e non richiede pertanto particolari digressioni per essere avvalorata.

**5) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione della normativa nazionale e comunitaria nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, recepisce un quadro conoscitivo relativo alla produzione di rifiuti che ipotizza una proiezione di crescita nel periodo 2012/2020 in cui non si tiene conto della riduzione della frazione**

### alimentare

I rifiuti alimentari sono una parte importante dei rifiuti organici, i quali a loro volta costituiscono mediamente il 35% dei rifiuti urbani (vedasi rapporto annuale rifiuti urbani ISPRA *doc. 8*).

La riduzione nel prossimo futuro di questa tipologia di rifiuto è pressoché certa essendo espressamente prevista nella risoluzione della Commissione Europea n. 2014/398 nonché oggetto del Piano Nazionale per la Riduzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS).

Al di là della valenza vincolante o meno di cui tali prescrizioni possano essere dotate, è comunque evidente che un Piano Straordinario destinato a costituire la base indispensabile ai fini dell'espletamento delle procedure di gara per l'affidamento del servizio non può non tenere di conto di esse, quanto meno in termini di prospettiva.

La carenza qui denunciata inficia perciò in modo rilevante le argomentazioni addotte nel quadro conoscitivo a supporto della stimata produzione rifiuti al 2020.

**6) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione dell'art. 197 del TUA e art. 27 bis l.r. Toscana 61/2007, per violazione di legge nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, configura una pianificazione del fabbisogno impiantistico in contrasto con l'art. 197 del Codice dell'Ambiente**

L'aggiornamento del Piano Straordinario aveva quale scopo quello di consentire all'ATO di aggiornare il fabbisogno impiantistico in ragione delle esigenze sopravvenute rispetto al 2009.

Con il presente motivo si intende censurare l'illegittimità del Piano Straordinario per manifesta violazione dell'art. 197 del Codice dell'Ambiente.

Nel prospetto che, per comodità di lettura del Collegio (*doc. 9*) si allega, è riportato il confronto, provincia per provincia, tra la grande impiantistica prevista nel Piano del 2009 e quella prevista nel Piano aggiornato del 2015.

Dall'esame della scheda si evince chiaramente che l'ATO Costa era e rimane un sistema di gestione dei rifiuti fortemente sbilanciato sulle discariche.

Sotto questo profilo il nuovo piano nulla cambia rispetto a quello del 2009.

Nonostante la diminuzione del numero di impianti l'ampliamento della discarica di Peccioli è, infatti, da sola sufficiente a determinare un consistente aumento di volumetrie (più di un milione di metri cubi), che oltre a non trovare giustificazione di sorta nei dati previsionali corretti, evidenzia comunque una politica della gestione dei rifiuti in contrasto con la gerarchia dettata dall'art. 179 co. 1 del Codice dell'Ambiente, così come modificato dalla L. 205/2010.

**7) Illegittimità della delibera ATO Costa n. 11 del 6/7/15 per violazione dell'art. 197 del TUA e art. 27 bis Lr. Toscana 61/2007, eccesso di potere nella forma per difetto di istruttoria, contraddittorietà ed insufficienza della motivazione nella parte in cui, approvando l'aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e 27 bis della l.r. 61/2007, pianifica il fabbisogno impiantistico sulla base di un quadro erroneamente carente circa gli impianti esistenti**

Il Piano del 2014 non comprende tutti gli impianti attualmente disponibili sul territorio nè fornisce spiegazione alcuna sul criterio osservato per il loro inserimento (si trovano infatti elencati sia impianti privati - Costa Mauro - sia impianti di aziende private partecipate dai comuni).

Rimangono fuori dal Piano grandi impianti sebbene già autorizzati al trattamento dei rifiuti urbani quali a titolo esemplificativo l'impianto di selezione meccanica Lonzi Metalli di Livorno (97.800 t./anno rifiuti non pericolosi e 5.000 t./anno rifiuti pericolosi) o la CSS Energy di Lucca (impianto di produzione di combustibile da rifiuti 100.000 t. anno) la Belvedere s.p.a. di Peccioli (72.000 ton. anni trattamento meccanico biologico) la Ecoacciai s.p.a di Pontedera (trattamento meccanico 220.000 t. anno) e la Revet di Pontedera (selezione materiale plastico con trattamento di 90.000 t./anno).

La circostanza è da ritenersi pacifica essendo agevolmente verificabile presso banca dati Sira / Arpat (**doc. 10**).

Questa inspiegabile carenza si presenta già di per sé sufficiente ad integrare una manifesta illegittimità del Piano Straordinario quale strumento finalizzato a predisporre la pianificazione del fabbisogno impiantistico.

E' di tutta evidenza infatti che la funzione che il Piano è destinato ad assolvere non

può che risultare falsata dalla incompletezza del quadro conoscitivo degli impianti esistenti.

La lacuna ora contestata è poi ulteriormente aggravata dalla previsione contenuta a pag. 28 in cui è espressamente riconosciuta al gestore la facoltà di ricorrere ad impianti privati, non solo *"nelle more della realizzazione degli impianti di cui ai punti c) ed e)"*, ma anche ***tutte le volte che sia "economicamente ed ambientalmente più vantaggioso"*** ed a pag. 75 aggiunge anche che *"anche a fronte dei ritardi nella realizzazione degli impianti di trattamento meccanico biologico si renderà necessario, per non bloccare l'avvio delle raccolte differenziate ricorrere, per un periodo transitorio, a impianti fuori ATO e/o impianti "di mercato" (impianti di privati).*

A prescindere dal fatto, pur assai rilevante in sé, che per il periodo "transitorio" citato a pag.75 non è fissata una durata massima, l'aspetto più eclatante che rende palesemente illegittimo lo strumento di pianificazione è che le due previsioni appena riportate finiscono per mettere in discussione la funzione stessa che il Piano Straordinario è chiamato ad assolvere ai sensi dell'art. 27 bis co. 1.

Dato atto infatti che la possibilità di aggiornamento del Piano era espressamente subordinata alla condizione di una indispensabilità dello strumento ai fini dell'espletamento della gara, è di tutta evidenza la vacuità, ergo la totale inutilità ai fini dell'affidamento del servizio, di una pianificazione che non soltanto considera solo una parte degli impianti esistenti ma che al contempo riconosce al gestore la facoltà di ricorrere, a suo insindacabile giudizio, agli impianti di mercato ogni qual volta lo ritenga opportuno.

E' vieppiù innegabile che uno strumento di pianificazione così conformato se da un lato tradisce palesemente le previsioni in virtù delle quali avrebbe dovuto essere redatto, dall'altro implica una totale e palese distorsione delle modalità con cui l'Ente avrebbe dovuto essere esercitare la propria funzione.

L'eccesso di potere si manifesta in questo contesto in tutta la sua portata come deviazione del potere da quei principi generali stabiliti dal legislatore, come la

correttezza, la buona fede o la diligenza.

#### In via cautelare

La fondatezza delle ragioni che supportano sia la sollevata questione di illegittimità costituzionale degli art. 31 e 32 della legge regionale n. 69/11 sia il merito del ricorso evidenziano la piena sussistenza, ai fini cautelari, del *fumus boni juris*.

Quanto alla ricorrenza del presupposto del danno grave ed irreparabile, si ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

La delibera oggetto di impugnativa non è provvedimento *ex se* suscettibile di produrre danni gravi ed irreparabili.

Avendo ad oggetto l'approvazione di un Piano Straordinario è evidente che essa non è idonea a dispiegare in modo diretto alcun genere di effetto pregiudizievole.

Ciò non significa tuttavia che dalla sua esecutività non discendano nocuenti che giustificano l'adozione di un provvedimento cautelare sia pure, in ipotesi, nella forma prevista dal co. 10 dell'art. 55 CPA.

Il Piano Straordinario, come espressamente considerato nella delibera ATO Costa n. 13 del 1/12/2014 (*doc. 11*) con cui è stata adottata la proposta di aggiornamento del Piano Straordinario rappresenta infatti un "...documento determinante per definire ciò che il nuovo gestore dovrà realizzare e gestire, il relativo quadro degli investimenti e la connessa ricaduta tariffaria...".

In ATO Costa la procedura di gara è stata indetta con bando pubblicato a seguito di delibera assembleare n. 3 del 23 febbraio 2011 con la quale era stato stabilito di individuare, quale forma di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio, la società mista avente le caratteristiche di cui all'art. 23 bis co. 2 lett. b) del d.l. 112/08 e del d.p.r. 168/10.

L'art. 2 del disciplinare (*doc. 12*) prevedeva che la gara per la selezione del socio privato sarebbe stata suddivisa in cinque fasi distinte e consequenziali tra loro:

- a. fase di manifestazione di interesse
- b. fase della *due diligence*
- c. fase del dialogo competitivo
- d. fase di presentazione dell'offerta
- e. *closing e signing*

Come si evince testualmente anche dalla delibera ATO Costa n. 13/14 la fase della *due diligence* si è conclusa il 27 giugno 2014 sicchè all'avvio della successiva fase del cosiddetto Dialogo Competitivo ai concorrenti dovrà essere fornito il Piano Straordinario aggiornato.

In questa terza fase di gara, non ancora avviata, i concorrenti, siccome previsto dall'art. 7 co. 3 del disciplinare di gara, vengono chiamati a discutere il progetto tecnico di organizzazione e svolgimento dei servizi ricompresi nel perimetro di affidamento.

Non occorre certo dilungarsi in approfondite analisi per comprendere il ruolo fondamentale che svolge, in sede di Dialogo Competitivo, il Piano Straordinario rappresentando esso, specie per ciò che riguarda il quadro conoscitivo dei flussi e della tipologia dei rifiuti, il punto di riferimento prioritario per la organizzazione dell'intero servizio.

Evidenti sono perciò le ragioni che dovranno indurre il Collegio ad accogliere l'istanza di sospensiva onde precludere l'avvio di questa fase della selezione che, se espletata sulla scorta di un Piano Straordinario palesemente fuorviante dalla realtà, si rivelerebbe del tutto inutile.

In alternativa alla sospensione di esecutività della delibera, le esigenze sottese al presente ricorso potrebbero comunque trovare adeguata tutela anche nella sollecita definizione del giudizio nel merito che, pervenendo in tempi brevi all'annullamento dell'atto, precluderebbe quanto meno il completamento della fase di dialogo.

Tanto premesso ed esposto, i sottoscritti procuratori ricorrono all'adito Tribunale così concludendo:

*Piaccia Al Tribunale Amministrativo della Toscana, ogni contraria eccezione e deduzione disattesa*

***In via incidentale:*** *Sollevarsi dinanzi alla Corte Costituzionale giudizio di costituzionalità nei confronti degli artt. 31 e 32 della legge regionale toscana n. 69 del 28 dicembre 2011 per violazione delle competenze legislative esclusive statali sancite dall'art. 117 secondo comma lettere e), p) e s) Cost. in riferimento ai parametri interposti rappresentati dall'art. 2 co. 186 bis della legge 23 dicembre*

2009 n. 191 (disposizioni per lavorazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2010) inserito dall'art. 1 comma 1-quinquies del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locale e regioni) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010 n. 42 e dall'art. 19 del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 che ha modificato l'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

*Nel merito: accertare e dichiarare l'illegittimità per i motivi e le censure espresse in ricorso della delibera assembleare di ATO Toscana Costa n. 11 del 6 luglio 2015 avente per oggetto "Approvazione aggiornamento del Piano Straordinario ex art. 27 e art. 27 bis della l.r.t. 61/2007" pubblicata a decorrere dal 9 luglio 2015 sul sito web [www.atotoscanacosta.it](http://www.atotoscanacosta.it) sezione albo on line, nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti e/o consequenziali alla delibera impugnata ancorché incogniti.*

*in via cautelare: Voglia il Tribunale adito accogliere l'istanza avanzata in via cautelare e per l'effetto ordinare la sospensione della esecutività della delibera oggetto di impugnativa o, in alternativa, disporre la sollecita definizione nel merito del presente giudizio. Con vittoria di spese e compenso professionale*

Livorno, 19 ottobre 2015

Avv. Claudio Fiori

Avv. Paolo Macchia

### ***PROCURA SPECIALE***

Il sottoscritto Filippo Nogarin, nella qualità di Sindaco pro-tempore del Comune di Livorno, nomino e delego gli avv.ti Claudio Fiori del foro di Grosseto e Paolo Macchia dell'Avvocatura Civica a sottoscrivere il suesteso ricorso ed a rappresentare e difendere il Comune di Livorno, congiuntamente e disgiuntamente, nel presente procedimento e negli eventuali e successivi ricorsi per motivi aggiunti dinanzi al T.A.R. Toscana per l'annullamento della delibera ATO Toscana Costa n. 11 del 5 luglio 2015

Conferisco pertanto ai detti legali ogni più ampio potere e facoltà di legge.

Livorno, 19 ottobre 2015

Il Sindaco  
Filippo Nogarin

per autentica

avv. Claudio Fiori

avv. Paolo Macchia

#### RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto avvocato Claudio Fiori, in virtù della autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di Grosseto in data 23 novembre 2010 rilasciata il 24 novembre 2010 previa iscrizione al n. 157 del mio Registro Cronologico, ho notificato per conto del Comune di Livorno a:

Autorità per il Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, Ambito Territoriale Ottimale "Toscana Costa" in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in 57123 Livorno, Via Cogorano, 25/1p

per mezzo del Servizio Postale con racc. a.r. n. 76485808520-3 spedita dall'Ufficio Postale di Livorno in data corrispondente a quella del timbro postale

Avv. Claudio Fiori