



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 297 del 2020, proposto dal Comune di Cassano Irpino, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Rossella Matarazzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ambito Territoriale Ottimale di Avellino – Ente D'Ambito per il Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato Cicenia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento, previa sospensiva***

- della Delibera del Consiglio d'Ambito n. 20 del 17 dicembre 2019 avente a oggetto “legge Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia rifiuti – Approvazione integrazioni e modifiche allo Statuto dell’Ambito Territoriale Ottimale di Avellino”;
- dell’art. 7, comma 12, dello Statuto dell’Ambito Territoriale Ottimale di Avellino

- Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, come modificato dalla prefata Delibera n. 20/2019;
- ove occorra e per quanto di interesse, del parere favorevole di regolarità tecnica reso in data 17 dicembre 2019 sulla proposta della delibera del Consiglio d'Ambito n. 20 del 17 dicembre 2019;
- ove occorra e per quanto di interesse, del parere favorevole di regolarità contabile reso in data 17 dicembre 2019 sulla proposta della delibera del Consiglio d'Ambito n. 20 del 17 dicembre 2019;
- di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali ancorché incogniti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino

– Ente D'Ambito per il Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2020 il dott. Raffaele Esposito e uditi per le parti i difensori collegati da remoto tramite “*Microsoft Teams*” come specificato nel verbale, ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 13 febbraio 2020 e depositato il 26 febbraio 2020, il Comune di Cassano Irpino impugna e chiede l'annullamento della delibera del Consiglio d'ambito n. 20 del 17 dicembre 2019, recante modifiche all'art. 7, comma 12, dello Statuto dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino - Ente d'Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, del citato articolo dello Statuto nonché degli altri atti indicati in epigrafe.

La delibera impugnata trae il suo fondamento dall'art. 2, comma 1, lett. b), punto 1), della legge regionale n. 16/2019, che ha modificato l'art. 30, comma 1, della

legge regionale n. 14/2016; a seguito delle modifiche introdotte, il predetto art. 30 prevede che “lo Statuto dell’EdA definisce e disciplina i compensi agli organi dell’Ente per l’esercizio delle funzioni svolte, in conformità alle previsioni della vigente normativa statale”. Il Consiglio d’Ambito, con l’impugnata delibera, ha di conseguenza modificato l’art. 7, comma 12, del proprio Statuto prevedendo che “al Presidente del Consiglio d’Ambito è attribuito un compenso massimo di ammontare corrispondente all’indennità di carica spettante al Sindaco del Comune dell’EdA con il maggior numero di abitanti. Il compenso non è cumulabile con l’indennità che il Presidente dell’EdA percepisce nella qualità di titolare della carica di Sindaco di uno dei Comuni dell’EdA. Nell’ipotesi di cumulo è consentita l’opzione, ai sensi dell’art. 82 del d.lgs. n. 267/2000. Ai Consiglieri di Ambito, per la partecipazione alle sedute del Consiglio d’Ambito, è attribuito un compenso massimo di ammontare pari al gettone di presenza spettante ai Consiglieri del Comune dell’EdA con il maggior numero di abitanti. I compensi sono quantificati, in base alle esigenze dell’Ente, con deliberazione del Consiglio d’Ambito, in conformità alle disposizioni vigenti in materia”.

Il Comune ricorrente, ricompreso nell’area di competenza dell’Ente d’Ambito e obbligato ad aderire al citato Ente dall’art. 25 della legge regionale n. 14/2016, con il ricorso proposto fa valere articolati motivi di impugnazione concernenti la violazione della disciplina di riferimento.

2. Resiste l’Ente d’Ambito, chiedendo il rigetto del ricorso.
3. Con ordinanza n. 228/2020 di questo Tribunale è stata disposta la sospensione degli effetti della delibera impugnata nonché l’acquisizione, in via istruttoria, di documenti e chiarimenti da parte dell’Amministrazione resistente.
4. Dopo ampio scambio di memorie, all’udienza pubblica del 2 dicembre 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.
5. Occorre preliminarmente esaminare l’eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dall’Ente d’Ambito per mancata notifica dello stesso ad almeno un controinteressato, identificabile nel Comune di Montefredane. La modifica

statutaria comporterebbe infatti, per il citato Comune, il vantaggio di non dover più corrispondere al Sindaco alcuna indennità, percependo questi già l'indennità di Presidente dell'Ente d'Ambito (con danno però degli altri Comuni della Provincia, tenuti a contribuire all'indennità presidenziale).

5.1 Tale eccezione non può trovare accoglimento.

La qualità di controinteressato è riservata ai soggetti che, identificati o facilmente identificabili sulla base del provvedimento impugnato, ricevono un vantaggio diretto e immediato dall'atto in quanto titolari di un interesse giuridicamente rilevante allo stesso collegato e, di conseguenza, di un interesse contrario all'annullamento del provvedimento stesso. Tale qualità non è rinvenibile in capo al citato Comune in quanto, pur non individuato ma facilmente individuabile sulla base della delibera, non riceve alcun vantaggio diretto, immediato e certo dalla stessa né è titolare di alcun interesse qualificato in relazione ad essa, avendo l'obbligo di corrispondere al Sindaco l'indennità dovuta e non dovendo più corrispondere tale indennità solo in caso di opzione da parte per l'indennità presidenziale.

Quindi la delibera impugnata non sgrava di per sé il Comune dall'obbligo di corrispondere al Sindaco l'indennità a questi spettante, con la conseguenza che il vantaggio che il Comune potrebbe ricevere in caso di opzione è un vantaggio incerto e indiretto, mediato dalla modifica statutaria e dall'eventuale scelta del Sindaco stesso; la delibera impugnata, infatti, non ha ad oggetto la liberazione dell'Ente comunale dall'obbligo di corrispondere l'indennità dovuta ai suoi amministratori.

Come rilevato dal ricorrente, ancor più in mancanza di concreta attribuzione delle somme ai componenti dell'organo e di opzione da parte degli stessi per l'indennità erogata dall'Ente resistente, non è possibile l'individuazione di alcun controinteressato.

6. Ancora in via preliminare occorre esaminare l'eccezione di improcedibilità per la

non immediata lesione dell'interesse del Comune ricorrente, destinata invece a manifestarsi solo con l'adozione della deliberazione di attribuzione delle indennità di carica prevista dallo Statuto, provvedimento allo stato non adottato.

6.1 Anche tale eccezione non coglie nel segno.

È sufficiente richiamare sul punto la giurisprudenza del Consiglio di Stato che nella sentenza n. 2342/2013 ha affermato *“L'impugnazione dell'atto presupposto, di per sé lesivo dell'interesse del soggetto interessato, consente di soprassedere alla susseguente impugnazione dell'atto consequenziale soltanto nell'ipotesi in cui l'eventuale annullamento del primo atto sia in grado di determinare l'automatica caducazione del secondo, ossia soltanto se l'atto successivo ha carattere meramente esecutivo dell'atto presupposto ovvero fa parte di una sequenza procedimentale che lo pone in rapporto di immediata derivazione dall'atto precedente, senza che vi sia possibilità di compiere nuove e ulteriori valutazioni di interessi ... Da quanto esposto risulta come il provvedimento impugnato si ponga in un rapporto di stretta consequenzialità con il precedente provvedimento presupposto, limitandosi, senza svolgere ulteriori valutazioni, a dare ad esso esecuzione. Ne consegue che l'omessa impugnazione, per l'operatività del principio della caducazione automatica, non determina l'inammissibilità del ricorso di primo grado”*.

Ha affermato, infatti, da ultimo il TAR Lazio – Roma con la pronuncia n. 1694/2020 che *“Nel processo amministrativo, infatti, qualora sussista un rapporto di presupposizione tra atti, l'omessa o tardiva impugnazione dell'atto presupposto, in mancanza di vizi propri che connotano un'autonoma illegittimità della singola fase procedimentale di attuazione, comporta l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale proposto contro l'atto consequenziale (ex multis: T.A.R. Roma, Lazio, sez. III, 23/08/2018, n. 9033; T.A.R. Brescia, Lombardia, sez. I, 16/11/2017, n. 1361; T.A.R. Perugia, Umbria sez. I, 06/10/2017, n. 626; Consiglio di Stato sez. V, 22/03/2016, n. 1166; Consiglio di Stato sez. IV, 01/07/2015, n. 3256)”*.

Ne consegue che, considerata la stretta consequenzialità tra la previsione statutaria

e la delibera di attribuzione dell'indennità di carica prevista dal medesimo statuto, l'omessa impugnazione della delibera di modifica dello Statuto determinerebbe l'inammissibilità dell'impugnazione proposta contro la delibera di attribuzione dell'indennità in quanto atto meramente consequenziale, meramente esecutivo.

Le censure fatte valere dal ricorrente sia appuntano, poi, più direttamente sulla modifica della previsione statutaria che, per come formulata, risulta direttamente e immediatamente lesiva degli interessi dell'Amministrazione ricorrente, in quanto destinata a essere seguita dalla successiva e necessaria attribuzione delle indennità previste

In ogni caso, con la nota prot. n. 181 del 6 giugno 2019, sulla base della delibera n. 10 del 2019 di approvazione del bilancio di previsione per gli anni 2019-2021, è stato sollecitato il versamento della quota di spettanza del Comune ricorrente per le spese di funzionamento dell'Ente, con conseguente concretizzazione della lesione ed emersione dell'interesse all'impugnazione.

7. Occorre infine esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della deliberazione dell'Ente d'Ambito n. 10 del 21 maggio 2019 (di approvazione del bilancio di previsione), ritenuta lesiva dal Comune ricorrente in quanto avrebbe stanziato per le indennità conseguenti alla modifica dello Statuto la somma di euro 532.900,49 nel triennio. Si rimarca poi che la citata delibera è stata approvata nell'assemblea dei Sindaci e che il Comune di Cassano Irpino "ha manifestato totale acquiescenza".

7.1 Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Occorre considerare infatti che il bilancio di previsione è semplicemente ricognitivo e attuativo (dal punto di vista economico) di scelte e di provvedimenti già assunti dall'Ente, stanziando le risorse necessarie a far fronte alle diverse funzioni svolte, stabilendo obiettivi e limiti all'azione ma, con riferimento specifico ai compensi dell'organo di vertice, in considerazione di determinazioni già assunte.

Nella parte in cui stanziava le somme destinate a essere attribuite all'organo di vertice

a titolo di indennità, la citata delibera di approvazione del bilancio di previsione si pone come meramente esecutiva delle previsioni statutarie, come risultanti a seguito della modifica impugnata. Tale delibera, nella parte in cui stanziava le indennità già previste dal modificato Statuto per l'organo di vertice, si configura quindi come meramente consequenziale rispetto alla delibera di modifica statutaria. L'omessa impugnazione della deliberazione di approvazione del bilancio di previsione non determina pertanto l'inammissibilità del ricorso in quanto risulta meramente esecutiva, in parte qua, delle previsioni statutarie (a tal proposito cfr. la giurisprudenza riportata al punto precedente) e non in grado di configurare una tacita approvazione degli atti e dei provvedimenti sulla base dei quali sono stati effettuati gli stanziamenti contenuti nel medesimo bilancio di previsione.

Ha affermato, infatti, il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3808/2014 (ripresa altresì dalla pronuncia del Tar Lazio - Roma n. 13588/2019) *“Il bilancio di previsione ha, infatti, natura di atto ricognitivo di atti e di provvedimenti impositivi già adottati dall'amministrazione, sicché l'inserimento nel bilancio di previsione non incide sulla validità degli stessi, risolvendosi solamente in una sorta di autorizzazione a darvi esecuzione.*

*Ne consegue che la mancata impugnazione dell'atto di approvazione del bilancio di previsione non implica acquiescenza all'atto impositivo in esso riportato, sì da attribuirgli definitività, con conseguente improcedibilità dell'azione intrapresa per il suo annullamento.*

*Non vi è, invero, tra l'atto impositivo e il bilancio di previsione quel rapporto tra atti della medesima sequenza procedimentale, alla stregua di atto preparatorio e atto definitivo, asserita dalla difesa del Comune, trattandosi di atti autonomi”.*

8. Rigettate le preliminari eccezioni sollevate dall'Ente d'ambito, è possibile procedere all'esame dei singoli motivi di ricorso.

8.1 Con il primo motivo, si lamenta la violazione art. 5, comma 7, ultimo capoverso, del d.l. n. 78/2010 in quanto, in contrasto con la citata norma statale, l'Ente ha modificato la previsione del proprio Statuto ritenendo di conformarla alla

nuova disposizione regionale dell'art. 30, comma 1, della legge n. 14/2016, come modificata dall'art. 2, comma 1, lettera b), punto 1), della legge n. 16/2019, non considerando però che la previsione regionale consente l'attribuzione delle indennità "in conformità alle previsioni della vigente normativa statale".

L'Ente d'Ambito deve essere considerato un ente pubblico dal punto di vista sia strutturale sia funzionale, in quanto preposto all'esercizio associato delle funzioni relative alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti ai sensi dell'art. 23 della legge regionale della Campania n. 14/2016 e della disciplina generale di cui al d.lgs. n. 152/2006, con l'obbligo dei singoli Comuni, siti nel territorio di riferimento, di aderirvi.

L'Ente di governo d'Ambito può essere quindi fatto rientrare tra le forme associative degli enti locali aventi ad oggetto l'organizzazione e la gestione di servizi e di funzioni pubbliche, con conseguente applicabilità della disposizione di cui all'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010.

A ciò si aggiunga che lo stesso art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 prevede che gli organi degli enti associativi ivi indicati siano costituiti dai componenti degli organi degli enti partecipanti, escludendo l'attribuzione di ulteriori emolumenti rispetto a quelli già percepiti.

Anche l'art. 2, commi 33 e 38, della legge n. 244/2007, espressamente richiamato dal piano regionale della gestione dei rifiuti urbani della Regione Campania nella versione 2006, esclude espressamente compensi per gli organi di vertice degli enti della specie.

È di conseguenza chiara la volontà del legislatore di escludere che gli amministratori locali, che già ricevono compensi per la carica rivestita, ricevano ulteriori compensi quali partecipanti agli organi di governo di forme associative tra enti locali.

La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 151/2012, ha evidenziato che l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010 persegue l'obiettivo di ridurre la spesa



pubblica per il funzionamento degli organi delle forme associative degli enti locali, dettando una disposizione destinata a incidere sulla disciplina di settore assicurandone l'omogeneità. La citata disposizione è pertanto riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, costituendo un principio fondamentale che orienta la disciplina del rapporto tra le forme associative e i relativi amministratori, incidendo perciò anche sulla potestà legislativa delle Regioni.

8.2 Con il secondo motivo, si lamenta la violazione dell'art. 21 dello Statuto, che ne disciplina le modifiche, per inosservanza del procedimento ivi descritto.

La delibera impugnata non contiene riferimenti alla necessaria istruttoria che, ai sensi della citata disposizione, avrebbe dovuto essere esperita dal direttore generale; la proposta di modifica dello Statuto non è inoltre allegata alla delibera. Infine la delibera impugnata è smentita dall'art. 8 dello Statuto che non prevede che le modifiche statutarie siano di competenza del Consiglio ma che il Consiglio abbia semplicemente la competenza ad approvarle.

Qualora si volesse riconoscere all'Ente d'Ambito il mero ruolo di gestore di attività aventi rilevanza economico-imprenditoriale, andrebbe allora applicato l'art. 2389 c.c. e la giurisprudenza ad esso relativa che ha chiarito che i compensi degli amministratori delle società, quando non previsti dallo Statuto, devono essere determinati mediante una specifica delibera dell'assemblea e non possono essere stabiliti unilateralmente dagli stessi amministratori.

8.3 Il ricorrente pone inoltre questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera b) punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019 (che ha modificato l'art. 30, comma 1, della legge regionale della Campania n. 14/2016), nella parte in cui ha disposto che "Lo Statuto dell'EdA definisce e disciplina i compensi agli organi dell'Ente per l'esercizio delle funzioni svolte, in conformità alle previsioni della vigente normativa statale", in quanto contrastante con l'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. n. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010), il quale statuisce che "Agli

amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti”, per violazione:

- dell’art. 117 della Costituzione, in quanto l’art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. n. 78/2010 è espressione della potestà legislativa dello Stato nella materia del coordinamento della finanza pubblica;
- dell’art. 3 della Costituzione, in quanto introduce una disciplina che differenzia l’Ente d’Ambito in questione rispetto agli enti della stessa specie.

9. L’Ente resistente replica che:

- l’Ente d’Ambito non può essere considerato un ente locale ma un “ente di regolazione dei rifiuti” il cui compito principale è quello di validare il piano economico-finanziario adottato dai singoli comuni, provvedendo a rettificare le singole voci, riclassificarle e ad allocarle secondo la metodologia indicata nella delibera dell’Autorità di Regolazione per Energie, Reti e Ambiente - ARERA - n. 443 del 31.10.2019. Ciò differenzia l’Ente d’Ambito da tutte le altre forme associative;
- la modifica statutaria costituisce mera attuazione della modifica della normativa regionale di riferimento, che ha consentito agli ATO Rifiuti della Campania di definire con lo Statuto i compensi spettanti ai relativi organi;
- la delibera in ogni caso prevede che l’indennità di componente del Consiglio dell’Ente d’Ambito è incompatibile con quella di amministratore di uno degli Enti locali aderenti. Gli amministratori locali dovranno di conseguenza scegliere una delle due indennità, senza possibilità di cumulo, come previsto dall’art. 7, comma 13, dello Statuto, conformemente alla disciplina nazionale e a quella regionale;
- l’art. 2, comma 38, della legge n. 244/2007 prevede che gli ATO Rifiuti possano essere costituiti come ente regionale o "coincidere con forme associative di Comuni già esistenti o da costituire". Solo in questa seconda ipotesi è possibile escludere la

corresponsione di indennità ai componenti dei relativi organi. Considerato che la Regione non ha fatto ricorso alla forma associativa non sussiste alcun divieto di corresponsione delle indennità;

- sulla base dell'art. 6, comma 3 del d.l. n. 78/2010 si può ritenere che il dedotto divieto di corresponsione dell'indennità non opera nei confronti degli amministratori dell'Ente d'Ambito;

- lo Statuto dell'Ente d'Ambito è redatto dalla Regione e approvato dai singoli Comuni e lo stesso art. 29 della legge regionale n. 14/2016 prevede che l'approvazione delle modifiche statutarie rientri nelle competenze del Consiglio d'Ambito;

- la questione di legittimità costituzionale posta dal ricorrente è inammissibile in quanto non notificata alla Regione Campania nonché generica con riferimento "al contenuto dei singoli articoli costituzionali che sarebbero stati violati, ovvero rispetto ai quali la norma regionale sarebbe in contrasto" nonché infondata.

10. Occorre innanzitutto esaminare la questione di legittimità costituzionale posta con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera b) punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019 che ha modificato l'art. 30, comma 1, della legge regionale della Campania n. 14/2016.

10.1 La questione è innanzitutto ammissibile in quanto sono specificamente indicate le norme costituzionali violate e le ragioni della violazione; la notifica del ricorso alla Regione Campania è necessaria, invece, solo nel caso in cui, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, il giudizio prosegua dinanzi alla Corte Costituzionale.

10.2 La questione inoltre, seppur rilevante in quanto riferita a disposizioni che trovano applicazione nel caso di specie, è manifestamente infondata.

È infatti possibile una interpretazione delle citate disposizioni regionali conforme all'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. n. 78/2010, tale da escludere la violazione degli artt. 3 e 117 della Costituzione.

10.3 La disposizione di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale della

Campania n. 14/2016 prevede ora, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lettera b) punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019 che "Lo Statuto dell'EdA definisce e disciplina i compensi agli organi dell'Ente per l'esercizio delle funzioni svolte, in conformità alle previsioni della vigente normativa statale".

I commi 2 e 2 *bis* del medesimo art. 30, anch'essi modificati dalla stessa legge regionale, prevedono che "2. L'incarico di componente del Consiglio d'Ambito nonché di Presidente cessa, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 *bis*, anche precedentemente alla scadenza naturale dello stesso, se il componente decade, per qualsiasi motivo, dalla carica di Sindaco. In tal caso, si procede alla sostituzione dello stesso secondo le norme dello Statuto.

2 *bis*. Per garantire la funzionalità e continuità dell'azione amministrativa, il Presidente dell'EdA, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco, può permanere nelle funzioni di Presidente, ove previsto dallo Statuto e per il periodo ivi indicato, comunque non superiore a dodici mesi, in fase transitoria fino alla nuova nomina, previa delibera del Consiglio d'ambito da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti".

L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010 prevede invece che "Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti".

La sopra citata sentenza della Corte Costituzionale ha ritenuto tale norma espressione di un principio generale posto dalla legislazione statale in un ambito, quello del coordinamento della finanza pubblica, spettante alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni; a tale principio devono attenersi le Regioni nell'esercizio della potestà legislativa alle stesse spettante, con la conseguenza che il medesimo principio si pone come criterio interpretativo delle stesse disposizioni

regionali.

L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010 ha la chiara finalità di contenere gli oneri a carico della finanza pubblica, precludendo ai componenti degli organi degli enti locali, che già godono in quanto tali di compensi, la possibilità di percepire compensi ulteriori per lo svolgimento delle proprie funzioni, tra cui rientrano anche quelle di componente degli organi dei soggetti pubblici a cui partecipano gli enti locali di appartenenza per l'esercizio congiunto di funzioni o di servizi; la partecipazione agli organi di tali enti "di secondo livello", anche in ragione della qualità di componente degli organi degli enti "di primo livello", è infatti destinata ad assicurare il governo delle funzioni spettanti a questi ultimi ma esercitate congiuntamente attraverso gli enti associativi.

Tale tendenza normativa è individuabile già nello stesso art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 che prevede che "Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune", con una disposizione la cui portata è sviluppata dall'art. 5, comma 7, del citato d.l. n. 78/2010 che fa più ampio riferimento a tutte le forme associative degli enti locali.

Lo stesso art. 2, comma 38, della legge n. 244/2007, disciplinando il riordino da parte delle Regioni dell'esercizio delle funzioni attinenti al servizio di gestione integrata dei rifiuti, prevede l'individuazione di ambiti territoriali ottimali per la gestione del citato servizio secondo i principi di efficienza e di riduzione della spesa e nel rispetto di criteri generali indicati "quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica"; tali criteri dispongono, tra l'altro, che le funzioni in materia

di rifiuti siano attribuite alle province ovvero "a una delle forme associative tra i comuni di cui agli artt. 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso".

L'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010 è quindi espressione e attuazione di un principio ancor più generale attinente al coordinamento della finanza pubblica, che vieta la duplicazione dei compensi in capo ai componenti degli organi degli enti costituenti forme associative degli enti locali; ai componenti di tali organi non possono essere attribuiti pertanto altri compensi oltre a quelli già percepiti dall'ente di appartenenza.

Alla luce del citato principio è possibile quindi un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 1, lettera b) punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019 e quindi dell'art. 30, comma 1, della legge regionale della Campania n. 14 /2016, in modo da assicurarne la conformità alla disciplina statale ed escludere la violazione degli artt. 3 e 117 della Costituzione.

Infatti, se i componenti degli organi delle forme associative degli enti locali non possono percepire altri compensi in quanto già componenti degli organi degli enti locali associati, valorizzando la previsione del comma 2 *bis* dell'art. 30 della citata legge regionale n. 14/2016, come modificato dalla legge regionale n. 16/2019, si può ritenere che lo statuto dell'Ente d'Ambito possa attribuire un compenso al solo Presidente dell'Ente d'Ambito che sia cessato dalla carica di sindaco.

Infatti, sulla base del comma 2 dell'art. 30, l'incarico di componente e di Presidente del Consiglio d'Ambito cessa anche prima della scadenza naturale se il componente decade per qualsiasi motivo dalla carica di Sindaco; di conseguenza solo i Sindaci degli Enti appartenenti all'Ambito possono rivestire la carica di Consigliere e di Presidente e fintantoché rivestano tale carica. A ciò si aggiunga però che il solo Presidente dell'Ente d'Ambito, che cessa dalla carica di Sindaco, può permanere nelle funzioni di Presidente, ove previsto dallo Statuto e per il periodo non

superiore a dodici mesi indicato dallo Statuto stesso.

Solo in questo caso è possibile che un soggetto, che non riveste la carica di Sindaco e non percepisce pertanto la relativa indennità, rivesta la carica di componente, in particolare di Presidente, del Consiglio dell'Ente d'Ambito, con la conseguente possibilità di percepire un compenso per la carica ricoperta, in maniera compatibile con la normativa statale.

Lo Statuto dell'Ente d'Ambito, nel disciplinare i compensi dei relativi organi, al fine di assicurare la conformità di tale disciplina alle previsioni della vigente normativa statale, può quindi unicamente attribuire un compenso al Presidente che, cessato dalla carica di sindaco di uno dei Comuni ricompresi nel medesimo Ambito, permanga invece carica relativa all'Ente d'Ambito per ragioni di continuità delle funzioni, peraltro per un periodo limitato (non superiore ai dodici mesi) e fino alla nuova nomina (cfr. anche art. 7, comma 10 *bis*, dello Statuto); in tal caso il Presidente, non percependo altro compenso, ben può percepire quello relativo alla carica ricoperta nel Consiglio d'Ambito.

Lo stesso non può predicarsi per gli altri componenti del Consiglio, la cui carica è strettamente collegata a quella rivestita nell'Ente di appartenenza; di conseguenza, venuta meno quest'ultima, viene meno di per sé anche la prima. La legge regionale, infatti, non consente che permangano in carica Consiglieri d'Ambito cessati dalla carica di Sindaco (cfr. art. 30, comma 2, della legge n. 14/2016, come modificato), collegando peraltro strettamente la carica di Sindaco del Comune ricompreso nell'Ambito a quella di Consigliere o di Presidente dell'Ente d'Ambito e non lasciando spazio alla nomina di soggetti esterni agli organi comunali.

11. Tale interpretazione costituzionalmente orientata, se da un lato consente di ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dall'altro consente altresì di ritenere fondato il primo motivo di ricorso.

11.1 Occorre premettere che non è possibile dubitare della applicabilità dell'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010 all'Ente d'Ambito; esso infatti costituisce una forma associativa tra enti locali, aggregando gli enti appartenenti all'ambito territoriale

ottimale per lo svolgimento delle funzioni e la gestione dei servizi relativi al ciclo dei rifiuti. Infatti l'art. 2, comma 38, della legge n. 244/2007, sopra citato, attribuisce le funzioni in materia di rifiuti a tale tipologia di enti e l'art. 7, comma 1, lett. e), della legge regionale n. 14/2016 definisce l'Ente d'Ambito come "l'Autorità d'Ambito costituita dai Comuni ricadenti in ciascun ATO per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni amministrative inerenti la gestione dei Rifiuti".

11.1 L'art. 7, comma 12, dello Statuto, come risultante dalle modifiche apportate, prevede tuttavia un compenso sia per il Presidente sia per i Consiglieri, disponendo che "Al presidente del Consiglio d'Ambito è attribuito un compenso massimo di ammontare corrispondente all'indennità di carica spettante al Sindaco del Comune dell'EdA con il maggior numero di abitanti. Il compenso non è cumulabile con l'indennità che il Presidente dell'EdA percepisce nella qualità di titolare della carica di Sindaco di uno dei Comuni dell'EdA. Nell'ipotesi di cumulo è consentita l'opzione, ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. n. 267/2000. Ai consiglieri d'ambito, per la partecipazione alle sedute del Consiglio d'Ambito, è attribuito un compenso massimo di ammontare pari al gettone di presenza spettante ai Consiglieri del Comune dell'EdA con il maggior numero di abitanti. I compensi sono quantificati, in base alle esigenze dell'Ente, con la deliberazione del Consiglio d'Ambito, in conformità alle disposizioni vigenti in materia".

La nuova formulazione dello statuto si pone perciò in contrasto con l'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010, richiamata dall'art. 30, comma 1, della legge regionale della Campania n. 14 /2016, come modificato dall'art. art. 2, comma 1, lettera b) punto 1), della legge regionale della Campania n. 16/2019, secondo l'interpretazione conforme alla Costituzione sopra illustrata.

Infatti lo Statuto, per come formulato, attribuisce un compenso ai Consiglieri e al Presidente, senza distinguere l'ipotesi in cui gli stessi rivestano o meno la qualifica di componente dell'organo di vertice degli enti di appartenenza e percepiscano il



relativo compenso mentre avrebbe potuto prevedere un compenso per il solo Presidente, cessato dalla carica di Sindaco ma provvisoriamente in carica nell'organo di vertice dell'Ente d'Ambito, in conformità della disposizione statale e di quella regionale come interpretata in modo conforme alla disciplina nazionale e quindi alla Costituzione.

11.2 Non è sufficiente ad escludere la violazione la previsione dell'obbligo di opzione in caso di cumulo delle cariche, in quanto la norma statale non consente l'opzione ma esclude la percezione delle indennità relative alla carica ricoperta nell'ambito dell'organo dell'Ente associativo, ammettendo la percezione del solo compenso legato alla carica ricoperta nell'ente associato, compenso determinato secondo i parametri indicati dalla legge.

11.3 Stante la fondatezza del primo motivo di ricorso, è possibile procedere all'assorbimento del secondo.

12. In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto; per l'effetto va annullata la Delibera del Consiglio d'Ambito n. 20 del 17 dicembre 2019 avente a oggetto "legge Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia rifiuti – Approvazione integrazioni e modifiche allo Statuto dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino" nei limiti sopra esposti.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la Delibera del Consiglio d'Ambito n. 20 del 17 dicembre 2019 avente a oggetto "legge Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia rifiuti – Approvazione integrazioni e modifiche allo Statuto dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino".

Condanna l'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino – Ente D'Ambito al pagamento delle spese processuali in favore del Comune ricorrente, liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge e alla refusione del contributo unificato se versato, da distrarsi in favore del procuratore antistatario.

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

Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare persone ed enti.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati (collegati da remoto tramite “*Microsoft Teams*”):

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Referendario

Raffaele Esposito, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Raffaele Esposito**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Pasanisi**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.