

Pubblicato il 23/03/2017

**N. 03831/2017 REG.PROV.COLL.**  
**N. 08838/2016 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8838 del 2016, proposto da:

Laura Manola, Rita Bevilacqua, Antonello Carrino, Tania Cau, Alessia De Luca, Serena De Rossi, Samantha Debandi, Mariana Della Giustina, Viviana Di Matteo, Monica Filippi, Laura Frusone, Roxana Maria Gaina, Antonella Gallo, Denise Indelicato, Giovanni Lanuti, Stela Mihalache, Andrea Morri, Eulona Mustaj, Francesca Pacchiarotti, Gianfranco Paupini, Laura Rotundo, Aurora Russo, Pietro Sammarco, Graziana Santoro, Isabella Thermes, Miriam Tosarello, Pamela Zingarelli, Irma Alessandrini, Silvia Benigni, Sara Bizarri, Nina Bolache, Simona Cecaloni, Maurizi (Maurizio) Cesari, Cristina Fedeles, Stefania Meloni, Alessandro Nanni, Ecaterina Eva Oancea, Alessandra Perri, Donatella Riccioni, Mariana Rusu, Giovanna Vinci, Tatjana Vorotovic e Cittadinanzattiva Lazio Onlus, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Gianluca Piccinni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via

G.G. Belli, 39;

***contro***

Comune di Capena, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Riccardo Capparelli ed Emanuele Di Cataldo, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Circ.ne Clodia, 82;

***per l'annullamento***

della delibera G.C. di Capena n. 51 del 29.04.2016 con la quale si è deciso di determinare per l'a.s. 2016/2017 l'aumento del costo del servizio mensa scolastica ponendolo interamente a carico dell'utenza per ogni singolo pasto consumato, nell'importo di euro 4,06

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Capena;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 febbraio 2017 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

I ricorrenti in epigrafe, costituiti dai genitori di bambini iscritti alle scuole dell'infanzia comunale e statale Centro Urbano e Santa Marta ed alla scuola primaria statale Salvo D'Acquisto e Santa Marta di Capena e dalla Onlus Cittadinanzattiva, hanno chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, la delibera della Giunta Comunale del Comune di Capena n. 51 del 29.04.2016 con cui l'Amministrazione aveva deciso, per l'anno 2016/2017, un aumento del costo della mensa scolastica, ponendo il servizio interamente a carico dell'utenza e determinando il prezzo di esso per ogni singolo pasto consumato, invece che in base al costo mensile,

nonché tutti gli atti connessi del procedimento.

Avverso gli atti impugnati i ricorrenti hanno dedotto 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 lett. f e dell'art. 48 del d.lgs. n. 267/2000, incompetenza della Giunta, violazione dell'art. 9 comma 4 della l. Reg. n. 29/1992 e dell'art. 14 del Regolamento Comunale dei servizi di trasporto e mensa scolastica del Comune di Capena, eccesso di potere per genericità, illogicità e insufficienza della motivazione; 2) violazione e falsa applicazione dei principi di affidamento, di correttezza, lealtà e buona fede, eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità e irragionevolezza, violazione e falsa applicazione dell'art. 1218 c.c., dell'art. 97 Cost. e degli artt. 1 e 3 della l.n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e per violazione del principio del giusto procedimento.

Si è costituito in giudizio il Comune di Capena, eccependo, in via preliminare, l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso e, in ogni caso, la sua infondatezza nel merito.

Alla camera di consiglio del 12.10.2017 i ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare, chiedendo che ogni questione fosse decisa congiuntamente al merito.

All'udienza pubblica del 1°02.2017 la causa è stata, dunque, trattenuta in decisione.

## DIRITTO

I ricorrenti, genitori di bambini delle scuole dell'infanzia comunale e statale di Capena e della scuola primaria del medesimo Comune e Onlus Cittadinanzattiva, che ha tra i suoi fini la “tutela dei diritti nelle scuole” e la salvaguardia dei diritti degli utenti dei servizi, si dolgono “dell'aumento indiscriminato delle tariffe della mensa scolastica da parte di un organo incompetente (la Giunta anziché il Consiglio Comunale)”, che sarebbe stato disposto – con la DGC n. 51 del 29.04.2016 – “in aperta violazione

delle norme del regolamento comunale dei servizi di trasporto e mensa scolastica”.

Devono essere, in primo luogo, respinte le eccezioni di irricevibilità ed inammissibilità del ricorso per tardiva proposizione, per mancata impugnazione della delibera di approvazione del bilancio dell’Ente locale e per difetto di interesse a seguito dell’approvazione della DGC n. 63 del 16.06,2016, che, secondo l’Amministrazione, avrebbe modificato i punti controversi della delibera n. 51/2016 e soddisfatto le richieste dei ricorrenti.

La DGR n. 51/2016 è stata, infatti, pubblicata per 10 giorni consecutivi, fino al 4.06.2016 e risulta essere stata impugnata il 27.07.2016, dunque entro il termine perentorio di 60 giorni dall’ultimo giorno di affissione; essa contiene, inoltre, nella motivazione la presa d’atto del fatto che “il Comune non è da considerarsi in condizione strutturalmente deficitaria sulla base dei parametri obiettivi stabiliti dal D.M. Interno n. 227 del 6.05.1999” ed è stata seguita (e non preceduta) dalla delibera di approvazione del bilancio (CC n. 36/2016), che non influisce in alcun modo sull’ammissibilità del gravame.

Neppure la DGR n. 63 del 16.06.2016 appare in grado di incidere immediatamente sull’oggetto della presente causa e sull’interesse a ricorrere, non andando, allo stato, a modificare le somme dovute dai ricorrenti per il servizio mensa fruito dai loro bambini.

Con tale delibera il Comune di Capena si è, in verità, limitato ad approvare le nuove fasce ISEE per l’abbattimento delle rette per l’asilo nido, ad approvare le nuove tariffe per il trasporto scolastico e a dichiarare semplicemente di voler “rimodulare, seppur con tempistiche non immediate, il costo della tariffa per il servizio di mensa scolastica, confermando per l’A.S. 2016/2017 il costo a pasto di €4,06 ed

impegnandosi per l'A.S. 2017/2018 a prevedere agevolazioni sul costo del servizio applicando le fasce ISEE, previa modifica del vigente regolamento”.

Da qui la persistenza dell'interesse dei ricorrenti alla decisione del ricorso, che, quanto al merito, è fondato e deve essere accolto.

Come riconosciuto dagli stessi ricorrenti, il servizio di refezione scolastica è un servizio pubblico locale “a domanda individuale”, secondo quanto stabilisce, al punto n. 10, il Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 (“Individuazione delle categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale”).

La qualificazione del servizio di refezione scolastica quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'Ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio:

a) in primo luogo, ad individuare il costo complessivo del servizio, includendo in tale computo sia i costi “diretti” effettivamente pagati per l'erogazione del servizio (nel caso di specie, il corrispettivo pagato dal Comune di Torino agli attuali appaltatori del servizio di refezione scolastica), sia quelli “indiretti” rappresentati dalle spese per il personale comunque adibito al servizio, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi, nonché dalle spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi e per le manutenzioni ordinarie (art. 6, comma 4 D.L. 28 febbraio 1983 n. 55, convertito dalla L. 26 aprile 1983, n. 131);

b) in secondo luogo, a stabilire la misura percentuale di tale costo finanziabile con risorse comunali, e quindi, correlativamente, a stabilire la residua misura percentuale finanziabile mediante tariffe e contribuzioni a carico diretto dell'utenza (art. 6 comma 1 D.L. citato; art. 172 comma 1 lett.

e) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267);

c) infine, a determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato (art. 6 comma 2 D.L. n. 55/1983; art. 149, comma 8 D. Lgs. n. 267/2000).

Con la delibera impugnata la Giunta Comunale di Capena, in violazione di quanto prescritto dagli artt. 42 lett. f e 48 del D.Lgsn n. 267/2000 e del Regolamento Comunale dei servizi di trasporto e mensa scolastica, risulta aver adottato norme che vanno ad incidere sulla “disciplina generale delle tariffe”, riservata dalla legge alla competenza del Consiglio Comunale.

Mentre l'art. 14 del Regolamento Comunale dei servizi di trasporto e mensa scolastica stabilisce che “l'ente in sede di approvazione del bilancio di previsione annuale fissa la contribuzione a carico degli utenti a parziale copertura dei costi del servizio di mensa scolastica ...”, che “le quote (del servizio mensa) applicate sono divise come segue:

a) in tre fasce rispettivamente a seconda se l'utilizzo viene effettuato: - da un figlio – da due figli – da tre figli

b) dal tipo di scuola frequentata: - infanzia – primaria - secondaria di primo grado

c) dal numero dei rientri settimanali della scuola frequentata”,  
e che “la tariffa dovuta ... (debba) essere versata mensilmente”,

con la DGR impugnata la Giunta ha eliminato la ripartizione delle quote per fasce, stabilendo un costo unico giornaliero e non mensile del servizio di € 4,06, a carico dell'utenza.

Tali previsioni, soprattutto per la determinazione del prezzo unico del pasto, svincolata dai criteri di differenziazione dettati dal Regolamento e stabilita in relazione al prezzo giornaliero (che conduce quasi ad un raddoppio dell'importo mensile dovuto) non costituiscono una semplice rimodulazione in aumento delle tariffe (consentita, anche nel corso dell'anno, alla Giunta “qualora l'ente incontri difficoltà nella copertura dei

relativi costi di gestione”), ma hanno l’effetto di modificare le linee fondamentali del sistema, così come tracciate in sede di Regolamento, e costituiscono, in verità, l’esercizio da parte della Giunta di un potere generale di scelta riservato dalla legge al Consiglio Comunale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere, dunque, accolto per gli illustrati profili di incompetenza e violazione di legge, con annullamento dell’atto impugnato ed assorbimento di ogni altra doglianza.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- accoglie il ricorso e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.
- condanna il Comune di Capena alla rifusione in favore dei ricorrenti delle spese di lite, liquidate in complessivi € 2.000,00 oltre accessori di legge ed oltre al contributo unificato

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2017 con l’intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Ofelia Fratamico, Primo Referendario, Estensore

**L’ESTENSORE**  
**Ofelia Fratamico**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

# IL SEGRETARIO