



REPUBBLICA ITALIANA

N. 550/11 Reg.Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1282 Reg.Ric.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia- ANNO 2010

na in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso in appello n. 1282/2010 proposto dalla

PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA, ASSESSORATO ENERGIA E SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ DELLA REGIONE SICILIANA - DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI e ASSESSORATO AUTONOMIE LOCALI E FUNZIONE PUBBLICA DELLA REGIONE SICILIANA, nelle persone dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato presso la quale domiciliano per legge in Palermo, via A. De Gasperi n. 81;

c o n t r o

il COMUNE DI NISSORIA, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Forno ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Dante n. 55, presso lo studio dell'avvocato Caterina Mannino;

e nei confronti

della S.p.a. ENNA UNO - A.T.O. ENNA 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in questa fase del giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia -

sezione staccata di Catania (sez. I) -n. 3768 del 20 settembre 2010;

Visto il ricorso, notificato l'11 novembre 2010 e depositato il 15 novembre 2010, con i relativi allegati;

Vista la memoria di costituzione del comune;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Antonino Anastasi;

Uditi alla pubblica udienza del 28 aprile 2011 l'avv. dello Stato la Spina per le Amministrazioni appellanti e l'avv. M. Forno per il comune appellato;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

L'Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque - A.R.R.A., rilevato che il Comune di Nissoria aveva omesso di intervenire finanziariamente al fine di garantire l'integrale copertura delle spese della gestione integrata dei rifiuti e non aveva deliberato la tariffa necessaria per il prelievo della relativa tassa, ha dapprima diffidato l'Ente territoriale a versare la somma determinata dalla mancata riscossione della T.I.A. e successivamente, ai sensi dell'art. 7, comma 5, della l.r. 19/2005, ha nominato un commissario ad acta con il "compito di provvedere all'attivazione dell'intervento sussidiario previsto dall'art. 21 c. 17 della l.r. n. 19/2005 e a porre tutti gli interventi necessari all'approvazione della T.I.A. per gli anni 2004, 2006 e 2007.

Con provvedimenti nn. 1 e 2, rispettivamente del 14 e 15 luglio 2008, il Commissario ha ratificato la tariffa di igiene ambientale, ha approvato la proposta dell'Autorità d'Ambito EN1 e liquidato conse-

guentemente in favore di quest'ultima la somma di €781.021,84.

I provvedimenti ora richiamati sono stati impugnati avanti al T.A.R. Catania dal comune il quale ne ha chiesto l'annullamento deducendo censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Con la sentenza in epigrafe indicata l'adito Tribunale ha accolto il ricorso, statuendo che il sistema normativo delineato dalla legge regionale n. 19 del 2005 ha attribuito all'A.R.R.A. il potere sostitutivo nei confronti dei comuni non in modo generalizzato ma solo su specifiche materie tra le quali non rientra quella dei rifiuti.

La sentenza è stata impugnata dall'Amministrazione regionale la quale ne ha chiesto l'integrale riforma, previa sospensione dell'esecutività, deducendo a tal fine un unico articolato motivo di impugnazione.

Si è costituito in resistenza il comune, eccependo peraltro l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuto difetto di interesse.

Con ordinanza n. 1063 del 2010 questo Consiglio ha accolto l'istanza cautelare.

All'udienza del 28 aprile 2011 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il comune di Nissoria eccepisce l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuto difetto di interesse, rilevando che la Giunta Regionale con delibera n. 177/2008 ha anticipato - a valere su apposito fondo di rotazione - l'importo di 3 milioni di Euro a favore dell'A.T.O. di-

sponendo al contempo il recupero rateale degli importi dovuti dai comuni all'A.T.O. stessa.

Ne deriva, secondo il comune, che l'A.T.O. ha conseguito in altro modo lo scopo concreto al quale era finalizzata l'attività sostitutiva svolta dall'A.R.R.A., che è l'oggetto della presente controversia.

Obietta l'Avvocatura che la mancata impugnazione da parte del comune del provvedimento giuntale in questione ha determinato l'inammissibilità o improcedibilità per difetto di interesse del ricorso introduttivo, erroneamente non dichiarata dalla sentenza impugnata.

Le contrapposte eccezioni vanno disattese non potendosi escludere che gli atti impugnati in prime cure abbiano avuto medio tempore - e cioè nelle more del giudizio anche cautelare - parziale esecuzione, con la conseguenza che la loro legittimità va vagliata anche ai fini di eventuali questioni indennitarie o risarcitorie.

Nel merito l'appello è fondato.

In via preliminare, come espressamente eccepito dall'Avvocatura dello Stato, va rilevata la carenza di legittimazione passiva della Presidenza della Regione Siciliana.

Infatti, nell'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione Siciliana, la Presidenza regionale è legittimata a stare in giudizio unicamente con riferimento alle controversie che afferiscano alla Regione nella sua interezza ovvero attengano alle incombenze istituzionali proprie della Presidenza stessa.

Ne consegue che nella controversia in esame la legittimazione passiva compete all'Assessorato per l'energia e servizi di pubblica

utilità (istituito dalla L. R. 16 dicembre 2008 n. 10 e subentrato nelle funzioni attribuite all'Agenzia regionale rifiuti e acque, soppressa dall'art. 9 della L. R. n. 19/2008), nonché all'Assessorato per le autonomie locali e la funzione pubblica della Regione siciliana (anch'esso istituito dalla legge regionale n. 10/2008 e subentrato nei rapporti attivi e passivi facenti capo all'Assessorato alla famiglia, politiche sociali e autonomie locali).

La Presidenza della Regione Siciliana va, pertanto, estromessa dal giudizio.

Può, quindi, procedersi all'esame di merito.

Come risulta dalle premesse, oggetto sostanziale della presente controversia è la latitudine dei poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali che la legge regionale n. 19 del 2005 ha attribuito alla (ora soppressa) Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque - A.R.R.A..

In proposito, la sentenza impugnata ha affermato che il sistema normativo delineato dalla citata legge regionale n. 19 del 2005 ha attribuito all'Agenzia nei confronti dei comuni un potere sostitutivo non di carattere generalizzato ma riferibile solo a specifiche incombenze e materie, fra le quali non rientra la complessiva gestione tariffaria del servizio smaltimento rifiuti.

Tale assunto interpretativo non è condiviso da questo Consiglio, il quale - con la recente sentenza n. 310 del 2011 alla quale il Collegio fa integrale richiamo - ha invece chiarito che l'Agenzia era pienamente legittimata a intervenire in funzione sussidiaria in ogni ipotesi di perdurante e ingiustificata inerzia degli Enti comunali in materia di ge-

stione dei rifiuti e delle acque.

Come testualmente evidenziato nella richiamata sentenza il Legislatore nazionale ha dettato, con il D.L.vo n. 152 del 2006, una disciplina unitaria in materia ambientale.

Con tale normativa sono stati, in particolare, istituiti i c.d. Ambiti territoriali ottimali, finalizzati alla gestione del Servizio idrico integrato (A.T.O. idrico) e del Servizio integrato dei rifiuti (A.T.O. rifiuti).

In Sicilia, gli A.T.O. idrici sono stati prevalentemente costituiti secondo lo schema tipo delle “convenzioni di cooperazione “ ex art. 30 D.L.vo citato o del “consorzio” di cui al successivo art. 31.

Per quanto più specificamente concerne la fattispecie in esame, gli enti locali, ricadenti nell’ambito territoriale dell’A.T.O. EN 1 (tra i quali è compreso il Comune appellato), costituirono nel 2002, con atto pubblico, una Società d’Ambito allo scopo di curare “la gestione unitaria e integrata dei rifiuti solidi urbani secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nonché la realizzazione di un integrato sistema di verifica concernente il versamento della tassa sui rifiuti e la corretta gestione del sistema della tariffa” (art. 4 Statuto sociale) con responsabilità dei singoli comuni soci in ordine al pagamento del costo della gestione dei rifiuti (art. 5 Statuto).

In base alla normativa regionale, i singoli Comuni sono sussidiariamente obbligati nei confronti degli A.T.O..

In particolare, dispone l’art. 21, comma 17, della legge regionale n. 19 del 2005 che “i Comuni, per la quota di loro competenza

nell'ambito territoriale ottimale, hanno l'obbligo di intervenire finanziariamente al fine di assicurare l'integrale copertura delle spese della gestione integrata dei rifiuti sussidiariamente alla propria società d'ambito e a tal fine istituiscono nel bilancio di previsione un apposito capitolo di spesa con dotazione"; e prevede, nel contempo, a copertura delle spese inerenti alla gestione integrata dei rifiuti nelle ipotesi di temporanee difficoltà finanziarie, un'anticipazione a carico di un apposito "fondo di rotazione" da reintrodurre con la riscossione della T.I.A. e/o della T.A.R.S.U. ovvero, "in carenza di riscossioni sufficienti", con il recupero delle somme spettanti agli enti locali del medesimo ambito territoriale, a valere sul fondo per le autonomie locali" ex art. 21, l.r. n. 21/2003, legittimando il ritardo nei versamenti "l'azione sostitutiva nei confronti del soggetto inadempiente".

Agli organi governativi per la disciplina di settore il Legislatore regionale ha poi affiancato l'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque (A.R.R.A., istituita con l'art. 7 l.r. n. 19/2005 e poi soppressa dall'art. 9 l.r. n. 19/2008, nelle cui competenze è ora subentrato l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità).

L'art. 7, comma 3, della citata l.r. n. 19 del 2005 ha disposto che l'Agenzia deve "assolvere a funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività di tutti gli Enti che operano nel settore delle acque, esercitando altresì forme di controllo efficienti ed efficaci", e, al comma 5, che "nell'esercizio delle proprie competenze all'Agenzia sono riconosciuti poteri di acquisizione della documentazione, di ispezione e di accesso, nonché poteri sostitutivi".

Conferma dell'importanza del ruolo e della funzione dell'Agenzia si trae dal comma 5 dell'articolo in questione, il quale dispone che "... per l'esercizio delle attività di cui al presente articolo sono trasferite all'Agenzia le competenze nelle materie indicate nei commi 3 e 4 (acque e rifiuti), attribuite da disposizioni normative ai singoli rami dell'amministrazione regionale e a enti sottoposti a tutela e vigilanza ...".

In sostanza, come rettamente osservato dalla difesa dell'Amministrazione, che ha richiamato sul punto la nota della Presidenza della Regione n. 11872 del 19 ottobre 2007, le attribuzioni dell'Agenzia coincidevano con le funzioni che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione erano state assunte dalle Regioni, rispetto alle quali l'Agenzia si caratterizzava quale modello di amministrazione a elevata e specifica competenza settoriale.

Quindi risulta dimostrato che il precipuo intento del Legislatore regionale non è stato quello di introdurre una ulteriore frammentazione di competenze tra l'Agenzia e i vari rami dell'amministrazione regionale bensì, in applicazione dei principi di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, quello di disporre una gestione organica del settore "acqua e rifiuti", affidata ad un unico soggetto esponenziale.

Come ancora rileva l'Avvocatura, la titolarità di un siffatto ampio potere sostitutivo derivava all'Agenzia da una norma primaria (appunto l'art. 7 l.r. n. 19/2005) la quale - disciplinando l'esercizio delle funzioni amministrative di settore da parte dei comuni - contempla

espressamente capacità sostitutive dell'Agenzia per il compimento di atti obbligatori e necessari per salvaguardare primari interessi unitari della collettività.

In senso coerente si è espressa, del resto, la deliberazione della Giunta regionale n. 497 del 30 novembre 2007, a torto richiamata dal giudice di prime cure per sostenere la tesi che il potere sostitutivo attribuito all'Agenzia era limitato alle fattispecie enucleate ai commi 3 e 4 dell'art. 7 della l.r. n. 19/2005.

Al contrario, l'espresso riferimento contenuto nelle premesse della citata deliberazione alla relazione assessoriale n. 3421 del 2007 - nella quale si afferma espressamente che l'A.R.R.A. è titolare del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali per il compimento di atti la cui obbligatorio sia il riflesso di interessi unitari - dimostra che specifico intento del Governo regionale fu quello di fugare ogni dubbio circa l'ampiezza dei poteri sostitutivi conferiti all'Agenzia.

Dalle considerazioni svolte consegue che l'Agenzia era pienamente legittimata a intervenire in funzione sussidiaria in ogni ipotesi di perdurante e ingiustificata inerzia degli Enti comunali in materia di gestione dei rifiuti e delle acque, derivandole la titolarità di siffatto ampio potere sostitutivo appunto direttamente dalla normativa primaria regionale e non costituendo l'esercizio di siffatto potere illegittima limitazione dell'autonomia degli Enti locali alla stregua dei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano, secondo quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 43 del 2004 e, più di recente, nella sentenza n.249 del 2009.

Come chiarito dalla Corte infatti l'art. 120 comma 2 della Costituzione non preclude, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117 commi 3 e 4, e dell'art. 118 commi 1 e 2 cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

Tali interventi, costituendo un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei comuni definite dalla legge, sono possibili secondo la Corte al ricorrere congiunto di due presupposti.

Da un lato occorre infatti che essi siano previsti e disciplinati dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; dall'altro è necessario che in concreto il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, con congrue garanzie procedimentali (cfr. Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, entrambi tali presupposti ricorrono nella vicenda all'esame, nella quale in definitiva non si è verificata alcuna illegittima compressione dell'autonomia degli enti locali ma è stato invece posto riparo - nell'ottica del pieno rispetto e della unitaria tutela dei vari valori costituzionali coinvolti - a persistenti inadempienze di tali enti, gravissime e foriere in potenza di conseguenze disastrose dal

punto di vista igienico sanitario e ambientale per la collettività coinvolta nella c.d. “emergenza rifiuti”.

In conclusione, per le suesposte considerazioni, l’appello deve essere accolto, con conseguente reiezione del ricorso proposto in primo grado dal Comune appellato.

Ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito può essere assorbito in quanto ininfluenza ed irrilevante ai fini della presente decisione.

Si ravvisano giusti motivi, tenuto anche conto della natura pubblica delle Amministrazioni in causa, per compensare tra le parti spese e onorari del doppio grado di giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, previa estromissione dal giudizio della Presidenza della Regione siciliana, lo accoglie, riforma integralmente la sentenza impugnata e respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti spese e onorari del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo il 28 aprile 2011 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, nella camera di consiglio, con l’intervento dei signori: Riccardo Virgilio, Presidente, Antonino Anastasi, estensore, Gerardo Mastrandrea,

Pietro Ciani, Alessandro Corbino, Componenti.

F.to Riccardo Virgilio, Presidente

F.to Antonino Anastasi, Estensore

Depositata in Segreteria

il 13 settembre 2011