

/2021

N. 00191/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00995/2019 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 995 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Anaci (Associazione Nazionale Amministratori di Condominio Italia), in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Messina, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

[REDACTED]  
rappresentati e difesi dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) dell'ordinanza del Sindaco di Messina n.122/2019 in data 23 aprile 2019; b) dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Messina n. 85 in data 8 aprile 2019; c) della delibera di Giunta Comunale n. 243 del 10 aprile 2019 e del relativo regolamento;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

della delibera del Consiglio Comunale n.95 del 17.06.2019 e del regolamento ivi approvato, con specifico riferimento all'art. 22 ( "Utenze condominiali").

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il giorno 11 novembre 2020 il dott. Daniele Burzichelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

L'Associazione ricorrente ha impugnato: a) l'ordinanza sindacale n. 122/2019 del 23 aprile 2019; b) l'ordinanza sindacale n. 85 dell'8 aprile 2019; c) la delibera di Giunta n. 243 del 10 aprile 2019 e il relativo regolamento.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) l'ordinanza sindacale n. 122/2019 in data 23 aprile 2019 fa riferimento agli artt. 42 e 50 del decreto legislativo n. 267/2000; b) quanto alla prima previsione, il provvedimento si riferisce ad un regolamento adottato - dalla giunta municipale con delibera n. 243/2019 - successivamente all'ordinanza n. 85 in data 8 aprile 2019, della quale la successiva ordinanza n. 122/2019 costituisce una semplice modifica; c) in ogni caso, trattandosi di atto della Giunta, il regolamento in questione non ha alcuna efficacia, risultando necessaria la sua adozione da parte del Consiglio Comunale; d) nessuna norma, comunque, prevede gli oneri disposti dall'ordinanza oggi impugnata a carico degli amministratori di condominio; e) è assolutamente insussistente, poi, il presupposto della contingibilità e dell'urgenza di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 267/2000, risultando pacificamente esclusa qualsivoglia emergenza sanitaria o situazione di particolare degrado; f) il provvedimento impugnato non è stato comunicato al Prefetto in violazione dell'art. 54, quarto comma, del citato decreto legislativo; g) l'ordinanza, inoltre, introduce ingiustificatamente una disciplina più gravosa per coloro che abitano in condomini rispetto ai soggetti che abitano in unità immobiliari autonome; g) il provvedimento prevede, altresì, una serie di incombenze a carico degli amministratori di condominio che risultano di impossibile attuazione, restando fermo, peraltro, che qualsivoglia rapporto correlato alla raccolta dei rifiuti resta esclusivamente di competenza dei singoli utenti; h) appaiono del tutto sproporzionate, comunque, le incombenze - specificate in ricorso - poste a carico degli amministratori di condominio, oltre che abnormi le sanzioni previste; i) in particolare, risulta implausibile la pretesa dell'Amministrazione secondo cui gli amministratori di condominio dovrebbero divulgare dati contenuti nell'anagrafe condominiale (ciò che costituirebbe reato), oltre al rilievo che il Comune è già in possesso dei relativi dati, con conseguente violazione dell'art. 15 della legge n. 183/2011.

Sono intervenuti "ad adiuvandum" i soggetti indicati in epigrafe, sostenendo le ragioni dell'associazione ricorrente.

Con ordinanza cautelare n. 455/2019 in data 17 luglio 2019 il Tribunale ha osservato e disposto quanto segue:

*A giudizio del Collegio non costituisce pregiudizio grave ed irreparabile l'assolvimento degli obblighi contemplati nell'ordinanza sindacale n. 85 in data 8 aprile 2019 (e, segnatamente, degli obblighi di ricevere i contenitori per la raccolta differenziata e di apporre, anche ai sensi dell'art. 1129, quinto comma, c.c., in area condominiale comodamente visibile anche dall'esterno, una targa recante l'indicazione del nome e del cognome dell'amministratore del condominio, l'indirizzo della sede o ufficio dove vengono svolte le attività di amministratore e dei numeri di telefono e fax di riferimento, con inserimento anche di un recapito telefonico di pronta reperibilità dell'amministratore del condominio per i casi di urgenza).*

*Anche per quanto attiene, quindi, il contenuto dell'ordinanza n. 122/2019 del 23 aprile 2019 (integrativa della menzionata ordinanza n. 85 dell'8 aprile 2019), non costituisce pregiudizio grave e irreparabile, ad avviso del Collegio, l'assolvimento degli obblighi di cui ai punti 2 (ricevimento dei contenitori) e 10 (apposizione della targa di cui si è detto), atteso che tali previsioni reiterano le prescrizioni di cui alla citata ordinanza n. 85 in data 8 aprile 2019.*

*In relazione al punto 3 dell'ordinanza n. 122/2019 del 23 aprile 2019, il Tribunale non ritiene che sussista un pregiudizio grave ed irreparabile in relazione all'obbligo di esposizione dei contenitori esclusivamente in aree condominiali precedentemente concordate con il gestore del servizio, con la precisazione che tale obbligo di esposizione non grava in concreto in capo all'amministratore del condominio (il quale, in quanto soggetto estraneo al servizio di raccolta dei rifiuti, non è, quindi, tenuto a collocare materialmente i contenitori e a curare che essi siano mantenuti in loco), ma riguarda gli utenti del servizio (cioè i condomini), così come deve ritenersi che l'espressione "è compito del condominio il mantenimento dell'integrità e della pulizia dei contenitori" si riferisca ai singoli utenti e non all'amministratore del condominio.*

*Peraltro, la previsione dell'esposizione dei contenitori in "aree esclusivamente condominiali" può risultare di impossibile attuazione, atteso che esistono condomini che non dispongono di idonee aree condominiali ove allocare i contenitori.*

*Ne consegue che in relazione a tale previsione, che ad una prima delibazione appare affetta dalle censure di eccesso di potere sollevate in ricorso, sussiste, effettivamente, l'esigenza di una adeguata tutela cautelare.*

*Appare chiaro, inoltre, che per i condomini che non dispongano di locali idonei e accessibili ove allocare i contenitori, non può trovare applicazione la correlata previsione di cui al punto 4 ("nelle aree concordate deve essere garantito il libero accesso agli operatori di raccolta senza che questi debbano avere le chiavi di accesso; sarà cura del condominio organizzare le modalità di accesso per consentire all'operatore della raccolta, negli orari previsti dal calendario, di svuotare in contenitori del rifiuto del giorno").*

*Tale previsione, inoltre, neppure può trovare applicazione per quei condomini che, pur disponendo di locali idonei ad ospitare i contenitori, necessitano, per esigenze di sicurezza, di tenere chiusi i locali in questione.*

*In tali ipotesi, invero, appare del tutto ragionevole che i contenitori siano ubicati esternamente all'edificio condominiale, onde consentire agli addetti al servizio di provvedere alla raccolta senza necessità di introdursi in locali condominiali chiusi e non agevolmente accessibili.*

*Per le previsioni di cui ai punti 5 e 6 non sussiste, invece, secondo il Collegio, alcuna esigenza cautelare, trattandosi di prescrizioni relative, da un lato, all'obbligo di conferimento dei rifiuti secondo quanto disposto con l'ordinanza sindacale n. 261 del 25 agosto 2016, dall'altro, all'obbligo di gestire in comodato d'uso i relativi contenitori.*

*Appare, inoltre, assolutamente legittima la previsione di cui al punto 7 (secondo cui i rifiuti devono essere conferiti correttamente e, in difetto, non verranno raccolti dal gestore del servizio, con applicazione sugli stessi di un avviso di non conformità).*

*Il punto 8 dell'ordinanza n. 122/2019 del 23 aprile 2019 dispone, poi, quanto segue: a) "all'utenza condominiale cui è stata contestato l'errato conferimento (nella persona dell'amministratore del condominio o del legale rappresentante), spetterà, in ogni caso, il compito di provvedere al ritiro dei rifiuti stessi, procedendo ad una corretta differenziazione prima di smaltirli nuovamente secondo le modalità previste dal calendario"; b) "nel caso in cui non si fosse provveduto alla differenziazione del rifiuto non conforme ed al ripristino dello stato dei luoghi entro il termine di 24 ore, l'utenza condominiale (nella persona dell'amministratore del condominio o del legale rappresentante), a cui è stata contestata l'irregolarità, verrà segnalata agli uffici competenti per le contestazioni della violazione delle disposizioni vigenti in materia e l'applicazione delle sanzioni di legge".*

*Al riguardo deve osservarsi che: a) la contestazione e la segnalazione cui si è fatto riferimento non possono riferirsi all'amministratore del condominio, ma devono riferirsi al condominio, nel senso che l'Amministrazione, pena la sussistenza del denunciato vizio di eccesso di potere, è tenuta a precisare che la contestazione e la segnalazione vengono solo materialmente consegnate all'amministratore del condominio perché egli possa rendere edotti i condomini delle loro responsabilità (mentre alcuna responsabilità può sorgere in capo all'amministratore del condominio per le inadempienze relative al non corretto conferimento dei rifiuti); b) non spetta in alcun modo all'amministratore del condominio "il compito di provvedere al ritiro dei rifiuti stessi, procedendo ad una corretta differenziazione prima di smaltirli nuovamente secondo le modalità previste dal calendari" (incombendo tale oneri sui condomini, cioè sui titolari del rapporto di servizio).*

*Per le considerazioni che precedono, la domanda cautelare va accolta nei termini sopra precisati, nel senso, cioè, che va disposta la sospensione delle seguenti previsioni contenute nell'impugnata ordinanza sindacale n. 122/2019 del 23 aprile 2019: a) "aree esclusivamente condominiali" (punto 3); b) "nelle aree concordate deve essere garantito il libero accesso agli operatori di raccolta senza che questi debbano avere le chiavi di accesso; sarà cura del condominio organizzare le modalità di accesso per consentire all'operare della raccolta, negli orari previsti dal calendario, di svuotare in contenitori del rifiuto del giorno" (punto 4), con esclusivo riferimento ai condomini che non dispongano di idonei locali ove allocare i contenitori e ai condomini che, pur disponendo di locali idonei ad ospitare i contenitori, necessitano, per esigenze di sicurezza, di tenere chiusi i locali in questione; c) "nella persona dell'amministratore del condominio", con riferimento alla contestazione e alla segnalazione di cui al punto 8 dell'ordinanza impugnata.*

*Il regolamento delle spese della presente fase viene rinviato alla decisione definitiva.*

*La decisione di merito viene fissata per l'udienza pubblica del 24 giugno 2020.*

Mediante motivi aggiunti l'associazione ricorrente ha impugnato la delibera del Consiglio Comunale di Messina n. 95 in data 17 giugno 2019 e il regolamento con essa approvato, con riferimento all'articolo 22 ("Utenze condominiali").

Le censure di cui ai motivi aggiunti possono sintetizzarsi come segue: a) il citato art. 22 riproduce, nella sostanza, talune illegittimità già contenute nella citata ordinanza sindacale n. 122 in data 22 aprile 2019; b) in particolare, non appaiono sufficientemente determinate, ovvero risultano impossibili o sproporzionate, le previsioni specificamente indicate in seno ai motivi aggiunti.

Il Comune di Messina, costituitosi in giudizio, ha svolto, in sintesi, le seguenti difese, in rito e nel merito: a) l'associazione ricorrente difetta di legittimazione attiva, potendo essa agire allorquando vengano adottati provvedimenti cui effetti si esauriscano in una lesione diretta del proprio scopo istituzionale; b) l'associazione, invero, è titolare di un interesse differenziato rispetto a quello dei singoli associati e tale interesse non si risolve nella sommatoria degli interessi individuali degli associati; c) il regolamento impugnato sostituisce la regolamentazione approvata con le ordinanze sindacali contestate attraverso il ricorso introduttivo, il quale, pertanto, risulta improcedibile; d) il regolamento ha risolto la criticità relativa ai condomini sprovvisti di spazi al loro interno o all'esterno ove allocare i contenitori per la raccolta differenziata; e) il quarto capoverso dell'art. 22 del regolamento non può interpretarsi nel senso prospettato dall'associazione ricorrente; f) risulta esclusa qualsiasi responsabilità personale degli amministratori di condominio, avendo il Comune fatto esclusivo riferimento alla disciplina civilistica secondo cui all'amministratore di condominio "sono notificati i provvedimenti dell'autorità amministrativa che si riferiscono allo stesso oggetto" (art. 1131 c.c.); g) un emendamento alla delibera consiliare che ha approvato il regolamento prevede che "è facoltà dei singoli condomini adottare un sistema interno di identificazione dei rifiuti conferiti dai singoli condomini, previa comunicazione alla società che gestisce il servizio di raccolta"; h) quanto ai dati contenuti nell'anagrafe condominiale, il pericolo di un loro errato trattamento è espressamente scongiurato dallo stesso regolamento, il quale individua l'organo comunale, ossia il Dipartimento delle Entrate Tributarie, che dovrà gestire il trattamento stesso; i) in relazione all'asserita violazione dell'art. 15 della legge n. 183/2011, oltre alle precise indicazioni sancite dall'art. 3, comma 10-bis del decreto legislativo n. 23/2011, non può affermarsi che il Comune sia in possesso dei dati in questione, atteso che le risultanze catastali non rappresentano in maniera certa il reale assetto proprietario di una unità abitativa.

Con ulteriori memorie le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive argomentazioni difensive, anche alla luce delle deduzioni avversarie.

In data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

A giudizio del Collegio il ricorso è inammissibile, dovendo reputarsi fondata l'eccezione sollevata dal Comune resistente in ordine al difetto di legittimazione attiva dell'associazione ricorrente.

Come, infatti, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza (cfr., da fra le più recenti, T.A.R. del Lazio, sede di Roma, Sezione Stralcio, n. 10747/2019), "la legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi passa per il guado necessitato costituito: 1) dalla attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione, e ciò che avviene allorquando la produzione degli effetti del provvedimento controverso interessa lo scopo istituzionale dell'ente collettivo, e non la mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; 2) dalla comunanza dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela) a tutti gli associati ovvero a tutti gli appartenenti alla platea dei soggetti rientranti in una determinata classe o categoria, sì da escludere che vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e, in definitiva, la configurabilità di conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio. Di talchè, la 'legitimitas ad causam' dell'ente collettivo può concretamente predicarsi unicamente allorquando sia l'interesse omogeneo, di gruppo, ad essere azionato".

Nel caso in esame, invece, viene in rilievo il solo interesse di una ridotta porzione degli associati - da identificarsi negli amministratori di condominio che operano specificamente nel territorio del Comune di Messina - oltre al fatto che, per quanto attiene alle previsioni, contenute nei provvedimenti impugnati e relative ad obblighi imposti ai soli condomini, il difetto di legittimazione attiva dell'associazione ricorrente risulta assoluto.

Per le considerazioni che precedono il ricorso va dichiarato inammissibile, mentre, anche in considerazione del diverso esito della fase cautelare, le spese di lite devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile e compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Giuseppa Leggio, Consigliere

Diego Spampinato, Consigliere