

Publicato il 04/11/2024

N. 03014/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 01401/2020 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 la Sicilia**

**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1401 del 2020, proposto da  
(omissis)

, consiglieri comunali del Comune di Castellana Sicula,

(omissis), cittadino del Comune di Castellana Sicula, rappresentati e difesi  
dall'avvocato Lucia Interlandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia;

*contro*

Comune di Castellana Sicula, Assemblea Territoriale Idrica Palermo, non  
costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 07.09.2020 del Comune di  
Castellana Sicula ed ove occorra e possa la nota prot. n. 8744 del 28.08.2020  
del Comune di Castellana Sicula; la nota di convocazione prot. n. 8734 del  
28.08.08 a firma del Presidente del Consiglio Comunale e la relazione sul  
servizio idrico integrato prot. n. 8719 del 27.08.2020 del Settore Tecnico –  
Serv. Manutenzione;

- deliberazione n. 5 del 25.06.2020 dell'Assemblea Territoriale Idrica Palermo, in parte qua, ha deliberato che le gestioni del SII relative al Comune di Castellana Sicula dovrà confluire nella gestione Unica D'Ambito, non avendo riconosciuto il regime di salvaguardia ex art. 147, comma 2 *bis*, lett. b) d. lgs. n. 152/2006;
- la relazione dell'esito dell'istruttoria condotta dalla STA dell'ATI Palermo ai fini delle valutazioni delle gestioni salvaguardabili nell'ambito territoriale di Palermo, trasmessa al Comune di Castellana Sicula il 15.06.2020;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 23 ottobre 2024 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

I ricorrenti hanno impugnato la delibera di consiglio Comunale del comune di Castellana Sicula n. 10 del 2020 e la deliberazione n. 5/2020 dell'Assemblea Territoriale Idrica di Palermo nella parte in cui ha deliberato che il servizio idrico del Comune di Castellana Sicula dovrà confluire nella gestione Unica di Ambito.

Hanno dedotto che, con legge regionale n. 19 del 2015, sono state istituite nel territorio della Regione Sicilia le Assemblee Territoriali Idriche (ATI), cui sono state trasferite le funzioni delle sopresse Autorità d'Ambito Territoriali Ottimali (AATO); l'ATI Palermo è stata costituita con deliberazione n. 1/2016 e nel 2017 ha avviato l'istruttoria relativa alle gestioni operanti nell'ambito territoriale di Palermo ed in specifico alla sussistenza o meno dei requisiti necessari per ottenere in salvaguardia la prosecuzione di eventuali

gestioni di minore estensione in precedenza operanti nell'ambito territoriale di competenza.

L'ATI ha quindi richiesto ai comuni di documentare il possesso dei requisiti per l'eventuale salvaguardia delle pregresse gestioni ed ha concluso escludendo la sussistenza di siffatti requisiti per il Comune di Castellana Sicula; l'ATI aveva infatti chiesto ai comuni interessati di inviare documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti per l'applicazione della deroga e il Comune nulla aveva inviato, sicché la deliberazione dell'ATI era stata assunta sulla base dei dati disponibili di piano regolatore ed era pervenuta ad escludere la salvaguardia.

Alla notifica degli esiti dell'istruttoria condotta dall'ATI il Comune di Castellana Sicula non aveva presentato osservazioni e l'ATI aveva deliberato che la gestione del comune dovrà confluire nella gestione unica d'ambito.

I ricorrenti sono cittadini e consiglieri comunali del comune di Castellana Sicula ed avrebbero appreso solo casualmente della deliberazione dell'ATI, in quanto il consiglio comunale non sarebbe mai stato investito della questione né al fine di determinare una scelta né al fine di rispondere alle richieste istruttorie. Nella seduta del 12.6.2020 il consigliere di minoranza (omissis)

chiedeva al Presidente del consiglio comunale la convocazione urgente della commissione di merito, della conferenza dei capigruppo e del consiglio comunale per deliberare sulla questione.

In mancanza di riscontro i consiglieri (omissis) presentavano esposto al dipartimento regionale delle autonomie locali della regione siciliana affinché intervenisse in sostituzione del presidente del Consiglio Comunale, procedendo alla convocazione del consiglio stesso; in seguito all'intervento ispettivo la convocazione veniva disposta per il 7.9.2020; in quella sede i consiglieri (omissis) hanno sostenuto che il Comune avrebbe dovuto opporsi alla delibera dell'ATI che aveva escluso la salvaguardia della gestione del servizio da parte del Comune stesso; il Consiglio, a maggioranza, si determinava diversamente.

Lamentano i ricorrenti:

1) la violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 1 co. 1 lett. e) della l.r. n. 48/1991; la violazione e falsa applicazione dell'art. 114 Cost. e degli artt. 83 *bis*, 84 *bis*, 52 e 53 dello Statuto del Comune di Castellana sicula (approvato con delibera di consiglio comunale n. 62/2005); il Consiglio comunale non avrebbe mai avuto occasione di determinarsi sulla salvaguardia del servizio esistente, ai sensi dell'art. 147 co. 2 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, né sarebbe mai intervenuto nella fase istruttoria e interlocutoria avviata dall'ATI; la delibera del settembre 2020 sarebbe infatti stata adottata solo dopo che l'ATI aveva già chiuso l'istruttoria. Inoltre lo statuto comunale attribuisce all'acqua la qualifica di bene comunale ed alla sua gestione quella di servizio pubblico locale; il consiglio comunale ha competenza a deliberare, tra l'altro, circa l'organizzazione di pubblici servizi; la delibera n. 10/2020 avrebbe in ogni caso compromesso l'esercizio delle funzioni da parte dei singoli consiglieri comunali oltre al diritto dei cittadini alla qualificazione della risorsa idrica come bene comune. La compressione delle prerogative dei singoli consiglieri sarebbe derivata dal ritardo con cui è stata convocata la riunione del settembre 2020; tanto integrerebbe una automatica lesione dello *ius ad officium*, in quanto al momento di convocazione dell'assemblea la delibera dell'ATI, del 25.6.2020. era già intervenuta mentre, al momento di richiesta di convocazione del consiglio, sarebbe ancora stato possibile presentare osservazioni nell'ambito della richiesta istruttoria. Anche la relazione istruttoria acquisita dal presidente del consiglio comunale ai fini della deliberazione sarebbe stata inutile, in quanto acquisita oltre il termine concesso al Comune per chiedere all'ATI di conservare la gestione del servizio e dopo che la stessa ATI aveva completato la propria istruttoria. L'esito della deliberazione concretizzerebbe in definitiva una lesione delle prerogative dei consiglieri;

2) la violazione e falsa applicazione dell'art. 147 co. 2 *bis* del d.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere per contraddittorietà tra atti; difetto di istruttoria;

irragionevolezza; si censura nel merito la delibera comunale che ha escluso di presentare opposizione alle determinazioni dell'ATI in materia di gestione del servizio idrico sostenendo che il comune vanterebbe i requisiti previsti per il riconoscimento del regime di salvaguardia previsti dal codice dell'ambiente; infatti le sorgenti Pomo 1, Pomo 2 e Noccella nonché l'acquedotto Madonie Est, da cui si alimenta l'acquedotto comunale, ricadrebbero all'interno del parco delle Madonie e la gestione del servizio sarebbe efficiente;

3) l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione e falsa applicazione dell'art. 147 co. 2 *bis* del d.lgs. n. 152/2016; contraddittorietà tra atti e disparità di trattamento; si censura con tale motivo la delibera dell'ATI sostenendo che ai fini dell'istruttoria finalizzata al vaglio delle condizioni per l'applicazione del regime di salvaguardia l'ATI stessa avrebbe dovuto verificare se il Consiglio comunale di ogni singolo ente era stato ritualmente chiamato a deliberare in materia; avendo l'ATI concluso l'istruttoria senza che il Comune avesse rappresentato la volontà di salvaguardare la gestione in essere, la delibera sarebbe viziata; in particolare non sarebbe stato preso correttamente in conto il fatto che tutta la risorsa idrica impiegata deriva dall'uso di fonti proprie e di pregio in zona tutelata, tanto che altri comuni della stessa area avrebbero chiesto ed ottenuto la salvaguardia delle vecchie gestioni.

Le amministrazioni, ritualmente intimate, non si sono costituite.

All'udienza di smaltimento del 23.10.2024 è stata rappresentata a parte ricorrente la possibile inammissibilità della domanda proposta dal sig. (omissis), cittadino del Comune di Castigliana Sicula, in quanto egli si farebbe titolare di una inammissibile forma di azione popolare.

La causa è quindi stata discussa e decisa nel merito.

## DIRITTO

La domanda proposta da (omissis) è, come già anche stabilito da questo TAR nella sentenza n. 3338/22 in contenzioso analogo, inammissibile, non contemplando il giudizio amministrativo forme di azioni popolari. Il ricorrente non vanta rispetto agli atti impugnati una posizione soggettiva

qualificata ed individualmente qualificata, né può intestarsi prerogative che, al più, fanno capo all'amministrazione comunale nel suo complesso o ancora non può farsi latore di interessi diffusi la cui tutela è confinata a specifici attori dotati di altrettanto specifica idoneità a rappresentare una categoria omogenea di interessi.

Come già statuito da questo Tar nella citata sentenza, infatti, *“per giurisprudenza consolidata, ...il sistema di tutela giurisdizionale amministrativa ha il carattere di giurisdizione soggettiva e non di difesa dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, alla stregua di un'azione popolare, e non ammette, pertanto, un ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (Cons. Stato sez. IV 6 dicembre 2013 n. 5830; sotto tale profilo cfr. anche Ad. Plen. n. 4/2011)”*.

Ne consegue l'inammissibilità della domanda proposta da (omissis)

.

I restanti tre ricorrenti agiscono nella qualità di consiglieri comunali di minoranza del Comune di Castellana Sicula lamentando con il primo motivo asserite lesioni di loro prerogative consiliari.

Quanto ai limiti della legittimazione ad agire dei consiglieri comunali a tutela delle proprie prerogative di operare nell'ambito del consiglio, giova precisare che la giurisprudenza ha chiaramente circoscritto la natura delle possibili e tutelabili lesioni delle prerogative del loro ufficio alle dinamiche tecniche che in senso stretto presidiano il funzionamento dell'organo, con l'ovvio motivo di evitare che, come in sostanza tentano di fare i ricorrenti in questa sede, rimasti soccombenti nel merito di una decisione in applicazione delle fisiologiche regole democratiche, i consiglieri tentino di rimettere in discussione ogni delibera pur legittimamente deliberata.

Il consigliere comunale, infatti, se vanta una serie di prerogative ampie (ad esempio un esteso diritto di accesso, la possibilità di richiedere la convocazione del consiglio comunale riservata a determinate quote di minoranza ed appunto esercitata nel caso di specie) non vanta per contro la

legittima pretesa a vedere indirizzato l'esito di ogni votazione nel senso a lui più gradito.

Nel caso di specie è pacifico che i ricorrenti abbiano chiesto la convocazione del consiglio comunale, convocazione che, benché non entro il termine previsto dallo statuto comunale, è certamente avvenuta; è ovvio che il termine non è un termine perentorio, sia perché tale non è qualificato, sia perché la natura perentoria del termine neppure si attagierebbe alle funzioni dell'organo, che non perde certo il potere di esprimersi su materie di sua astratta competenza per il mero decorso del tempo.

Senonché è pacifico che il Consiglio comunale si sia regolarmente svolto e la votazione abbia, legittimamente (i ricorrenti non pongono questioni di regolare formazione della maggioranza) dato esito contrario alle aspirazioni dei tre ricorrenti.

In tale contesto a nulla vale l'immaginario scenario prospettato in ricorso di presunte attività che il Consiglio avrebbe potuto fare ove fosse stato convocato più rapidamente, per la semplice ragione che il Consiglio, esprimendosi secondo le regole che lo governano, ha deliberato di non intendere in ogni caso perseguire una gestione in deroga; tale esito rende irrilevanti le speculazioni su presunte diverse possibilità di interlocuzione con l'ATI ove la delibera fosse stata adottata prima, semplicemente perché la cronologia della delibera non muta l'esito della deliberazione; il comune ha deliberato di non voler interloquire con l'ATI né intendere formulare istanze che, legittimamente, nel merito non erano condivise dalla maggioranza.

Ne consegue l'infondatezza del primo motivo di ricorso.

D'altro canto, e quanto ai presupposti dell'invocata gestione in salvaguardia, l'art. 147 del d.lgs. n. 142/2006 nella versione *ratione temporis* vigente recita:

*“1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8*

*della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1.*

*1-bis. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4.*

*2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:*

*a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;*

*b) unicità della gestione;*

*c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.*

*2-bis. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve:*

*a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;*

*b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti*



*qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.”*

La normativa in sostanza disegna una evoluzione dei sistemi di gestione delle risorse idriche finalizzata a istituire gestori, pur sempre pubblici, di dimensioni maggiori, assumendo che la maggiore dimensione della gestione sia di per sé idonea a migliorare l'efficienza dei servizi.

Tanto comporta innanzitutto l'irrilevanza della disquisizione contenuta in atti relativa alla natura di bene pubblico dell'acqua, posto che, di per sé, la gestione dell'ATI resta una gestione pubblica.

Ugualmente inconferenti sono poi i richiami ai contenuti dello statuto comunale (che risale al 2005) e che non tengono in alcun conto delle sopravvenienze normative; la disciplina del codice dell'ambiente è infatti sopravvenuta ed idonea ad imporsi financo alle leggi regionali; come si legge in Corte Cost. ord. n. 231/2020, che ha giudicato proprio in tema di gestione del servizio idrico della regione Sicilia, “*questa Corte «ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017).*”

Risulta quindi evidente come i presupposti per una gestione autonoma debbano al più trovare fondamento nella sopravvenuta normativa statale e non possano certo essere ancorati a norme statutarie antecedenti

all'introduzione del nuovo modello disegnato dal codice dell'ambiente la cui sopravvivenza avrebbe, seguendo le tesi esposte in ricorso, l'effetto di procrastinare gestioni non rispondenti ai nuovi *standard* normativi.

Tanto premesso quanto all'inquadramento legale, i presupposti per la salvaguardia di gestioni frammentate, dunque in linea di principio contrarie all'efficienza indotta dall'accorpamento imposto dal legislatore, sono, nella fattispecie disegnata dal codice dell'ambiente ed invocata in ricorso, i seguenti:

*“approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico”.*

Deve infatti osservarsi come, mentre l'efficienza della gestione accorpata è presunta dal legislatore, l'efficienza della gestione frammentata in salvaguardia è, nell'ipotesi di deroga, oggetto di esplicita verifica istruttoria e come tale necessita di prova da parte di chi intenda eventualmente invocarla in un contenzioso.

Parte ricorrente si dilunga in ricorso a contestare gli esiti dell'istruttoria per quanto concerne l'origine delle fonti di approvvigionamento d'acqua; quanto all'efficienza della gestione si limita ad affermarla apoditticamente, nulla provando sul punto.

Trattandosi invece di presupposto legale, come detto, di fattispecie eccezionale, sarebbe stato onere dei ricorrenti che invocano la gestione in salvaguardia allegarne prima e comprovarne poi gli integrali presupposti.

Ne consegue che non solo non si ravvisano lesioni delle prerogative dei consiglieri comunali, appartenendo all'ordinaria dinamica di un organo democratico che chi è in minoranza veda bocciate le proprie proposte, con il risultato che le censure seconda e terza finiscono per scivolare esse stesse verso l'inammissibile azione popolare, ma, in ogni caso, neppure sono stati provati i presupposti per l'invocata gestione in salvaguardia.

Ne deriva che il ricorso proposto dai tre consiglieri comunali deve essere respinto.

Stante la mancata costituzione delle controparti, nulla in punto spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile la domanda proposta da (omissis);

respinge per il resto il ricorso;

nulla in punto spese.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Paola Malanetto**

**IL PRESIDENTE**  
**Stefano Tenca**

IL SEGRETARIO