



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 Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 477 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:
Riccardo Boi, nella qualità di amministratore dei Condomini della via Sant'Antonio
n. 178, in Quartu Sant'Elena, dei palazzi individuati come "Palazzo B", "Palazzo
C" e "Palazzo D";
Antonella Dessi,
tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Pasquale Cannas e Roberta Usai,
con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Pasquale Cannas in Cagliari, Via Dante n.
19;

contro

il Comune di Quartu Sant'Elena, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e
difeso dall'avv. Massimiliano Picci, con domicilio eletto presso la Segreteria del
T.A.R. Sardegna in Cagliari, Via Sassari n. 17;
il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso

per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Cagliari,
Via Dante n. 23;

nei confronti di

De Vizia Transfer Spa;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 23 del 24/2/2014, prot. n. 14059, con la quale il Sindaco di Quartu Sant'Elena ha impartito particolari modalità di conferimento dei rifiuti urbani;

- della nota del Dirigente Settore Ambiente prot. n. 17610 del 12/3/2014 e della determinazione del medesimo dirigente n. 1764 del 13/12/2013;

con i motivi aggiunti depositati il 23 gennaio 2015:

- dell'ordinanza, a firma del sindaco e del dirigente, n. 81 del 22.10.2014 e, per quanto di ragione, dell'ordinanza n. 90 del 24.12.2014, nonché - per quanto occorrer possa - della nota della Prefettura di Cagliari prot. n. 34297 del 27.5.2014.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Quartu Sant'Elena e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 luglio 2015 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti in esame, l'amministratore dei condomini ed alcuni dei residenti dei palazzi individuati come "Palazzo B", "Palazzo C" e "Palazzo D", della via Sant'Antonio n. 178, in Quartu Sant'Elena,

contestano le ordinanze con le quali il Sindaco di Quartu S.E. ha disciplinato le modalità di ritiro e conferimento dei rifiuti solidi urbani dei residenti nei condomini in questione. In particolare:

a) col ricorso introduttivo, avviato alla notifica il 26 aprile 2014 e depositato il successivo 24 maggio, i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza sindacale n. 23 del 24 febbraio 2014, prot. n. 14059, con la quale è stato ordinato a tutti i condomini, nonché agli amministratori condominiali, di conferire i rifiuti (nelle diverse tipologie) nei contenitori apposti nell'isola ecologica realizzata in area del Comune; e di consentire al gestore del servizio l'accesso all'isola ecologica utilizzando, per il passaggio dei mezzi, la strada interna di lottizzazione;

b) con i motivi aggiunti, avviati alla notifica il 27 dicembre 2014 e depositati il successivo 23 gennaio 2015, i ricorrenti hanno impugnato le successive ordinanze sindacali n. 81 del 22 ottobre 2014, sostanzialmente ripetitiva della precedente ordinanza impugnata col ricorso introduttivo; e n. 90 del 24 dicembre 2014, con la quale il Sindaco ha modificato le precedenti ordinanze, prescrivendo che il conferimento sia effettuato esclusivamente nell'orario dalle 7:00 alle 10:00, nel corso del quale il gestore del servizio posizionerà i contenitori per le diverse tipologie di rifiuti.

2. – Avverso le predette ordinanze sindacali, i ricorrenti deducono le censure di cui ai successivi punti.

3. – Si è costituito in giudizio il Comune di Quartu Sant'Elena, chiedendo che il ricorso e i motivi aggiunti siano respinti.

4. – Si è costituito anche il Ministero dell'Interno, chiedendo che sia dichiarato il proprio difetto di legittimazione passiva; nel merito, conclude per il rigetto.

5. – All'udienza pubblica del 1° luglio 2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. – Preliminarmente, occorre dichiarare l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno, in ossequio

all'orientamento della giurisprudenza secondo il quale nel caso di impugnazione di un provvedimento adottato dal Sindaco quale Ufficiale di Governo, è da escludere che il relativo ricorso, se proposto solo per l'annullamento dell'ordinanza stessa, debba essere notificato anche al Ministero dell'Interno, mentre diversamente deve essere ritenuto nel caso di contemporanea o successiva azione risarcitoria, affinché lo Stato non venga chiamato a rispondere dei danni senza aver potuto tempestivamente difendersi. Tale orientamento si fonda sulla considerazione che nel caso di adempimento di funzioni di Ufficiale di Governo da parte del Sindaco, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti di atti di un organo del Comune, nel senso che il Sindaco non diventa un organo di un'amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'Ente locale (cfr. Consiglio di Stato, V, 13.7.2010, n. 4529; Consiglio di Stato, V, 13.5.2008, n. 4448).

7. - Sempre in via preliminare, occorre dichiarare l'improcedibilità, per sopravvenuto difetto di interesse, delle domande di annullamento dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo, considerato che tali provvedimenti (come segnalato nella esposizione in fatto) sono stati integralmente sostituiti con l'adozione di successive ordinanze che hanno dettato una nuova disciplina delle modalità di conferimento dei rifiuti per gli abitanti della via Sant'Antonio n. 178, in Quartu, coinvolti nella vicenda. Uguale sorte deve essere riservata alla domanda di annullamento dell'ordinanza del Sindaco di Quartu S.E., n. 81 del 22 ottobre 2014, proposta con i motivi aggiunti depositati il 23 gennaio 2015, anch'essa sostituita integralmente con l'ordinanza sindacale n. 90 del 24 dicembre 2014.

8. - Occorre, pertanto, procedere con l'esame dei motivi aggiunti, nella parte in cui impugnano l'ordinanza sindacale n. 90 del 24 dicembre 2014.

9. - Tra questi, occorre privilegiare il motivo con il quale si deduce l'incompetenza del Sindaco all'adozione del provvedimento impugnato. Ad avviso dei ricorrenti, difatti, la materia rientra nella gestione amministrativa, riservata – ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.) – alla competenza degli organi dirigenziali.

10. - Il motivo è fondato e assorbente.

In primo luogo, come emerge anche da quanto finora osservato, la materia oggetto degli atti impugnati (e in particolare delle ordinanze sindacali succedutesi dal febbraio 2014) riguarda un particolare profilo di organizzazione e gestione del servizio di ritiro e conferimento dei rifiuti solidi urbani comunali. E' noto come l'art. 107 del TUEL riservi alla competenza dei dirigenti l'intera gestione amministrativa dei Comuni, con un'ampia formula secondo la quale *“spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108”*. La stessa norma individua un limite nelle disposizioni di legge o di statuto che individuano le competenze degli organi di indirizzo politico; limite, che costituisce la traduzione in termini più specifici del principio di distinzione tra gestione, da un lato, e indirizzo e controllo dall'altro. Anche la variazione o la modifica dell'estensione dell'area delle attribuzioni assegnate agli organi di indirizzo è soggetta a rigorosi limiti, poiché l'art. 107 cit. le consente solo se introdotte con disposizione di fonte legislativa e solo se la deroga all'art. 107 sia prevista in modo espresso. Ma anche se non si condivida la rigorosa interpretazione appena esposta, e si ritenga che la distribuzione delle competenze possa essere incisa anche da disposizioni legislative speciali che impongono di concludere, in via di interpretazione sistematica, nel senso che si tratti di norme

che introducono ipotesi di deroga al sistema delineato dall'art. 107, deve rilevarsi che nella materia oggetto della vicenda in esame potrebbero venire in gioco esclusivamente le norme di cui all'art. 54 del TUEL e all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Peraltro, entrambe le norme sono inapplicabili alla concreta fattispecie in esame. L'art. 54 cit. subordina il potere di ordinanza del Sindaco a diversi presupposti, tra i quali (tipicamente) la necessità e l'urgenza *“di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”*. Circostanze che, alla luce della motivazione, non vengono nemmeno allegare o prospettate quali presupposti per l'adozione del provvedimento sindacale impugnato.

Anche l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 descrive una fattispecie i cui elementi costitutivi non ricorrono nel caso di specie. Il presupposto è costituito, infatti, dall'*«abbandono e ... deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo ...»* (ovvero dalla *«immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee»*), che – nel disegno della norma – giustifica l'esercizio del potere del Sindaco, il quale *«dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate»*.

Come risulta dalla pur sintetica esposizione in fatto di cui sopra, è del tutto evidente che, nel caso regolato dalla impugnata ordinanza, non ricorre alcuno dei presupposti per l'applicazione dell'art. 192 cit. .

11. - In definitiva, come anticipato, poiché l'oggetto del provvedimento attiene alla regolazione delle modalità di conferimento dei rifiuti solidi urbani, in una specifica e circoscritta zona del territorio comunale; e, quindi, riguarda la concreta gestione e organizzazione di un servizio pubblico, disciplinato da atti normativi di vario livello, la competenza spetta agli organi dirigenziali e non al Sindaco.

12. - Ne deriva come conseguenza che, annullata l'ordinanza sindacale n. 90 del 24 dicembre 2014, in conformità al consolidato orientamento giurisprudenziale (recentemente confermato da Cons. St., Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5: si vedano i punti 8.3.1 e 8.3.2., cui si rinvia integralmente), debbono ritenersi assorbite le ulteriori censure proposte dai ricorrenti e l'affare va rimesso all'autorità amministrativa competente.

13. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno;

dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;

accoglie in parte i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla l'ordinanza del Sindaco di Quartu Sant'Elena del 24 dicembre 2014, n. 90; nel resto li dichiara improcedibili.

Condanna il Comune di Quartu Sant'Elena al pagamento delle spese giudiziali in favore dei ricorrenti, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila), oltre alla rifusione del contributo unificato versato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 1 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)