

Pubblicato il 28/01/2025

N. 00221/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00981/2020 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 981 del 2020, proposto dal Comune di Camastra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vito Cangemi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Assemblea territoriale Idrica di **Agrigento** – Ati Ag9 – non costituita in giudizio;

l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità- Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

- la Gestione commissariale del servizio idrico integrato ati (AG9), non costituito in giudizio;

nei confronti

- il Comune di **Agrigento**, non costituito in giudizio

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 937 del 7 aprile 2020 avente ad oggetto “Servizio idrico integrato. Istanza del Comune di Camastra per il riconoscimento della sussistenza dei requisiti della gestione autonoma dei servizi ai sensi dell’art. 147 comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, con il quale l’Ufficio Tecnico dell’Assemblea territoriale idrica AG9 ha denegato l’accoglimento dell’istanza di salvaguardia proposto dal Comune di Camastra;

nonché di ogni altro atto prodromico presupposto, conseguente e comunque connesso, ed in particolare: e per quanto possa occorrere:

- della delibera n. 11 del 24 settembre 2019 adottata dal Consiglio direttivo dell’ATI AG9 avente ad oggetto: riconoscimento dei requisiti ex art. 147 del d.lgs. 152/2006 e della relativa proposta di deliberazione n. 9 del 17 settembre 2019 a firma del Direttore facente funzioni;
- della delibera dell’Assemblea territoriale idrica di **Agrigento** (ATIAG9) n. 12 del 23 ottobre 2019 ad oggetto: Richiesta Sussistenza requisiti art. 147 del d.lgs. 152/2006. Determinazioni;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Assessorato dell’energia e dei servizi di pubblica utilità e di Presidente Regione Siciliana;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all’udienza ex art. 87, comma 4-*bis* c.p.a. del giorno 4 novembre 2024 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 30 giugno 2020 e depositato il 6 luglio successivo, parte ricorrente chiedeva l’annullamento del provvedimento prot. n. 937 del 7 aprile 2020 avente ad oggetto “Servizio Idrico Integrato.

Istanza del Comune di Camastra per il riconoscimento della sussistenza dei requisiti della gestione autonoma dei servizi ai sensi dell'art. 147 comma 2 bis del D.lgs. n. 152/2006", con il quale l'Ufficio Tecnico dell'Assemblea Territoriale Idrica AG9 ha denegato l'accoglimento dell'istanza di salvaguardia proposto dal Comune di Camastra.

Occorre premettere in fatto che il ricorrente Comune di Camastra partecipa all'ATI AG9, ente di governo dell'Ambito di **Agrigento** per la regolazione del Servizio Idrico Integrato, con una quota di partecipazione pari all'1,40% commisurata in rapporto alla popolazione.

Con nota prot. n. 5131 del 14 giugno 2019, il Comune di Camastra, così come anche altri comuni dell'Ambito, presentava istanza per la salvaguardia della gestione comunale del servizio idrico integrato, ai sensi dell'art. 147 comma 2-bis lettera b) del decreto legislativo 152/2006.

Con nota prot. n. 937 del 7 aprile 2020, l'Ufficio tecnico dell'ATI AG 9, comunicava il diniego all'accoglimento dell'istanza di salvaguardia.

Con l'odierno ricorso, l'istante ha dedotto l'illegittimità di suddetto provvedimento formulando le seguenti censure:

I. Incompetenza assoluta. Violazione art 147 comma 2-bis del decreto legislativo n. 152/2006. Violazione art. 7 dello Statuto. Violazione art. 142 del Decreto Legislativo n. 152/2006 Violazione art 3 Legge Regionale 19/2015. Contraddittorietà; nella parte in cui il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato dall'ufficio tecnico dell'ATI AG9, ufficio non ricompreso tra gli organi dell'ATI previsti dall'art 5 dello Statuto, e quindi privo di competenza. Considerata la riserva di competenza prevista dall'art 7 dello statuto e dell'arti 147 comma 2-bis, anche la delibera n. 11 del 24 settembre 2019 adottata dal Consiglio Direttivo dell'ATI AG9 e la relativa proposta di deliberazione n. 9 del 17 settembre 2019 sono da considerarsi illegittime, in quanto adottate dal Consiglio Direttivo, che pur essendo organo dell'ATI è comunque privo di competenza, ai sensi delle citate

norme statutarie e di legge, ad adottare deliberazione riguardanti il riconoscimento e/ il diniego delle gestioni idriche da salvaguardare;

II. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Contraddittorietà Violazione art. 3 legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione della delibera assemblea dei rappresentanti n. 12 del 23 ottobre 2019; nella parte in cui l'ufficio tecnico non si sarebbe limitato a svolgere attività istruttoria ma avrebbe adottato il provvedimento finale di diniego, la cui competenza spetterebbe all'Assemblea dei rappresentati, ai sensi dell'articolo 7 dello statuto e dell'articolo 147, comma-2 *bis*, del d.lgs. 152/2006.

III. Difetto di motivazione. Contraddittorietà Violazione art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241. Incompetenza; il provvedimento di diniego impugnato – nota ufficio tecnico prot. n. 937 del 7 aprile 2020 – risulterebbe viziato da gravi carenze di motivazione, in quanto le ragioni esposte nel provvedimento a sostegno del diniego apparirebbero caratterizzate da incertezza e contraddittorietà, a dimostrazione del mancato svolgimento di una reale istruttoria;

IV. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 6 della l. n. 241/1990 Contraddittorietà Violazione art. 3 legge 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Violazione art 147 comma 2 bis del Decreto Legislativo n 152 del 2006. Violazione della Delibera del Consiglio Direttivo n. 8 del 22 luglio 2019; dalla documentata sussistenza dei requisiti previsti dalla legge e dalla stessa ATI AG9, i provvedimenti impugnati sarebbero stati adottati in assenza di adeguata istruttoria, che ove svolta avrebbe consentito di accertare i fatti e i presupposti di diritto e quindi di adottare un provvedimento di accoglimento della istanza di salvaguardia

In data 7 luglio 2020, per l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità –si costituiva in giudizio l'Avvocatura distrettuale di Palermo.

In data 5 luglio 2024, parte ricorrente depositava memoria, allegando documentazione insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In data 2 ottobre 2024, parte ricorrente depositava memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Con memoria del 3 ottobre 2024, l'amministrazione resistente depositava memoria chiedendo che venga dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, stante l'omessa impugnazione – da parte del Comune intimato – del D.P.Reg. n. 574/GAB dell'11.10.203 di nomina del Commissario *ad acta*, ai fini della conclusione dell'*iter* di definizione e formalizzazione dell'ingresso di detto Comune nella compagine sociale dell'Azienda speciale dei comuni agrigentini (AICA), nonché del trasferimento delle infrastrutture idriche connesse al Servizio Idrico Integrato (SII); il Commissario *ad acta* si è insediato il 20.11.2023.

In data 11 ottobre 2024, parte ricorrente depositava memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza ex art. 87, comma 4-*bis* c.p.a. del 4 novembre 2024, la causa è stata posta in decisione.

Preliminarmente deve rigettarsi l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalla difesa erariale poiché solo l'effettiva conclusione dell'*iter* di definizione e formalizzazione dell'ingresso di detto Comune nella compagine sociale dell'Azienda speciale dei comuni agrigentini avrebbe potuto incidere sull'interesse al ricorso e non già la mera nomina e insediamento del commissario *ad acta*, attività che non costituiscono un novellato assetto d'interessi.

Ciò posto, il ricorso è infondato e va rigettato.

I primi due motivi di ricorso sono infondati.

Osserva il Collegio che in tale specifico ambito – e in base al vigente quadro normativo nazionale e regionale della gestione del Servizio idrico integrato – l'unico soggetto competente a stabilire quali modalità utilizzare per tale gestione è l'ATI, nell'ambito della gestione unitaria all'interno

dello stesso ambito territoriale ottimale e nell'ottica prioritaria della salvaguardia del principio di unicità della gestione (v. articoli 142 e 147 del d.lgs. n. 152/2006; e art. 3 della l.r. n. 19/2015).

In tale contesto, resta pure di esclusiva competenza dell'ATI la decisione sulla salvaguardia delle gestioni dei singoli Comuni (T.a.r. per la Sicilia, sez. I, 29 aprile 2024, n. 1434).

Sotto il profilo normativo, l'art. 147, comma 2-bis, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006, prevede che “...Sono fatte salve:(...omissis...)”

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...”;

- l'art. 94, commi 3 e 4, dello stesso d. lgs. n. 152/2006, secondo cui:

3. La zona di tutela assoluta è costituita dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni: essa, in caso di acque sotterranee e, ove possibile, per le acque superficiali, deve avere un'estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione, deve essere adeguatamente protetta e dev'essere adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio.

4. La zona di rispetto è costituita dalla porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta da sottoporre a vincoli e destinazioni d'uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata e può essere suddivisa in zona di rispetto ristretta e zona di rispetto allargata, in relazione alla tipologia dell'opera di presa o captazione e alla

situazione locale di vulnerabilità e rischio della risorsa. In particolare, nella zona di rispetto sono vietati l'insediamento dei seguenti centri di pericolo e lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) dispersione di fanghi e acque reflue, anche se depurati;*
- b) accumulo di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi;*
- c) spandimento di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi, salvo che l'impiego di tali sostanze sia effettuato sulla base delle indicazioni di uno specifico piano di utilizzazione che tenga conto della natura dei suoli, delle colture compatibili, delle tecniche agronomiche impiegate e della vulnerabilità delle risorse idriche;*
- d) dispersione nel sottosuolo di acque meteoriche proveniente da piazzali e strade;*
- e) aree cimiteriali;*
- f) apertura di cave che possono essere in connessione con la falda;*
- g) apertura di pozzi ad eccezione di quelli che estraggono acque destinate al consumo umano e di quelli finalizzati alla variazione dell'estrazione ed alla protezione delle caratteristiche quali-quantitative della risorsa idrica;*
- h) gestione di rifiuti;*
- i) stoccaggio di prodotti ovvero sostanze chimiche pericolose e sostanze radioattive;*
- l) centri di raccolta, demolizione e rottamazione di autoveicoli;*
- m) pozzi perdenti;*
- n) pascolo e stabulazione di bestiame che ecceda i 170 chilogrammi per ettaro di azoto presente negli effluenti, al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione. È comunque vietata la stabulazione di bestiame nella zona di rispetto ristretta.”*

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, si evince in primo luogo, quale premessa di carattere generale, che il legislatore nazionale, in deroga al principio dell'unicità della gestione, ha inteso salvaguardare quegli affidamenti in forma autonoma che diano sicure garanzie di

efficienza nell'uso della risorsa idrica, e per i quali un altro gestore – nella specie, quello unico di ambito – non potrebbe fare meglio.

La gestione autonoma si caratterizza, quindi, per essere un'eccezione alla regola generale della gestione unica, consentita solo qualora sia dimostrata una efficienza ed efficacia – e, dunque, una vera e propria eccellenza – che andrebbe perduta con la gestione aggregata (in tal senso, T.a.r. per l'Abruzzo, sez. I, 12 gennaio 2024, n. 16; sul principio della unicità della gestione, v. anche Corte cost., 6 novembre 2020, n. 231).

È stato, a tal proposito, rilevato che l'efficienza è uno dei presupposti per poter configurare l'eccezione della gestione autonoma del servizio idrico integrato (SII), che, altrimenti, per regola generale, deve essere unitaria.

La fattispecie prevista dall'art. 147, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 consente, infatti, solo in casi eccezionali a singoli comuni la gestione in forma autonoma del SII; si tratta di norma derogatoria, che deve essere interpretata in modo rigoroso e restrittivo, atteso che una più ampia interpretazione comporterebbe l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per ambiti territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa (cfr. in tali termini Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5237).

In altri termini, pertanto, a fronte di una regola generale che impone la gestione aggregata, il Comune che aspiri all'operatività della predetta previsione di salvaguardia deve ottenere un'espressa deroga per conservare la gestione autonoma: deroga, in mancanza della quale, trova sempre applicazione il criterio generale.

Alla luce di tali considerazioni, invero, nel momento in cui la delibera n. 11/2019 del Consiglio direttivo – gravata con il presente ricorso – è stata approvata portata all'esame dell'assemblea dei rappresentanti che ne ha approvato le risultanze e le conclusioni con delibera n. 12/2019.

A prescindere, invero, da eventuali profili di inammissibilità del ricorso per difetto d'interesse *in parte qua* (nella parte in cui non è stata gravata anche

la delibera dell'Assemblea dei rappresentanti n. 12/2019), deve evidenziarsi come l'omessa specifica valutazione della richiesta di deroga alla gestione integrata da parte dell'Assemblea territoriale idrica implica la persistente vigenza della regola della gestione integrata, sicché la comunicazione n. 937 del 7 aprile 2020 – anch'essa gravata con il presente ricorso – opera una mera ricognizione di un diniego implicito alla pretesa di ottenere la gestione autonoma vantata dal Comune in ragione dell'approvazione integrale della deliberazione del Consiglio direttivo n. 11/2019.

In conclusione, pertanto, i primi due motivi di ricorso sono infondati stante l'insussistenza del lamentato vizio d'incompetenza.

Anche gli ulteriori due motivi di ricorso sono infondati.

Come sopraesposto, 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: a) *“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”*; b) *“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.

A nulla rileva che l'intero territorio comunale sia sottoposto a vincolo paesaggistico occorrendo, invece, che la specifica sorgente sia qualificata come pregiata o che rientri nell'ambito delle bellezze paesaggistiche individue di cui all'art. 136, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 42/2004 o si trovi all'interno di parchi o aree naturali protette.

Nessuna delle suddette circostanze sono state allegare e puntualmente provate.

Trattandosi invece di presupposto legale, come detto, di fattispecie eccezionale, sarebbe stato onere della parte ricorrente che invoca la gestione in salvaguardia allegarne e comprovarne i presupposti.

Conclusivamente, il ricorso va rigettato per le ragioni di cui in motivazione.

In ragione della peculiarità e novità delle questioni trattate, le spese, in via d'eccezione, possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2024, tenutasi tramite collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Domenico De Falco, Consigliere

Calogero Commandatore, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Calogero Commandatore

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO