

Numero 00057/2018 e data 07/02/2018 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza delle Sezioni riunite del 17 ottobre 2017

NUMERO AFFARE 00050/2017

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, con istanza sospensiva, proposto dal Comune di Isola delle Femmine contro l'Assessorato regionale energia e dei servizi di pubblica utilità, per l'annullamento del D.A. 24/6/2015 n. 909 di nomina commissario ad acta e del D.A. 13/8/2015 n. 1328, di proroga incarico del commissario ad acta; istanza di sospensione.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 4036/263.15.8 del 23/02/2017 con cui la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sul ricorso straordinario in oggetto;

Vista la nota prot. n. 21210/263.15.8 del 18 settembre 2017;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Nicola Russo;

Premesso

Con atto trasmesso tramite servizio postale in data 15 ottobre 2015 e mediante PEC in pari data, il Comune di Isola delle Femmine ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione, chiedendo l'annullamento del decreto dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità n. 909 del 24 giugno 2015, con cui è stato nominato un commissario ad acta presso il predetto Comune, con il compito di adottare in via sostitutiva ogni provvedimento utile per il versamento delle somme dovute fino al 31 dicembre 2014, nei limiti della quota dovuta a titolo di partecipazione sociale della Servizi Integrati R.S.U. s.p.a. in liquidazione, società consortile a capitale interamente pubblico costituita tra 12 Comuni della Provincia di Palermo per la gestione dei rifiuti, nonché del successivo D.A. 1328 del 13 agosto 2015, con il quale si dispone la proroga dell'incarico al suddetto commissario ad acta.

Il ricorso è affidato a sette censure, relative a vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili e figure sintomatiche.

L'Ufficio legislativo e legale, con nota prot. n. 4036/263.15.8 del 23 febbraio 2017, ha fatto pervenire la propria relazione, con la quale, nel ritenere ricevibile e tempestivo il ricorso con riguardo ad entrambi i provvedimenti impugnati, conclude per l'improcedibilità del ricorso medesimo, in quanto il ricorrente sarebbe rimasto inerte rispetto all'onere di integrare il contraddittorio nel termine assegnato; infatti, riferisce l'Ufficio, il Comune, "pur avendo espresso riserva di esibire il ricorso notificato a mezzo di ufficiale giudiziario e le relative ricevute di notificazione degli atti a mezzo posta... non ha adempiuto a tale incumbente", mentre "il gravame risulta notificato esclusivamente a mezzo PEC all'Assessorato Regionale, al Dipartimento Regionale e alla Società Servizi Comunali Integrati RSU s.p.a. in liquidazione, anche in gestione commissariale, in assenza di produzione di autorizzazione presidenziale ai sensi della l. 53/94 da parte dell'avvocato di parte ricorrente", e non rinvenendosi in atti documentazione attestante

l'avvenuta notifica nei confronti del commissario ad acta designato, dr. Giovanni Perino, "il quale appare acquisire il ruolo di controinteressato".

Il Collegio, con parere reso nell'adunanza del 9 maggio 2017 ha rilevato Collegio che la questione se nel sistema anteriore all'entrata in vigore dell'art. 14, d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 ("Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico") era ammissibile nel processo amministrativo la notifica del ricorso introduttivo a mezzo Pec anche in difetto di apposita autorizzazione presidenziale ex art. 52, comma 2, c.p.a., era stata di recente rimessa dalla sez. III del Consiglio di Stato all'Adunanza Plenaria (con ord. 23 marzo 2017, n. 1322), in quanto sul punto si erano registrati diversi orientamenti.

In attesa di conoscere l'orientamento dell'Adunanza Planaria sul punto della notifica a mezzo PEC, rileva, il Collegio ha precisato che, ove si seguisse l'orientamento propugnato dalla giurisprudenza maggioritaria e seguito dall'ordinanza di rimessione, il ricorso in esame risulterebbe validamente notificato via PEC anche alla società in liquidazione, nella persona dell'organo commissariale designato (e prorogato). Il Collegio, pertanto, rilevato ciò e non ravvisando l'improcedibilità del ricorso in esame, ha invitato l'Ufficio legislativo e legale a riferire sul merito dei motivi di ricorso, evidenziando che su vicenda analoga alla presente, con riferimento al Comune di Palma di Montechiaro, questo Consesso si era già espresso con parere n. 485/2016, reso nell'adunanza del 21 febbraio 2017.

Con nota prot. n. 21210/263.15.8 del 18 settembre 2017 l'Ufficio legislativo e legale ha riferito sul merito delle questioni sollevate nel ricorso, ha concluso nel senso di condividere l'orientamento già espresso dalla Sezione nel predetto parere.

Considerato

Il ricorso è fondato.

Occorre premettere, prima di affrontare il merito, che l'Adunanza Plenaria ha risolto la questione di cui si è detto sopra, e cioè se prima dell'entrata in

vigore del processo telematico era possibile la notifica del ricorso a mezzo Pec anche in difetto di autorizzazione presidenziale (cfr. Cons. St., ad. plen., 19 settembre 2017, n. 6) nel senso di ritenere che “La notificazione del ricorso instaurativo del processo amministrativo può avvenire per posta elettronica certificata (PEC), nel rispetto delle disposizioni che la regolano, anche prima dell’adozione del d.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40 ed indipendentemente dall’autorizzazione presidenziale, di cui all’art. 52, comma 2, c.p.a.”, per cui la Sezione ha fatto bene nell’adunanza del 9 maggio 2017 - seguendo l’orientamento maggioritario sul punto - a considerare procedibile il ricorso in questione.

Ciò premesso, il Collegio ritiene di aderire all’orientamento espresso da questo C.G.A. a Sezioni Riunite su analoga questione con parere n. 485/2016, reso nell’adunanza del 21 febbraio 2017.

Fondato è anzitutto il primo motivo di ricorso che contesta la legittimità del provvedimento di proroga impugnato.

Come, infatti, ritenuto nel parere sopra richiamato, l’Amministrazione ha, in buona sostanza, adottato oltre il termine di scadenza il provvedimento di proroga (qualificato come un atto di secondo grado, cioè un provvedimento che incide su un altro precedente, di riesame ad esito conservativo con cui la Pubblica Amministrazione protrae l’efficacia di un atto non scaduto), per cui, essendo requisito essenziale per qualificare un provvedimento come proroga, che il termine di efficacia dell’atto a cui si riferisce non sia spirato, ne consegue che l’atto è illegittimo, perché l’Amministrazione avrebbe dovuto effettuare (e non lo ha fatto) una nuova valutazione dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento della nuova determinazione, che il decorso del termine e gli atti medio tempore compiuti dal commissario avrebbero potuto modificare.

Quanto agli altri motivi di gravame, si ritiene che le censure relative alla violazione del principio di leale collaborazione e di eccesso di potere per

difetto di istruttoria sollevate con il terzo, quarto e quinto motivo, assumano carattere assorbente rispetto alle rimanenti e che siano anch'esse fondate.

Come già sottolineato nel citato parere n. 485/2016, reso dalle Sezioni Riunite di questo C.G.A., la giurisprudenza ha più volte ribadito che il principio di leale collaborazione opera tra Regione e Comune anche laddove l'intervento sostitutivo abbia ad oggetto la gestione di un servizio pubblico – come nel caso in specie – e che tale principio impone al soggetto che esercita il potere sostitutivo di apprestare congrue garanzie procedurali, previo esperimento di un contraddittorio infraprocedimentale con l'ente locale.

In applicazione di tale principio deve, dunque, essere censurata la condotta dell'Assessorato resistente, che ha provveduto alla nomina del Commissario ad acta senza svolgere una adeguata istruttoria in contraddittorio con il Comune interessato, al fine di verificare la certezza, liquidità ed esigibilità dei crediti azionati, considerato che, nella fattispecie in esame, l'oggetto dell'intervento sostitutivo concerne la regolazione di poste debitorie afferenti un rapporto negoziale, ripetutamente contestato nella sua esecuzione dal Comune, che ha proposto opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. dinanzi al giudice ordinario, come si evince dalla documentazione versata in atti dallo stesso. In merito a tali contestazioni, nulla ha espresso il Dipartimento regionale, né nel corpo dei decreti impugnati, né in seno al rapporto informativo depositato agli atti.

La legittimità dell'intervento sostitutivo non può, invero, prescindere dall'accertamento sulla “natura e consistenza del debito reclamato”, in conformità ai generali canoni di buon andamento, ragionevolezza e logicità dell'azione amministrativa.

In assenza di detta preventiva attività, l'esercizio del potere sostitutivo si risolve in uno strumento di regolazione autoritativa di un rapporto obbligatorio di natura patrimoniale, che potrebbe concretizzarsi in un abuso nei confronti dell'Ente locale, obbligato a pagare somme non dovute.

In conclusione, il ricorso va accolto e i provvedimenti impugnati, in quanto adottati illegittimamente, devono essere annullati. La domanda di sospensiva resta assorbita.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

L'ESTENSORE
Nicola Russo

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO