

**PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: Atto amministrativo - Procedimento - Obbligo della P.A. di concluderlo - Sussiste - Divieto di aggravio - Natura biunivoca - Sussistenza.**

**Tar Liguria - Genova, Sez. I, 23 maggio 2022, n. 408**

*“[...] se è vero che, per un verso, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concludere i procedimenti avviati su istanza dei privati (art. 2 comma 1 L. n. 241/1990) mediante l’adozione di un provvedimento espresso, è altrettanto vero, per altro verso, che “i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede” (art. 1 comma 2-bis L. n. 241/1990), principi che escludono la proposizione di istanze manifestamente infondate, volte soltanto a gravare l’amministrazione di inutili adempimenti formali, in violazione del canone costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost).*

*Il citato art. 1 comma 2-bis della legge n. 241/1990 ha sostanzialmente chiarito che l’obbligo di non aggravare inutilmente i procedimenti e l’attività amministrativa è, per così dire, “biunivoco”: difatti, l’inutile aggravamento procedimentale ben può verificarsi anche mediante la presentazione di istanze che, in quanto finalizzate all’adozione di un provvedimento contrario alla legge o con oggetto “impossibile” (art. 1346 cod. civ.), non siano suscettibili di arrecare alcun vantaggio all’istante, e non abbiano altro scopo che quello di nuocere all’amministrazione, imponendole di porre in essere un’attività procedimentale del tutto inutile (secondo lo schema dei cosiddetti “atti emulativi” ex art. 833 cod. civ., che costituiscono il paradigma degli atti contrari a buona fede).*

*Donde la manifesta infondatezza della proposta-petizione, e del ricorso avverso il silenzio in tesi serbato dall’amministrazione sulla stessa [...]”.*

**FATTO e DIRITTO**

Con il ricorso in epigrafe i signori Pezzi Pierino, Vicari Francesco, Risdale Virginia Mary, Pietronave Maurizio, De Nevi Andrea e Pezzi Andrea agiscono ex artt. 31 e 117 c.p.a. avverso il Comune di Varese Ligure, al fine ottenere: – l’accertamento del silenzio-inadempimento del Comune di Varese Ligure in relazione all’atto di “petizione e proposta” avanzato in data 25.9.2021; – la condanna dell’amministrazione comunale ad adottare, nel termine all’uopo prefiggendo, tutti gli atti ed i provvedimenti imposti dalla disciplina di cui agli artt. 33 e 34 dello Statuto comunale in conseguenza della presentazione della predetta “petizione e proposta” e, comunque, ad avviare e concludere il relativo procedimento mediante l’adozione di un provvedimento espresso, con la nomina, in difetto, di un commissario ad acta che provveda in luogo della stessa.

Espongono: – di aver sottoscritto, unitamente ad altri, una “petizione e proposta” ai sensi degli artt. 33 e 34 dello Statuto del Comune di Varese Ligure, finalizzata al mantenimento della gestione idrica locale in capo alla società Sviluppo Varese ed alla revoca della deliberazione C.C. n. 26 del 29.6.2021, di presa d’atto della cessazione della gestione autonoma del servizio idrico integrato in favore del gestore unico ACAM Acque s.p.a. per conto dell’Ambito Territoriale Ottimale Idrico Est; – che la petizione-proposta veniva ricevuta dal Comune e registrata con il protocollo n. 0010610 del 25.9.2021, ma che il Comune non vi dava corso, omettendo di istruire l’iter procedurale previsto dagli artt. 33 e 34 dello Statuto.

A sostegno del gravame deducono: 1) Violazione degli artt. 33 e 34 dello Statuto Comunale del Comune di Varese Ligure. Violazione del principio di buon andamento dell’attività amministrativa, di cui all’art. 97 Cost.; 2) Violazione degli artt. 1 e 2 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Violazione del principio di proporzionalità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost..

Alla domanda di accertamento dell’illegittimità del silenzio accede domanda di indennizzo da ritardo ex art. 2-*bis* L. n. 241/1990.

Si è costituito in giudizio il Comune di Varese Ligure, eccependo l’inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, rappresentando: – che la gestione autonoma del S.I.I. di Varese Ligure da parte della società Sviluppo Varese s.r.l. scadeva il 31/12/2021, non sussistendo i requisiti per la sua proroga in deroga alla sua confluenza nella gestione unitaria dell’Ambito Territoriale Ottimale Idrico Est; – che il 25 settembre 2021, tre consiglieri comunali di opposizione presentavano al Comune di Varese Ligure proposta di deliberazione di Consiglio Comunale, volta alla revoca della concessione del S.I.I. alla società Sviluppo Varese s.r.l., alla messa in liquidazione della società ed all’assunzione diretta della gestione del S.I.I. da parte del Comune, con il trasferimento ad esso del personale dipendente della società Sviluppo Varese; – che sulla suddetta proposta di deliberazione il Comune provvedeva ad acquisire il parere di competenza del Segretario comunale, il quale si esprimeva negativamente; – che, alla luce del parere del Segretario comunale, i consiglieri di opposizione firmatari della proposta di deliberazione (analoga, nel contenuto, alla petizione sottoscritta dai ricorrenti) la ritiravano; – che il Sindaco inoltrava ai singoli firmatari della petizione-proposta una lettera nella quale evidenziava l’insussistenza dei presupposti giuridici per il suo accoglimento.

Il Comune sostiene che la lettera del sindaco, rappresentando l’insussistenza dei presupposti giuridici per poter accogliere nel merito la petizione presentata dai ricorrenti nel settembre 2021

(stante il carattere vincolato delle decisioni dell'A.T.O.), costituirebbe l'atto conclusivo del procedimento.

In ogni caso, non sussisterebbe un obbligo di provvedere in relazione ad istanze manifestamente infondate, anche perché l'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 147 comma 2-bis lett. b) del D.Lgs. 152/2006 per la salvaguardia delle gestioni in forma autonoma è demandato alla competenza esclusiva dell'Ente di governo d'ambito – che si è già espresso negativamente -, non già al Comune di Varese Ligure.

All'udienza del 6 maggio 2022 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

Il ricorso è infondato.

Benché il Comune ammetta che *“formalmente la procedura prevista dall'art. 33 e 34 dello Statuto comunale non sia stata pedissequamente seguita”*, nondimeno l'istanza era da ritenersi manifestamente infondata, per i motivi che la lettera del sindaco ha reso noti anche ai ricorrenti (tant'è che l'hanno prodotta in giudizio), motivi che possono essere compendati nella natura vincolata della gestione del S.I.I. in capo al gestore unico individuato dall'A.T.O. (art. 148 D. Lgs. n. 152/2006) e nella competenza esclusiva dell'Ente di governo d'ambito per l'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 147 comma 2-bis lett. b) D.Lgs. 152/2006 per la eccezionale salvaguardia – in deroga – delle gestioni in forma autonoma.

Nei giudizi avverso il silenzio inadempimento della P.A. il giudice può accertare l'accogliibilità sostanziale della pretesa: a) nelle ipotesi di manifesta fondatezza, allorché siano richiesti provvedimenti amministrativi dovuti o vincolati in cui non c'è da compiere alcuna scelta discrezionale che potrebbe sfociare in diverse soluzioni e fermo restando il limite della impossibilità di sostituirsi all'Amministrazione; b) nell'ipotesi in cui l'istanza sia manifestamente infondata, sicché risulti del tutto diseconomico obbligare l'Amministrazione a provvedere laddove l'atto espresso non potrebbe che essere di rigetto (Cons. Stato Sez. IV, 30/6/2017, n. 3234; nello stesso senso Cons. Stato Sez. IV, 29/5/2015, n. 2688, e, più di recente, T.A.R. Campania, III, 12/6/2019, n. 3179).

Dunque, se è vero che, per un verso, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concludere i procedimenti avviati su istanza dei privati (art. 2 comma 1 L. n. 241/1990) mediante l'adozione di un provvedimento espresso, è altrettanto vero, per altro verso, che *“i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”* (art. 1 comma 2-bis L. n. 241/1990), principi che escludono la proposizione di istanze manifestamente infondate, volte soltanto a gravare l'amministrazione di inutili adempimenti formali, in violazione del canone costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost).

Il citato art. 1 comma 2-*bis* della legge n. 241/1990 ha sostanzialmente chiarito che l'obbligo di non aggravare inutilmente i procedimenti e l'attività amministrativa è, per così dire, "biunivoco": difatti, l'inutile aggravamento procedimentale ben può verificarsi anche mediante la presentazione di istanze che, in quanto finalizzate all'adozione di un provvedimento contrario alla legge o con oggetto "impossibile" (art. 1346 cod. civ.), non siano suscettibili di arrecare alcun vantaggio all'istante, e non abbiano altro scopo che quello di nuocere all'amministrazione, imponendole di porre in essere un'attività procedimentale del tutto inutile (secondo lo schema dei cosiddetti "atti emulativi" ex art. 833 cod. civ., che costituiscono il paradigma degli atti contrari a buona fede).

Donde la manifesta infondatezza della proposta petizione, e del ricorso avverso il silenzio in tesi serbato dall'amministrazione sulla stessa.

Anche la domanda di indennizzo è infondata: *"Ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo da ritardo della p.a., pur non essendo richiesta la dimostrazione degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale (prova del danno, del comportamento colposo dell'Amministrazione, del nesso di causalità), tuttavia, una volta scaduti i termini per la conclusione del procedimento, l'istante, entro la scadenza perentoria dei successivi 20 giorni, deve ricorrere all'autorità titolare del potere sostitutivo di cui all' art. 2, comma 9-bis, L. n. 241 del 1990, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato. L' art. 28, comma 2, D.L. n. 69 del 2013, richiede espressamente, quale condizione per avanzare domanda di indennizzo da ritardo, l'immediata sollecitazione di tale potere sostitutivo"* (T.A.R. Puglia Bari, II, 29/04/2021, n. 761; T.A.R. Molise, I, 24/02/2021, n. 59).

In relazione alla riconosciuta inosservanza – di carattere meramente formale – delle procedure previste dallo statuto comunale, sussistono i presupposti di legge per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (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 Genova nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

Liliana Felletti, Referendario

IL SEGRETARIO