

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE CAMPANIA - NAPOLI, SEZIONE 7

SENTENZA 17 OTTOBRE 2018, N. 6042

DATA UDIENZA 10 OTTOBRE 2018

INTEGRALE

ACQUA E INQUINAMENTO IDRICO - PRELIEVO ABUSIVO DI ACQUA DALLA CONDOTTA IDRICA COMUNALE -  
IRROGAZIONE DELLA SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA - CONTROVERSIE - GIURISDIZIONE -  
GIUDICE ORDINARIO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

Sezione Settima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3571 del 2018, proposto da:

Comune di (omissis), in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'Avv. prof. Er. Fu., indirizzo pec come in atti;

contro

Comune di (omissis), in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Ra. Ma., indirizzo pec come in atti;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 134/2018 del 6.06.2018, notificato in data 7.06.2018, a firma del Dirigente l'Area Economico Finanziaria - Servizio Acquedotto -, avente ad oggetto "irrogazione sanzione amministrativa pecuniaria per il prelievo abusivo di acqua dalla condotta idrica comunale", con cui viene ingiunto al Comune di (omissis) il pagamento entro 30 giorni della sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di Euro 29.368,00, pena, in mancanza, il "distacco della condotta comunale dell'impianto abusivo di prelievo idrico"; nonché di ogni altro atto comunque presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (omissis);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2018 il dott. Guglielmo Passarelli Di Napoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

PREMESSO che nella fattispecie ricorrono i presupposti di cui all'articolo 74 d.lgs. 104/2010; accertata l'integrità del contraddittorio;

RILEVATO che la parte ricorrente premetteva che nel mese di gennaio 2018 il Comune di (omissis), a seguito di una calamità naturale, verificatasi lungo i territori al confine con il Comune di (omissis), accertava, a mezzo dei tecnici comunali, che alcuni cittadini residenti nel Comune di (omissis), precisamente alla via (omissis), prelevavano irregolarmente dalla contigua rete idrica maranese acqua per usi domestici;

che, in ragione dell'irregolarità riscontrata, il personale tecnico del Comune di (omissis) invitava il dirigente del Settore LL.PP. - Area Pianificazione del Territorio - del Comune di (omissis) ad esperire un sopralluogo congiunto;

che, nel corso di tale sopralluogo, il tecnico incaricato dall'Amministrazione comunale di Quarto constatava che effettivamente taluni cittadini residenti nel territorio comunale si approvvigionavano abusivamente della rete idrica maranese, sfuggendo, di fatto, alla vigilanza delle autorità deputate al controllo del territorio;

che, stante il sopralluogo congiunto, finalizzato solo a porre fine al comportamento illecito posto in essere da taluni cittadini, i funzionari del Comune di (omissis) non provvedevano ad autodenunciarsi presso gli uffici del Comune di (omissis), difettando di ogni legittimazione al riguardo;

di aver attivato, al fine di procedere alla regolarizzazione delle utenze, tutte le attività amministrative di competenza; in particolare, di aver contattato il Comune di (omissis) affinché risolvesse la problematica, attesa l'impossibilità del S.I.I. del Comune di (omissis) di far fronte ad allacci idrici nella zona di confine in oggetto, trattandosi nella specie di area periferica ed idraulicamente sfavorevole;

che le due Amministrazioni comunali convenivano di comune accordo di installare sul confine amministrativo un contatore intestato al Comune di (omissis) che, previa regolarizzazione dell'abuso pregresso presso gli uffici comunali, avrebbe consentito ai cittadini, che versavano in stato di irregolarità, la fruizione del servizio nell'immediato;

che, conformemente a tale accordo, in data 21.02.2018 il Comune di (omissis) procedeva all'installazione di un misuratore idrico col n. 1268518-15 e alla sottoscrizione di un contratto tra il Comune di (omissis) ed il Comune di (omissis) avente il seguente numero di utenza 103104;

che, in particolare, gli utenti che inoltravano richiesta di approvvigionamento di acqua potabile dalla rete idrica comunale di Marano erano quattordici e agli stessi venivano installati misuratori idrici singoli onde pervenire alla successiva fatturazione dei consumi e regolarizzare il prelievo abusivo pregresso;

che, tuttavia, nonostante l'estraneità del Comune di (omissis) al prelievo abusivo, il Comune di (omissis) adottava l'atto impugnato;

che pertanto la parte ricorrente impugnava tale provvedimento, ritenendolo illegittimo per i seguenti motivi: 1) violazione dell'art. 7 l. n. 241/90, attesa l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento; consentire la partecipazione procedimentale del Comune ricorrente era tanto più necessario se si considera la totale estraneità del Comune di (omissis) al prelievo idrico abusivo; 2) carenza di motivazione; attesa la totale estraneità del Comune di (omissis) al prelievo idrico abusivo, il funzionario del Comune di (omissis) non avevano alcun obbligo di autodenuncia; 3) il prelievo abusivo di acqua già convogliata in un acquedotto municipale (come accade nel caso di specie) costituisce un vero e proprio reato, e non un semplice illecito amministrativo; reato, come già detto, commesso da alcuni cittadini e non certo dal Comune ricorrente; 4) eccesso di potere, atteso che il Comune di (omissis) non solo non ha sanzionato i veri autori dell'illecito ma ha calcolato in modo probabilistico i danni subiti, proprio considerando i consumi quotidiani dei trasgressori, che tuttavia non sono stati sanzionati;

CONSIDERATO che il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione;

che, infatti, come eccepito dall'Amministrazione resistente, nel caso di specie è stato sanzionato un illecito amministrativo (per violazione degli artt. 17 R.D. 1775/1933, nel testo novellato dapprima dall'art. 23 d.lgs. 152/1999 e, poi, dal d.lgs. 96 co. 4 d.lgs. 152/2006);

che anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di sanzioni amministrative è consolidata nel ritenere che la sanzione in senso stretto, ovvero la sanzione pecuniaria disciplinata dalla L. n. 689 del 1981, costituisca reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria ed è inflitta nell'esercizio di un potere punitivo avente ad oggetto condotte, come avviene quando decide il giudice penale (così Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2017, n. 5420); e che "la commisurazione della misura afflittiva avviene attraverso un potere ontologicamente diverso dalla discrezionalità amministrativa, che presuppone una ponderazione di interessi, atteso che l'ampio margine di apprezzamento lasciato dalla legge all'amministrazione dovrebbe essere esclusivamente utilizzato per adeguare la sanzione alla gravità della violazione commessa ed alle condizioni soggettive dell'autore, restando escluso ogni giudizio di valore sugli interessi amministrativi tutelati dalla norma sanzionatoria. Sul piano delle situazioni giuridiche soggettive, tale discrezionalità (esercitata sulla base di criteri diversi, che prescindono dalla valutazione di qualsiasi interesse pubblico) fronteggia posizioni che - anche ai fini della giurisdizione - sono qualificabili di diritto soggettivo alla integrità patrimoniale. Sotto altro profilo, la sanzione in senso stretto è irrogata tramite un procedimento diverso da quello previsto dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, è garantita dai principi di legalità, personalità e colpevolezza (per quanto mutuati dalla legislazione ordinaria e non dalla Costituzione), è suscettibile di integrale riesame giudiziale (senza, cioè, alcun limite di merito amministrativo)" (cfr. di recente Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2017, n. 5420);

che "al fine del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, è necessario distinguere tra sanzioni punitive e misure ripristinatorie, riconoscendo solo nel secondo caso la giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto, nel caso di sanzioni punitive queste hanno carattere meramente afflittivo, e sono ricollegate al verificarsi concreto della fattispecie legale, restando esclusa ogni discrezionalità in ordine alla loro irrogazione se non quanto alla misura, con la conseguenza che la contestazione dell'intimato si risolve nel dedurre il proprio diritto soggettivo a non subire l'imposizione di prestazioni patrimoniali fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (...) i provvedimenti sanzionatori sono di norma estranei all'ambito della giurisdizione esclusiva, sulla base della loro disomogeneità funzionale rispetto agli altri atti dell'amministrazione e dell'assenza di un intreccio inestricabile fra diritti soggettivi ed interessi legittimi. Le norme della L. n. 689 del 1981 affidano al giudice ordinario la cognizione sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni amministrative e confermano l'attribuzione dell'intera materia delle sanzioni amministrative alla giurisdizione piena del giudice ordinario (potendo annullare o riformare l'atto sanzionatorio)...in materia di sanzioni punitive vige il principio di legalità sostanziale ricavato dagli artt. 23 e 97 Cost., in virtù del quale il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto a non subire imposizioni patrimoniali al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge; pertanto l'applicazione della sanzione in difetto della fattispecie contravvenzionale integra gli estremi della lesione sine titolo della sfera soggettiva del soggetto" (così Consiglio di Stato Sez. V, 27 giugno 2012, n. 3787);

che, dunque, "la situazione giuridica di chi deduce di essere stato sottoposto a sanzione in casi e modi non stabiliti dalla legge, ha consistenza di diritto soggettivo" (Cass. civ., Sez. Unite, ord. 31 maggio 2016, n. 11388);

che, pertanto, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che sulla presente controversia sussiste la giurisdizione del giudice ordinario; che, ai sensi dell'art. 11 comma 2 c.p.a., ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato;

CHE le spese processuali vanno poste a carico della parte soccombente e si liquidano come in dispositivo;

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA - Settima Sezione, definitivamente pronunciando, disattesa e respinta ogni diversa istanza, domanda, deduzione ed eccezione, così provvede:

1. Dichiaro inammissibile il ricorso n. 3571 dell'anno 2018 per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, atteso che sulla presente controversia sussiste la giurisdizione del giudice ordinario; ai sensi dell'art. 11 comma 2 c.p.a., ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice ordinario, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato;

2. Condanna il Comune ricorrente a rifondere all'Amministrazione resistente le spese del presente giudizio, che liquida in complessivi Euro 1.000 (mille) oltre I.V.A., C.N.A.P. e rimborso spese generali, come per legge; somma da attribuirsi all'avv. Ra. Ma., procuratore della parte resistente, dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosalia Maria Rita Messina - Presidente

Guglielmo Passarelli Di Napoli - Consigliere, Estensore

Cesira Casalanguida - Primo Referendario