

N. 03934/2009 REG.SEN.  
N. 04512/2004 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 Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 4512 del 2004, proposto da:  
Enel Distribuzione Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Crippa e Carmina  
Toscano, con domicilio eletto presso Francesco Crippa in Milano, via S. Giovanni Sul  
Muro, 9;

*contro*

Comune di Carate Brianza, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Grella, presso il  
cui studio, in Milano, via Cesare Battisti, 21, è elettivamente domiciliato;

*per l'annullamento*

*previa sospensione dell'efficacia,*

- del "regolamento per la sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici" adottato dal Comune di Carate Brianza con provvedimento del Commissario n. 138 del 24.6.2004;
- del provvedimento del Commissario n. 138 del 26.4.2004 di approvazione del regolamento sopra indicato;
- di ogni atti precedente, successivo e connesso anche se non conosciuto;

✓ visto il ricorso con i relativi allegati;

✓ visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Carate Brianza;

✓ viste le memorie difensive;

✓ visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 04/03/2009 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti gli avv. Toscano e Vimercati (in sostituzione di Grella);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

1. Con il presente ricorso Enel Distribuzione s.p.a. impugna il “regolamento per la sistemazione del sottosuolo degli impianti tecnologici” adottato dal Comune di Carate Brianza, lamentando i seguenti profili di illegittimità:

I. l'art. 11 del regolamento, nel prevedere un'indennità di civico ristoro, viola gli artt. 23 e 41 Cost. ed è affetto da eccesso di potere per manifesta illogicità, sproporzione, difetto di istruttoria e di motivazione;

II. l'art. 8 del regolamento – che prevede un monitoraggio degli impianti delle strutture polifunzionali e degli impianti esistenti – è illegittimo per eccesso di potere e per violazione dell'art. 41 Cost.;

III. l'art. 6 della concessione – tipo annessa al regolamento, che pone un obbligo di rimozione degli impianti a carico dell'Azienda per esigenze di pubblico interesse o per ragioni di tutela della sicurezza delle strade, viola l'art. 46, d.lgs. n. 507/93, l'art. 17, l. Regione Lombardia n. 52/1982 e l'art. 23 Cost.;

IV. manifesta illogicità dell'art. 1, all. D delle prescrizioni tecniche annesse al regolamento nella parte in cui prevede che i lavori di scavo sulle strade e nei marciapiedi debbano svolgersi senza intralcio al traffico;

V. violazione e falsa applicazione dell'art. 7, l. n. 241/1990; dell'art. 97 Cost., d.P.C.M. del 3.3.1999, recante “razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici” per omessa comunicazione di avvio del procedimento di adozione del regolamento in questione;

VI. illegittimità degli articoli di regolamento contestati per eccesso di potere per difetto di istruttoria e per mancata valutazione dei presupposti in fatto ed in diritto;

VII. carenza di potere del commissario straordinario.

2. L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio e, oltre a dedurre l'infondatezza nel merito della domanda, ha eccepito:

A. l'inaammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.3.1999, che costituisce l'atto presupposto del regolamento impugnato;

B. l'inaammissibilità del ricorso per mancata notifica dello stesso al Presidente della Repubblica, al Ministero dell'Interno e alla prefettura di Milano poiché il regolamento è stato adottato dal Commissario di Governo;

C. l'improcedibilità del ricorso per intervenuta acquiescenza nei confronti del

regolamento impugnato poiché Enel Distribuzione s.p.a. ha effettuato molti versamenti senza esplicitare formale riserva di ripetizione delle somme versate; anche la sottoscrizione delle concessioni ha comportato piena acquiescenza allo schema tipo di cui all'allegato A del regolamento, contestato con il terzo motivo di ricorso; inoltre, Enel Distribuzione s.p.a. non ha impugnato i provvedimenti autorizzatori nella parte in cui fanno diretta applicazione del regolamento.

3. All'udienza pubblica del 4 marzo 2009, il ricorso è stato ritenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio affronta preliminarmente le eccezioni sollevate dal Comune di Carate Brianza.

2. L'eccezione di inammissibilità per omessa notifica del ricorso al Presidente della Repubblica, al Ministero dell'Interno e alla prefettura di Milano è infondata.

2.1 Il commissario nominato ai sensi dell'art. 141 d.P.R. n. 267/2000 è un organo - sia pure straordinario - del Comune.

2.2 Le impugnazioni proposte avverso i provvedimenti adottati da tale organo vanno, pertanto, notificate al Comune, in persona del rappresentante legale in carica, che può essere lo stesso commissario ovvero il sindaco, ove al momento della notifica si siano già insediati gli organi ordinari dell'amministrazione comunale. (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 7 luglio 2005, n. 3647; Tribunale sup.re acque, 27 giugno 1994, n. 40; T.A.R. Abruzzo Pescara, 30 maggio 2007, n. 570)

3. E' parimenti priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3.3.1999.

3.1 Per costante giurisprudenza, "il principio della necessaria preventiva impugnazione dell'atto presupposto vale solo quando si deducono vizi propri di quell'atto che si riflettono sull'atto consequenziale ovvero se l'assetto degli interessi coinvolti sia stato comunque definito dall'atto presupposto non impugnato. Ciò non esclude l'autonoma impugnabilità dell'atto consequenziale per vizi suoi propri e relativamente a situazioni nelle quali la definizione del pubblico interesse non sia stata consolidata dall'atto collegato per presupposizione" (Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2000, n. 721).

3.2 Nella presente controversia tutti i motivi di ricorso sono volti a far valere vizi propri del regolamento - e in alcuni casi, anche, l'illegittimità del regolamento per violazione dell'atto di indirizzo - e non censurano, invece, l'assetto di interessi delineato dalla direttiva: l'impugnazione di quest'ultimo atto non era, pertanto, dovuta.

4. Anche l'eccezione di improcedibilità del ricorso per acquiescenza, poiché Enel Distribuzione s.p.a. ha effettuato molti versamenti senza esplicitare formale riserva di ripetizione delle somme versate, non è fondata.

4.1 L'acquiescenza postula, invero, un comportamento chiaro ed inequivocabile, liberamente posto in essere dalla parte prima della proposizione del ricorso, dal quale possa evincersi l'irrefutabile volontà di accettare gli effetti di determinazioni

10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

amministrative sfavorevoli, rinunciando a far valere contro di esse eventuali motivi di impugnativa.

4.2 I versamenti effettuati da Enel Distribuzione s.p.a., senza esplicitare formale riserva di ripetizione delle somme versate, sono invece successivi alla proposizione del ricorso e non sono, in ogni caso, espressione di alcuna volontà della parte di accettare le pretese della p.a. - né di un disinteresse al conseguimento di una decisione di merito - ma rappresentano, piuttosto, un comportamento necessario ai fini della gestione del pubblico servizio.

5. L'ammissibilità del gravame rileva, invece, sotto un diverso profilo.

5.1. Con il presente ricorso Enel Distribuzione s.p.a. impugna unicamente il regolamento per la sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici adottato dal Comune di Carate Brianza e non, anche, gli atti che ad esso danno applicazione.

5.2 I regolamenti sono atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi e contengono, dunque, di regola, prescrizioni che hanno i caratteri della generalità ed astrattezza. Per tale ragione, la giurisprudenza ritiene che non siano idonei ad incidere direttamente sulla sfera giuridica dei destinatari e che possano, quindi, essere impugnati solo unitamente al provvedimento che ne costituisca la concreta applicazione.

5.3 Alcuni regolamenti, i c.d. regolamenti volizione - azione, tuttavia, contengono previsioni che incidono direttamente sulla sfera soggettiva dei destinatari: in tali casi l'insorgere dell'interesse a ricorrere è immediato e non deve attendere l'adozione dell'atto applicativo (Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2000, n. 2581; Cons. Stato, Sez. IV, 12 ottobre 1999, n. 1558; Sez. VI, 6 giugno 1995, n. 556; Sez. IV, 19 ottobre 1993, n. 897, Sez. IV, 24 marzo 1981, n. 279).

5.4 Al fine di valutare l'ammissibilità dell'impugnativa diretta ed immediata del regolamento in questione occorre, dunque, effettuare una valutazione in ordine al carattere programmatico o immediatamente lesivo delle disposizioni di volta in volta censurate.

6. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente lamenta l'illegittimità della disposizione che prevede un'indennità di "civico ristoro" (art. 11) per violazione degli artt. 23 e 41 Cost., eccesso di potere per manifesta illogicità, sproporzione, difetto di istruttoria e di motivazione.

6.1 Il Collegio ritiene che dalla mancata impugnazione degli atti applicativi con cui l'amministrazione ha chiesto ad Enel Distribuzione s.p.a. il pagamento dell'indennità di "civico ristoro" non derivi l'inammissibilità del motivo.

È, invero, dell'avviso che la disposizione che prevede il pagamento di tale indennità sia immediatamente lesiva e per tale ragione possa (rectius debba) formare oggetto di autonoma impugnazione: gli atti con cui l'amministrazione chiede al concessionario il pagamento dell'indennità in questione non possono, difatti, avere contenuto diverso dalla mera applicazione di quanto previsto dalle disposizioni regolamentari che prestabiliscono i principi, le modalità e i criteri per la relativa determinazione.

L'art. 11 del regolamento, d'altro canto, non necessita neppure di un vero e proprio

provvedimento di attuazione dal momento che il pagamento dell'indennità di civico ristoro è previsto, in via generale e preventiva, nell'allegato b1 al modello di richiesta di autorizzazione predisposto dal Comune.

6.2 Per queste stesse ragioni non è fondata l'eccezione sollevata dalla difesa dell'amministrazione di improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione dei provvedimenti autorizzatori.

6.3 Il primo motivo è fondato.

6.4 L'art. 11 del regolamento per la sistemazione del sottosuolo degli impianti tecnologici, adottato dal Comune di Carate Brianza, subordina il rilascio dell'autorizzazione al pagamento di "un'indennità a titolo di civico ristoro in relazione al complesso dei maggiori oneri che vengono a gravare sul Comune e dei disagi che si determinano nei riguardi del regolare svolgimento delle attività e dei servizi in conseguenza della realizzazione delle opere [...]".

I maggiori oneri sono ricollegati dall'amministrazione al degrado permanente subito dalle fondazioni e dalle pavimentazioni stradali a seguito delle manomissioni e dei necessari interventi manutentivi, al degrado dell'apparato radicale delle essenze arboree ed arbustive, alle spese per il controllo della regolare esecuzione dei lavori, per garantire la corretta gestione della viabilità urbana, per limitare i disagi arrecati alla popolazione ed alle attività commerciali e produttive, per le deviazioni dei percorsi di linea e comunque per consentire la regolare agibilità e fluidità del traffico.

6.5 In materia di installazione di impianti di telecomunicazione, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, affermava - nel vigore dell'art. 238 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 - che l'amministrazione comunale ben poteva istituire una indennità di ristoro, a carico di coloro che eseguivano scavi nella sua sede stradale, per evitare che questi conseguissero un arricchimento senza causa (Sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1572; Sez. VI, 1° marzo 1995, n. 214).

Secondo questo orientamento "infatti, poiché i costi dei lavori devono restare a carico di chi realizza l'impianto (in base al principio generale dell'ordinamento cuius commoda, eius et incommoda), ben può l'amministrazione predeterminare i criteri per liquidare ciò che le spetta, ai sensi dell'art. 2041, ferma restando - peraltro - la possibilità per il debitore di contestare l'atto di liquidazione e la previsione regolamentare, ove in concreto non sia rispettato il canone della congruità.

Sotto tale aspetto, non risulta violato il principio della riserva di legge, sancito dall'art. 23 della Costituzione, poiché:

- la pretesa dell'amministrazione ha la finalità di ripristinare il suo patrimonio, ai sensi dell'art. 2041 del codice civile, ed è comunque azionabile innanzi al giudice civile, nei confronti di chi abbia causato le spese di riparazione;

- l'art. 4, comma 3, della legge 31 luglio 1997, n. 249, aveva espressamente ammesso che i Comuni potessero "prevedere obblighi di natura civile", per esigenze di razionale utilizzo del sottosuolo e della tutela dell'interesse collettivo (Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1572; sez. VI, 1° marzo 1995, n. 214)".

6.6 In seguito all'entrata in vigore dell'art. 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 - ai sensi del quale, oltre alla tassa, al canone e al contributo una tantum ivi elencati, "nessun altro onere finanziario o reale può essere imposto, in base all'articolo 4 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al presente decreto" - il Consiglio di Stato ha mutato orientamento.

Ad avviso del Consiglio di Stato, l'art. 93, comma 2, preclude che il rilascio dell'autorizzazione e la gestione dell'impianto siano subordinati al pagamento di importi ulteriori rispetto a quelli ivi espressamente previsti (poiché non può essere determinata ex ante alcuna spesa per il ripristino a regola d'arte), anche se non preclude che l'amministrazione ex post chieda al gestore il pagamento dell'importo che abbia effettivamente speso per il ripristino, che il medesimo gestore abbia omesso di realizzare (Cons. Stato, sez. VI, 5.4.2006, n. 1775; Cons. Stato, sez. VI, 7.3.2008, 1005).

6.7 La previsione di cui all'art. 93, comma 2, d.lgs n. 259/2003 ha ad oggetto esclusivamente l'esecuzione delle opere di cui al codice delle comunicazioni elettroniche e non può trovare, dunque, applicazione allorché l'impianto sotterraneo concerna reti differenti da quelle di telecomunicazione e, quindi, per ciò che rileva nel caso di specie, le reti elettriche di distribuzione.

6.8 Pur in mancanza di una disposizione che ponga un divieto di imporre il pagamento di importi ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti, anche per le opere relative alla posa di impianti elettrici, il Collegio è, tuttavia, dell'avviso che alla pretesa dell'amministrazione al pagamento della c.d. indennità di civico ristoro sia da attribuire la natura di prestazione patrimoniale obbligatoriamente imposta e che essa sia illegittima in quanto priva di fondamento normativo.

6.9 La giurisprudenza della Corte Costituzionale, in un primo momento, ha limitato la garanzia di cui all'art. 23 Cost. facendo riferimento solo alla natura autoritativa dell'atto che costituisce la prestazione, in quanto tale emesso indipendentemente dalla volontà del soggetto passivo (sentenze nn. 4, 30, 47, 122 del 1957; n. 36 del 1959; nn. 51 e 70 del 1960; n. 65 del 1962; n. 55 del 1963).

Successivamente, ha ravvisato la natura di prestazione imposta anche nelle ipotesi in cui la prestazione stessa, pur nascendo da un contratto privatistico volontariamente stipulato dall'utente col titolare del bene o del servizio, e quindi dando luogo ad un rapporto negoziale di diritto privato, si riferisca ad un "servizio che, in considerazione della sua particolare rilevanza, venga riservato alla mano pubblica e l'uso di esso sia da considerare essenziale ai bisogni della vita", sicché "il cittadino é libero di stipulare o non stipulare il contratto, ma questa libertà si riduce alla possibilità di scegliere fra la rinuncia al soddisfacimento di un bisogno essenziale e l'accettazione di condizioni e di obblighi unilateralmente e autoritativamente prefissati" (sentenze n. 72 del 1969 e n.127 del 1988).

Ed invero, ai fini dell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte non considera elementi determinanti, ma secondari e supplementari, le formali qualificazioni delle prestazioni (sentenza n.4 del 1957), la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo (sentenza n.72 del 1969), il dato empirico dell'inserimento di obbligazioni ex lege in contratti privatistici, nonché la maggiore o minore valenza sinallagmatica delle rispettive prestazioni (sentenza n. 55 del 1963).

Riconosce, invece, un peso decisivo agli aspetti pubblicistici dell'intervento delle autorità, ed in particolare alla disciplina della destinazione e dell'uso di beni o servizi, per i quali si verifica che, in considerazione della loro natura giuridica (sentenze n.122 del 1957 e n. 2 del 1962), della situazione di monopolio pubblico o della essenzialità di alcuni bisogni di vita soddisfatti da quei beni o servizi (sentenze n. 36 del 1959, 72 del 1969, 127 del 1988), la determinazione della prestazione sia unilateralmente imposta con atti formali autoritativi, che, incidendo sostanzialmente sulla sfera dell'autonomia privata, giustificano la previsione di una riserva di legge.

6.10 Dando applicazione a questi principi, può agevolmente ritenersi di essere al cospetto, nel caso in esame, di una prestazione patrimoniale imposta: il pagamento dell'indennità di civico ristoro è, difatti, stabilito unilateralmente dalla pubblica amministrazione e viene ad incidere sulla sfera dell'autonomia di soggetti, i quali, per poter espletare un pubblico servizio, non possono far altro che sottostare alla pretesa dell'amministrazione.

6.11 La base normativa della disposizione regolamentare impugnata non può essere rinvenuta nell'art. 63, d.lgs. n. 446/1997 in quanto l'indennità di civico ristoro ha presupposti differenti rispetto al canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed è prevista in aggiunta e non in sostituzione di tale prestazione patrimoniale.

6.12 Non è, poi, condivisibile la tesi sostenuta dalla difesa dell'amministrazione secondo cui l'indennità in questione trova la propria fonte negli artt. 88, c.10 e 93, c.2 d.lgs. n. 259/2003.

Come si è già osservato, tali disposizioni hanno ad oggetto esclusivamente l'esecuzione delle opere di cui al codice delle comunicazioni elettroniche e non possono trovare, dunque, applicazione allorché l'impianto sotterraneo concerna reti differenti da quelle di telecomunicazione.

In ogni caso, l'art. 93, c.2, d.lgs. 259/2003 è chiaro nel prevedere che nessun altro onere finanziario o reale – oltre alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche oppure del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - possa essere imposto dall'amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, 5.4.2006, n. 1775; Cons. Stato, sez. VI, 7.3.2008, 1005).

A fronte di un tale divieto, la mera previsione dell'obbligo, per gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica, “di tenere indenne l'ente locale dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale”, non può certamente costituire la base giuridica dell'imposizione di un indennizzo, determinato a priori ed in via forfettaria.

6.13 Il Collegio non ritiene, infine, di accedere alla tesi che individua nell'art. 2041 c.c. il fondamento normativo della pretesa del Comune al pagamento della c.d. “indennità di civico ristoro”.

La norma presuppone, invero, che si sia già verificato un ingiustificato arricchimento ad altrui danno e prevede che la diminuzione patrimoniale dell'impoverito sia indennizzabile nei soli limiti dell'arricchimento.



Con l'indennità di civico ristoro si ha, invece, l'astratta predeterminazione di un danno, non rapportata agli oneri effettivamente sostenuti dall'amministrazione.

L'art. 2041 c.c. non può pertanto legittimare la pretesa dell'amministrazione di subordinare il rilascio dell'autorizzazione al pagamento di una somma, determinata ex ante ed in via forfettaria, per il ristoro di oneri e disagi eventuali o, in ogni caso, non quantificabili a priori nel loro esatto ammontare.

Tale disposizione potrà, comunque, essere invocata dall'amministrazione per chiedere il pagamento delle spese pubbliche effettivamente sostenute nel caso di mancato ripristino a regola d'arte e per ovviare ai disagi causati dai lavori.

6.14. L'assenza di un fondamento normativo comporta l'illegittimità della previsione dell'indennità di civico ristoro, per violazione dell'art. 23 Cost.

5. Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 8 del regolamento – che prevede un monitoraggio degli impianti delle strutture polifunzionali e degli impianti esistenti – per eccesso di potere e per violazione dell'art. 41 Cost.

5.1 La norma pone l'obbligo per i soggetti che dispongono a qualsiasi titolo di impianti nel sottosuolo di presentare al Comune, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del regolamento, la documentazione degli impianti esistenti con le caratteristiche tecniche indicate dal Comune e ne sanziona l'inosservanza con la previsione del divieto del rilascio del provvedimento autorizzatorio.

5.2 Il motivo è inammissibile per carenza di interesse.

5.3 Questo articolo pone una previsione generale ed astratta che, a differenza della precedente, non si traduce in un'immediata incisione della sfera giuridica dei destinatari.

Anche la minaccia della mancato rilascio del provvedimento autorizzatorio non porta ad una immediata lesività della disposizione: l'adempimento o meno dell'obbligo di presentazione della documentazione relativa agli impianti esistenti dovrà essere oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione, e, solo in tale momento, si concretizzerà, se del caso, la lesione.

6. Con il terzo motivo di ricorso Enel Distribuzione s.p.a. lamenta l'illegittimità dell'art. 6 della concessione – tipo annessa al regolamento, che pone un obbligo di rimozione degli impianti a carico dell'Azienda per esigenze di pubblico interesse o per ragioni di tutela della sicurezza delle strade, viola l'art. 46, d.lgs. n. 507/93, l'art. 17, l. Regione Lombardia n. 52/1982 e l'art. 23 Cost.

6.1 L'inammissibilità per carenza di interesse del motivo consente al Collegio di tralasciare l'esame dell'eccezione di improcedibilità per prestata acquiescenza, sollevata dall'amministrazione resistente.

6.2 Anche questo articolo pone una previsione generale ed astratta che non comporta un'immediata incisione della sfera giuridica dei destinatari.

Tale disposizione necessiterà, invero, per la sua applicazione al caso concreto, di un successivo provvedimento di attuazione e sarà quest'ultimo che, rendendo la lesione da

potenziale ad attuale, inciderà sulle situazioni soggettive del destinatario

7. Per le stesse ragioni è inammissibile il quarto motivo di ricorso

7.1 L'art. 1, all. D delle prescrizioni tecniche annesse al regolamento nella parte in cui prevede che i lavori di scavo sulle strade e nei marciapiedi debbano svolgersi senza intralcio al traffico pone, difatti, una previsione priva di alcuna immediata lesività.

8. Con il quinto motivo di ricorso la ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 7, l. n. 241/1990; dell'art. 97 Cost., d.P.C.M. del 3.3.1999, recante "razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici" per omessa comunicazione di avvio del procedimento di adozione del regolamento in questione.

8.1 Il motivo è infondato.

8.2 Ai sensi dell'art. 13, l. n. 241/1990, le norme sulla partecipazione procedimentale non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, quali, nella sostanza, sono i regolamenti.

8.3 Né un obbligo di comunicare l'avvio del procedimento può inferirsi dall'art. 10 c. 6 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il regolamento adottato dal Comune di Carate Brianza ha, invero, un contenuto più ampio rispetto al regolamento previsto dall'art. 10 della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha ad oggetto unicamente le modalità e i tempi per il rilascio delle autorizzazioni all'apertura dei cantieri.

La direttiva, in ogni caso, nell'operare un mero rinvio alla l. n. 241/1990 e nel prevedere un obbligo informale di sentire le aziende non è tale da configurare la necessità della previa comunicazione di un avvio del procedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1572).

9. Il sesto motivo di ricorso con cui Enel Distribuzione s.p.a. lamenta l'illegittimità degli articoli di regolamento contestati, per eccesso di potere per difetto di istruttoria e per mancata valutazione dei presupposti in fatto ed in diritto, risulta assorbito, nella parte in cui è volto a censurare l'art. 11 del regolamento, mentre, nella parte in cui censura le altre disposizioni regolamentari, segue la sorte di inammissibilità degli altri motivi proposti.

10. È, infine, infondata l'ultima censura di illegittimità del regolamento per carenza di potere del commissario straordinario in quanto l'approvazione del regolamento non rientra tra gli atti di ordinaria amministrazione.

10.1 Il commissario straordinario, nominato ai sensi dell'art. 141, d.lgs. n. 267/2000, è l'organo straordinario chiamato a reggere il comune dopo lo scioglimento del Consiglio comunale, in sostituzione degli organi ordinari, ed adotta tutti i provvedimenti di competenza degli organi di governo dell'ente fino alla ricostituzione degli organi elettivi (salvo eventuali limitazioni dettate, caso per caso, dal provvedimento di nomina) (C.G.A., 2.5.2001, n. 290; Cons. Stato, sez. V, 29 novembre 2004, n. 7749; T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 21 marzo 2008, n. 672)

10.2 I poteri del commissario si estendono, pertanto, a tutti gli atti di gestione dell'ente, siano essi di ordinaria o di straordinaria amministrazione.

11. Per le ragioni esposte il ricorso è in parte inammissibile, in parte fondato ed in parte infondato.

12. Sussistono giusti motivi, anche in considerazione del parziale accoglimento del ricorso, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

In parte dichiara il ricorso inammissibile, in parte lo respinge ed in parte lo accoglie. Per l'effetto annulla il provvedimento impugnato nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 04/03/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere

Silvia Cattaneo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/06/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO