



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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1072 del 2018, proposto da XXX s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanna Branca, Fiorella Federica Alvino, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ezio Maria Zuppari, in Napoli, viale Gramsci, 16;

contro

Comune di XXX, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Marciano, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Santa Lucia, 62;

Commissario Straordinario del Comune di XXX - Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Armando Diaz, 11;

per l'annullamento

delle deliberazioni del Commissario Straordinario n. XXX del dicembre 2017 recante “*approvazione Piano Finanziario Tributo TARI Anno 2017*” e n. 29 del 4

dicembre 2017 recante “*Approvazione Tariffe Gestione dei Rifiuti Urbani- Tributo I.U.C. – Componente TARI Anno 2017*”, nonché di ogni altro atto conseguente, presupposto e connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di XXX e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2018 il dott. XXX e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente premette di essere proprietaria di uno stabilimento sito nel Comune di XXX, situato all'interno dell'Area di Sviluppo Industriale (ASI) della Provincia di Napoli, per il quale versa annualmente la Tari (tassa sui rifiuti) commisurata alla tariffa stabilita per la categoria “*attività industriali con capannoni di produzione*”.

Con il presente ricorso impugna, chiedendone l'annullamento, le deliberazioni in epigrafe con cui il Commissario Straordinario insediatosi in seguito allo scioglimento del Consiglio Comunale dell'ente locale ai sensi dell'art. 141, comma 1 lett. b) n. 3 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito Tuel) ha aumentato le tariffe relative alla Tari per il 2017 (che, per la categoria che interessa la ricorrente, è passata da € 10,76 a € 13,20) rispetto a quanto precedentemente deliberato per l'anno 2016 dall'organo consiliare con deliberazione numero XXX del 2016, confermata per il 2017 con deliberazione numero XXX del 2017.

Con il primo motivo l'istante lamenta la violazione, per erronea applicazione, degli artt. 162, 172, 193 e 251 del Tuel, dell'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (Legge

Finanziaria 2007), dell'art. 1, comma 683 della L. n. 147/2013, eccesso di potere, difetto di istruttoria e di motivazione. L'amministrazione avrebbe tardivamente approvato le nuove tariffe Tari oltre il termine previsto dalla legge, coincidente con quello di approvazione del bilancio di previsione (31 marzo 2017; cfr. art. 151 del Tuel e art. 5, comma 11, del D.L. n. 244/2016 convertito con modificazioni dalla L. n. 19/2017), in violazione dell'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (*“Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*) e all'art. 1, comma 683 della L. n. 147/2013 (*“Il Consiglio Comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia...”*).

Con il secondo motivo, parte ricorrente contesta la violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa. L'incremento delle tariffe sarebbe privo di giustificazione in quanto non si sarebbe verificato alcun aumento del costo di gestione dei rifiuti, rimasto invariato rispetto al precedente piano finanziario 2016.

L'argomentazione è poi sviluppata con la terza censura con cui la società sostiene che il piano finanziario approvato dal Commissario Straordinario non conterrebbe gli elementi previsti dall'art. 8 del D.P.R. n. 158/1999, con specifico riferimento ai seguenti profili: I) *“grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti”* (art. 8, comma 2 lett. 'e') poiché, pur indicando i dati relativi alla raccolta dei rifiuti nel 2015 e nel 2016, le delibere commissariali non

riporterebbero gli scostamenti registrati rispetto ai precedenti costi, non consentendo quindi di cogliere le ragioni logico - giuridiche dell'avversato incremento della Tari; II) *“percentuale di crescita annua della tariffa ed i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria”* (art. 8, comma 4).

Si è costituito il Comune di XXX che resiste alle censure.

Quanto alla violazione del termine per deliberare l'incremento delle tariffe Tari, l'ente locale invoca la situazione di dissesto finanziario deliberato con delibera del Consiglio Comunale n. XX del XXX 2016 che, ai sensi dell'art. 251, comma 5, del Tuel obbliga i Comuni dissestati per il periodo di 5 anni decorrente dall'anno di ipotesi di bilancio riequilibrato, ai fini della tassa smaltimento rifiuti, ad applicare le tariffe nella misura massima consentita dalle vigenti disposizioni al fine di assicurare integralmente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio.

Il Comune esclude che l'approvazione tardiva dell'incremento Tari conduca alla illegittimità delle tariffe e, in proposito, richiama:

- l'indirizzo del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 267/2018 e n. 4104/2017 secondo cui l'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (*“In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*) non ricollega alla violazione del termine alcuna efficacia invalidante ma si limita a prevedere la postergazione dell'efficacia che dovrebbe decorrere dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello in cui sono state approvate le nuove tariffe;
- la pronuncia del T.A.R. Piemonte n. 39/2018 che, traendo spunto da disposizioni che ammettono la modifica di tariffe nel corso dell'esercizio finanziario (art. 193, comma 3, del Tuel e art. 54, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 446/1997) ritiene che, in caso di deliberazione in materia di Tari adottata dopo il termine di cui alla L. n. 296/2006, le nuove tariffe sarebbero efficaci a far data dalla delibera di adozione dichiarata immediatamente eseguibile.

Riguardo alle ulteriori censure, l'amministrazione resistente obietta che la delibera sarebbe sufficientemente motivata e, in particolare, dal piano finanziario emergerebbe lo scostamento del costo di gestione per il 2017 rispetto agli esercizi precedenti, ciò che giustificerebbe l'incremento tariffario.

Il Commissario Straordinario di Governo, quale organo del Ministero dell'Interno, eccepisce l'irricevibilità per tardività del ricorso e, nel merito, si oppone al suo accoglimento.

Nell'ultima memoria la difesa di parte ricorrente eccepisce la nullità degli atti difensivi delle controparti per violazione delle disposizioni sul p.a.t. in quanto la memoria dell'Avvocatura Distrettuale sarebbe priva di sottoscrizione digitale ed autografa, mentre la memoria di costituzione del Comune di XXX non consisterebbe in un documento nativo digitale ma si tratterebbe di una copia informatica del documento analogico con sottoscrizione autografa.

All'udienza del 24 ottobre 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La Sezione è chiamata a valutare la legittimità delle deliberazioni indicate in epigrafe con cui il Commissario Straordinario del Comune di XXX, organo nominato in seguito allo scioglimento del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 141, comma 1 lett. b) n. 3 del D.Lgs. n. 267/2000 (di seguito Tuel), ha approvato il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani per l'anno 2017 (delibera n. XX del XX dicembre 2017) ed ha approvato le tariffe per la gestione dei rifiuti urbani per la componente Tari per il medesimo anno (delibera n. XX del XX dicembre 2017).

In limine litis, non può dubitarsi della tempestività del ricorso che, invero, è stato notificato in data 19 febbraio 2018, quindi entro il termine di decadenza di 60 giorni ex art. 29 c.p.a. decorrente dalla scadenza del termine di pubblicazione all'Albo Pretorio delle delibere commissariali impugnate, effettuata in data 6 dicembre 2017 per 15 giorni.

In argomento, si rammenta che l'art. 124 del Tuel dispone che tutte le deliberazioni del Comune e della Provincia siano pubblicate mediante affissione all'Albo Pretorio, nella sede dell'ente, per 15 giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge. Tale pubblicazione implica per i soggetti non contemplati nell'atto o ai quali l'atto stesso sia, in ogni caso, riferibile, una presunzione di conoscenza, con la conseguenza che, per i terzi interessati, è dall'ultimo giorno di pubblicazione che decorre il termine decadenziale per proporre impugnazione.

Non hanno poi pregio le eccezioni in rito sollevate dalla difesa di parte ricorrente nell'ultima memoria difensiva. Non si ravvisa alcuna violazione delle disposizioni in materia di processo amministrativo telematico giacché gli atti delle controparti processuali sono stati redatti in formato nativo digitale e recano sottoscrizione digitale come disposto dall'art. 136, comma 2 bis, del c.p.a. e dal D.P.C.M. n. 40/2016 (Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico).

Può passarsi al merito.

Con riguardo al primo motivo di ricorso, non è controverso che le delibere impugnate siano state approvate tardivamente, cioè oltre il termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione (31 marzo 2017; cfr. art. 151 del Tuel e art. 5, comma 11, del D.L. n. 244/2016 convertito con modificazioni dalla L. n. 19/2017), in violazione dell'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (*“Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*) e all'art. 1, comma 683 della L. n. 147/2013 (*“Il Consiglio Comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della Tari in conformità al piano finanziario*

del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia...”).

Non costituisce ragione esimente la circostanza che il Comune di XXX avesse precedentemente deliberato lo stato di dissesto. Ciò in quanto, in tale evenienza, l'art. 251 comma 5 del Tuel prevede che, con riguardo alla Tari, per i termini di adozione delle delibere, per la loro efficacia e la individuazione dell'organo competente, si applicano le norme ordinarie vigenti in materia, quindi trovano applicazione le disposizioni precedentemente citate di cui alla L. n. 296/2005 e la L. n. 147/2013.

Quanto agli effetti che derivano dall'approvazione tardiva delle tariffe Tari, la Sezione non ritiene di doversi discostare dal proprio indirizzo (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, n. 4856/2016 e n. 2169/2017 e giurisprudenza richiamata) secondo cui:

- il termine previsto dal citato art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 ha carattere non già ordinatorio, bensì perentorio, essendo previsto dal legislatore a pena di decadenza, accompagnato da specifica prescrizione sanzionatoria per l'ipotesi di inosservanza, così come desumibile dal dato testuale della disposizione, per modo che, in caso di sua inosservanza, le tariffe ed aliquote vigenti devono intendersi prorogate all'anno successivo (cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3808/2014 e n. 3817/2014; n. 4409/2014; Sez. IV, n. 1495/2015; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, n. 392/2016; T.A.R. Basilicata, n. 812/2016);

- neppure la previsione dell'art. 193, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 (*“per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'art. 1, comma 169, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2”*) può in alcun modo avvalorare la tesi della derogabilità del termine *de quo*, in quanto si limita a consentire la modifica delle aliquote, ampliando il termine per deliberare, senza incidere sul suo carattere perentorio;

- anche in presenza di eventuale autorizzazione - che, nel caso in esame, non risulta -all'approvazione del bilancio di previsione oltre il termine previsto dalla legge (con atto avente, con ogni evidenza, natura eccezionale in quanto finalizzato ad evitare le gravi conseguenze che conseguono alla mancata approvazione del bilancio da parte dell'ente locale), va rimarcato che, in assenza di una specifica ulteriore disposizione di legge, siffatta autorizzazione non si estende al termine per l'approvazione delle aliquote e delle tariffe che trovano compiuta ed autonoma disciplina nel citato art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006.

Il legislatore ha quindi rimesso alla potestà dell'ente locale la determinazione della tariffa, ma circoscrive tale potere entro un margine di tempo ben definito, costituito dalla data di approvazione del bilancio di previsione. Tale scelta legislativa risponde ad un evidente criterio di ragionevolezza, rappresentato dal bilanciamento dell'esigenza di tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, i quali non possono essere soggetti a prestazioni imposte oltre i limiti fissati dalle norme, e di quella di copertura delle spese previste in bilancio che, con specifico riferimento ai costi di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti devono essere assicurate mediante il gettito tributario.

Occorre tuttavia dare atto della posizione assunta dalla difesa dell'amministrazione comunale resistente, secondo cui l'adozione tardiva di deliberazioni concernenti le tariffe Tari determina non l'illegittimità ma la mera inefficacia, richiamando l'orientamento del Consiglio di Stato, Sez. V., n. 4104/2017 e n. 268/2018. Secondo tale approdo, il rispetto del termine di approvazione di cui all'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 è condizione per applicare le nuove tariffe e le nuove aliquote retroattivamente (a partire cioè dal 1° gennaio dell'esercizio di riferimento) con la conseguenza che le tariffe e le aliquote approvate in data successiva alla scadenza del termine non sono per ciò solo invalide ma ciò che risulta preclusa è soltanto l'applicazione all'esercizio in corso.

Tale ermeneutica non persuade.

Invero, il ragionamento si fonda sulla formulazione letterale della disposizione di cui all'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (“...*In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno*”) che si riferisce all'ipotesi di omessa adozione della delibera comunale e prevede, in tale eventualità, la proroga *ope legis* delle tariffe ed aliquote vevoli per gli esercizi precedenti, oltre alla totale mancanza di effetti per l'anno in corso, della deliberazione tardiva.

La disposizione non si occupa espressamente della diversa fattispecie di cui si controverte, cioè del caso in cui la delibera comunale sia stata adottata - senza quindi che possa configurarsi un contegno inerte del Comune - ma in ritardo rispetto al termine imposto dal legislatore (costituito, come si è visto, dall'approvazione del bilancio di previsione). In tale diversa ipotesi, deve ritenersi che il Comune abbia infatti deliberato oltre il termine perentorio assegnato, allorquando risultava consumato il potere di provvedere in ordine alla regolamentazione delle tariffe locali, con conseguente illegittimità del provvedimento tardivamente adottato.

Analogamente, non si condivide neppure la diversa prospettazione offerta dal T.A.R. Piemonte n. 39/2018 che, pur traendo utili argomenti dal raffronto con disposizioni di settore che ammettono una modifica “in corso d'opera” delle tariffe (art. 193, comma 3, del Tuel e art. 54, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 446/1997), si presta all'obiezione di consentire una duplicazione di tariffe in corso d'anno (un primo regime valido dal 1° gennaio alla data di adozione della delibera comunale tardivamente intervenuta ed un secondo tariffario efficace a far data da tale delibera) che, oltre a non trovare fondamento nella disposizione di cui alla L. n. 296/2006 (che, si ribadisce, si occupa solo della mancata approvazione delle tariffe entro il termine prescritto), mina l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici con i contribuenti per effetto del doppio regime tributario.

In conclusione, il T.A.R. ritiene preferibile dare continuità al proprio orientamento e, per l'effetto, la tardiva approvazione della delibera di incremento della Tari oltre

il termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione si appalesa illegittima e quindi va annullata.

Il profilo scrutinato consente di ritenere assorbite le ulteriori censure relative al difetto di motivazione e di istruttoria. Sussiste infatti un rapporto di stretta e chiara pregiudizialità ed implicazione logica (cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 5/2015) tra la censura accolta - che riguarda l'*an* di esercizio del potere e che implica accertamento sulla consumazione del potere di provvedere in ordine alla determinazione delle tariffe per decorso del termine previsto dalla legge - e le altre doglianze non esaminate che, viceversa, riguardano il *quomodo* cioè le concrete modalità di esercizio del potere tardivamente esercitato dall'amministrazione.

Alla pronuncia demolitoria segue la reviviscenza, quanto al 2017, delle tariffe Tari previgenti alle impugnate delibere comunali, fermo restando il potere dell'amministrazione, riguardo alle annualità successive, di provvedere nel rispetto del termine legislativamente stabilito.

Le oscillazioni giurisprudenziali in materia giustificano la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO