

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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 705 del 2011, proposto da:
Luigi Gulino, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giuseppe Currao e Chiara
Gulino, con domicilio eletto presso il primo, in Catania, Via Giuseppe Verdi 127;

contro

- Comune di Adrano, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso
dall'Avv. Felice Giuffrè, con domicilio eletto presso lo stesso, in Catania, Via
Francesco Crispi 225;
- ATO Catania 3 - Simeto Ambiente S.p.A., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

delle deliberazioni consiliari del Comune di Adrano n. 69 e n. 70 in data 19
novembre 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Adrano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2013 il dott. Daniele
Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame il ricorrente ha impugnato le deliberazioni del Consiglio Comunale di Adrano n. 69 e n. 70 in data 19 novembre 2010 aventi ad oggetto “Riproposizione del piano tariffario TIA per l’anno 2009” (la prima) e “Riproposizione del piano tariffario TIA per l’anno 2010” (la seconda).

Il ricorrente ha rappresentato al Collegio le seguenti circostanze: a) egli risiede nel Comune di Adrano ed è proprietario di un immobile ubicato nel territorio del Comune stesso, in Contrada Capici; b) con la citata delibera n. 69 del 19 novembre 2010 sono state approvate le tariffe TIA per l’anno 2009, quantificate provvisoriamente in € 4.520.575,36, come da bilancio approvato dalla Società d’Ambito, Simeto Ambiente s.p.a., in data 22 aprile 2010; c) con la citata delibera n. 70 in data 19 novembre 2010 sono state approvate le tariffe TIA per l’anno 2010, provvisoriamente quantificate in € 5.528.361,01, secondo i piani tariffari trasmessi dalla Simeto Ambiente s.p.a..

Il ricorrente ha inoltre premesso quanto segue: a) l’art. 58 d.lgs. n. 507/1993 ha istituito la TARSU (tariffa annuale per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni), da disciplinare con apposito regolamento in base a tariffa a copertura del costo del servizio (nella misura del 50%, ovvero dal 70% al 100% per gli enti locali per i quali sussistono i presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto) nel rispetto delle prescrizioni di cui agli artt. da 59 a 81 del decreto stesso; b) l’art. 49 d.lgs. n. 22/1997 (successivamente modificato dall’art. 1, comma 28, legge n. 426/1998 e dall’art. 33 legge n. 488/1999) ha istituito la TIA (tariffa di igiene ambientale), con l’intento (art. 49, comma quarto) di sostituire il previgente regime di tassazione del servizio con una tariffa che accoli agli utenti l’intero costo del servizio stesso; c) la tariffa in questione si compone di due quote: la prima relativa alle componenti essenziali del costo del servizio (come gli investimenti e gli ammortamenti), la seconda relativa alla quantità dei rifiuti

conferiti, al servizio fornito ed ai costi di gestione; d) il citato art. 49 ha soppresso la TARSU con decorrenza “dai termini previsti dal regime transitorio” di cui al d.p.r. n. 158/1999, dando facoltà ai Comuni di deliberare l’applicazione della tariffa “in via sperimentale” anche prima del decorso di tali termini; e) il citato d.p.r. n. 158/1999, la cui disciplina è stata sistematicamente prorogata dalle successive leggi finanziarie, lasciava, quindi, temporaneamente liberi i Comuni di scegliere se transitare alla TIA o continuare ad applicare la TARSU; f) l’art. 1, comma 184, lett. a, legge n. 296/2006, come modificato dall’art. 5, primo comma, lett. a, legge n. 208/2009, ha stabilito che, nelle more della completa attuazione del d.lgs. n. 152/2006, ciascun ente mantenesse il regime di prelievo adottato per l’anno 2006; g) il d.lgs. n. 152/2006 ha soppresso la tariffa di igiene ambientale, sostituendola con la tariffa integrata ambientale (regolata dagli artt. 238 e seguenti), subordinando l’applicazione della nuova TIA all’emanazione di un regolamento del Ministero dell’Ambiente sui criteri generali sulla base dei quali definire le componenti dei costi e determinare la tariffa stessa; h) l’art. 238, comma 11, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che “sino all’emanazione del regolamento... e fino al compimento degli adempimenti per l’applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”; i) il Comune di Adrano non ha mai deliberato il passaggio dalla TARSU alla TIA: le ultime tariffe approvate, prima di quelle di cui alle delibere impugnate, sono relative alla TARSU per l’anno 2004 (delibera di Giunta Municipale n. 23 del 5 febbraio 2004); l) a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza ambientale, il Presidente della Regione Siciliana, nella qualità di Commissario Straordinario per l’emergenza rifiuti, con decreto n. 280 del 19 aprile 2001, ha provveduto all’approvazione degli ambiti e dei sub-ambiti territoriali provinciali per gli impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca e di quella umida ed ha individuato l’Ambito Territoriale Ottimale Catania 3, in cui è ricompreso il

Comune di Adrano; m) i Comuni ricompresi in tale Ambito hanno demandato la gestione integrata dei rifiuti alla Società Simeto Ambiente s.p.a.; n) con ordinanza n. 885 dell'8 agosto 2003 il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti ha ritenuto necessario che le Società d'Ambito adottassero, entro il 10 settembre 2003, un regolamento per la determinazione di una tariffa d'ambito provvisoria e che tale regolamento fosse trasmesso ai Comuni ricompresi nei rispetti Ambiti Territoriali Ottimali per l'approvazione da parte degli organi competenti; o) la Simeto Ambiente s.p.a. ha approvato tale regolamento con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 6 settembre 2003, istituendo (art. 1) con decorrenza dall'1 gennaio 2004 e determinando un'apposita tariffa annuale per la copertura dei costi del servizio ai sensi dell'art. 49, secondo comma, legge n. 22/1997; p) tale regolamento, non inviato al Comune in data anteriore al 20 ottobre 2009, non è mai stato approvato dal Comune di Adrano; q) il Consiglio Comunale di Adrano, con delibere n. 41 del 3 novembre 2009 e nn. 56 e 57 del 17 dicembre 2009, ha espressamente negato l'approvazione del citato regolamento; r) con le delibere in questa sede impugnate il Comune di Adrano ha approvato due piani tariffari TIA senza che la tariffa di igiene ambientale sia mai stata istituita dall'Amministrazione Municipale, non essendo a ciò legittimata la Società d'Ambito, come affermato dalla giurisprudenza (Tar Catania, n. 1250/2009; C.G.A., n. 48/2009; Cass. Civ., Sez. Un., n. 8313/2010); s) conseguentemente la Società d'Ambito non aveva il potere di regolamentare e disciplinare la - mai istituita - tariffa, spettando sul punto la competenze al Consiglio Comunale.

Con il primo motivo di gravame ("violazione degli artt. 27, ottavo comma, legge n. 448/2001, 1, comma 169 legge n. 296/2006, 3, primo comma, legge n. 212/2000, 23 e 53 Cost., 1 legge n. 241/1990, nonché del principio di irretroattività dell'atto amministrativo"), il ricorrente ha osservato che: a) il citato

art. 27, ottavo comma, legge n. 448/2001 dispone che il termine per deliberare le aliquote e le tariffe locali è quello fissato per la deliberazione del bilancio di previsione; b) l'art. 1, comma 169, legge n. 296/2006 stabilisce che le aliquote e le tariffe locali hanno effetto solo dall'1 gennaio dell'anno in cui interviene - entro il termine fissato per la deliberazione del bilancio di previsione - la loro approvazione; c) negli stessi termini si esprime l'art. 13 del regolamento TARSU del Comune di Adrano; d) le delibere impugnate sono quindi illegittime, in quanto approvate in data 19 novembre 2010, oltre il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione relativi agli anni 2009 e 2010 (in particolare, per quanto attiene al bilancio relativo all'anno 2010, il termine per l'approvazione del bilancio di previsione era stato fissato, con decreto del Ministero dell'Interno pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 2010, al 30 giugno 2010); e) le delibere sono state approvate dopo la formazione dei ruoli esattoriali e la notifica delle relative cartelle, in violazione del principio di irretroattività sancito dall'art. 3, primo comma, legge n. 212/2000, che costituisce espressione degli artt. 23 e 53 Cost, nonché dei principi comunitari richiamati dall'art. 1 legge n. 241/1990; f) la TIA ha natura tributaria, come affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 238/2009 (nello stesso senso, cfr. C.G.A. n. 48/2009; Cass. Civ., Sez. Un., n. 8313/2010 e Corte Cost., n. 64/2010).

Con il secondo motivo di gravame ("eccesso di potere per difetto, illogicità e contraddittorietà della motivazione, nonché violazione degli artt. 58 e seguenti d.lgs. n. 507/1993") il ricorrente ha osservato che: a) le delibere non sono adeguatamente motivate, fondandosi su un pedissequo riferimento alle tabelle dei costi elaborate della Simeto Ambiente s.p.a.; b) gli artt. 61 e 65 d.lgs. n. 507/1993 e l'art. 22 del regolamento TARSU del Comune di Adrano stabiliscono criteri puntuali per la determinazione della tassa; c) l'art. 69, secondo comma, d.lgs. n. 507/1993 dispone che "la deliberazione deve indicare le ragioni dei

rapporti stabiliti tra le tariffe, i dati consuntivi e previsionali relativi al costo del servizio discriminati in base alla loro classificazione economica, nonché i dati e le circostanze che hanno determinato l'aumento per la copertura minima obbligatoria del costo ovvero gli aumenti di cui al comma 3"; d) le delibere impugnate non soddisfano i requisiti di cui alle disposizioni indicate (sull'onere di adeguata motivazione nel caso di specie, cfr. Cons. St., Sez. V, n. 7235/2003, Cons. St., Sez. V, n. 5616/2010, C.G.A. n. 420/2006 e Tar Palermo, II, n. 1510/2009); e) come prescritto dall'art. 7 legge n. 212/2000, l'Amministrazione è tenuta a motivare in modo congruo le proprie pretese fiscali; f) la delibera n. 69 in data 19 novembre 2010, inoltre, afferma che risultano certificate decurtazioni nei confronti della ditta che gestisce il servizio per € 1.344.746,66, ma non tiene conto di tale importo ai fini della determinazione del piano tariffario.

Con il terzo motivo di gravame ("eccesso di potere per difetto di istruttoria") il ricorrente ha osservato che, pur essendo stato sollevato nel corso della discussione il dubbio che i conteggi prodotti dalla Simeto Ambiente s.p.a. non fossero corretti, sul punto l'Amministrazione non ha svolto alcuna istruttoria.

Il Comune di Adrano, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, osservando che: a) le delibere impugnate sono state assunte al fine di adempiere alle richieste formulate dalla Regione Siciliana sulla base della disciplina di cui all'art. 21 legge regionale n. 19/2005; b) le modalità di determinazione della tariffa, secondo le previsioni del d.p.r. n. 158/1999, rispondono al criterio dell'integrale copertura dei costi; b) ne consegue che le tariffe possono essere determinate solo a consuntivo.

Nella pubblica udienza del 16 gennaio 2013, sentiti i difensori delle parti come indicato in verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

E' opportuno preliminarmente chiarire che, come risulta del tenore letterale delle delibere impugnate, il Comune di Adrano ha deliberato i piani tariffari, per gli

anni 2009 e 2010, relativi alla tariffa di cui all'art. 49 d.lgs. n. 22/1997 (atteso che l'applicazione tariffa di cui all'art. 238 d.lgs. n. 152/2006 resta subordinata all'approvazione del regolamento contemplato dall'undicesimo comma di tale disposizione).

Deve, quindi, confutarsi la tesi di parte ricorrente secondo cui nel Comune di Adrano sarebbe ancora in vigore la TARSU, atteso, con l'approvazione dei piani tariffari relativi alla TIA, l'Amministrazione Municipale ha implicitamente - ed inequivocabilmente - deliberato anche il passaggio dal previgente regime della TARSU al nuovo regime della TIA.

Tanto premesso, il primo motivo di gravame risulta fondato.

L'art. 3 legge n. 212/2000 stabilisce che, salvo quanto disposto dal precedente art. 1, comma secondo, per quanto attiene alle norme interpretative, "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo" e che "relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono".

In materia di TIA, peraltro, la disciplina di cui all'art. 49 d.lgs. n. 22/1997 e di cui al d.p.r. n. 158/1999 impone la determinazione della tariffe a consuntivo, sulla base, tra l'altro, dei costi di gestione riscontrati nell'esercizio precedente (secondo un meccanismo successivamente confermato dall'art. 238 d.lgs. n. 152/2006).

E' (anche) questo il motivo per cui l'art. 1, comma 169, legge n. 296/2006 ha imposto agli enti locali di deliberare "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", precisando che: a) "dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dall'1 gennaio dell'anno di riferimento; b) "in caso di mancata

approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”.

Per quanto attiene alla tariffa di cui si tratta, la previsione di cui al citato art. 3, primo comma, legge n. 212/2000 risulta quindi derogata, nei termini sopra precisati, dal citato art. 1, comma 169, legge n. 296/2006.

Ne consegue che il Comune di Adrano avrebbe dovuto approvare i piani tariffari relativi agli anni 2009 e 2010 entro il termine fissato per la deliberazioni dei relativi bilanci di previsione.

L'art. 151, primo comma, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che il bilancio di previsione sia approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, ma ammette che il termine stesso possa essere differito con apposito decreto ministeriale.

Per l'anno 2009 il termine previsto dall'art. 151, primo comma, d.lgs. n. 267/2000 è stato differito - salva la particolare disciplina prevista dall'art. 1 decreto ministeriale in data 30 aprile 2009 per i Comuni della Regione Abruzzo colpiti dagli eventi sismici - inizialmente al 31 marzo 2009 (art. 1 decreto ministeriale del 19 dicembre 2008) e poi al 31 maggio 2009 (art. 1 decreto ministeriale in data 26 marzo 2009).

Per l'anno 2010 il termine in questione è stato inizialmente differito al 30 aprile 2010 (art. 1 decreto ministeriale in data 17 dicembre 2009) e successivamente al 30 giugno 2010 (art. 1 o.p.c.m. n 3866 del 30 giugno 2010).

Ne consegue che la delibera n. 69 in data 19 novembre 2010 (relativa al piano tariffario per l'anno 2009) avrebbe dovuto essere approvata entro il 31 maggio 2009, mentre la delibera n. 70 in pari data entro il 30 giugno 2010

Essendo state adottate in data 19 novembre 2010, entrambe le delibere risultano tardive e non possono, pertanto, essere retroattivamente applicate agli esercizi in questione (per i quali, come disposto dall'art. 1, comma 169, legge n. 296/2006,

devono quindi intendersi prorogati i precedenti piani tariffari o i precedenti regimi).

In definitiva, considerato che il piano tariffario per l'esercizio 2009 approvato con la delibera n. 69 risulta superato dal piano tariffario per l'esercizio 2010 approvato con la delibera n. 70, le previsioni di quest'ultima delibera possono trovare applicazione solo a far data dall'1 gennaio 2011, sempre che il Comune di Adrano non abbia provveduto, nel termine previsto per l'approvazione del bilancio di previsione 2011, a deliberare un nuovo piano tariffario relativo a tale esercizio.

Con riferimento all'enunciato principio dell'irretroattività - nei limiti sopra precisati - delle decisioni assunte dai Comuni in materia di TARSU o TIA, appare opportuno richiamare le deliberazioni n. 158/2010, n. 69/2010, n. 65/2010, rispettivamente delle Sezioni Controllo della Corte dei Conti della Campania, della Basilicata e del Piemonte.

Sono invece infondati il secondo ed il terzo motivo di gravame.

Per quanto attiene al secondo motivo di gravame deve, infatti, osservarsi che: a) le delibere risultano adeguatamente motivate, dovendo anche tenersi conto di quanto indicato nelle proposte di deliberazione e negli ulteriori e puntuali allegati espressamente richiamati dai due provvedimenti impugnati; b) il riferimento compiuto dal ricorrente alla disciplina di cui agli artt. 61, 65 e 60 d.lgs. n. 507/1993 e 22 del regolamento TARSU del Comune di Adrano è inconferente, venendo in rilievo, nella specie, l'approvazione di piani tariffari relativi alla TIA di cui all'art. 49 d.lgs. n. 22/1997; c) come risulta espressamente dall'intervento del Vice Sindaco, Mario Vandalà, le due deliberazioni tengono conto sia "dell'effettivo costo del servizio", sia "in via prudenziale delle decurtazioni operate dall'ATO nei confronti della società fornitrice del servizio, che ammontano a circa 1.344.000 euro per l'anno 2009".

Per quanto attiene al terzo motivo di gravame, deve, invece, osservarsi che i provvedimenti si fondano su allegati che illustrano puntualmente i costi del servizio e che sarebbe stato onere del ricorrente fornire un principio di prova in ordine alla presunta inattendibilità dei conti prodotti dalla Simeto Ambiente s.p.a..

In conclusione il ricorso deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione, disponendosi l'annullamento delle deliberazioni impugnate, ma nei limiti e nei termini sopra specificati per quanto attiene alla deliberazione n. 70 del 19 novembre 2010.

In ragione della peculiarità della questione, le spese di giudizio devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie nei sensi di cui in motivazione ed annulla le impugnate deliberazioni consiliari n. 69 e n. 70 in data 19 novembre 2010, nei limiti e nei termini di cui in motivazione per quanto attiene alla deliberazione n. 70 del 19 novembre 2010; 2) compensa fra le parti le spese di lite.

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