

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 il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Adducchio Franco e Adducchio Giuseppe, in proprio e quali rappresentanti del Comitato Residenti del Codacchio, con sede in Trivento, rappresentati e difesi dall'avv. Orazio Castellana, con elezione di domicilio in Campobasso, via Mazzini n. 101, presso lo studio legale Angiolillo,

contro

Comune di Trivento (Cb), in persona del Sindaco p. t., rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Fiorini, con domicilio eletto in Campobasso, presso la Segreteria del T.a.r., via San Giovanni, palazzo Poste,

per l'annullamento

dei seguenti atti: 1)la delibera del commissario straordinario del Comune di Trivento datata 21.11.2008 n. 24, mai notificata, avente a oggetto <<determinazione tariffe relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani>>; 2)tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, segnatamente la determina dirigenziale n. 50 del 12.10.2009 del Settore II – Ufficio tributi del Comune di Trivento, con la quale è stata data esecuzione alla predetta deliberazione commissariale ed è stato approvato il ruolo della T.a.r.s.u. per l'anno 2009; quanto ai motivi aggiunti in data 19.7.2011, dei seguenti atti: la delibera di Consiglio Comunale n. 22/2011, con la quale è stato approvato il bilancio consuntivo 2009, nella parte in cui è stato approvato il consuntivo del servizio smaltimento rifiuti per l'anno 2009;

Visto il ricorso con i relativi allegati, nonché i motivi aggiunti, le due memorie e le due note difensive del ricorrente;

Visti la memoria di costituzione in giudizio e la successiva memoria dell'Amministrazione comunale intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2012 il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I – I ricorrenti, proprietari di immobili nel Comune di Trivento (Cb), in proprio e nella qualità di rappresentanti del Comitato Residenti del Codacchio, con sede in Trivento, a seguito dell'avviso di pagamento della Tarsu 2009, insorgono per impugnare i seguenti atti: 1)la delibera del commissario straordinario del Comune di Trivento datata 21.11.2008 n. 24, mai notificata, avente a oggetto <<determinazione tariffe relativa alla Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani>>; 2)tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, segnatamente la determina dirigenziale n. 50 del 12.10.2009 del Settore II – Ufficio tributi del Comune di Trivento, con la quale è stata data esecuzione alla predetta deliberazione commissariale ed è stato approvato il ruolo della Tarsu per l'anno 2009. I ricorrenti deducono i seguenti motivi: 1)eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione di legge e di regolamento (art. 69 D.Lgs. n. 507/1993, art. 20 Regolamento comunale in materia di Tarsu, delibera di C.C. n. 29/1995); 2)eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, difetto dei presupposti, travisamento di fatto, contraddittorietà; 3)eccesso di potere e violazione di legge, illegittimità derivata; 4)violazione di legge o di regolamento (delibera di G.C. n. 92 del 3.9.1997); 5)eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento di fatto, contraddittorietà, violazione di

legge o di regolamento (art. 61 e 67 del D.Lgs. n. 507/1993, art. 17 regolamento comunale in materia di Tarsu delibera di C.C. n. 29/1995); 6) eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta ingiustizia, violazione di legge o regolamento (art. 15 regolamento comunale in materia di Tarsu, delibera di C.C. n. 29/1995).

Con i motivi aggiunti in data 19.7.2011, i ricorrenti impugnano, altresì, i seguenti atti: la delibera di Consiglio Comunale n. 22/2011, con la quale è stato approvato il bilancio consuntivo 2009, ivi compreso il consuntivo del servizio smaltimento rifiuti per l'anno 2009. Deducono le seguenti censure: 1) eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, difetto dei presupposti, travisamento di fatto, contraddittorietà, violazione di legge e di regolamento (art. 61 D.Lgs. n. 507/1993, art. 17 Regolamento comunale in materia di Tarsu, delibera di C.C. n. 29/1995); 2) eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, difetto dei presupposti, travisamento di fatto, contraddittorietà, violazione di legge (art. 61 D.Lgs. n. 507/1993, D.P.R. n. 917/1986 T.u.i.r.); 3) violazione di legge o di regolamento (art. 61 del D.Lgs. n. 507/1993, art. 11-bis regolamento comunale in materia di Tarsu, delibera di C.C. n. 29/1995 e s.m.i.); 4) eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione di legge e di regolamento (art. 69 D.Lgs. n. 507/1995, art. 20 regolamento Tarsu).

Con due successive memorie e con due note difensive, i ricorrenti ribadiscono e precisano le proprie deduzioni e conclusioni.

Si costituisce l'Amministrazione comunale intimata, deducendo – anche con successiva memoria – il difetto di giurisdizione, la tardività, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. Conclude per la reiezione.

Con ordinanza collegiale n. 22/2010, questa Sezione dispone, in via istruttoria, una verifica tecnica. Con ordinanza n. 29/2010, è nominato un consulente tecnico d'ufficio. Con le ordinanze nn. 268/2010, 27/2011, 103/2011 e 110/2011 sono disposte proroghe per il completamento della consulenza tecnica d'ufficio.

Con l'ordinanza collegiale n. 731/2011, questa Sezione respinge la domanda cautelare di parte ricorrente.

All'udienza del 20 dicembre 2012, la causa viene introitata per la decisione.

II – Il ricorso è ammissibile e fondato.

III – La Tassa per il servizio di raccolta e smaltimenti di rifiuti solidi urbani (Tarsu) ha natura di prelievo fiscale, pertanto le relative controversie dovrebbero intendersi devolute alla giurisdizione generale del giudice tributario (cfr.: Cass. civile sez. un., 5.12.2011 n. 25929). Sennonché, la controversia relativa agli atti generali di determinazione di importi, esenzioni, categorie della detta Tassa spetta al giudice amministrativo, poiché oggetto di controversia non è il prelievo fiscale, ma sono i provvedimenti del Comune con cui, in via autoritativa e nell'espletamento di poteri discrezionali, è esercitato un potere regolamentare (cfr.: Cass. Civ. sez. un., 1°.3.2002 n. 3030; Cons. Stato, V, 1°.7.2003 n. 1379; T.a.r. Lombardia Milano II, 5.9.2012 n. 2229; T.a.r. Calabria Catanzaro II, 8.3.2011 n. 340; T.a.r. Campania Napoli I, 9.6.2009 n. 3173).

Per quanto riguarda l'impugnata determina dirigenziale n. 50 del 12.10.2009 dell'Ufficio tributi del Comune di Trivento - con la quale è stata data esecuzione alla predetta deliberazione commissariale ed è stato approvato il ruolo della Tarsu per l'anno 2009 - si tratta di un atto di disposizione del prelievo fiscale. Tuttavia, esso ha natura sostanzialmente regolamentare, poiché - come si dirà più oltre - le misure tariffarie introdotte con detta determina dirigenziale non sono del tutto conformi ai criteri di determinazione di cui agli artt. 19 e 20 del regolamento comunale, talché esse innovano la disciplina regolamentare, introducendo disposizioni alquanto diverse - integrative e modificative - rispetto agli artt. 19 e 20 del regolamento. Ciò consente di radicare la giurisdizione amministrativa anche con riguardo a detto provvedimento gestionale, stante il suo contenuto sostanziale di atto regolamentare.

Infine, il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti, cioè la delibera di Consiglio Comunale n. 22/2011, con la quale è stato approvato il bilancio consuntivo 2009, ivi

compreso il consuntivo del servizio smaltimento rifiuti per l'anno 2009, è da ritenersi atto a contenuto non soltanto certificativo, ma anche autorizzativo, atteso che, nel ciclo di bilancio dell'ente locale, l'approvazione del rendiconto finanziario è il presupposto necessario della verifica degli equilibri del bilancio di previsione dell'esercizio successivo (ai sensi dell'art. 193 del T.u.e.l., di cui al D.Lgs. 18.8.2000 n. 267), con la conseguenza che da essa dipende l'autorizzazione delle entrate e delle spese dell'ente. Il contenuto autoritativo di detto provvedimento lo rende suscettibile di essere oggetto della cognizione di legittimità del giudice amministrativo.

IV – Il ricorso non è tardivo. La pubblicazione della delibera commissariale n. 24/2008 all'albo pretorio comunale in data 21.12.2008, in ipotesi, potrebbe essere sufficiente a determinare la presunzione di conoscenza dell'atto impugnato da parte dei soggetti ai quali esso si riferisce, anche in mancanza di una notifica diretta ai medesimi (cfr.: Cons Stato V, 15.3.2011 n. 1589; idem V, 21.6.2007 n. 3389). Senonché, detto regolamento non è stato applicato a far data dal 1°1.2009 ed è, invece, divenuto esecutivo – quindi concretamente lesivo degli interessi di chi ricorre - soltanto per effetto della determina dirigenziale n. 50 del 19.10.2009 – quest'ultima impugnata nei termini decadenziali - con cui è stato approvato il ruolo della Tarsu per l'anno 2009, con effetti retroattivi e persino integrativi e modificativi della disciplina regolamentare. I ricorrenti non hanno atteso la notifica della cartella esattoriale per proporre il gravame, ma certamente hanno dovuto verificare, prima di farlo, se il ruolo approvato con l'impugnato atto gestionale recepisce le prescrizioni regolamentari, piuttosto che disattenderle, cosa che – in ipotesi – sarebbe potuta avvenire, se l'Amministrazione avesse deciso, sul piano operativo, di far entrare in vigore il regolamento a partire da un esercizio successivo al 2009, ovvero di non darvi affatto esecuzione (cfr.: Cons. Stato V, 2.4.2001 n. 1890). Vi è di più: le misure tariffarie introdotte con la determina di approvazione del ruolo non sono pienamente conformi ai criteri di determinazione di cui agli artt. 19 e 20 del regolamento comunale e tale scostamento tra regolamento e atto applicativo di esso è un'ulteriore ragione per

considerare che la concreta lesione dell'interesse del ricorrente si sia prodotta non già con l'approvazione del regolamento, bensì con l'adozione dell'atto applicativo, cioè con l'approvazione del ruolo 2009 della Tarsu.

V – L'eccezione – sollevata dal Comune resistente - del difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti deve essere disattesa. I ricorrenti sono proprietari di immobili nel Comune di Trivento, nonché contribuenti Tarsu: ciò solo è sufficiente a legittimare la loro posizione di interesse a vedere annullati gli atti generali che impongono e autorizzano un aumento della pressione fiscale relativa a detta Tassa. Del tutto inconferente, poi, è la circostanza che essi siano anche i rappresentanti di un comitato spontaneo di quartiere: i comitati istituiti in forma associativa temporanea, aventi uno scopo specifico e limitato nel tempo, costituiscono una mera proiezione degli interessi dei soggetti individuali che ne fanno parte e non sono, quindi, portatori di interessi collettivi radicati nel territorio (cfr.: T.A.R. Campania Salerno I, 08.11.2011, n. 1767).

VI – I motivi del ricorso sono fondati.

A tenore della normativa di cui all'art. 61, comma primo, del D.Lgs. n. 507/1993, il gettito complessivo della Tarsu deve rispettare le percentuali di copertura del costo del servizio, determinate in base alla situazione finanziaria del Comune. Dette percentuali sono del 100 per cento per i Comuni che abbiano dichiarato il dissesto finanziario, del 70 per cento per i Comuni che versino in situazioni di "deficit" strutturale e del 50 per cento per tutti gli altri Comuni. In ogni caso, il gettito derivante dall'applicazione della Tarsu non può superare il costo di esercizio, poiché - in tale evenienza - si verificherebbe un'eccedenza acquisita in violazione della detta normativa. Dalle risultanze della consulenza tecnica d'ufficio, ordinata in via istruttoria da questo T.a.r., è emerso che gli importi tariffari disposti con i provvedimenti impugnati hanno superato il limite massimo della misura necessaria ad assicurare complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione. Tale violazione inficia la legittimità sia del regolamento, che dell'atto applicativo di approvazione del ruolo 2009.

Inoltre, come rilevato dal c.t.u., le misure tariffarie, introdotte con la determina di approvazione del ruolo 2009, non sono pienamente conformi ai criteri di cui agli artt. 19 e 20 del regolamento comunale, in quanto il regolamento, all'art. 19, non contiene alcun riferimento alle quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, producibili in locali ed aree. Dette misure tariffarie sono inoltre carenti per ciò che attiene all'indicazione delle ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe di ciascuna categoria, secondo quanto previsto dall'art. 20 del regolamento. L'errata applicazione regolamentare si riverbera nella figura sintomatica dell'eccesso di potere, inficiando la legittimità dell'impugnata determina dirigenziale di approvazione del ruolo 2009 della Tarsu.

In conclusione, gli atti impugnati con il ricorso introduttivo sono da ritenersi illegittimi e devono essere annullati.

VII – Anche i motivi aggiunti sono fondati. La delibera di Consiglio Comunale n. 22/2011 - con la quale è stato approvato il bilancio consuntivo 2009, ivi compreso il consuntivo del servizio smaltimento rifiuti per l'anno 2009 - risente, in via derivata, dei vizi che inficiano gli atti impugnati con il ricorso introduttivo. Tali illegittimità non sono emendabili, anche se la contabilità economico-finanziaria degli enti locali è suscettibile di rettifica "in itinere". Su indicazione del perito d'ufficio, per ovviare all'eccedenza di prelievo, occorrerà riportare in diminuzione dalla Tarsu di un esercizio successivo al 2009 l'importo complessivo di euro 49.239,65, mentre l'importo dell'eccedenza da rimborsare ai contribuenti sarà pari a euro 19.845,53 (a tal riguardo, si leggano, per la precisione, le conclusioni della relazione integrativa di c.t.u. datata 9.12.2011).

VIII - Il ricorso e i motivi aggiunti, pertanto, devono essere accolti. Si ravvisano giustificate ragioni per la compensazione delle spese del giudizio tra le parti. Le spese della consulenza tecnica d'ufficio, che sono poste a carico dell'Amministrazione resistente, saranno liquidate con separato atto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti in epigrafe indicati, li accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti con essi impugnati.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Pone a carico dell'Amministrazione resistente le spese della c.t.u, da liquidarsi con separato, successivo atto.

Ordina all'Autorità amministrativa di dare esecuzione alla presente sentenza.