



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 754 del 2017, proposto da:
«omissis», rappresentati e difesi dall'avvocato «omissis», con domicilio eletto presso
il suo studio, in Bari, «omissis»;

contro

Comune di Casamassima, rappresentato e difeso dall'avvocato «omissis», con
domicilio eletto presso il suo studio, in Bari, «omissis»;
Ambito di Raccolta Ottimale Bari/5, Comune di Gioia del Colle - Capofila Aro
Ba/5, Comune di Casamassima - Componente Aro Ba/5, Comune di Acquaviva
delle Fonti - Componente Aro Ba/5, Comune di Adelfia - Componente Aro Ba/5,
Comune di Sammichele di Bari - Componente Aro Ba/5, Comune di Turi -
Componente Aro Ba/5, non costituiti in giudizio;

nei confronti

«omissis», non costituiti in giudizio;
Società cooperativa “Consorzio Nazionale Servizi”, in persona del legale

rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato «omissis», con domicilio eletto presso il suo studio, in «omissis»;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 24 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile 2017 di approvazione del “Piano economico finanziario - TARI 2017”, nonché degli allegati piano finanziario - TARI, relazione al piano finanziario Tari 2017 (Allegato A e Allegato B), quali parte integrante e sostanziale della detta delibera;
- della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 26 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile 2017 avente ad oggetto “Imposta Unica Comunale (I.U.C.). Approvazione delle tariffe per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI) - Anno 2017”, nonché dell'allegato prospetto quale parte integrante e sostanziale;
- della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 25 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile 2017, avente ad oggetto “Regolamento comunale per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI). Modifiche”, nonché dall'allegata modifica dell'art. 21 del detto regolamento, quale parte integrante e sostanziale;
- della determinazione n. 518 del 14 aprile 2017 del responsabile del Servizio di gestione economico-finanziaria del Comune di Casamassima, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 14 aprile 2017 al 29 aprile 2017, recante “Approvazione lista carico TARI - Esercizio 2017”;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, pur se ignoto ed in quanto lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Casamassima e della Società cooperativa “Consorzio Nazionale Servizi”;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2018 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori «omissis»;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, residenti nel Comune di Casamassima e iscritti nel ruolo TARI, impugnano il Piano economico Finanziario Tari (PEF) per l'anno 2017 approvato con delibera consiliare n. 24/2017 - unitamente agli atti connessi – nella parte in cui sono quantificati i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti per una somma pari a € 3.879.234,04, maggiore rispetto all'anno precedente che ha determinato il conseguente aumento delle tariffe.

Il ricorso è affidato a quattro motivi di seguito riassunti.

1) Violazione ed omessa applicazione degli artt. 1 e ss. –metodo normalizzato e tariffa-, dell'art. 8 - piano finanziario- e dell'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione e omessa applicazione dell'art. 11 del “Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)” del Comune di Casamassima. Violazione dei principi generali di buon andamento, efficienza, efficacia, trasparenza, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione dei principi generali in materia di bilancio, applicabili in materia. Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria, carenza assoluta di motivazione, perplessità.

Sebbene ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. d), del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, la relazione al piano finanziario debba contenere l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni rispetto agli omologhi dati del piano dell'anno precedente, la relazione al piano del 2017, non indicherebbe né il dato relativo ai costi del piano finanziario 2016, né quello relativo ai costi effettivamente sostenuti nell'anno 2016, né infine vi sarebbe traccia dell'applicazione della formula di calcolo per la determinazione delle tariffe, incentrata sui costi sostenuti nell'anno precedente, prevista dall'allegato 1 del d.P.R. n. 158/1999. Dall'omessa indicazione degli scostamenti concretamente verificatisi rispetto all'anno precedente deriverebbe l'omessa motivazione degli stessi, non rinvenibile nella laconica affermazione di <<un costo per la gestione del servizio sicuramente superiore rispetto a quello sostenuto in passato>>.

Mancherebbe inoltre la stima del vantaggio economico conseguente alla riduzione degli oneri di smaltimento rispetto ai costi complessivi del nuovo servizio comparati con quelli dell'anno precedente.

2) Violazione ed omessa applicazione degli artt. 1 e ss. –metodo normalizzato e tariffa-, dell'art. 8 -piano finanziario- e dell'allegato 1 del D.P.R. 27.04.1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione ed omessa applicazione dell'art. 11 del “Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)” del Comune di Casamassima. Violazione dei principi generali di buon andamento, efficienza, efficacia, trasparenza, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione dei principi generali in materia di bilancio, applicabili in materia. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione. Erronea e/o falsa presupposizione.

Nella relazione al piano finanziario

a) si dà atto che il Comune non dispone di un centro comunale di raccolta presso cui conferire le frazioni valorizzabili dei rifiuti; il piano ciononostante evidenzierebbe un costo di € 54.309,93 per realizzarlo;

b) non verrebbero esposte le entrate derivanti dal reimpiego dei rifiuti, da detrarre ai costi di trattamento e riciclo, sul presupposto dell'inesistenza di un dato storico di riferimento, benché il Comune nell'anno precedente avesse conseguito delle entrate a detto titolo e disponga pertanto di dati comparativi.

3) Violazione e omessa applicazione degli artt. 1 e ss., dell'art. 8 e dell'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione ed omessa applicazione dell'art. 11 del "Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)" del Comune di Casamassima. Violazione ed omessa applicazione dell'art. 14, comma 16, del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214 del 22.12.2011. Violazione del principio generale di buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione dei principi generali in materia di bilancio, applicabili in materia. Eccesso di potere per falsa e/o erronea presupposizione, difetto di istruttoria e motivazione, contraddittorietà, illogicità irragionevolezza, abnormità. Sviamento di potere.

Nel prospetto riassuntivo del piano finanziario, ma non nella relazione, è indicata la voce *Minori entrate per riduzioni* € 355.000,00 il cui onere è ripartito fra i contribuenti e imputato per € 346.000,00 alle "utenze fuori zona di raccolta", nonostante si dia atto che il servizio di raccolta porta a porta copra tutto il territorio; dette riduzioni avrebbero poi trovato copertura normativa nella modifica dell'art. 21 del regolamento con delibera n. 25/2017 che, in luogo della riduzione della tariffa in ragione della distanza dal centro di raccolta, ha introdotto la riduzione del 60% per

tutte le utenze, domestiche e non domestiche, non servite, ossia non raggiunte dal sistema di raccolta dei rifiuti urbani.

4) Illegittimità in via derivata della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 26/2017 di “Approvazione delle tariffe per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI) - Anno 2017.

La delibera consiliare n. 26/2017 ha approvato le tariffe per l'applicazione della TARI 2017 sul necessario presupposto della previa approvazione del piano finanziario i cui vizi di legittimità ad essa si estenderebbero;

5) Illegittimità in via derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Casamassima n. 518/2017 di “Approvazione lista carico TARI - Esercizio 2017” e, in via propria, per violazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, dei principi generali di buon andamento e trasparenza nell'azione amministrativa ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione. I vizi dedotti nei precedenti motivi in diritto avrebbero effetti invalidanti in via derivata, sulla determinazione comunale di approvazione della lista carico TARI - Esercizio 2017.

Resistono il Comune di Casamassima che eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili e il gestore del servizio che eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva.

All'udienza pubblica del 5 aprile 2018 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione il ricorso proposto da alcuni cittadini del Comune di Casamassima avverso il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani (art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158) e gli atti di approvazione della tariffa da porre a carico degli utenti per la copertura del costo del servizio, ivi compresa la modifica del regolamento comunale per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI).

1. Occorre muovere dall'esame delle eccezioni preliminari.

1.1. L'eccezione di difetto di legittimazione passiva del gestore è fondata poiché il ricorso in decisione non riguarda neppure indirettamente il rapporto fra la società aggiudicataria del servizio e il Comune il cui oggetto non è contestato, ponendo invece l'azione questioni sull'esercizio del potere comunale di redigere il PEF quale presupposto per l'applicazione della tariffa a carico degli utenti finali del servizio.

1.2. È invece infondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del presupposto piano industriale per la gestione associata dei rifiuti dell'A.R.O. BA/5 che ha stimato i flussi di rifiuti e i costi di esercizio nonché degli atti di gara per l'affidamento del servizio.

I cittadini in verità non contestano tali dati, ma si dolgono, in generale, della mancata esposizione comparativa nel PEF dei costi del servizio di gestione dei rifiuti relativi agli esercizi 2016 e 2017, deducendo in particolare

a) che il costo di realizzazione del centro comunale di raccolta sarebbe indebitamente esposto nel PEF;

b) che il costo imputato alla riduzione della tariffa per le zone non servite sia fondato su un presupposto errato poiché il servizio di raccolta risulta esteso a tutto il territorio comunale.

Nessuno di tali costi risulta stimato o evidenziato nel piano industriale del Comune di Casamassima o negli atti di gara e, in particolare, per quanto riguarda il centro di raccolta il piano industriale (pag. 276, all. 1 nota di deposito del Comune del 21 luglio 2017) e il contratto d'appalto (art. 15, all. 4 della nota di deposito del Comune del 21 luglio 2017), pur rilevandone l'inesistenza, non ne prevedono la realizzazione, sicché l'eccezione deve essere respinta, in ossequio al principio che richiede l'impugnazione dell'atto presupposto solo se si fanno valere vizi da esso derivati all'atto presupponente, ma, come detto, nel caso in decisione il PEF è impugnato per vizi propri..

1.3. Non sussiste inoltre alcun conflitto di interessi fra i ricorrenti perché essi impugnano i vizi propri del piano che indistintamente si riflettono, in via derivata, sulla tariffa applicabile a ciascuno di loro.

1.4. Parimenti infondata è l'eccezione di carenza d'interesse che il Comune imputa all'irrilevanza dell'accoglimento del ricorso sulla riduzione della tariffa.

La verifica della sussistenza dell'interesse, da condursi in astratto sulla base della prospettazione della domanda, evidenzia invece che i ricorrenti perseguono la finalità della riduzione o comunque la corretta determinazione in via derivata della tariffa in conseguenza dell'annullamento del PEF, le cui stime di costo essi ritengono non giustificate o errate sotto vari aspetti fra i quali anche l'imputazione di oneri non dovuti che, se stralciati, determinerebbero una generale riduzione dell'onere per tutti i contribuenti.

2. Nel merito il ricorso è fondato.

Per chiarezza espositiva è necessario richiamare le disposizioni rilevanti ai fini del decidere.

L'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 158/1999 (*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*) detta il contenuto tipico del PEF che, per quanto di rilievo ai fini del decidere, deve evidenziare il confronto fra la gestione passata e quella oggetto di previsione e prescrive che gli eventuali scostamenti che dovessero risulterne devono essere giustificati.

Le linee guida TARI del Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento delle Finanze descrivono il metodo normalizzato previsto dall'art. 1 del citato d.P.R. n. 158/1999 come *un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per determinare, da un lato, i costi del servizio di gestione e, dall'altro, l'intera struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenza (cfr. anche art. 3, comma 1, D.P.R. n. 158 del 1999), in maniera tale che il gettito che ne deriva copra tutti i costi del servizio.*

L'allegato 1, punto 1, del d.P.R. n. 158 del 1999 stabilisce le tariffe relative all'anno di riferimento (*n-esimo*) sono calcolate computando determinati costi analiticamente individuati (costi operativi di gestione [CG], i costi comuni [CC] dell'anno precedente, costi d'uso del capitale [CK_n] dell'anno in corso).

Le stesse linee guida (punto 5) stabiliscono che *L'eventuale scostamento dei CG e dei CC per l'anno di riferimento rispetto all'aggiornamento come sopra definito, dovuto a sostanziali modifiche nella gestione e nelle modalità di esecuzione del servizio ovvero a modifiche dei prezzi di approvvigionamento di servizi e forniture da terzi, dovrà essere giustificata nella relazione di accompagnamento al Piano Finanziario.*

2.1. La finalità perseguita da dette disposizioni che dettano il contenuto e impongono una motivazione rinforzata del PEF è chiaramente quella di provvedere ogni anno alla ricognizione analitica delle voci di costo affinché la tariffa sia determinata in modo da garantire efficienza ed economicità del servizio.

L'analisi comparativa dei costi relativi all'esercizio concluso e quelli stimati per l'esercizio successivo è considerata quindi una fase necessaria del processo di pianificazione affinché sia valutata sia la convenienza, sia l'adeguatezza di eventuali modifiche nella gestione e modalità di esecuzione del servizio.

Ne consegue che il PEF deve sempre evidenziare l'analisi comparativa dei costi anche quando essi sono pari a zero con riferimento ad uno degli esercizi posti a confronto.

Pertanto è viziato il PEF che, imputati determinati costi all'esercizio 2017, ometta di esporre il dato corrispondente dell'esercizio 2016 sul presupposto che esso non sia disponibile perché si tratterebbe, come dedotto dal Comune, di oneri in passato non contabilizzati.

Dal punto di vista contabile infatti una voce di costo non presente nel preventivo o consuntivo dell'esercizio precedente, evidenzia *ex se* uno scostamento pari al suo intero ammontare dovendo considerarsi figurativamente, dal punto di vista

contabile, pari a zero con riferimento all'esercizio precedente. E di detto scostamento deve essere data una giustificazione in termini non solo contabili, mediante un prospetto comparativo, che in specie manca, ma anche in termini economico- gestionali che spieghino perché si è stabilito di affrontare un determinato onere in passato non previsto.

2.2. Orbene il PEF 2017 e l'allegata relazione non evidenziano né giustificano, rispettivamente, il costo del servizio preventivato per un importo maggiore rispetto all'anno precedente, ma si limitano ad affermare che esso è aumentato e lo stesso richiamo da parte della difesa del Comune ad atti presupposti (delibere n. 63/2016 e n. 24/2017 atti della gara di affidamento del servizio) o successivi (deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 29 agosto 2016 recante oggetto "Assestamento Generale di Bilancio e Salvaguardia degli Equilibri per l'esercizio 2016 ai sensi dell'art. 175 comma 8 e dell'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000"), per dimostrarne la congruità e correttezza, finisce per confermare, anziché smentire, la carenza di motivazione degli atti impugnati.

Inoltre alcune voci di costo esposte nel PEF non rientrano fra i costi menzionati nell'allegato 1, punto 1, del d.P.R. n. 158 del 1999 che determinano l'ammontare delle tariffe relative all'anno di riferimento (*n-esimo*).

In particolare, il costo di realizzazione del centro comunale di raccolta è una spesa d'investimento in conto capitale non riconducibile ai costi tipici indicati nel citato allegato 1, ovvero i costi di gestione, i costi comuni (amministrativi, di gestione, per crediti inesigibili), i costi d'uso del capitale (ammortamento, accantonamenti e remunerazione del capitale investito) che costituiscono le passività da coprire con il gettito della TARI.

Inoltre, poiché la realizzazione dell'impianto e il relativo impegno di spesa non risultano approvati con formale delibera, l'esposizione nel piano della relativa spesa è priva di titolo.

Lo stesso è a dirsi per le riduzioni della tariffa per le aree non servite che si traducono in un costo e quindi una maggiore tariffa per le aree servite.

Infatti la relazione al PEF riferisce che il servizio di raccolta dei rifiuti porta a porta è esteso a tutto il territorio del Comune di Casamassima e appare in proposito irrilevante l'obiezione del Comune secondo la quale la zona Baricentro- Auchan dovrebbe considerarsi non servita perché posta al di là della strada statale 100, sia perché di tale circostanza non vi è menzione nella relazione, sia perché non risulta provato che il territorio del Comune si estenda fino e non oltre la strada statale 100. Ne consegue che anche l'importo per riduzioni indicato fra i costi di gestione del servizio è privo di titolo.

L'accoglimento del motivo determina pertanto la carenza d'interesse all'annullamento della modifica del regolamento del quale *in parte qua* il piano costituisce applicazione.

Rimosso infatti l'atto applicativo della norma regolamentare, per motivi diversi dall'illegittimità di detta norma, viene meno l'interesse dei ricorrenti a conseguirne l'annullamento.

Appare infine ingiustificata la mancata esposizione del valore economico derivante dal recupero dei rifiuti riciclabili in considerazione del fatto che, nella precedente gestione, nonostante la mancanza di un centro di raccolta locale, per tale voce il PEF evidenziava un'entrata pari a € 43.286,63.

Infatti l'allegato 1, punto 2.1 del d.P.R. n. 158/1999 prevede che le entrate derivanti dalla valorizzazione della frazione recuperabile dei rifiuti deve essere portata in detrazione ai costi di esercizio del servizio.

Appare quindi fondato, sotto tale profilo, l'addebito di difetto di motivazione, poiché né il PEF, né la relazione spiegano perché il recupero dei rifiuti consentiva di ritrarre un'entrata nell'esercizio precedente, ma non in quello oggetto di pianificazione.

Inoltre, per quanto detto in merito all'analisi degli scostamenti, sia il piano sia la relazione avrebbero dovuto evidenziare il valore in rassegna anche se negativo o pari a zero.

Il ricorso pertanto è accolto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- dispone l'estromissione dal giudizio della Società cooperativa "Consorzio Nazionale Servizi",
- accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Casamassima al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle spese di giudizio che liquida in € 2.000,00, oltre accessori di legge.

Contributo unificato rifiuto.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Flavia Risso, Referendario

Maria Colagrande, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Colagrande

IL PRESIDENTE
Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO

