Pubblicato il 12/03/2021

N. 01660/2021 REG.PROV.COLL.
N. 02784/2018 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2784 del 2018, proposto da
Bper Banca S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Raffaele Daniele, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Portici, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Irene Coppola, Rosanna Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 28 marzo 2018, avente ad oggetto: "Approvazione tariffe TARI anno 2018", pubblicata sull'albo pretorio dal giorno 30.3.2018 al giorno 14.4.2018, nella parte in cui determina la tariffa rifiuti TARI per la categoria "banche ed istituti di credito".

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Portici;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2021 svoltasi con le modalità telematiche di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020 ed al d.P.C.S. del 28.12.2020 - il dott. Domenico De Falco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 13 giugno 2018 e depositato il successivo 10 luglio, la Bper Banca spa ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la deliberazione n. 16 del 28 marzo 2018 con cui Consiglio comunale di Portici (NA) ha approvato le tariffe della Tassa sui Rifiuti (TARI) per l'anno 2018. In particolare parte ricorrente lamenta che nell'allegato "TABELLA C" alla delibera, veniva applicata una sproporzione arbitraria e illegittima, nella parte in cui finisce per stabilire che le banche e gli istituti di credito producano in media sei volte più rifiuti di qualsiasi altra categoria di attività ed applicando una tariffa del tutto incongrua.

La ricorrente propone i motivi di ricorso così di seguito sintetizzati.

1.Violazione e falsa applicazione della legge del 27 dicembre 2013 n. 147; eccesso di potere, manifesta illogicità e/o contraddittorietà e/o carenza di motivazione.

Parte ricorrente, evidenzia che storicamente la scelta del Legislatore è stata quella di conformare il prelievo sui rifiuti in termini di corrispettività quale tassa (denominata TARI) e non come imposta, con una scelta confermata dal regolamento del Ministro dell'ambiente approvato con d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 che ha elaborato il metodo per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento.

La parte variabile della tariffa della TARI è determinata dai Comuni, applicando un coefficiente che, prosegue parte ricorrente, nel caso del Comune di Portici ha colpito la categoria delle banche e degli istituti di credito con una tariffa 5-6 volte superiore a quella di tutte le altre categorie,

senza che a tale sproporzione corrisponda un'effettiva maggior produzione di rifiuti e trasformando la tassa in una forma di imposta sul reddito.

2. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. del 27 aprile 1999 n. 158; eccesso di potere, manifesta illogicità e/o contraddittorietà e/o carenza di motivazione.

Il Comune di Portici nella impugnata delibera di Consiglio comunale di approvazione delle tariffe, ha optato per l'applicazione del DPR 158/99, ma nella determinazione delle tariffe della categoria 12 destinata a Banche ed istituti di credito avrebbe erroneamente attribuito coefficienti di produttività oltre i limiti massimi, realizzando una netta sproporzione con le altre categorie; ciò, soprattutto se paragonato alla cat. 11 – Uffici che svolgerebbero un'attività più similare rispetto a quella della ricorrente e per la quale il DPR 158/99 prevede, invece, coefficienti di produttività molto più bassi di quelli attribuiti alle banche, penalizzate oltre misura nonostante la maggior parte dei rifiuti da smaltire, per esigenze di privacy, debbano considerarsi speciali e non siano quindi conferiti attraverso gli ordinari canali.

Si è costituito in resistenza il Comune di Portici.

In particolare il Comune ha dedotto che il potere di determinare le tariffe TARI, rimesso dal DPR n. 158/1999 ai Comuni, sarebbe insindacabile in sede giudiziaria e non sottoposto all'obbligo di motivazione, trattandosi di un potere che si esercita mediante l'adozione di atti a contenuto generale, pienamente rientrante nelle prerogative comunali.

Alla pubblica udienza del 10 febbraio 2021 la causa è stata introitata in decisione.

I motivi di ricorso articolati dalla ricorrente sono obiettivamente connessi e possono scrutinarsi congiuntamente.

Essi sono complessivamente fondati, alla stregua e nei limiti delle seguenti considerazioni.

Tralasciando le origini storiche dell'imposizione oggetto di causa, con l'entrata in vigore (dal 1° gennaio 1999) dell'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22

(Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio - cosiddetto "decreto Ronchi"), poi modificato dall'art. 1, comma 28 della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e dall'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, veniva stabilito (in attuazione delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE) l'obbligo dei Comuni di effettuare, in regime di privativa, la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

A tal fine veniva disposta l'istituzione, da parte dei Comuni, di una "tariffa" per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti comunque giacenti sulle strade ed aree pubbliche (ovvero soggette ad uso pubblico) del territorio comunale. Tale tariffa – denominata tariffa di igiene ambientale (Tia) – "*è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito, e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*" (art. 1, comma 4).

Con regolamento del Ministro dell'ambiente (approvato con d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158), veniva quindi elaborato il metodo per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento.

Soggetto passivo della nuova imposta è "*chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale*" (art. 1, comma 3).

Il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 stabilisce inoltre che la Tia deve sempre coprire l'intero costo del servizio di gestione dei rifiuti ed è dovuta anche per la gestione dei rifiuti "esterni" (come già statuiva l'abrogato art. 268 del r.d. n. 1175 del 1931).

In ragione delle numerose difficoltà organizzative nelle quali erano incorsi i Comuni, però, la completa soppressione della Tarsu e la sua sostituzione con la Tia – inizialmente fissata dal 1° gennaio 1999 – veniva differita dalla legge con un complesso regime transitorio che, diversificando le posizioni degli enti

locali in base ad una serie di parametri (grado di copertura dei costi dei servizi, numerosità della popolazione, etc.), concedeva termine fino a tutto il 2008 per effettuare la suddetta sostituzione (art. 1, comma 184 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, poi modificato dall'art. 5, commi da 1 a 2-quinquies del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208).

La tariffa di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 veniva, infine, soppressa dall'art. 238 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), essendo stata sostituita dalla "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani" poi denominata (per effetto dell'art. 5, comma 2-quater, del d.-l. n. 208 del 2008) "tariffa integrata ambientale (TIA)", determinata sulla base di criteri generali per la definizione delle componenti dei costi e la determinazione della tariffa (commi 3 e 6).

La tariffa integrata è dovuta da chiunque possegga o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani (comma 1, primo periodo). In particolare, è "commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri […] che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali" (comma 2), e costituisce "il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'art. 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36" (comma 1, secondo periodo) – ossia "i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto per lo smaltimento in discarica, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per il periodo fissato dalla legge – oltre ai «costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade" (comma 3, secondo periodo).

I principi appena menzionati ispirano anche la TARI (tassa sui rifiuti), istituita a decorrere dal 2014 con l. n. 147/2013, art. 1, commi 639 ess., anch'essa destinata a finanziare i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ed è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre i rifiuti medesimi.

Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte operative suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Per quel che attiene ai criteri di calcolo del tributo ai sensi dell'art. 1 comma 651 della l. n. 147/13: "*Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158*". Dispone poi il successivo comma 652 che: "*Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio "chi inquina paga", sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti. Nelle more della revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni 2014 e 2015, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999 , inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1*".

A sua volta, l'art. 3 d.P.R. n. 158/99 prevede che la tariffa sia composta da una parte fissa, costituita dalle componenti essenziali del costo del servizio, e da una parte variabile, parametrata sulla quantità di rifiuti conferiti, nonché sui costi di gestione.

Ciò premesso sul piano disciplinare, emerge effettivamente nella fattispecie un "deficit" motivazionale della scelta di assoggettare le utenze non domestiche, appartenenti alla categoria 12 (banche), ad una imposizione, di importo molto elevato e che non risulta sostenuta da plausibili ed adeguate evidenze, le quali avrebbero dovuto essere frutto di una istruttoria adeguata sul piano metodologico e delle rilevazioni fattuali, in stretto ancoraggio ai criteri applicati nell'ambito dei valori minimi e massimi indicati nell'allegato al d.P.R. n. 158 del 1999.

E, invero, il potere dell'ente locale di determinare la tariffa non può all'evidenza sfuggire a qualsiasi forma di controllo e non può pertanto essere sottratto all'obbligo di motivazione e, soprattutto, nell'ambito di un intervallo, delimitato da un minimo ed un massimo, l'amministrazione comunale di Portici avrebbe dovuto esaustivamente esplicitare le ragioni della scelta dei coefficienti massimi, con particolare riferimento tanto al procedimento logico giuridico seguito quanto alle modalità di rilevazione dei dati applicati (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. IIbis, 1° giugno 2020, n. 5788).

La giurisprudenza amministrativa ha reiteratamente chiarito, in proposito, che i provvedimenti relativi alle tariffe TARI devono essere caratterizzati da "*una congruenza esterna*", nel senso che "*devono essere idonei a rivelare la ragionevolezza del percorso logico seguito dall'amministrazione nel processo di individuazione dei coefficienti per le diverse aree del territorio*" (Cons. Stato, Sez. V, 1 agosto 2015, n. 3781; Cons. Stato, Sez. V, 9 novembre 2011, n. 5908; Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2009, n. 750; TAR Lazio 8 novembre 2016, n. 11052). Tale congruenza non emerge nella fattispecie, atteso che l'Amministrazione comunale nell'impianto di disciplina che viene in rilievo avrebbe dovuto esaustivamente esplicitare, sulla base di evidenze congrue ed affidabili, le ragioni alla base della determinazione, nella misura massima, della tariffa per la categoria delle banche in correlazione con le altre categorie. Nella fattispecie, come prospettato dalla ricorrente, risulta effettivamente una sproporzione non giustificata tra i coefficienti applicati nella tabella C tra utenze qualificate

come “uffici” (n. 11) e quelle relative alle “banche ed istituti di credito” (n. 12) per le quali sono applicati coefficienti che comportano un imposizione di gran lunga superiore ai primi, in assenza di elementi istruttori che valgano ad ancorare tale maggior pretesa comunale ai parametri dettati dal predetto regolamento n. 158/1999, viziando in tal modo in parte qua la gravata deliberazione comunale.

In definitiva il ricorso deve essere accolto e la deliberazione comunale gravata deve essere annullata, con conseguente obbligo del Comune di provvedere nuovamente, tenendo conto nell’esercizio del proprio potere di modulazione tariffaria dei principi di proporzionalità e ragionevolezza elaborati dalla giurisprudenza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla *in parte qua* la deliberazione gravata nei sensi e limiti di cui in motivazione e fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione comunale.

Condanna il Comune di Portici al pagamento delle spese processuali in favore dell’istituto di credito ricorrente nella misura di euro 2.000 (duemila/00) oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2021 - svoltasi con le modalità telematiche di cui all’art. 25 del d.l. n. 137/2020 ed al d.P.C.S. del 28.12.2020 - con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Domenico De Falco, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO