**TAR Sardegna Sez. II n. 801 del 14/09/2012 – Pres. Maggio – Est. Aru – Ric. S. ed Altre c. Comune di Q.**

**Rifiuti**  – determinazione della tariffa – legittimità dei criteri scelti.

*La deliberazione comunale determinativa della tariffa per il servizio di smaltimento dei Rifiuti Urbani, ai fini del controllo di legittimità della determinazione de coefficienti quali-quantitativi di produzione dei rifiuti, deve indicare le ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe, i dati consuntivi e previsionali relativi ai costi 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.*

Fatto e Diritto

Con il ricorso introduttivo del giudizio le società ricorrenti, titolari di attività nel settore alberghiero, hanno impugnato la delibera della giunta municipale n. 17 del 9 febbraio 2011 con la quale il Comune di Q. ha approvato le tariffe della TARSU per l’anno 2011, ritenendola, per quanto riferita agli alberghi con e senza ristorante, gravemente iniqua e incongrua per le ragioni esposte nello stesso atto introduttivo del giudizio.

Di qui la richiesta di annullamento con ogni consequenziale pronuncia di legge.

A seguito delle sentenze di questo TAR n. 348/2011, 356/2011 e 349/2011, che hanno annullato le delibere recanti le tariffe TARSU per gli anni 2008, 2009 e 2010 nella parte in cui determinavano le tariffe per gli alberghi sulla base di un coefficiente quali-quantitativo non previsto dalla disciplina regolamentare, poiché le tariffe anche per il 2011 risultavano determinate secondo lo stesso criterio, il Comune di Q.:

a) con delibera del Consiglio comunale n. 66 del 28 giugno 2011 modificava il Regolamento TARSU, introducendo l’art. 14 bis, che prevede, per ciascuna categoria, il predetto coefficiente quali-quantitativo;

b) con la delibera di giunta n. 118 del 30 giugno 2011 riapprovava, anche sulla base di tale coefficiente, le tariffe per il 2011.

La nuova disposizione regolamentare stabilisce, per quanto qui interessa, la quantità presunta dei rifiuti solidi urbani conferiti dalle utenze domestiche e non domestiche, nonché un coefficiente di ingombro (o quali-quantitativo) che “…tiene conto della natura del rifiuto che per comune esperienza viene conferito in relazione alla particolare attività”.

Con la conseguenza che, per quanto stabilito dall’amministrazione comunale, le utenze alberghiere facenti capo alle ricorrenti non solo devono versare la TARSU determinata nella misura massima per la categoria di appartenenza, ma devono subire l’incremento del tributo sulla base del predetto coefficiente quali-quantitativo.

Avverso le anzidette nuove deliberazioni, lamentandone ancora la palese iniquità e incongruità in quanto- a loro avviso – del tutto disancorate, nel quantificare il tributo dovuto, dalla reale produzione di rifiuti, le società ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti, lamentandone l’illegittimità sotto i seguenti profili:

Violazione del DPR 27 aprile 1999 n. 158 e ss.mm. , in specie degli artt. 3,4,5 e 6 nonché dei criteri di cui all’allegato 1 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 65, 68 e 69 della legge 15 novembre 1993 n. 507 – Eccesso di potere per falsità dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifeste – Carenza di motivazione – Inosservanza dei principi comunitari in materia: in quanto le tariffe approvate per le utenze non domestiche, determinate oltretutto in assenza di puntuali accertamenti sulla loro reale produzione di rifiuti da parte, sarebbero sproporzionate ed eccessivamente onerose, anche per il meccanismo determinato dal coefficiente quanti-qualitativo introdotto fin dal 2001. Per questo, sempre ad avviso delle ricorrenti, sarebbero illegittime anche le delibere n. 17/2001, n. 38/2002, n. 57/2003, n. 71/2004, n. 118/2005, n. 103/2006, n. 33/2007, n. 22/2009 e n. 52/2010 di cui si chiede del pari l’annullamento.

In ogni caso le tariffe determinate sarebbero state illegittimamente determinate rispetto ai criteri di cui al DPR n. 158/1999;

Violazione dell’art. 238, comma 11, del D. Lgvo 3 aprile 2006 n. 152;

Inosservanza del giusto procedimento – Violazione e falsa applicazione dell’art. 52, comma 16, della legge 23 dicembre 1999 n. 388 e ss.mm.: in quanto le tariffe per il servizio di gestione dei rifiuti sarebbero state determinate dopo l’approvazione del bilancio di previsione;

Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti e difetto di istruttoria – Carenza assoluta di motivazione – Illogicità manifesta: in quanto sarebbero del tutto oscuri i criteri in forza di quali è stato quantificato il coefficiente che ha determinato l’irrazionalità del tributo richiesto.

Concludevano quindi le ricorrenti chiedendo l’annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Quartu Sant’Elena che, con memoria depositata il 7 giugno 2012, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

In vista dell’udienza di trattazione le ricorrenti hanno depositato ulteriore memoria con la quale hanno replicato alle difese comunali.

Alla pubblica udienza dell’11 luglio 2012, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Va innanzi tutto evidenziato che, relativamente all’impugnativa in questione, sussiste senz’altro la giurisdizione del giudice amministrativo in quanto la determinazione delle tariffe costituisce esercizio di un potere autoritativo e la controversia verte non sulla spettanza o meno dell’obbligo tributario in ragione dei suoi presupposti contributivi ma, esclusivamente, sulla legittimità dei criteri di carattere generale deputati alla commisurazione dei relativi importi, che si trovano esteriorizzati in un atto di carattere autoritativo (cfr. Tar Sardegna, Sez. II, n. 411 del 11 marzo 2008; TAR Abruzzi, Pescara, n. 643 del 30 novembre 2011; TAR Calabria, sede Catanzaro, sez. II, 8 marzo 2011, n. 340, TAR Sicilia, sede Palermo, sez. I, 17 dicembre 2009, n. 2017, TAR Campania, sede Napoli, sez. II, 24 settembre 2009, n. 5047).

In secondo luogo, come esposto in narrativa, va rilevato che dopo la proposizione del ricorso, per effetto dell’adozione della delibera della giunta comunale n. 84 del 24 maggio 2011, cui sono seguite la delibera consiliare n. 66 del 28 giugno 2011 la delibera della giunta comunale n. 118 del 30 giugno 2011, è venuta meno, per l’annullamento in autotutela delle delibere n. 17 del 9 febbraio 2011 e n. 39 del 14 marzo 2011 impugnate, la materia del contendere come originariamente determinata. Di ciò, dunque, al Collegio non resta che prendere atto ai fini dell’adozione delle conseguenti pronunce.

Permane invece, ovviamente, l’interesse delle ricorrenti alla definizione del merito dell’impugnazione aggiuntiva proposta avverso le nuove determinazioni assunte dal Comune di Q. in ordine alla quantificazione della TARSU dovuta dalle attività alberghiere con o senza ristorante.

3.1. Deve peraltro essere dichiarata irricevibile, in quanto tardivamente proposta, l’impugnazione delle delibere n. 17/2001, n. 38/2002, n. 57/2003, n. 71/2004, n. 118/2005, n. 103/2006, n. 33/2007, n. 22/2009 e n. 52/2010.

Costituisce infatti regola generale del processo amministrativo quella secondo la quale per i soggetti non direttamente contemplati da un atto amministrativo, ai quali lo stesso non va individualmente notificato, il termine per l'impugnazione decorre dalla data dell'ultimo giorno di pubblicazione nell'albo pretorio (cfr., fra le molte, TAR Puglia, Lecce, 9 giugno 2005 n. 3264; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 9 giugno 2004, n. 2397; T.A.R. Liguria, sez. I, 25 maggio 2004, n. 813; Consiglio Stato, sez. VI, 7 maggio 2004, n. 2825);

Anche con specifico riguardo agli atti con cui un Comune determina la tariffa della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la giurisprudenza, per la loro immediata lesività, ha ritenuto necessaria un'autonoma impugnazione nel termine di decadenza decorrente dall'ultimo giorno della loro pubblicazione (cfr., fra le altre, T.A.R. Toscana, sez. I, 19 gennaio 2004, n. 146; Consiglio Stato, sez. V, 9 dicembre 1986, n. 601).

Con la conseguenza che, alla luce dei predetti principi, il ricorso oggi in esame, affidato per la notifica solo il 29 aprile 2011, risulta ampiamente tardivo rispetto alle menzionate delibere comunali, senza potersi ritenere – come sembra sottendere l’argomentazione delle ricorrenti - che il successivo aggiornamento delle tariffe abbia riaperto i termini per contestare anche la legittimità dei precedenti criteri di determinazione della contribuzione.

3.2 Le ricorrenti contestano altresì la legittimità della tariffa 2011 come determinata in applicazione dell’art. 14 bis del Regolamento TARSU, introdotto con la delibera consiliare n. 66 del 28 giugno 2011.

In relazione a tale impugnazione il ricorso si rivela fondato nei termini di cui appresso.

L’art. 65, comma 2°, del D.Lgvo 15 novembre 1993 n. 507, stabilisce che “Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti”.

Nel confermare la sentenza di questo Tribunale n. 348 del 12 aprile 2011, che aveva rilevato un vizio di competenza della giunta comunale nella definizione dei coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti, il Consiglio di Stato (Sez. V., n. 5908 del 9 novembre 2011) ha precisato che “…la fissazione dei coefficienti quali-quantitativi di produzione dei rifiuti deve essere adeguata, in base ai dati inerenti la capacità di produrre rifiuti da parte delle diverse categorie produttive ed alla propensione in base all’attività imprenditoriale svolta , alla effettiva e specifica produttività delle attività considerate in virtù della situazione del territorio (cfr. Cons. St. Sez. V, 28.2.2006, n. 858)”.

Pertanto, che sia legittima l’applicazione di un coefficiente di adeguamento quali-quantitativo alla tariffa determinata sulla base dell’appartenenza a categoria con omogenea potenzialità di rifiuti non è più oggettivamente contestabile.

Di qui il rigetto dell’impugnazione proposta avverso la delibera del Consiglio comunale n. 66 del 28 giugno 2011 nella parte in cui introduce, nel regolamento comunale, il predetto coefficiente quali-quantitativo.

Ciò premesso, deve rilevarsi che la concreta determinazione di tale coefficiente di adeguamento da parte della giunta comunale, in quanto espressione di ampia discrezionalità amministrativa, resta sottratta al sindacato dell’organo giurisdizionale se non per il caso di vizi di eccesso di potere legati a profili di irragionevolezza e illogicità.

Ma proprio l’esigenza di consentire al giudice amministrativo di valutare, in relazione ad un profilo assai delicato della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, le ragioni della scelta operata, impone, in punto di motivazione, di precisare secondo quali criteri l’amministrazione ritiene di addivenire alla quantificazione del coefficiente.

Orbene, nel caso di specie, l’art. 14 bis del regolamento comunale di nuova formulazione recita sul punto: “Al fine di riequilibrare l’attribuzione dei costi di raccolta e smaltimento attribuito a ciascuna classe in relazione alla quantità prodotta…viene applicato un coefficiente di ingombro (o quali-quantitativo) che tiene conto della natura del rifiuto che per comune esperienza viene conferito in relazione alla particolare attività…”.

La disposizione regolamentare prevede altresì, per le categorie 7 e 8 (alberghi con e senza ristorante), un coefficiente di ingombro pari, nella misura massima, a 1,80.

Con l’impugnata delibera n. 118/2011 la giunta comunale, nella dichiarata finalità di redistribuire il costo del servizio, ha applicato alle ricorrenti il predetto coefficiente, senza nessuna precisazione, nella misura massima.

Con la conseguenza che la tariffa loro addebitata ha assunto proporzioni abnormi rispetto al volume di affari dalle stesse dichiarato e non contestato dalle difese comunali.

Sotto questo profilo il Collegio condivide la censura di difetto di motivazione sollevata dalle ricorrenti.

L’art. 69 del D.Lgvo n. 507/93 prescrive che la deliberazione comunale determinativa della tariffa "ai fini del controllo di legittimità, deve indicare le ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe, i dati consuntivi e previsionali relativi ai costi 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".

Tale disposizione comporta l’obbligo per l’Amministrazione di motivare analiticamente le scelte espresse nelle relative deliberazioni (cfr Tar Sardegna, Sez. II, n. 411 del 11 marzo 2008).

Costituisce invero un elemento di necessaria valutazione, da parte dell’ente pubblico, nella determinazione della tariffa TARSU, la ricerca di una equa proporzione tra l’effettiva capacità di produzione dei rifiuti della singola utenza e il costo ad essa addebitato, cercando di confinare a ipotesi residuali l’applicazione di criteri presuntivi e di mera approssimazione, quali appunto quelli dettati dalla “comune esperienza”.

S’impone infatti all’amministrazione comunale, anche nell’ottica di un rapporto di effettiva e leale collaborazione con gli amministrati nella richiesta contribuzione allo svolgimento di un servizio essenziale, un particolare impegno volto ad una quantificazione del tributo nella misura il più aderente possibile alla reale produttività dell’utenza.

Se questo è vero, nel quantificare il coefficiente di adeguamento riferito alle strutture alberghiere il comune di Quartu non può non tener conto, ad esempio, dell’andamento stagionale del flusso turistico (in Sardegna notoriamente non costante in tutti i mesi l’anno), restando evidente che solo allorquando una struttura alberghiera - pur imponente - opera a pieno regime si rivela idonea a produrre un quantitativo di rifiuti meritevole del massimo incremento tariffario.

Se infatti è vero che, come affermato dal giudice d’appello, la stagionalità, non è in sé indicativa di una minore attitudine a produrre rifiuti (Cons. Stato, V, 28.2.2006, n. 858), resta comunque necessario, da parte dell’organo comunale, anche attraverso la valutazione di tale circostanza, procedere, in sede di quantificazione delle tariffe TARSU relative a utenze già toccate da un livello alto di imposizione, ad adeguati accertamenti istruttori volti a rendere il più possibile congrua la contribuzione richiesta rispetto alla effettiva produzione.

In altre parole, l’esigenza di ripartire tra tutte le utenze, domestiche e non domestiche, il costo dello smaltimento dei rifiuti non può risolversi nello scaricare immotivatamente su queste ultime, in assenza di argomentazioni sorrette da un minimo di attività di accertamento, costi che proporzionalmente incidono, come denunciato dalle ricorrenti, in maniera abnorme sul loro volume di affari.

L’applicazione alle strutture alberghiere di un coefficiente quali-quantitativo nella misura massima senza alcuna motivazione, invero, comporta, in assenza di accertamenti istruttori volti a dimostrare l’effettiva necessità dell’ulteriore aggravamento del costo di smaltimento dei rifiuti nei confronti di tali utenze, un difetto di motivazione dell’impugnato atto tariffario.

Le rilevanti differenze evidenziate dalle ricorrenti tra locali ad uso abitativo e locali ad uso alberghiero, oltretutto, finisce per sganciare le due tipologie di tariffa dalla capacità di produzione di rifiuti, per ricollegarle, invece, ad altri, peraltro neppure esplicitati, criteri, non contemplati dalla legislazione vigente.

Ma - tenuto conto della totale assenza di una motivazione che illustri i criteri utilizzati nella rideterminazione delle tariffe - una simile differenza di trattamento appare assolutamente illogica e, conseguentemente, illegittima.

Di qui, pertanto, con rilievo assorbente rispetto alle ulteriori censure, l’accoglimento del contestato difetto di motivazione della decisione assunta dalla giunta comunale, con conseguente annullamento nei sensi di cui sopra e ai fini delle nuove determinazioni che il comune dovrà assumere previa indagine sulla reale potenzialità di produrre rifiuti da parte delle strutture alberghiere situate nel territorio comunale, della delibera n. 118 del 30 giugno 2011.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.