

Pubblicato il 11/08/2020

N. 00913/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00847/2019 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 per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 847 del 2019, proposto da R.S.S.A. Santa Laura S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Zecca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Seclì, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Carlino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Deliberazione di C.C. n. 5 del 30 marzo 2019 di approvazione del piano finanziario e piano tariffario TARI 2019, pubblicata all'Albo Pretorio del Comune dal 16 aprile 2019 al 1° maggio 2019, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 luglio 2020 il dott. Andrea Vitucci e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, D.L. n. 18/2020, conv. in L. n. 27/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) La ricorrente RSSA "Santa Laura" s.r.l., struttura socio sanitaria destinata all'accoglienza ed assistenza di anziani e disabili (con una capienza di 120 posti letto, sita nel territorio del Comune di Seclì), impugna la deliberazione di C.C. n. 5 del 30 marzo 2019, con cui l'Amministrazione comunale ha provveduto ad approvare il piano finanziario e tariffario per la TARI 2019, applicando, con riferimento alle strutture di cura e di ricovero, una maggiorazione del coefficiente potenziale di produzione dei rifiuti, determinandolo in 1,80 (a fronte del precedente di 1,20, parte fissa) e in 15,00 (a fronte del precedente di 10,54), per il coefficiente kg/mq annuo (parte variabile). Secondo la ricorrente, la decisione comunale sarebbe immotivata e discriminatoria, per aver determinato, da un canto, maggiori oneri solo in capo alla struttura Santa Laura, e, dall'altro, nella sua complessiva configurazione, in ragione della sperequazione immotivata nell'applicazione proporzionale dei coefficienti tra le varie categorie di utenti.

1.1) Col primo motivo di ricorso (con cui si denuncia errata interpretazione ed applicazione del D.P.R. n. 158/99, eccesso di potere, carenza istruttoria e di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta), si sostiene che:

- a) il Comune non avrebbe fornito alcuna motivazione in ordine alla individuazione delle diverse aliquote riferite alle diverse categorie di utenze;
- b) in particolare, l'applicazione di coefficienti potenziali superiori, non solo rispetto al 2018, ma anche rispetto ai limiti di riferimento fissati dal D.P.R. n. 158/99, sarebbe stata sostanzialmente applicata in danno della sola struttura ricorrente, per la quale i coefficienti potenziali di produzione dei rifiuti sono passati da 1,20 a 1,80 per l'attribuzione della parte fissa della tariffa, e da 10,54

a 15,00 per l'attribuzione della parte variabile, con il conseguente aumento delle tariffe;

- c) l'incremento tariffario per le altre categorie sarebbe solo fittizio, perché alle tipologie di utenze per cui è stata disposta la maggiorazione dei coefficienti non corrisponderebbe alcuna superficie cui applicare la tariffa TARI;

- d) per le tipologie di utenze 2.16, 2.17, 2.18 e 2.19 (cioè ristoranti, bar, supermercati e plurilicenze) l'aumento del coefficiente sarebbe neutralizzato dalla riduzione del 50% sulla tassa da versare;

- e) l'aumento della tariffa sarebbe quindi determinato esclusivamente in danno della struttura ricorrente, non risultando peraltro alcuna specifica motivazione a sostegno dell'aumento.

1.2) Col secondo motivo di ricorso (con cui si denunciava violazione e falsa applicazione dell'art. 8 D.P.R. n.158/99, assoluta carenza di istruttoria e di motivazione sotto altro profilo), si censura che:

- a) gli atti impugnati non rispondono alla disciplina di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 158/99, secondo cui il piano finanziario (in base al quale si determina la tariffa) deve comprendere: i) il programma degli interventi necessari, ii) il piano finanziario degli investimenti, iii) la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi, iv) le risorse finanziarie necessarie, v) relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti;

- b) inoltre, sempre ai sensi del cit. art. 8, il piano deve essere corredato da una relazione che indichi i) il modello gestionale ed organizzativo, ii) i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa, iii) la ricognizione degli impianti esistenti;

- c) nulla dei requisiti indicati dall'art. 8 cit. risulta allegato alla deliberazione di C.C. impugnata.

1.3) Col terzo motivo di ricorso (con cui si censura violazione e falsa applicazione della L. n. 147/2013, art. 1, commi 651 e 652, violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 158/99 e dei criteri di calcolo del metodo normalizzato per la determinazione delle tariffe TARI, violazione delle tabelle di cui al D.P.R. n. 158/99, eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta, assoluta carenza di motivazione sotto ulteriore profilo), si sostiene che:

- a) se è vero che la legge di bilancio n. 145/2018 ha prorogato anche al 2019 la possibilità di derogare ai coefficienti ministeriali del D.P.R. n. 158/99 nell'ambito della forbice superiore o inferiore al 50% rispetto alla tabella in vigore, è altrettanto vero che l'ampliamento della forbice dei coefficienti di calcolo, pur consentita, necessita di una motivazione tecnica e puntuale, proprio in virtù della sua natura derogatoria (e dovendo comunque rispondere a criteri di razionalità ed omogeneità nella sua applicazione specifica);
- b) negli atti impugnati non vi è alcuna motivazione dell'innalzamento dei coefficienti massimi;
- c) una volta che il Comune di Seclì ha ritenuto di dover intervenire, modificandole, sulle tariffe TARI del 2018, avrebbe dovuto operare una adeguata istruttoria di natura tecnica sul servizio di gestione dei rifiuti in atto, soprattutto alla luce dell'ingresso di un nuovo gestore dello stesso, ed ancorare le proprie determinazioni ad elementi oggettivi tali da legittimare lo scostamento dai parametri di legge e giustificare sul piano tecnico-finanziario il maggior gettito ritenuto necessario, garantendo al contempo ed in ogni caso una ripartizione equa di tale maggiorazione su tutte le categorie di utenze presenti sul territorio comunale.

2) Con memoria difensiva del 18 luglio 2019, il Comune ha evidenziato che:

- a) la delibera è supportata da giustificazioni di carattere generale quali i) la esternalizzazione del servizio (con adesione all'ARO, quale preciso obbligo di legge, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 24/2012), servizio che era invece stato

gestito in economia fino al mese di dicembre 2018, ii) la operatività del Decreto del Commissario incaricato dalla Regione Puglia per la gestione rifiuti, con il quale è stato fissato il costo di conferimento dei rifiuti in discarica pari all'importo di € 154,00/q + IVA, rispetto al costo dell'anno precedente pari ad € 112,00/q + IVA, iii) la esistenza di un arretrato con il precedente gestore, pari ad € 54.000,00;

- b) per quanto direttamente concerne la ricorrente, con nota prot. n. 828 del 4 marzo 2019 (doc. 10 produzione comunale del 18 luglio 2019), l'Amministrazione ha contestato alla RSSA che il quantitativo complessivo di rifiuti urbani o assimilati effettivamente conferiti non fosse più coerente con il coefficiente previsto per le case di cura e riposo del piano tariffario 2018, pari a 10,54 Kg/mq, essendo i rifiuti raccolti di gran lunga superiori al quantitativo complessivo di 11.721 Kg totali annui, scaturente dal calcolo derivante dalla applicazione di quel coefficiente;

- c) con la stessa nota, è stato contestato il contenuto della Denuncia TARI del 21 giugno 2017 (doc. 6 produzione comunale del 18 luglio 2019), recante, a detta del Comune, una inverosimile suddivisione tra superfici cui rapportare il quantitativo di rifiuti urbani e assimilabili, indicate in mq 1.112, e superfici cui rapportare soltanto rifiuti speciali, indicate in mq 3.188;

- d) infatti, da accertamenti del Comune (documenti nn. 7, 8 e 9 cit. produzione difensiva comunale), emergeva che i) la struttura consta di 3 piani fuori terra per una superficie complessiva di mq 4.411,92, di cui mq 1.787,13 al piano terra, mq 1.312,40 al 1° piano e mq 1.312,40 al 2° piano, ii) ogni piano è strutturato con locali a destinazione omogenea rispetto agli altri piani, ad eccezione di alcuni ambienti con specifica destinazione, allocati soltanto al piano terra (ad es. la cucina ed accessori, la sala mensa, la lavanderia, gli spogliatoi per i dipendenti, la cappella, la sala cinema, ecc. ecc.), iii) delle 60 camere destinate agli ospiti in cura ed assistenza, n. 10 sono state riscontrate al piano terra, n. 25 al primo piano e n. 25 al secondo piano;

- e) i coefficienti del piano tariffario 2019 *«trovano la loro giustificazione nella effettiva entità della struttura, e nei quantitativi più verosimilmente presumibili di rifiuti urbani od assimilabili, quantificabili sulla base del numero degli ospiti e del numero dei dipendenti, stante (...) la omogenea distribuzione dei locali su tre piani, e delle loro destinazioni d'uso, ma anche sulla base del dato noto secondo cui la RSSA non è struttura ospitante persone affette da malattie infettive, bensì è una “casa di cura e riposo” per persone autosufficienti e non autosufficienti, per lo più ospiti residenziali, oltre agli ospiti frequentatori del Centro Diurno e del Centro Polivalente, con conseguente contestuale produzione di rifiuti urbani o assimilati e di rifiuti speciali, verosimilmente entrambi prodotti da tutti gli ospiti e dai frequentatori a vario titolo della “casa”»* (pag. 4 memoria difensiva comunale del 18 luglio 2019);
- f) *«ai fini delle esigenze motivazionali rilevano le circostanze indicate nella corrispondenza intercorsa tra la RSSA ed il Comune in data immediatamente anteriore al provvedimento impugnato, circa la inadeguatezza dei precedenti coefficienti, in ragione delle contestazioni rivolte sia alle superfici dichiarate ai fini della TARI, sia per la più verosimile quantità di rifiuti, come segnalato dal gestore del servizio e della più corretta interpretazione della norma regolamentare dell' ARO 6, approvato con deliberazione n. 6 del 5.9.2014, secondo il quale pannoloni e traversini vanno assimilati tra i rifiuti urbani ed assimilati, se non pericolosi, con conseguente incidenza sulla quantificazione totale annua di rifiuti prodotti e conferiti in via ordinaria dalla struttura»* (pag. 6 memoria comunale del 18 luglio 2019);
- g) il fatto che gli atti impugnati non risponderebbero appieno alle prescrizioni di cui all'art. 8 D.P.R. n. 158/99 (con riferimento in particolare agli elementi che dovrebbero essere contenuti nel piano finanziario, cfr. secondo motivo di ricorso) deve ascriversi alla gestione centralizzata del servizio, in virtù della quale il programma degli interventi è contenuto negli atti di programmazione dell'ARO 6, sulla base della risultante dei fabbisogni standard delle comunità del comprensorio;
- h) le scelte discrezionali dell'Amministrazione sono supportate dalle giustificazioni di carattere generale, riportate in delibera, ed anche da quelle

particolari, «*ben note alla ricorrente fin da data anteriore all'adozione del provvedimento impugnato, basate sulla eccelpita maggiore quantità di rifiuti urbani ed assimilati, oltre ad una oggettiva diversa consistenza di superfici (...)*» (pag. 9 memoria comunale del 18 luglio 2019).

3) Osserva il Collegio quanto segue.

3.1) Dalla lettura della deliberazione del Consiglio Comunale impugnata emerge che, nella determinazione delle tariffe TARI 2019, il Comune resistente ha tenuto conto delle seguenti circostanze di carattere generale: i) la esternalizzazione, con adesione all'ARO, del servizio, servizio che era stato gestito in economia fino al mese di dicembre 2018; ii) la operatività del Decreto del Commissario incaricato dalla Regione Puglia per la gestione rifiuti, con il quale è stato fissato il costo di conferimento dei rifiuti in discarica pari a € 154,00/q + IVA, rispetto al costo dell'anno precedente che era pari ad € 112,00/q + IVA; iii) la esistenza di un arretrato con il precedente gestore, pari ad € 54.000,00; iv) l'impossibilità, alla luce delle predette circostanze, di un ribasso delle tariffe nel breve periodo.

3.2) Dalla predetta delibera non emerge che l'aumento sia stato determinato dall'esigenza di incrementare il gettito proveniente dalla struttura ricorrente (come sostanzialmente riconosciuto dal Comune, v. precedente paragrafo 2, lettere da "b" ad "f" e "h"): il Giudice non può che esaminare il contenuto dell'atto impugnato e gli atti ad esso eventualmente connessi e, nel caso di specie ed a prescindere da ogni considerazione sulla rilevanza e sulla legittimità di un siffatto "motivo", non consta, nemmeno indirettamente, che il percorso logico-motivazionale che ha ispirato la scelta comunale sia stato quello di riservare uno specifico "trattamento" sfavorevole alla ricorrente. Infatti, il divieto generale di integrazione postuma del provvedimento (salvi i casi consentiti dalla legge) non può operare né a sfavore né a favore delle parti. Ne deriva che il primo motivo di ricorso non può essere accolto.

3.3) La deliberazione comunale (con l'allegato piano finanziario) è tuttavia illegittima perché:

- a) non rispetta, come denunciato nel secondo motivo di ricorso, il dettato di cui all'art. 8, commi 2 e 3, D.P.R. n. 158/1999, secondo cui “2. Il piano finanziario comprende: a) il programma degli interventi necessari; b) il piano finanziario degli investimenti; c) la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi; d) le risorse finanziarie necessarie; e) relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti. 3. Il piano finanziario deve essere corredato da una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi: a) il modello gestionale ed organizzativo; b) i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa; c) la ricognizione degli impianti esistenti; d) con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni”;

- b) infatti, il piano economico finanziario allegato alla deliberazione comunale non dà conto dei suddetti elementi, riducendosi a una elencazione di cifre;

- c) né il fatto che il Comune partecipi a un modello di gestione dei rifiuti accentrata esime l'ente civico dal dare conto delle ragioni in virtù delle quali si determinano le tariffe TARI, posto che, diversamente opinando, non si spiegherebbe su quali basi viene esercitato il potere del Comune di determinare le tariffe;

- d) inoltre, se è vero che i coefficienti decisi dal Comune con riferimento alle case di cura rappresentano un aumento del 50% rispetto ai massimi consentiti dalle tabelle 3B e 4B di cui al D.P.R. n. 158/1999, è altrettanto vero che, trattandosi di una deroga alla regola generale (consentita dall'art. 1, comma 652, Legge n. 147/2013), questa avrebbe dovuto essere adeguatamente motivata, ma ciò non risulta affatto dagli atti impugnati (come denunciato dalla ricorrente nel terzo motivo di ricorso).

4) Dalla fondatezza, nei suddetti termini, del secondo e terzo motivo di censura deriva l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati.

5) Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia di Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Seclì al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di lite, che si liquidano in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 84, comma 6, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in L. n. 27/2020, e dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 1454 del 19 marzo 2020, con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

Andrea Vitucci, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Andrea Vitucci

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO