

Pubblicato il 07/01/2021

N. 00217/2021REG.PROV.COLL.
N. 05464/2018 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5464 del 2018, proposto da Comune di Chieti, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Morgione e Patrizia Tracanna, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Silvestri in Roma, al corso Vittorio Emanuele II, n. 209;

contro

Luigi Febo, Marco Filippo Di Giovanni, Marco Di Gregorio, Luciano Di Tizio, Pietro Diego Ferrara, Enrico Raimondi, Chiara Zappalorto, Alessandro Marzoli, Rolando Bascelli, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Paolo Febbo, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ubaldo Cipollone in Roma, alla via Germanico, n. 24;

Anna Teresa Giammarino, Alessio Di Iorio, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, sez. I, n. 112/2018, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Luigi Febo, Marco Filippo Di Giovanni, Marco Di Gregorio, Luciano Di Tizio, Pietro Diego Ferrara, Enrico Raimondi, Chiara Zappalorto, Alessandro Marzoli e Rolando Bascelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2020 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Morgione, Tracanna, Febbo, che hanno presentato richiesta congiunta di passaggio in decisione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso notificato il 23.06.2017, gli odierni appellati – in parte nella qualità di consiglieri comunali (Febo, di Giovanni, Ferrara, Giammarino, Raimondi, Zappalorto, di Iorio, Marzoli) e in parte quali cittadini contribuenti (Di Gregorio, Di Tizio, Bascelli) – impugnavano dinanzi al T.A.R. per l'Abruzzo la delibera consiliare n. 230 del 31.03.2017 del Comune di Chieti avente ad oggetto “*Imposta unica comunale-tassa sui rifiuti TARI. Approvazione piano finanziario tariffe per l'anno 2017*”.

A sostegno del ricorso, lamentavano: *a)* lesione dello *jus ad officium*, per effetto della mancata allegazione al piano economico finanziario approvato della “*relazione di cui all'art. 8, comma 3, del D.P.R. 158/1999*”; *b)* illegittimità per eccesso di sinteticità del piano finanziario; *c)* erronea determinazione delle tariffe, in relazione ai criteri stabiliti per il sistema di calcolo dagli articoli 1 e 2 del D.P.R. 158/99; *d)* mancato adeguamento ai vigenti indicatori ISEE, relativamente alle agevolazioni ed esenzioni tariffarie; *e)* illegittimo inserimento, tra i costi di esercizio, di un debito fuori bilancio.

2.- Nel resistere al ricorso, il Comune intimato eccepiva: *a)* il difetto di legittimazione attiva dei consiglieri comunali (non ravvisandosi lesioni alle prerogative d'ufficio, in quanto la “*relazione*”, benché non allegata al piano approvato, era stata comunque redatta, inserita nel fascicolo di delibera e posta a disposizione, nei termini regolamentari, di tutti i consiglieri comunali; *b)* il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti cittadini residenti e contribuenti, in tesi privi di una posizione giuridica qualificata e differenziata; *c)* la irricevibilità della impugnativa proposta dai consiglieri comunali presenti in aula e l'inammissibilità per carenza di interesse per quelli assenti al momento del voto; *d)* la conformità delle tariffe al metodo normalizzato di cui al D.P.R. 158/99; *e)* l'adeguamento della disciplina regolamentare ai parametri previsti dal D.P.C.M. 159/2003, operato con delibera di Consiglio Comunale n. 273/2017.

3.- Con sentenza n. 112/2018 il TAR adito accoglieva il ricorso, sull'assorbente rilievo della lesione dello *jus ad officium* dei consiglieri comunali, in relazione alla mancanza della relazione a corredo del piano economico e finanziario approvato dal Consiglio.

4.- Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, il Comune di Chieti impugna la ridetta statuizione, di cui lamenta l'erroneità ed ingiustizia, invocandone l'integrale riforma.

Nella resistenza delle parti appellate, alla pubblica udienza del 22 ottobre 2020, sulle reiterate conclusioni dei difensori, la causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- L'appello è fondato e merita di essere accolto.

2.- Con il primo e il secondo motivo di appello, che possono essere esaminati congiuntamente, il Comune si lamenta *error in iudicando* in relazione all'art. 8 del D.P.R. 158/1999, sull'assunto che la formale mancanza della relazione di accompagnamento al piano economico e

tariffario non sarebbe idonea: *a)* né ad inficiare, sul piano sostanziale, il piano approvato, in quanto concretamente caratterizzato, in prospettiva sostanziale, da tutti gli elementi economici utili alla giustificazione del piano tariffario; *b)* né a conculcare, sotto il profilo procedimentale, lo *jus ad officium* dei consiglieri di minoranza (che avrebbero comunque avuto la possibilità di accedere preventivamente – per quanto non allegati alla proposta di delibera – a tutta la documentazione, ritualmente depositata presso gli uffici di segreteria).

2.1.- L'art. 8, comma 1 del d.p.r. 27 aprile 1999, n. 158 (*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*) impone ai gestori del ciclo dei rifiuti urbani (ovvero, come nel caso di specie, al Comune), “*ai fini della determinazione della tariffa*”, di approvare “*il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani*”, che – “*tenuto conto della forma di gestione del servizio prescelta tra quelle previste dall'ordinamento*” – comprenda (art. 8, comma 2): *a)* il “*programma degli interventi necessari*”; *b)* il “*piano finanziario degli investimenti*”; *c)* l'indicazione specifica “*dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili*”, nonché l'evidenziazione del “*ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi*”; *d)* le “*risorse finanziarie*” all'uopo necessarie; *e)* “*relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti*”.

L'art. 8, comma 3 d.p.r. cit. prescrive che il piano finanziario debba essere “*corredato da una relazione*”, preordinata alla indicazione: *a)* del “*modello gestionale ed organizzativo*”; *b)* dei “*livelli di qualità del servizio ai quali [commisurare] la tariffa*”; *c)* della “*ricognizione degli impianti esistenti*”; *d)* degli “*scostamenti che si siano eventualmente verificati*” rispetto al “*piano dell'anno precedente*”, con le “*relative motivazioni*”.

L'art. 8, comma 4 d.p.r. cit. prevede, quindi, che “*sulla base del piano finanziario*” approvato, l'ente locale determini la tariffa e (nel rispetto dei

criteri normativi) la relativa articolazione, nonché i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria.

2.2.- Ciò posto, il primo giudice ha ritenuto che – avendo la relazione di accompagnamento al piano finanziario la funzione di illustrare i “contenuti” minimi richiesti dalla richiamata normativa – la sua mancanza (peraltro neppure “compensata” dal concreto contenuto del piano approvato, che riportava “*solo dati e cifre contabili*”) – aveva impedito lo “*svolgersi in modo compiuto e consapevole il dibattito consiliare*”, con ciò ridondando il lesione allo *jus ad officium* dei consiglieri comunali ricorrenti.

2.3.- Osserva il Collegio che – sebbene non sia revocabile in dubbio, sul piano formale, la necessità della relazione “di accompagnamento” (come fatto palese dalla esplicita formula deontica utilizzata dall’art. 8, comma 3 cit., che non lascia adito a difformi o più blande interpretazioni) – la norma non prescrive che la stessa sia “*allegata*” al piano economico finanziario da sottoporre alla approvazione consiliare, ma si limita ad imporre che la stessa vi sia posta a “*corredo*”.

Ciò va acquisito nel senso (del resto fatto palese dalle parole della disposizione) che il consiglio comunale è tenuto, ai fini della determinazione tariffaria per cui è causa, alla approvazione “*del piano finanziario*”, ma non pure (alla approvazione) della ridetta relazione, la cui finalità è, del resto, esclusivamente esplicativa del contenuto del piano.

La regola trova, del resto, conferma nell’art. 1, comma 163 della l. 27.12.2013, n. 147, la quale prevede, infatti, che “*il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l’approvazione del bilancio di previsione, le tariffe Tari in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso e approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia*”.

2.4.- Ne discende che la mera mancanza della “relazione a corredo”:

a) per un verso non incide, *in quanto tale*, sulla legittimità della delibera consiliare di approvazione del piano, a condizione che all'interno di quest'ultimo siano sostanzialmente ricompresi gli "elementi di conoscenza" prescritti dalla norma (che, perciò, attesa la loro finalità e funzione, non è necessario siano contenuti in un atto autonomo e separato);

b) per altro, e concorrente, verso, non è suscettibile di compromettere, sotto il profilo della idoneità informativa, il *munus* dei consiglieri comunali chiamati alla approvazione, sempre che gli stessi siano stati, comechessia, posti in condizione di acquisire, anche *aliunde*, i ridetti elementi conoscitivi.

2.5.- Ciò posto, nella vicenda in esame il Comune appellante ha dimostrato che la "*relazione a corredo*" era stata, di fatto, effettivamente predisposta e, pur non essendo stata propriamente "allegata" alla delibera sottoposta alla approvazione consiliare, per costituirne parte integrante, era stata nondimeno inserita nel fascicolo della delibera, effettivamente discussa dalle Commissioni consiliari, vistata favorevolmente dall'Organo di revisione contabile dell'ente, e depositata in Segreteria (unitamente a tutti gli altri documenti del partito di delibera) per la visione, l'esame e l'eventuale estrazione di copia da parte di tutti i consiglieri comunali. Il tutto in conformità all'art. 48 del "*Regolamento per il Funzionamento del Consiglio Comunale*", a tenore del quale "*i partiti di delibera e la documentazione relativa alle pratiche da trattare devono essere messe a disposizione dei Consiglieri comunali da parte dei Settori proponenti almeno quattro giorni prima della seduta nel caso di sessioni ordinarie, almeno due giorni prima nel caso di sessioni straordinarie e almeno dodici ore prima nel caso di eccezionale urgenza*".

In proposito, va rammentato che la compiuta ed esaustiva messa a disposizione della documentazione necessaria per la corretta valutazione dei correlati argomenti all'ordine del giorno del consiglio comunale costituisce una formalità d'adempiere d'ufficio da parte dell'apparato municipale, la cui omissione è causa di illegittimità della seduta consiliare in

cui l'argomento fosse trattato e discusso (cfr. Cons. Stato, I, 17 gennaio 2018, n. 704/18; Id., VI, 7 febbraio 2014, n. 593): si tratta di un obbligo (già previsto e regolato dal previgente art. 292 del testo unico delle leggi comunali e provinciali approvato con r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, che, peraltro, scolpiva un più stringente ed oggi inadeguato limite temporale) che non coincide con lo speciale diritto d'accesso previsto da ultimo dall'art. 43, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (che, per un verso, ha contenuto più ampio e comprensivo, in quanto inerente “*tutte le notizie e le informazioni*” utili, in prospettiva generale, all'espletamento del mandato, e, per altro verso, è attivato solo su specifica istanza dell'interessato).

2.6.- Da quanto premesso discende che, come esattamente evidenziato dal Comune appellante, la triplice circostanza che: *a*) il legislatore ha riservato all'ente unicamente l'approvazione del piano finanziario (e non già degli atti da porsi a supporto dello stesso); *b*) l'obbligo di predisposizione della “*relazione a corredo*” può dirsi assolto quando la stessa sia stata materialmente e compiutamente redatta, ancorché non “allegata” alla proposta di deliberazione; *c*) l'effettiva messa a disposizione della stessa, a mezzo dell'ordinario “deposito” regolamentare militano nel senso della esclusione di ogni lesione o compromissione dello *jus ad officium* lamentata dai consiglieri comunali appellati.

3.- Le considerazioni che precedono confermano la correttezza dell'operato dell'Amministrazione non solo dal punto di vista (formale e procedimentale) della corretta formazione della volontà consiliare, ma anche dal punto di vista (sostanziale) della legittima approvazione del piano (anche in assenza di una relazione specificamente “allegata”, in quanto concretamente redatta).

Deve, con ciò, ritenersi assorbito il motivo di gravame, con il quale l'appellante ha inteso dolersi della ritenuta sussistenza, da parte del primo

giudice, della legittimazione a ricorrere da parte di cittadini residenti: questione, invero, priva di rilievo, alla luce della argomentata infondatezza, nel merito, delle ragioni di doglianza dagli stessi formalizzate.

4.- In definitiva, l'appello deve essere complessivamente accolto e, in riforma della impugnata sentenza, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

La peculiarità della materia del contendere giustifica l'integrale compensazione di spese e competenze del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Valerio Perotti, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO