

Pubblicato il 21/07/2021

N. 02379/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 01155/2018 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 per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1155 del 2018, proposto da Isab S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Capria, Francesco Mauceri, Francesco Schizzerotto e Edward Ruggeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Mauceri in Catania, Via Conte Ruggero 9;

*contro*

Comune di Melilli, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dall'avvocato Federica Licata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Libero Consorzio Comunale di Siracusa (Già Provincia Regionale di Siracusa) e Sebastiano Ranno non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, domiciliataria in Catania, Via Vecchia Ognina 149;

*per l'annullamento*

della deliberazione del Consiglio Comunale di Melilli n. 19 in data 23 marzo 2018 con cui è stato approvato il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti e delle **tariffe** ai fini della raccolta dei rifiuti per l'anno 2018, inclusi gli allegati, e, ove occorra, della relazione a firma del Direttore del VI Settore.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il giorno 9 giugno 2021 il dott. Daniele Burzichelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Melilli n. 19 in data 23 marzo 2018 con cui è stato approvato il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti e delle **tariffe** ai fini della raccolta dei rifiuti per l'anno 2018, inclusi gli allegati, e, ove occorra, la relazione a firma del Direttore del VI Settore.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la società ricorrente opera nel settore dell'energia e, in particolare, nel settore della raffinazione del petrolio ed è titolare di tre siti produttivi ricadenti in parte nel territorio del Comune di Melilli; b) la tariffa **TARI** che il Comune intende applicare per l'anno 2018 risulta di gran lunga superiore rispetto a quanto previsto passato; c) in violazione dell'art. 1, commi 650 a 683, della legge n. 147/2013 e degli artt. 2, 3 e 8 del D.P.R. n. 158/1999,

il Comune di Melilli ha determinato i costi da coprire con la tariffa in questione senza fornire alcun elemento idoneo a sostenere la propria decisione; d) inoltre, il Comune, in violazione dell'art. 1, comma 682, della legge n. 147/2013, ha creato una nuova categoria di attività assoggettabile alla tariffa (“attività industriali petrolchimico ed energetico”), senza fornire alcun elemento istruttorio o argomentazione idonea a supportare la scelta effettuata; e) emerge, altresì, un palese difetto di istruttoria e di motivazione, oltre a profili di illogicità e di disparità di trattamento, in relazione alla sproorzionata tariffa prevista per la nuova categoria di attività di cui si è detto.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) l'Amministrazione, in violazione della disciplina vigente, non ha allegato alla deliberazione impugnata il prescritto piano finanziario e la prescritta relazione tecnica; b) il piano finanziario allegato alla deliberazione impugnata, invero, si limita ad indicare maniera del tutto asettica le **tariffe** applicabili a mezzo di una serie di tabelline che poco o nulla hanno a che vedere con i contenuti espressamente previsti dalla normativa applicabile e analoghe considerazioni valgono per la relazione tecnica, la quale si risolve in una serie di dichiarazioni astratte, generiche e di principio; c) la categoria “attività industriale petrolchimico ed energetico” non è prevista da alcuna norma legislativa o regolamentare ed è stata indebitamente e irrispettamente introdotta dal Comune; d) non si evincono gli elementi valutativi dell'iter logico seguito dall'Amministrazione ai fini della creazione di tale voce e dell'attribuzione della relativa ed esorbitante tariffa; e) l'aver ingiustificatamente attribuito una tariffa così elevata alla sola “attività industriale petrolchimico ed energetico” implica che quest'ultima sia, di fatto, tenuta a sopportare la gran parte dei costi relativi al generale servizio dei rifiuti espletato dal Comune.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha eccepito la propria estraneità

alla controversia.

Con memoria in data 7 maggio 2021 la ricorrente ha ribadito le difese già svolte.

Il Comune di Melilli, costituitosi in giudizio, ha svolto, in sintesi, le seguenti difese in rito e nel merito: a) il ricorso è inammissibile, in quanto la ricorrente ha affermato di non avvalersi del servizio del Comune, conferendo “a proprie esclusive spese tutti i rifiuti urbani da essa prodotti a smaltitori autorizzati”; b) poiché la società afferma che il tributo, per le ragioni indicate, non è dalla stessa dovuto (secondo motivo di ricorso), e tenuto conto della priorità logica di tale doglianza, il Tribunale non può che dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo; c) in ogni caso il ricorso risulta inammissibile per difetto di interesse, quanto l’interessata non conseguirebbe alcun effetto utile dalla dichiarazione di illegittimità del provvedimento impugnato, proprio in quanto la stessa afferma di non essere tenuta a corrispondere il tributo; d) nel merito, il piano finanziario è stato redatto a norma dell’art. 8 del D.P.R. n. 158/1999 e ha individuato quanto prescritto da tale disposizione, essendo anche stato preceduto da una corposa relazione del Settore VI “Ufficio Tecnico Lavori Pubblici – Manutenzione - Ecologia e Ambiente”; e) l’istruttoria appare, quindi, del tutto esaustiva e i suoi esiti risultano perfettamente intellegibili, sicché in alcun modo può predicarsi il difetto di motivazione dell’atto; f) per quanto attiene alla creazione della categoria “denominata “attività industriale petrolchimico ed energetico”, il Comune si è semplicemente avvalso della propria autonomia regolamentare, nel rispetto dell’unico vincolo consistente nell’esigenza di assicurare la completa copertura dei costi di gestione del servizio; g) l’attività svolta dalla ricorrente non può essere assimilata all’attività industriale, né per quantità, né per qualità dei rifiuti prodotti, tanto che i codici ATECO attribuiscono alle raffinerie di petrolio il

codice 1.20.10, diverso da ogni altra categoria; h) l'art. 4 del D.P.R. n. 158/1999 impone di valutare, ai fini della ripartizione dei costi del servizio di igiene urbana tra le diverse fasce di utenza, non solo la quantità di rifiuti prodotti dalle singole fasce di utenza domestica e non domestica, ma anche la tipologia di servizio di igiene urbana reso in favore di ciascuna categoria; i) il richiamato art. 4 prevede, poi, che debba essere in ogni caso assicurata l'agevolazione delle utenze domestiche, sicché l'attribuzione di una maggiore tariffa maggiore per le aree produttive sulla base del cosiddetto metodo normalizzato non risulta illegittima, né si pone in contrasto con il principio comunitario del "chi inquina paga"; l) inoltre, il principio "chi inquina paga" ha uno scopo di prevenzione e riparazione del danno ambientale ed esso non è mai stato richiamato dal legislatore con riferimento all'applicazione del sistema normalizzato; m) i coefficienti di cui la ricorrente lamenta l'abnormità attengono alla categoria degli "stabilimenti industriali" (20N) e non riguardano quindi l'attività di raffinazione, sussunta, invece, nella categoria "attività industriale petrolchimico ed energetico" (20DN); n) infine, l'aumento dei costi del servizio di raccolta, come già esposto nella relazione allegata alla delibera consiliare, è dipesa alla sopravvenuta necessità di apportare degli interventi di manutenzione straordinaria presso il centro di raccolta comunale, consistenti nella revisione dell'impianto elettrico e di quello di raccolta delle acque di prima pioggia, oltre alla necessità di realizzare un nuovo accesso carrabile.

In data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Deve in primo luogo dichiararsi il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione Statale, non avendo il Ministero intimato adottato alcun atto relativo alla procedura in esame.

Occorre, poi, precisare che la ricorrente ha osservato (pagina 8 del ricorso)

che la società neppure si avvale “dello specifico servizio rifiuti comunale, posto che conferisce a proprie esclusive spese tutti i rifiuti urbani da essa prodotti a smaltitori autorizzati”. Tale osservazione è stata replicata nella memoria in data 7 maggio 2021 (pagina 13) ed è ribadita in alcuni passaggi della relazione depositata in data 29 aprile 2021.

Il Collegio, a differenza di quanto eccepito dal Comune resistente, non ritiene che la società abbia inteso sottoporre al Tribunale la questione relativa alla debenza del tributo per avere la ricorrente smaltito in proprio i rifiuti prodotti. Le sintetiche affermazioni contenute in ricorso e nella memoria, infatti, presentano chiaramente natura, per così dire, incidentale e sono state formulate “ad colorandum”, come risulta anche dalla rubrica del secondo motivo di ricorso, in cui non è stata denunciata la violazione delle disposizioni normative che esonerano dal tributo il soggetto che provveda in proprio allo smaltimento dei rifiuti.

Anche ipotizzando, tuttavia, che la ricorrente abbia inteso sollevare una questione che ovviamente appartiene alla giurisdizione del giudice tributario, persiste comunque il suo interesse alla decisione del gravame, in quanto il giudice tributario – qualora adito – potrebbe ben ritenere l’insussistenza della causa di esenzione (o rigettare o dichiarare il ricorso inammissibile in quella sede proposto sotto altri profili), con conseguente assoggettamento della ricorrente al tributo di cui si discute, sicché la presente impugnazione resta pur sempre finalizzata al conseguimento di un concreto effetto utile nella sfera giuridica della società.

Tanto precisato, il Collegio osserva che l’art. 8 (“Piano finanziario”) del D.P.R. n. 158/1999 stabilisce quanto segue:

*1. Ai fini della determinazione della tariffa ai sensi dell’art. 49, comma 8, del decreto legislativo n. 22 del 1997, il soggetto gestore del ciclo dei rifiuti urbani di cui all’art. 23 del*

*decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 , e successive modificazioni e integrazioni, ovvero i singoli comuni, approvano il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani, tenuto conto della forma di gestione del servizio prescelta tra quelle previste dall'ordinamento.*

*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.*

*4. Sulla base del piano finanziario l'ente locale determina la tariffa, fissa la percentuale di crescita annua della tariffa ed i tempi di raggiungimento del pieno grado di copertura dei costi nell'arco della fase transitoria; nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 12, determina l'articolazione tariffaria.*

Il piano finanziario allegato alla delibera in questa sede impugnata, oltre alla definizione di cosa sia tale piano finanziario e alla ripetizione del citato art. 8, contiene una prima voce (“previsione dei costi anno 2017”) in cui si afferma testualmente quanto segue:

*“Le procedure connesse alla trasformazione tariffaria comportano l'evidenziazione analitica dei costi di gestione rifiuti all'interno dei bilanci comunali e la loro trasparente attribuzione a voci di costo indicate dal D.P.R. n. 158/1999 che ne impone la copertura totale attraverso la tariffa.*

*Il piano finanziario è articolato seguendo i criteri di aggregazione di singoli costi, così come proposti dal D.P.R. n. 158/1999”.*

Segue una seconda voce (“suddivisione utenze domestiche non domestiche”) nella quale si afferma quanto segue:

*“La tariffa è articolata nelle fasce di utenza domestiche non domestica, l'ente deve ripartire tra le due categorie l'insieme dei costi da coprire e il potenziale dei rifiuti prodotti secondo criteri razionali.*

*Per la ripartizione dei costi è stata considerata l'equivalenza tariffa rifiuti (tassa rifiuti) = costi del servizio ed è stato quantificato il gettito derivante dalle utenze domestiche e calcolata l'incidenza percentuale sul totale. Per la differenza è stata calcolata la percentuale di incidenza delle utenze non domestiche”.*

Infine, è presente una tabella in cui sono indicati gli importi relativi alle undici voci di costo relative al servizio (accertamento e riscossione; costi comuni diversi, costi generali di gestione, etc.), nonché una distinzione fra costi fissi e costi variabili.

Come risulta da quanto appena esposto, in violazione dell'art. 8, secondo comma, del D.P.R. n. 158/1989, non sono stati indicati - quantomeno - il programma degli interventi necessari, il piano finanziario degli investimenti, 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 e il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti.

Per quanto attiene alla relazione di cui al terzo comma del citato art. 8, essa si



sostanza prevalentemente in un articolatissima descrizione di carattere generale sul sistema e i modelli della raccolta dei rifiuti e sulle possibili soluzioni gestionali.

Ad ogni buon conto, pur volendo ritenere adeguate le sommarie indicazioni sul modello gestionale organizzativo del Comune di Melilli, certamente non sono stati indicati i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa, la ricognizione degli impianti esistenti e, con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.

Le assorbenti ragioni che sono state indicate risultano sufficienti a giustificare l'accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento della deliberazione impugnata (mentre, ovviamente, non occorre annullare la relazione a firma del Direttore del VI Settore - impugnata a fini dichiaratamente tuzioristici - in ragione della sua natura endoprocedimentale).

Avuto riguardo alla peculiarità della controversia, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione del Consiglio Comunale di Melilli n. 19 in data 23 marzo 2018; 2) compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Giuseppa Leggio, Consigliere

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Daniele Burzichelli**

IL SEGRETARIO