

Publicato il 30/12/2021

N. 08324/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 05257/2020 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 5257 del 2020, proposto da:  
Continental Mare s.r.l., Grand Hotel Il Moresco s.r.l., Excelsior Ischia s.r.l. e  
Continental Terme s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro  
tempore (anche in proprio, come da procura alle liti), rappresentate e difese  
dagli avvocati Antonio Sasso e Giuseppe Ciaramella, con domicilio fisico  
eletto presso il loro studio in Napoli alla Via Toledo n. 156 e domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Ischia, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro  
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Mennella, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

a) della deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 28 settembre 2020,  
pubblicata all'Albo Pretorio del Comune a decorrere dal 20 ottobre 2020,  
avente ad oggetto “conferma per il 2020 delle **tariffe tari** adottate per il

2019”;

- b) delle **tariffe TARI** adottate per l'anno 2020 dal Comune di Ischia;
- c) della deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 28 settembre 2020, pubblicata all'Albo Pretorio a decorrere dal 20 ottobre 2020, recante “approvazione regolamento per la disciplina della tassa rifiuti”;
- d) del Regolamento per la disciplina della tassa rifiuti e dei suoi allegati approvato con DCC n. 14/2020, all'art. 30 comma 5;
- e) degli atti preordinati, conseguenti o, comunque, connessi con quelli che precedono, tra i quali, in particolare: 1) per quanto di interesse all'attualità, la Deliberazione consiliare n. 63 del 10 novembre 2015 nella parte in cui individua le **tariffe TARI** nonché i costi individuati e classificati nel corrispondente piano finanziario 2015 di cui all'Allegato A; 2) il Piano economico finanziario 2020 se adottato ex art. 107 co. 4 e 5 DL 18/2020 e non ancora pubblicato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2021 il dott. Giuseppe Esposito e udito per la parte ricorrente l'avvocato Prisco per delega dell'avvocato Antonio Sasso, dando atto che il difensore del Comune ha chiesto il passaggio in decisione con note depositate il 15/11/2021;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Le Società ricorrenti, svolgenti attività alberghiera con ristorazione, premettono di aver subito per l'anno 2020 le chiusure obbligatorie connesse all'emergenza da Covid-19.

Insorgono avverso la delibera n. 16 del 28/9/2020, che ha confermato per l'anno 2020 le **tariffe TARI** della precedente annualità, nonché *in parte qua*

avverso il nuovo Regolamento per la disciplina della tassa sui rifiuti (deliberazione n. 14 del 28/9/2020).

Si dolgono che il Comune abbia riconfermato senza motivazione le **tariffe TARI** 2019, così come determinate con la deliberazione consiliare n. 49/2015 (rettificata per errore materiale con la delibera n. 63 del 10/11/2015, indicata dalle ricorrenti nell'epigrafe del ricorso).

Lamentano l'assenza degli elementi che ne chiariscano il calcolo, per la tariffa applicata agli alberghi, censurando che non siano esplicitati i criteri di misurazione e i coefficienti applicati per la determinazione delle voci di costo.

Relativamente al Regolamento, è contestato l'art. 30, co. 5, per violazione della delibera dell'Autorità di Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente - ARERA n. 158 del 5/5/2020 (ad oggetto "Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, alla luce dell'emergenza da Covid-19").

Si sostiene il contrasto con quest'ultima della previsione per il 2020 di uno sconto del 6% sulla tassa annuale complessiva, mentre l'art. 1, co. 5, della citata delibera ARERA ha previsto la riduzione a zero della quota variabile della tariffa, per il periodo di sospensione delle attività delle utenze non domestiche.

La trattazione dell'istanza cautelare è stata cancellata dal ruolo all'udienza in camera di consiglio del 13 gennaio 2021.

Il Comune si è costituito in giudizio per resistere e la parte ricorrente ha formulato istanza di prelievo.

Il Comune ha esibito documentazione e memoria (eccependo l'inammissibilità delle censure avverso le tariffe deliberate nel 2015); le parti hanno prodotto scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 17 novembre 2021 il ricorso è stato assegnato in decisione.

## DIRITTO

1.- Nella seduta consiliare del 28/9/2020 il Comune di Ischia ha approvato il nuovo Regolamento per la disciplina della tassa rifiuti (delibera n. 14), nonché confermato per il 2020 le **tariffe TARI** adottate per il 2019 (delibera n. 16).

Entrambi i provvedimenti sono avversati dalle Società ricorrenti:

- quanto al primo, sostenendo che non si è tenuto conto, all'art. 30 co. 5 del Regolamento, della delibera ARERA n. 158/2020;
- quanto al secondo, censurando la riproposizione per l'anno 2020 delle **tariffe TARI** 2019.

Si può partire da quest'ultimo provvedimento.

2.- La delibera n. 16 del 28/9/2020 ha ad oggetto: "Conferma per il 2020 delle **tariffe TARI** adottate per il 2019 ai sensi dell'art. 107, comma 5 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27".

In essa si considera che l'art. 107, comma 5, cit. ha stabilito che: *"I comuni possono, in deroga all'art. 1, commi 654 (copertura integrale dei costi) e 683 (approvazione tariffe), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del Piano Economico Finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale congruaggio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni a decorrere dal 2021"*.

Sulla scorta di ciò, l'Ente ha valutato *"opportuno, vista la situazione economica attuale ed in assenza del piano economico finanziario (PEF) aggiornato, di approvare il regime TARI in via provvisoria, confermando l'assetto delle tariffe adottate per il 2019"*.

Ha quindi ritenuto *"pertanto, necessario confermare le tariffe TARI adottate per l'anno 2019, approvate con deliberazione consiliare n. 49 del 30 luglio 2015"*

*(deliberazione rettificata per errore materiale con deliberazione di Consiglio Comunale n. 63 del 10/11/2015)".*

2.1. La critica delle Società alla conferma per il 2020 delle **tariffe TARI** 2019 si rivolge all'asserita necessità di un'adeguata istruttoria e di una compiuta motivazione, osservando che sono assenti i dati da cui desumere come le tariffe siano state determinate e, in particolare, la tariffa di € 13,54593 al mq., applicata agli alberghi.

È ricordato che la riproposta delibera n. 49/2015 contiene all'allegato A il Piano economico-finanziario (con indicazione del costo annuo complessivo del servizio di € 6.414.118,99), mentre l'allegato B riporta semplicemente le tariffe da applicare alle utenze domestiche e non domestiche, divise per categoria, senza indicare le modalità di quantificazione della tariffa, né il criterio di suddivisione del costo tra le differenti utenze.

Rimarcano le ricorrenti che il suddetto costo complessivo è posto a carico delle utenze domestiche per € 1.414,956,41 (poco più del 20%, benché la loro superficie sia superiore al 60% di tutte le utenze), mentre il rimanente 80% circa (€ 4.999.162,00) è fissato a carico delle utenze non domestiche (aventi una superficie complessiva inferiore al 40% del totale).

Aggiungono che, tra queste ultime, è imputato un costo corrispondente a più del 50% di quello complessivo alla categoria degli alberghi con ristorante, la cui superficie non raggiunge il 20% di quella complessiva (affermano che le strutture ricorrenti, con una superficie netta tassabile di mq. 26.954,05, sopportano un'imposizione TARI che copre quasi il 6% del costo complessivo).

È, pertanto, ravvisata la sperequazione a loro danno, per effetto della tariffa imposta per le attività alberghiere pari a € 13,54593 al mq. (mentre la tariffa per le civili abitazioni varia da € 1,90 a € 1,94 al mq.).

Con le censure articolate è dedotta la violazione degli artt. 53 e 97 Cost., della normativa primaria e regolamentare in materia, del relativo

Regolamento comunale, dell'art. 151, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, delle Linee Guida MEF per l'elaborazione delle tariffe, nonché l'eccesso di potere sotto molteplici profili e la violazione dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di proporzionalità e in materia di tassazione.

È rammentato che le tariffe della TARI, istituita con la legge n. 147/2013:

- assicurano la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio e del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
- sono determinate dal Comune sulla base dei costi individuati nel piano finanziario;
- si compongono di una parte fissa (in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, in particolare investimenti per le opere e per ammortamenti) e di una parte variabile (rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione);
- vengono calcolate con il metodo "normalizzato" di cui al Regolamento approvato con D.P.R. n. 159/99, ovvero commisurate alla quantità e qualità media dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alle attività svolte nonché al costo del servizio, con riferimento a coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa dei rifiuti (artt. 1, commi 651 e 652 legge cit.).

Ciò premesso, sostengono le ricorrenti che la scelta del Comune di Ischia di avvalersi di quest'ultimo metodo è stata operata senza l'individuazione e l'esauritiva illustrazione dei criteri adottati, riassuntivamente in quanto:

- a) difetta la stima dell'incidenza del costo per utenze domestiche e non domestiche;
- b) non sono illustrati i coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa dei rifiuti (siccome le categorie producono differenti tipi di rifiuti sotto l'aspetto "qualitativo" ed hanno quantitativamente, in rapporto ad ogni mq. di superficie, una diversa capacità a produrre rifiuti);

c) non è esplicitato il procedimento che ha condotto alla loro adozione.

Se ne fa derivare il deficit istruttorio e motivazionale delle tariffe determinate con la delibera n. 49/2015, a valere per il 2020, rappresentando la sperequazione data dalla commisurazione di una tariffa per le attività alberghiere di sette volte superiore a quella stabilita per le abitazioni (in assenza, peraltro, di un sistema di misurazione dei rifiuti ai sensi del D.M. 20/4/2017, per prevenire sperequazioni e commisurare il tributo alla quantità effettiva di rifiuti, secondo il principio “chi inquina paga”).

2.2. Per la risoluzione della controversia è necessario delimitare l'oggetto del contendere.

Ciò in relazione all'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune, il quale mette in evidenza che le tariffe erano state calcolate con la delibera n. 49/2015 e confermate con la delibera impugnata, di tal che non potrebbe più mettersi in discussione, a distanza di anni, la determinazione anzitempo assunta e non contestata in precedenza, conseguendone la definitività e inoppugnabilità delle tariffe medesime.

Sennonché, siccome costituisce oggetto del presente giudizio la delibera del 28/9/2020 n. 16, ne deve essere valutata la legittimità sulla base delle censure dedotte.

Con esse le ricorrenti prospettano che la riconferma delle tariffe dovesse poggiare su un quadro istruttorio e motivazionale valevole a consentirne la riproposizione per l'anno 2020.

Posta in questi termini, la questione deve incentrarsi sulla sussistenza di un rinnovato obbligo di compimento dell'istruttoria e del correlato corredo motivazionale, che si suppone preordinato alla conferma delle tariffe del 2019 anche per l'anno 2020.

La sussistenza di un tale obbligo deve essere esclusa.

È assorbente considerare che la fonte del potere esercitato del Comune risiede nella previsione di legge, espressamente richiamata, dell'art. 107,

comma 5, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27.

Detta norma – dettata nel contesto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 – esplicitamente deroga all'art. 1, commi 654 e 683, della legge n. 147/2013 (riguardanti, rispettivamente, l'obbligo di copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio e le modalità e i termini dell'approvazione delle tariffe).

Nel contesto eccezionale di cui trattasi, con l'esonero in via derogatoria dagli adempimenti e obblighi ordinariamente prescritti, la discrezionalità dell'Amministrazione si consuma ed esaurisce nella scelta di avvalersi della facoltà di *“approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020”* (art. 107 cit.).

È sufficiente dunque che l'Ente si risolva a riproporre le tariffe vigenti per l'anno precedente.

Non si mostra necessario il compimento di attività istruttoria, la quale contrasterebbe con l'esigenza, sottesa alla norma, di agevolare il compito rimesso alle Amministrazioni e consentire in via derogatoria, nel contesto emergenziale di cui s'è detto, di far fronte agli adempimenti prescritti semplicemente rifacendosi alle tariffe del 2019.

Per le stesse ragioni la conferma non può richiedere l'assolvimento di un attuale obbligo motivazionale, trattandosi della riproposizione delle tariffe, che non esige alcuna esplicitazione delle ragioni che presiedono alla scelta, consentita dalla legge e rispetto alla quale non si pone alcuna alternativa rispetto alla determinazione conseguente.

Peraltro, deriva dalla previsione eccezionale di legge che il mantenimento delle tariffe debba assolvere allo scopo di non aggravarne il peso (tanto da derogarsi all'obbligo di copertura integrale dei costi), sicché la pretesa di una loro rielaborazione e riequilibrio tra le categorie finirebbe con il contraddire la *ratio* della norma, poiché il vantaggio che ne riceverebbe una



categoria andrebbe a discapito di altra categoria di utenti.

Per le suesposte ragioni vanno disattese le censure avverso la delibera del 28/9/2020 n. 16.

3. - Relativamente alla delibera n. 14 del 28/9/2020, recante l'approvazione del nuovo Regolamento per la disciplina della tassa rifiuti, è in contestazione quanto disposto all'art. 30, comma 5, secondo cui:

*<<Al fine di supportare le utenze non domestiche regolarmente iscritte in tassa, in particolare le imprese che per l'emergenza sanitaria hanno dovuto sospendere temporaneamente o ridurre l'attività lavorativa in attuazione dei provvedimenti governativi adottati per il contenimento della diffusione del coronavirus COVID-19, è concessa, per la sola annualità di competenza 2020, una riduzione tariffaria ex art. 1 co. 660 della legge n. 147 del 2013. La suddetta riduzione è così articolata:*

*a) per le utenze non domestiche permanenti rientranti nelle categorie tariffarie di cui alla tab .1 dell'allegato D al presente regolamento "Categorie tariffarie DPR 158/99 che hanno subito le sospensioni obbligatorie indicate dai DPCM emanati per il COVID-19" è concesso uno sconto del 6%, calcolato sulla tassa annuale complessiva, al netto delle riduzioni già esistenti>>.*

Deducono le ricorrenti che la delibera applica gli sgravi stabiliti dalla delibera ARERA n. 158/2020, tuttavia contraddicendola poiché quest'ultima, per le utenze non domestiche soggette a sospensione per l'emergenza da Covid-19, prevede per il caso di sistemi di tariffazione puntuale che il gestore "provvede a porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività" (art. 1, co. 5).

Si afferma che lo sconto del 6%, determinato in maniera oscura, è inadeguato e insufficiente, anche rispetto alla misura stabilita da altri Comuni dell'isola (è indicato che Forio d'Ischia l'ha fissata al 30%).

Obietta il Comune che la riduzione tariffaria per la categoria D07 è maggiormente favorevole rispetto a quanto indicato con la delibera ARERA, applicandosi generalmente a tutti gli alberghi con ristorante, a

prescindere dalla durata dell'obbligatoria sospensione dell'attività, ed essendo applicata sulla tassa annuale complessiva, comprensiva della parte fissa e della parte variabile della tariffa (si aggiunge che il Comune di Forio ha operato la riduzione del 30% solo per la parte variabile della tariffa, esclusivamente per i giorni di chiusura).

Ciò posto, risulta che il contestato sconto del 6%, calcolato sulla tassa annuale complessiva, costituisca una disposizione più favorevole rispetto alla delibera ARERA, nella parte invocata dalle ricorrenti (azzeramento della quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività).

L'impugnata delibera n. 14/2020 considera che "le indicazioni previste dal provvedimento n. 158 di ARERA possono essere viste come il livello minimo da ricomprendere all'interno delle scelte effettuate dai Comuni".

In tal senso, il Comune manifesta di aver deliberato un trattamento che risulta essere di maggior favore per la categoria, come palesato dalla relazione dei revisori dei conti allegata alla delibera, attestante che: "L'Amministrazione ha pertanto ritenuto opportuno inserire nel Regolamento per l'Applicazione della Tassa sui Rifiuti (TARI) un'apposita norma regolamentare in merito di valore superiore ed assorbente delle agevolazioni minime definite dalla citata deliberazione ARERA del 5 maggio 2020 n. 158, in modo da ristorare le attività soggette a chiusura durante il periodo di lock down".

Ne discende l'infondatezza della censura, rivolta alla disposizione regolamentare che si mostra non pregiudizievole per le ricorrenti, rispetto a quanto reclamato sulla base dell'invocata delibera ARERA.

3.- Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono il ricorso va dunque interamente respinto.

Per la peculiare connotazione della vicenda contenziosa (connessa alle ripercussioni sull'attività economica originate dall'emergenza da Covid-19), sussistono nondimeno giustificati motivi per disporre la compensazione

per l'intero delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Maurizio Santise, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Esposito**

**IL PRESIDENTE**  
**Gianmario Palliggiano**

IL SEGRETARIO