



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

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 4004 del 2009, proposto da:
Comune di Terracina, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv.
Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma,
viale Mazzini N.11;

contro

Marzullo Franco, in qualità di Vice Pres.Vicario Confcommercio Ascom-Terracina
e quale legale rappresentante di Bookcart S.n.c., rappresentato e difeso dall'avv.
Fabrizio Proietti, con domicilio eletto presso Fabrizio Proietti in Roma, piazza
Orazio Marucchi, N.5;

nei confronti di

Terracina Ambiente S.p.A., non costituita;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - SEZ. STACCATA DI LATINA: SEZIONE I
n. 00127/2009, resa tra le parti, concernente DETERMINAZIONE TARIFFE
PER SMALTIMENTO RIFIUTI SOLIDI URBANI ANNO 2008.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig. Marzullo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2010 il Cons. Aniello Cerreto e uditi per le parti gli avvocati Palatucci, per delega dell'Avv. Stella Richter, e Proietti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR Lazio-Sezione staccata di Latina ha accolto il ricorso proposto dal sig. Marzullo, in qualità di Vice presidente vicario della Confcommercio Ascom-Terracina e legale rappresentante della società Bookcar, avverso la deliberazione G. C. di Terracina n.70 del 14 febbraio 2008, con la quale era stato determinato l'incremento nella misura del 20% delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani per il 2008.

In particolare il TAR, senza esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione del sig. Marzullo sollevata dal Comune, ha condiviso la censura di mancanza di una motivazione analitica per non avere l'Amministrazione indicato le ragioni per cui, a fronte della necessità di assicurare la copertura totale della spesa e in assenza di dati certi in ordine alla spesa e alle entrate, aveva ritenuto di poter stabilire in una determinata entità l'importo dell'aumento.

2. Avverso detta sentenza ha proposto appello il comune di Terracina, deducendo quanto segue:

-il TAR ha omesso di pronunciarsi sull'eccezione di carenza di legittimazione del sig. Marzullo che dichiaratosi vice presidente vicario dell'Associazione avrebbe dovuto produrre copia del relativo statuto; inoltre il sig. Marzullo, con riferimento

alla rappresentanza legale della società Bookcart avrebbe dovuto dimostrare che tale società era tra i destinatari dell'aumento della TARSU ;

-il Comune aveva ravvisato la necessità di incrementare complessivamente la tariffa TARSU per avvicinarsi al rispetto degli obblighi di pareggio tra costi e ricavi previsto dalla normativa di settore con riferimento all'imminente applicazione della tariffa igiene ambientale (TIA) già a partire dal 2009 ;

-la relativa normativa aveva previsto un periodo transitorio durante il quale le amministrazioni comunali avevano la facoltà di anticipare l'applicazione delle disposizioni TIA dal 2009;

-contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, l'art. 69 d. l.vo n.507/1993 non prevede un obbligo generalizzato di motivazione per qualsiasi di incremento delle tariffe della TARSU ma soltanto in casi particolari come è desumibile dal comma 2 di detto articolo;

-la delibera di incremento delle tariffe della TARSU è atto generale ed in quanto tale sottratta all'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 , comma 3, L. n.241/1990 e successive modificazioni, come del resto ritenuto da Cass. 23 ottobre 2006 n. 22804;

3.Costituitosi in giudizio, il sig. Marzullo ha riproposto le censure avanzate in primo grado e che erano state assorbite dal TAR, rilevando quanto segue:

-inammissibilità dell'eccezione di difetto di legittimazione avanzata genericamente in primo grado, comunque dalla documentazione depositata emerge che il sig. Marzullo è rappresentante legale della società Bookcart;

-eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione oltre che per manifesta illogicità;

-con la delibera impugnata sono state previste rilevanti differenze tra locali uso abitativo e locali uso alberghiero senza alcuna motivazione;

- mancanza di trasparenza in relazione all'effettivo utilizzo di risorse pubbliche, come desumibile dalla stessa delibera impugnata;
- sussiste indubbiamente il difetto di motivazione rilevato dal TAR dal momento che nella stessa delibera impugnata viene dichiarato che l'attività istruttoria relativa all'accertamento delle spese era ancora in corso e perciò in modo arbitrario era stato deciso di intervenire sulle tariffe con una maggiorazione del 20%;
- la ricostruzione operata dall'appellante in ordine all'art. 69 d. l.vo n.507/1993 non tiene conto dei principi generali vigenti in materia tributaria.

Con ordinanza n. 3246/2009, la Sezione ha accolto in parte l'istanza cautelare proposta dal Comune appellante sospendendo l'efficacia della sentenza del TAR nella parte non riguardante le tariffe relative agli alberghi ed agli esercizi commerciali.

Entrambe le parti hanno presentato memoria conclusiva.

All'udienza del 18 maggio 2010, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4.Va accolta in parte l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di legittimazione del sig. Marzullo in riferimento alla posizione di Vice presidente vicario dell'Associazione Ascom di Terracina.

Detta eccezione è stata sufficientemente enunciata già in primo grado mettendosi in discussione la legittimazione del sig. Marzullo nella duplice qualità invocata, per cui essa non è inammissibile.

Peraltro, pur riconoscendosi Al sig. Marzullo la carica di Vice presidente vicario dell'Associazione (come documentato in atti) da ciò non può desumersi il potere di rappresentanza legale della società che in via ordinaria spetta al Presidente dell'Associazione e non al suo vice, in mancanza di indicazione di ulteriori elementi (ad es., disposizione statutaria che lo consente o specifica delega del Presidente). L'onere della relativa prova era indubbiamente a carico del sig.

Marzullo, una volta che la relativa legittimazione era stata messa in dubbio in primo grado dalla parte resistente..

Per quanto concerne invece la posizione del sig. Marzullo in qualità di rappresentante legale della società Bookcart, la prova è stata fornita dal ricorrente con il deposito agli atti di primo grado della relativa visura camerale e di copia dell'avviso di pagamento della TARSU in questione.

Di conseguenza il ricorso di primo grado va dichiarato ammissibile limitatamente alla società Bookcart, con conseguenza riforma sul punto della sentenza di primo grado.

5. Nel merito la sentenza di accoglimento del TAR deve essere confermata con riferimento alla società Bookcart, sia pure con integrazione della motivazione.

5.1. Con la delibera impugnata il Comune di Terracina- considerato che l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008 era stata differita al 31 marzo 2008 ; che a tutt'oggi la copertura garantita dall'entrata (della TARSU) era solo parziale; che la tendenza auspicata dal Legislatore era di conseguire la copertura totale della spesa; che nell'attesa delle risultanze delle attività di accertamento in corso occorreva ridurre la differenza spesa/entrata, in vista della emanazione della TIA dal 2009"- ha deliberato la maggiorazione, per l'anno 2008, delle tariffe attualmente in vigore relative alla tassa dei rifiuti nella misura pari al 20%.

5.2. Il TAR ha ritenuto applicabile alla fattispecie l'art. 69, comma 2, d.l.vo 15 novembre 1993 n. 507, che prevede quanto segue: "Ai fini del controllo di legittimità, la deliberazione 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".

Ne ha desunto il Giudice di primo grado un obbligo specifico di motivazione a carico dell'Amministrazione comunale per poter incrementare le tariffe TARSU per il 2008, per la prevalenza di detta disposizione, per il suo carattere di specialità e maggiore garanzia procedimentale, sulla disciplina generale di cui all'art. 3, l. 7 agosto 1990 n. 241, ancorché la relativa delibera abbia natura di atto generale.

Ha quindi concluso osservando che l'Amministrazione non aveva indicato le ragioni per cui a fronte della necessità di assicurare la copertura totale della spesa, in assenza di dati certi in ordine alla spesa e alle entrate, avesse ritenuto di poter stabilire in una determinata entità l'importo dell'aumento.

5.3. Al fine di meglio illustrare il contesto normativo in cui si inserisce la delibera impugnata, occorre premettere che essa è stata adottata in regime transitorio di vigenza del d. lvo n. 507/1993 (aspetto non contestato in questo giudizio), anche se nel frattempo sul settore della raccolta, del trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani sono intervenuti numerosi provvedimenti normativi. Infatti, dopo la TARSU ex D.Lvo n.507/1993, vi sono state la tariffa di igiene ambientale (TIA) introdotta dall'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 e quindi la tariffa integrata ambientale di cui all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 (V. la sentenza Corte cost. 24 luglio 2009 che fornisce una articolata ed esauriente indicazione della relativa evoluzione normativa).

Di conseguenza, per stabilire la legittimità sotto il profilo motivazionale della delibera impugnata occorre essenzialmente considerare il sistema della TARSU nell'ambito delle disposizioni di cui al d.lvo L.vo n.507/1993 e modificazioni integrative.

Tra tali disposizioni viene in considerazione in primis l'art. 61 il quale stabilisce che il gettito complessivo del TARSU non può superare il costo di esercizio del servizio, né può essere inferiore al cinquanta al cento per cento ovvero, per gli enti locali per i quali sussistono i presupposti dello stato di dissesto, al settanta al cento

della copertura del costo del servizio stesso in riferimento ai dati del conto consuntivo comprovati da documentazioni ufficiali, nel rispetto delle prescrizioni e dei criteri specificati negli artt. da 59 a 81 del medesimo decreto legislativo.

Occorre poi tener conto dell'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 (e successive modifiche), il quale nel prevedere l'istituzione da parte dei Comuni della TIA mediante una «tariffa» per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, consente ai Comuni, nella vigenza del periodo transitorio, di poter introdurre “in via sperimentale” e “graduale” il nuovo sistema di tariffazione (commi 5 e 16 art.49 citato)

Viene in rilievo infine l'art. 69, comma 2, d.l.vo n. 507/1993, il quale prescrive che la deliberazione di incremento delle tariffe TARSU 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”.

Per cui, le menzionate disposizioni, nel consentire in sede di TARSU la copertura integrale del costo del servizio con la garanzia di una percentuale minima del 50% e dando anche la facoltà ai Comuni di introdurre nella vigenza del periodo transitorio , in via sperimentale e graduale, il nuovo sistema di tariffazione TIA, prevedono nel contempo anche un reticolo di garanzie a favore degli utenti prescrivendo in sostanza una adeguata istruttoria sulla base di dati ufficiali che poi si traduca in una ragionevole giustificazione dell'incremento del prelievo nelle relative delibere comunali e comunque nei limiti del costo complessivo del servizio.

5.4. La delibera comunale impugnata è venuta sostanzialmente a modificare la già vigente copertura minima del servizio (che è un presupposto indispensabile delle tariffe antecedenti) e di conseguenza doveva specificamente esternare sulla base di

dati ufficiali le ragioni che avevano determinato l'aumento per la copertura minima obbligatoria del costo del servizio sulla base dello stesso art. 69, 2° comma), d. l.vo n.507/1993 in connessione con le altre disposizioni del medesimo decreto che lo integrano.

L'Amministrazione comunale ha invece preteso applicare un incremento sostanzioso del 20% delle precedenti tariffe senza avere dati certi in ordine allo scostamento tra entrate e costo del servizio, invocando genericamente la necessità di assicurare la tendenziale copertura totale della spesa, che non vien in alcun modo indicata neppure per relationem.

5.5. Nè vale ad esonerare l'Amministrazione comunale da uno specifico obbligo di motivare il disposto incremento della tariffa TARSU l'autorevole precedente della Cass. Sez. trib. 23 ottobre 2006 n.22804. Detta decisione, scaturita in un giudizio tributario rivolto avverso avvisi di accertamento TARSU, ha inteso solo escludere, in relazione alla censura proposta di violazione dell'art. 3 L. n.241/1990 (il quale nel sancire l'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi precisa che la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale) ed in sede di disapplicazione della delibera presupposta modificativa della tariffa TARSU, la violazione della norma invocata in considerazione della natura di atto generale della delibera contestata. La Suprema Corte di Cassazione ha peraltro specificato in tale occasione che è rilevabile dal giudice tributario, incidenter tantum, l'eventuale illegittimità di un atto amministrativo a prescindere dalla circostanza che esso debba o non debba essere motivato. Né vi è cenno in detta sentenza dell'art.69 comma 2 d. l.vo n. 507/1993 (che viene in rilievo invece nel presente giudizio), il quale nel contesto normativo illustrato comporta in materia di incremento delle tariffe TARSU una deroga giustificata al principio generale della non necessità della motivazione per gli atti a contenuto generale.

6. Per quanto considerato l'appello va accolto limitatamente all'eccezione di difetto di legittimazione del sig. Marzullo nella qualità di vice presidente vicario della Confcommercio Ascom-Terracina, con conseguente riforma parte qua della sentenza di primo grado.

La sentenza di primo grado va invece confermata, con integrazione della motivazione, in relazione alla posizione del sig. Marzullo di rappresentante legale della società Bookcart e nei limiti dell'interesse fatto valere in ordine all'incremento delle tariffe riguardanti la categoria alberghi ed esercizi commerciali, secondo quanto già precisato nell'ordinanza cautelare della Sezione n.3246/2009.

Sussistono giusti motivi per la compensazione di entrambi i gradi di giudizio in relazione alla novità della questione trattata.

P.Q.M.

Accoglie in parte l'appello e per l'effetto, in riforma parziale della sentenza del TAR, accoglie il ricorso del sig. Marzullo, con annullamento in parte qua della delibera impugnata, relativamente alla qualità di rappresentante legale della società Bookcart e nei limiti dell'interesse fatto valere.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2010 con l'intervento dei Signori:

Cesare Lamberti, Presidente FF

Aldo Scola, Consigliere

Aniello Cerreto, Consigliere, Estensore

Carlo Saltelli, Consigliere

Eugenio Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/08/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione