



**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 3988 del 2013, proposto da:  
CLEMENTINA DELLA VECCHIA, rappresentata e difesa dall'Avv. Luigi  
Roma, con il quale è elettivamente domiciliata in Napoli alla Via Carducci n. 18  
presso lo studio dell'Avv. Raffaele Mastrantuono;

***contro***

COMUNE DI CASTEL VOLTURNO, rappresentato e difeso dall'Avv.  
Fortunata Remaggio, e domiciliato per legge presso la Segreteria di questo  
Tribunale in mancanza di domicilio eletto in Napoli;

***per l'annullamento***

a) della nota prot. n. 3503 del 23 gennaio 2014, con la quale il Comune di Castel  
Volturno ha provveduto, a seguito della sentenza di questo Tribunale n.  
5806/2013, a riscontrare l'istanza della ricorrente di riduzione della TIA per gli  
anni 2011 e 2012, definendola negativamente;

b) del regolamento per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani,  
approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 30 novembre 2005,

e della relativa deliberazione di approvazione, nelle parti in cui subordinano la riduzione proporzionale della tariffa all'autorizzazione del soggetto gestore all'attività di autosmaltimento dei rifiuti assimilati;

c) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, comunque lesivo degli interessi della ricorrente, comprese le ulteriori indagini istruttorie se ed in quanto esistenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 maggio 2014 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il gravame in trattazione – proposto dalla ricorrente dopo aver ottenuto sentenza favorevole di questo Tribunale (n. 5806 del 18 dicembre 2013) sul silenzio rifiuto serbato dal Comune di Castel Volturno in ordine all'istanza di riduzione della tariffa di igiene ambientale (detta anche "TIA") per gli anni 2011 e 2012, presentata in data 27 maggio 2013 – sono impugnati gli atti in epigrafe indicati mediante la prospettazione di vizi attinenti alla violazione del d.lgs. n. 22/1997 e del d.lgs. n. 152/2006, alla violazione del principio comunitario stabilito dall'art. 174 del Trattato CE, all'incompetenza, nonché all'eccesso di potere sotto svariati profili.

Si è costituito con memoria il Comune di Castel Volturno, concludendo per il rigetto del ricorso.

In data 23 aprile 2014 parte ricorrente ha depositato memoria conclusiva, con cui controdeduce ed insiste per l'accoglimento delle proprie tesi.

In data 23 maggio 2014 anche l'amministrazione resistente ha prodotto memoria conclusiva corredata da documentazione, con la quale integra le proprie argomentazioni difensive.

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza n. 502 del 26 marzo 2014.

La causa è stata trattenuta per la decisione all'udienza pubblica del 28 maggio 2014, in occasione della quale la difesa della ricorrente ha eccepito la tardività della memoria e della documentazione da ultimo depositate dalla resistente.

## DIRITTO

1. Nella presente evenienza giurisdizionale sono contestati atti di carattere provvedimentale e regolamentare in virtù dei quali il Comune di Castel Volturno ha denegato alla ricorrente la riduzione della TIA per gli anni 2011 e 2012.

1.1 In via preliminare, in accoglimento della puntuale eccezione della difesa attorea, deve essere dichiarata l'inutilizzabilità processuale della memoria e dell'allegata documentazione prodotte dall'amministrazione resistente in data 23 maggio 2014, giacchè tali mezzi difensivi sono stati tardivamente introdotti in violazione di tutti i termini perentori fissati dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

2. Prima di procedere all'esame del merito del ricorso, giova riepilogare i tratti salienti della vicenda contenziosa.

Il Comune di Castel Volturno applicava per gli anni 2011 e 2012 la tariffa d'igiene ambientale prevista dall'art. 49 del d.lgs. n. 22/1997 (cd. "decreto Ronchi") in forza del regolamento per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 39 del 30 novembre 2005, e del regime normativo transitorio previsto dall'art. 238, comma 11, del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "codice dell'ambiente"), come consolidatosi ad opera di vari

provvedimenti legislativi degli anni successivi (cfr. da ultimo l'art. 5 del decreto legge n. 208/2008, convertito nella legge n. 13/2009).

In particolare, in virtù di tale regime transitorio, la disciplina legislativa e regolamentare della tariffa di igiene ambientale – ossia il menzionato art. 49 del decreto Ronchi, il d.P.R. attuativo n. 158/1999 sulla determinazione delle componenti della tariffa ed i vari regolamenti comunali applicativi della stessa – pur abrogata dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente, ha continuato ad operare in via temporanea almeno fino a tutto il 2012, non essendo stato adottato il regolamento ministeriale attuativo, contemplato dai commi 6 e 11 del citato art. 238, a cui il codice dell'ambiente subordina la concreta operatività della tariffa integrata ambientale da esso introdotta (detta anche "TIA 2"), destinata a sostituire la tariffa di igiene ambientale di cui è causa (cfr. in tal senso Corte Cost., 24 luglio 2009 n. 238).

Ebbene la ricorrente, in qualità di titolare di concessioni demaniali marittime ricadenti nel territorio comunale, presentava alla predetta amministrazione, in data 27 maggio 2013, istanza con la quale, nell'evidenziare di aver provveduto per gli anni 2011 e 2012 all'autosmaltimento dei rifiuti assimilati agli urbani per utenze non domestiche, chiedeva per le medesime annualità l'esenzione dal pagamento della corrispondente quota ricompresa nella TIA.

Non avendo ricevuto risposta dal Comune di Castel Volturno, la stessa proponeva ricorso avverso il silenzio rifiuto, che veniva accolto con sentenza di questo Tribunale n. 5806 del 18 dicembre 2013. In tale sentenza si dava atto dell'inerzia dell'autorità comunale e pertanto – sulla scorta della considerazione che l'istanza in parola doveva intendersi come sollecitatoria del potere tecnico-discrezionale di disporre la riduzione della misura della TIA in ragione dell'autosmaltimento dei rifiuti assimilati agli urbani, in attuazione di quanto prescritto dall'art. 49, comma 14, del d.lgs. n. 22/1997 (a termini del quale "Sulla tariffa è applicato un

coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi”) – si ordinava al Comune di Castel Volturno di provvedere sull'istanza di riduzione della TIA presentata dalla ricorrente nel termine di trenta giorni, nominando contestualmente il commissario ad acta deputato ad intervenire nel caso perdurasse il comportamento silenzioso dell'amministrazione.

Il comune intimato si pronunciava nel termine assegnato con la gravata nota prot. n. 3503 del 23 gennaio 2014, con la quale respingeva l'istanza di riduzione della tariffa perché alla ricorrente non risultava rilasciata l'autorizzazione all'autosmaltimento dei rifiuti assimilati prescritta dall'art. 20 del regolamento per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 39 del 30 novembre 2005, atti quivi parimenti impugnati per quanto di ragione.

Nel dettaglio il suddetto art. 20, recante la disciplina della tariffa per i rifiuti assimilati agli urbani, così recita: “1. A decorrere dalla messa a punto ed operatività dei sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti prodotti, per il servizio di gestione dei rifiuti assimilati agli urbani presso il Centro di Raccolta Differenziata (Ce.R.D.), eseguito esclusivamente tramite conferimento diretto a cura delle utenze previa apposita autorizzazione rilasciata dal Soggetto Gestore, viene determinata annualmente una Tariffa commisurata ai sensi degli articoli 11 e 12 del presente regolamento. 2. La Tariffa di cui al comma 1 viene determinata in sede di approvazione delle tariffe per la gestione dei Rifiuti Urbani. 3. La Tariffa è dovuta annualmente dalle utenze non domestiche che richiedono il servizio di cui al precedente comma, con decorrenza dal rilascio della prescritta autorizzazione, come previsto dal Regolamento per i servizi di gestione dei Rifiuti Urbani. 4. Per autorizzazioni una-tantum, che avranno durata minima pari a un mese, il

pagamento della Tariffa sarà commisurato al periodo decorrente dalla data di rilascio a quella di riconsegna del documento all'Ecosportello in funzione della Tariffa espressa in dodicesimi, mediante arrotondamento per eccesso delle frazioni di mese.”.

3. Così ricostruito il quadro giuridico-fattuale in cui si colloca la presente controversia, si può dare corso allo scrutinio delle censure articolate in gravame.

Con una prima doglianza, parte ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 20 del regolamento comunale, nella parte in cui subordina la riduzione proporzionale della TIA al rilascio dell'autorizzazione all'autosmaltimento dei rifiuti assimilati, e per derivazione del gravato provvedimento di diniego, sostenendo che entrambi si pongono in contrasto con l'art. 49, comma 14, del decreto Ronchi, il quale non prevedrebbe alcuna preventiva autorizzazione ma piuttosto ricollegerebbe la possibilità di ottenere la riduzione della tariffa “alla sola dimostrazione di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto autorizzato che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi”; aggiunge la ricorrente che “il Legislatore nazionale, sia con la normativa attualmente in vigore, sia con il sistema tariffario (o impositivo) previgente, ha rimesso alla potestà regolamentare dei Comuni le disposizioni per la concreta applicazione della tassa, ma non ha attribuito ai Comuni medesimi il potere di incidere sul presupposto per l'applicazione della tassa (o tariffa) e sui requisiti per la fruizione dell'esenzione previsti dalla legislazione statale”.

La censura, come nel complesso sviluppata, mira a porre in evidenza concorrenti profili di violazione di legge e di incompetenza che si presentano fondati e meritevoli di accoglimento.

Premesso che la materia tributaria è sottoposta a riserva relativa di legge ex art. 23 Cost., giova rimarcare che in tema di tasse inerenti alla gestione dei rifiuti urbani (tra cui rientra pacificamente la TIA prevista dal decreto Ronchi: cfr. per tutte

Corte Cost. n. 238/2009 cit.), la disciplina legislativa susseguitasi nel tempo ha sempre assegnato alle amministrazioni comunali compiti di individuazione dei costi da coprire e di determinazione della misura del prelievo (anche in ragione delle diverse tipologie di utenza), astenendosi però dal conferire loro il potere di incidere sui presupposti per l'imposizione o sui requisiti per ottenere le agevolazioni fiscali di legge; in altri termini il legislatore, ed in particolare il decreto Ronchi, si è limitato a demandare alla potestà regolamentare dei comuni la disciplina della concreta applicazione della tassa/tariffa, senza assolutamente attribuirle prerogative in ordine ai presupposti di applicabilità della tassazione o ai requisiti di fruibilità delle esenzioni e delle riduzioni stabilite dalla legislazione statale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 26 settembre 2013 n. 4756; Cass. Civ., Sez. Trib., 14 gennaio 2011 n. 775).

Ne discende che i requisiti per scontare la riduzione proporzionale della TIA, in ragione dell'autosmaltimento dei rifiuti assimilati, sono tutti fissati nell'art. 49, comma 14, del decreto Ronchi – avente peraltro nella specie contenuto analogo al successivo art. 238, comma 10, del codice dell'ambiente – e tra di essi non figura la preventiva autorizzazione del soggetto gestore all'attività di autosmaltimento.

Pertanto, ha sicuramente travalicato il proprio ambito di competenze il Comune di Castel Volturno nel prescrivere, come ulteriore requisito per il conseguimento della misura agevolativa in aggiunta alla dimostrazione dell'avvenuto avvio dell'attività di recupero, il rilascio di un provvedimento autorizzatorio che la normativa nazionale non contempla, con conseguente contestuale emersione negli atti impugnati sia del vizio di incompetenza sia di quello di violazione dell'art. 49 del decreto Ronchi.

3.1 Quanto esposto rende priva di plausibilità la tesi, propugnata dalla difesa comunale, secondo la quale sarebbe affidata alla regolamentazione comunale la disciplina sulle “modalità e i criteri per l'applicazione del coefficiente di riduzione”

in caso di autosmaltimento dei rifiuti assimilati, laddove per “modalità e criteri” dovessero intendersi i requisiti per l’applicazione di tale coefficiente.

Invero, si è chiarito che è sottratto alla potestà normativa comunale ogni intervento volto ad introdurre ulteriori requisiti di applicabilità in aggiunta a quelli previsti dal legislatore nazionale; per converso, va precisato che si profilerebbe rispettosa dei principi generali in materia un’eventuale regolamentazione comunale avente ad oggetto la sola modulazione del coefficiente di riduzione in ragione delle quantità di rifiuti assimilati autosmaltiti.

3.2 Merita di essere disattesa anche l’eccezione, opposta dalla difesa comunale, mediante la quale si sostiene che l’istanza di riduzione della ricorrente doveva essere rigettata, oltre che per i motivi indicati nel provvedimento di diniego, anche perché non era stata presentata prima che fosse deliberata la tariffa con riferimento agli anni 2011 e 2012.

A prescindere dalla scarsa fondatezza dell’argomentazione utilizzata, non prevedendo la legge che la riduzione proporzionale della TIA sia subordinata alla tempestività della domanda rispetto alla deliberazione della tariffa, è sufficiente replicare che l’eccezione in parola si risolve in un’indebita integrazione postuma della motivazione.

Infatti, è inammissibile l’integrazione postuma della motivazione di un atto amministrativo, realizzata mediante atti procedurali successivi e/o scritti difensivi predisposti dall’amministrazione resistente, e ciò anche dopo le modifiche apportate alla legge n. 241/1990 dalla legge n. 15/2005, rimanendo sempre valido il principio secondo cui la motivazione del provvedimento non può essere integrata in un secondo momento, anche in corso di causa, con la specificazione di elementi di fatto in origine non presi in considerazione, dovendo la motivazione precedere e non seguire il provvedimento amministrativo, a tutela del buon andamento e dell’esigenza di delimitazione del controllo giudiziario (orientamento

consolidato: cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 ottobre 2011 n. 5598 e 30 giugno 2011 n. 3882; TAR Campania Salerno, Sez. II, 15 febbraio 2012 n. 218; TAR Campania Napoli, Sez. VII, 10 giugno 2011 n. 3081).

Invero, la norma contenuta nell'art. 3 della legge n. 241/1990, che prescrive che ogni provvedimento amministrativo sia motivato, non è riconducibile a quelle "sul procedimento o sulla forma degli atti", poiché la motivazione non ha alcuna attinenza né con lo svolgimento del procedimento né con la forma degli atti in senso stretto, riguardando, più precisamente, l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche "che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"; tant'è che nella stessa giurisprudenza comunitaria la motivazione viene configurata come requisito di "forma sostanziale" (cfr. TAR Sicilia Catania, Sez. IV, 29 marzo 2012 n. 900).

4. In conclusione, ribadita la loro illegittimità per incompetenza e violazione di legge, devono essere annullati sia la gravata nota comunale prot. n. 3503 del 23 gennaio 2014 sia il presupposto art. 20 del regolamento comunale per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, quest'ultimo nella parte in cui subordina la riduzione proporzionale della TIA al rilascio dell'autorizzazione all'autosmaltimento dei rifiuti assimilati. Restano assorbite le rimanenti censure quivi non esaminate.

4.1 Nei suddetti termini deve intendersi accolto l'odierno ricorso, mentre le spese di giudizio seguono, come di norma, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo con attribuzione al difensore anticipatario.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati, nei termini precisati in motivazione.

Condanna il Comune di Castel Volturno al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese processuali liquidate in complessivi € 2.000,00 (duemila/00) oltre IVA e CPA, nonché al rimborso del contributo unificato come per legge, disponendone l'attribuzione al difensore anticipatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/09/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)