



**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 Puglia**

**Lecce - Sezione Seconda**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2974 del 2014, proposto da: Aba Federalberghi, Hotel Barsotti Srl, Puglia Holiday Srl, Giovani Imprenditori 2000 Snc, Hotel Residence Nemo Srl, Promohotel Srl, rappresentati e difesi dall'avv. Giulia Di Pierro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Gualtierio Marra in Lecce, piazza Mazzini 72;

***contro***

Comune di Brindisi;

***per l'annullamento***

della deliberazione del Consiglio Comunale di Brindisi n. 53 del 3.9.2014 successivamente pubblicata sull'Albo Pretorio del Comune di Brindisi dal 5.9.2014 al 20.9.2014 avente ad oggetto "Approvazione piano finanziario e tariffe Tari per utenze domestiche e non domestiche per l'anno 2014" e dei relativi allegati; del Piano Finanziario, del Piano tariffe e delle relative tariffe Tari 2014 allegate, e di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale ed in particolare, ove occorresse

del Regolamento Comunale per la disciplina della IUC in parte qua approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 3 settembre 2014 e successivamente pubblicato sull'Albo Pretorio dal 5.9.2014 al 20.5.2014, nonché di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2015 il Cons. Carlo Dibello e uditi i difensori avv. G. Di Pierro per i ricorrenti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

I ricorrenti assumono di essere proprietari e/o gestori di esercizi alberghieri nel Comune di Brindisi.

Gli interessati espongono che:

con deliberazione n.91 del 13 marzo 2012, il Commissario Straordinario del Comune di Brindisi deliberava di fissare, per l'esercizio 2012 le tariffe della TARSU relative alle abitazioni e loro pertinenze ed ai locali diversi dalle abitazioni nella misura di € 11,13 a mq la tariffa per gli alberghi con ristorazione ed in € 8,90 al mq la tariffa per gli alberghi senza ristorazione, a fronte di una tariffa TARSU delle abitazioni pari a € 2,43;

le strutture alberghiere di Brindisi assieme alla Federalberghi di Brindisi impugnavano la deliberazione tariffaria innanzi al Tar Lecce per molteplici motivi ed in particolare rilevavano che le superfici degli alberghi destinate a stanze, corridoi, bagni e reception erano state tassate con una tariffa di 4 volte superiore a quella delle abitazioni nonostante producessero meno rifiuti delle abitazioni, poiché nelle abitazioni venivano consumati tre pasti giornalieri con evidente

aggravio di produzione dei rifiuti in virtù della frazione organica umida prodotta;  
con perizia depositata agli atti del giudizio i ricorrenti dimostravano in concreto la ridotta produttività dei rifiuti delle strutture alberghiere rispetto alle abitazioni dimostrando la palese irrazionalità ed erroneità di una tariffa spropositata ed iniqua, sintomatica di un'evidente violazione del principio comunitario "che inquina paga" che sottende alla tassazione in materia di rifiuti;  
con sentenza n.516/2013 il Tar Lecce accoglieva il ricorso proposto dalle strutture alberghiere di Brindisi;  
nella rideterminazione delle tariffe il Comune di Brindisi si atteneva ai principi individuati dal TAR Lecce tassando le strutture alberghiere per la parte non destinata a ristorante con la medesima tariffa delle abitazioni;  
con successiva deliberazione di C.C. n.106 del 28 novembre 2013 il Comune di Brindisi recepiva il principio affermato dal Tar Lecce nelle due sentenze nn.561/2013 e 2065/2011 prevedendo per il 2013 una tariffa Tarsu per le strutture alberghiere equiparata alle abitazioni;  
nelle precedenti deliberazioni tariffarie del 2012 e del 2013 si dava atto della circostanza che il costo del servizio era per il 56% imputabile alle civili abitazioni, mentre per il restante 44% era imputabile alle attività commerciali e produttive (cfr. deliberazione di C.C. n.106 del 28 novembre 2011 e deliberazione del Comm. Straordinario 91/2012);  
con l'avvento della legge n.147 del 2014 di stabilità veniva introdotta la IUC (Imposta Comunale Unica) la cui componente relativa ai servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, cd TARI veniva introdotta ai commi dal 641 al 668 ed ai commi dal 681 al 691;  
con deliberazione n.50 del Consiglio Comunale di Brindisi del 3 settembre 2014 veniva approvato il Regolamento per la disciplina della IUC che sia al Titolo 3^ ( artt.24, 25 e segg.) che al Titolo 5^ disciplinava la " Tassa sui rifiuti" ( TARI);

con deliberazione n.53 del Consiglio Comunale di Brindisi del 3 settembre 2014 veniva approvato il Piano Finanziario relativo al Servizio di raccolta e trasporto RSU proposto da Monteco e venivano approvate dal Comune le tariffe TARI per il 2014 per le utenze domestiche e non domestiche sulla scorta del Piano Tariffe 2014;

in questa sede gli alberghi senza ristorante vedevano attribuirsi una tariffa TARI pari ad € 8,95/mq ed agli alberghi con ristorante veniva applicata una tariffa di € 11,18/mq.

Di questi provvedimenti è contestata la legittimità alla luce delle seguenti censure:

- eccesso di potere per carenza istruttoria. Falsa presupposizione e difetto di motivazione. Violazione dell'art. 3 della legge 241/90. Violazione dell'art.97 Cost. Violazione dei principi di buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione dell'art. 7 dello Statuto dei Contribuenti. Violazione del principio di parità di trattamento. Eccesso di potere per perplessità dell'azione amministrativa;
- violazione del principio "chi inquina paga" e della direttiva comunitaria 2006/12/CE. Violazione del principio di uguaglianza. Eccesso di potere per erroneità dell'azione amministrativa, falsa presupposizione, irrazionalità ed illogicità manifesta;
- illegittimità, erroneità e carenza del piano finanziario. Violazione e falsa applicazione dell'art.8 del D.P.R. 158/99; eccesso di potere per carenza istruttoria. Omessa indicazione di costi e contributi afferenti il servizio. Illegittimità dell'art.31 e dell'art.34 del regolamento per la disciplina della IUC approvato con deliberazione di C.C. n.50 del 3 settembre 2014 per violazione dell'art.1, comma 660 della legge 147/2013;
- assenza detrazioni delle voci di costo per i rifiuti prodotti dalle istituzioni scolastiche;

- omessa esposizione delle minori entrate per riduzioni, esenzioni e agevolazioni; omessa previsione delle risorse a copertura delle ulteriori riduzioni ed esenzioni deliberate;
- omessa indicazione degli scostamenti che si sono verificati rispetto al piano finanziari dell'anno precedente, nonché delle relative motivazioni;
- carenza espositiva e impossibilità di accertare il reale scostamento del costo del servizio rispetto all'esercizio pregresso;
- violazione dell'art.8, comma 2 lettera e) del D.P.R. 158/99;
- esclusione dei costi afferenti attività ricomprese nel servizio di igiene urbana, assenza di motivazione ed illogicità;
- incompleta esposizione degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- illegittimità del piano tariffe TARI 2014. Eccesso di potere per falsa presupposizione e carenza istruttoria. Perplessità dell'azione amministrativa; erroneità, falsa presupposizione, illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa in merito alle percentuali di ripartizione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche;
- contraddittorietà tra i coefficienti approvati con regolamento e quelli deliberati in sede tariffaria.

Il Comune di Brindisi non si è costituito in giudizio.

La controversia è passata in decisione alla pubblica udienza del 12 novembre 2015

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato ed è meritevole di accoglimento per quanto si dirà di seguito.

I ricorrenti, i quali hanno agito in giudizio nella loro veste di operatori del settore alberghiero, lamentano l'applicazione, da parte del Comune di Brindisi, di una tariffa relativa all'anno 2014 concernente il costo del servizio di smaltimento di rifiuti solidi urbani del tutto sperequata rispetto ad altre utenze.

La sperequazione si sarebbe manifestata, in particolare, con riguardo alle utenze domestiche, le quali avrebbero goduto, per il 2014, di un'arbitraria agevolazione rispetto ai titolari di utenze non domestiche e, per l'appunto, nei confronti delle strutture alberghiere.

Le differenziazioni operate non avrebbero tenuto conto della necessità di “ *disporre di dati concreti che diano conto dell'effettiva capacità produttiva delle singole categorie e diano conto delle ragioni del rapporto tra le varie tariffe, posto che tali abbattimenti dei coefficienti necessitano di una specifica e rigorosa indagine che si fondi sull'esistenza di dati oggettivi, concreti, dimostrati e circostanze particolari e riferite ad una specifica situazione locale e produttiva, che si discosti dai parametri del metodo normalizzato puro di cui al D.p.r.158/1999.*

*Nella vicenda in esame è accaduto che detto vantaggioso abbattimento dei coefficienti del D.p.r. 158/1999 ridotti nel minimo di un ulteriore 50% è intervenuto soltanto a vantaggio di alcune categorie ed a svantaggio di altre, in assenza di qualsiasi istruttoria ed in assenza di dati concreti che potessero giustificare il perché alcune categorie di utenze non domestiche producessero nella realtà locale del Comune di Brindisi un quantitativo inferiore di rifiuti ovvero pesassero in maniera inferiore rispetto ai parametri indicati dal D.p.r. 158/1999 rispetto ad altre, quali appunto gli alberghi”.*

La censura è fondata.

Dalla lettura della delibera impugnata emergono i seguenti aspetti:

il Settore Finanziario ha dato atto *dell'entrata in vigore, dal 1 gennaio 2014, dell'Imposta Unica Comunale (IUC)*, a seguito del varo della legge di stabilità 2014, imposta basata su due presupposti impositivi: 1) uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore; 2) l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali;

si è altresì precisato che della IUC fa parte anche *la tassa sui rifiuti (TARI)*, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore;

si è rammentato che il *Consiglio Comunale approva le tariffe relative in conformità al piano finanziario* del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio Comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia;

si è tenuto conto della *suddivisione delle utenze in domestiche*, per le quali, accanto alla superficie imponibile dell'abitazione, viene considerato anche il numero dei componenti del nucleo familiare; e in *non domestiche* con una differenziazione sulla base delle stesse categorie precedentemente utilizzate per la TARES, caratterizzate da una componente fissa e da una variabile;

si è “ ritenuto necessario, per quanto concerne la determinazione delle tariffe della TARI, oltre ai costi del piano finanziario, tener conto degli altri parametri quali le superfici soggette alla tassa, la suddivisione dei costi fissi e variabili, nonché della disciplina prevista dal D.P.R.158/1999.

A sua volta, il piano finanziario, del quale fa parte il piano tariffe anno 2014, recepito dal Consiglio Comunale brindisino, dopo aver ribadito la suddivisione tra le due macrocategorie delle utenze domestiche e non domestiche stabilisce che: “ i rifiuti da attribuire alle utenze domestiche si ottengono per sottrazione dal totale dei rifiuti(rilevato dalla dichiarazione MUD) della componente determinata al punto precedente e di eventuali conferimenti di rifiuti da imballaggi; non essendo reperibili dati esperienziali specifici, sulla realtà di Brindisi, sono stati adottati i coefficienti  $K_d$ , previsti dal D.p.r. 27 aprile 1999, n.158, quali coefficienti di produzione ( espressi in Kg/mq) per l'attribuzione della parte variabile della tariffa per utenze non domestiche”.

Il piano tariffe conclude nel senso che ” in questo modo si è ottenuta una prima distribuzione della tariffa sulle 30 categorie, tuttavia, con lo scopo di ridurre al minimo lo scompensamento della tariffa tra la parte domestica e le attività produttive e con l'obiettivo di preservare i nuclei famigliari, si è scelto, per il 2014, primo anno

di applicazione della tariffa, di mantenere la ripartizione dei costi dello scorso anno: attività produttive=50,35%; utenze domestiche=49,65%”.

Effettuata questa ricognizione degli elementi cruciali di valutazione della legittimità della delibera impugnata, il Collegio osserva che la previsione secondo la quale le utenze non domestiche hanno inciso in misura maggiore di quelle domestiche sul costo del servizio di smaltimento dei rifiuti per l'anno 2014, rivela una inversione di tendenza rispetto al trend manifestatosi negli anni immediatamente precedenti senza, tuttavia, essere stata accompagnata da una istruttoria adeguata a supporto.

Da questo punto di vista, il Collegio ritiene di poter condividere la tesi della difesa degli albergatori ricorrenti che ha ben posto in luce come, a fronte di una crisi conclamata delle attività produttive -al punto da assurgere a dignità di fatto notorio-, la ritenuta maggiore incidenza, sul costo del servizio, delle utenze non domestiche- e tra esse, in particolare, delle utenze alberghiere - appare frutto di inopinato dato assiomatico.

È ben vero che è stata espressa, in sede di piano finanziario, la volontà di evitare squilibri nella ripartizione tra utenze domestiche e utenze non domestiche, almeno per il primo anno di applicazione della nuova tassa sui rifiuti, e che si è voluta privilegiare una politica di protezione dei nuclei familiari.

Ma questo obiettivo tradisce, per un verso, la natura della tassa che mira a colpire la effettiva capacità di produzione di rifiuti e non solo la capacità astratta di un'attività in merito; per altro verso, una impostazione di questo tipo sortisce effetti indebiti di traslazione del tributo da una categoria all'altra, finendo con il determinare una redistribuzione del reddito che può essere perseguita solo in sede di imposizione fiscale sul reddito, per la sua natura di reale indicatore di capacità contributiva ex art. 53 cost.

Il Collegio, d'altra parte, non può che richiamare le affermazioni contenute nella propria precedente pronuncia n.561 del 2013, secondo le quali “*Alle considerazioni*

*genericamente svolte dal Responsabile del Servizio si potrebbe agevolmente obiettare che gli esercizi alberghieri non sono utilizzati allo stesso modo in tutti i periodi dell'anno e che nei periodi caratterizzati da scarsa frequenza turistica (di regola, nelle località marine i mesi invernali) il livello di occupazione dei locali dell'albergo si riduce in maniera significativa nonché la considerazione che negli alberghi privi del servizio di ristorazione il mero servizio di colazione non appare idoneo a giustificare una tariffa T.A.R.S.U. superiore di oltre il triplo rispetto a quella delle abitazioni civili (nelle quali si svolgono, di regola, anche il pranzo e la cena).*

*Il Comune di Brindisi avrebbe dovuto, invece, fornire, sulla base di dati statistici rilevati a seguito di studi specifici ed oggettivamente riscontrabili, la dimostrazione delle ragioni per le quali ha ritenuto di applicare agli esercizi alberghieri (anche quelli privi del servizio di ristorazione) una tariffa maggiore più del triplo rispetto a quella applicata alle abitazioni civili e non limitarsi alla mera enunciazione di petizioni di principio e di argomentazioni generiche ed autoreferenziali.”*

Appare opportuno semplicemente aggiungere, in questa sede, allo scopo di mettere ulteriormente in luce le criticità della delibera impugnata, sotto il profilo della denunciata carenza di adeguata istruttoria e di motivazione a supporto delle differenti tariffe approvate per l'anno 2014, che è vero che il Consiglio Comunale approva le tariffe in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio Comunale o da altra autorità competente a norma delle vigenti leggi in materia( si veda art.1, comma 683 del d.l. nr.16 del 6 marzo 2014).

Ma è pur vero che, secondo quanto previsto dall'art.42 del T.U.E.L., “ il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo” dell'Ente civico.

Ciò vuol dire che l'approvazione del piano finanziario – ivi incluso il piano tariffario - redatto dal gestore del servizio non può essere frutto di acritico recepimento da parte dell'organo assembleare del Comune.

Il Consiglio Comunale è chiamato, pertanto, a delineare le coordinate programmatiche della fiscalità locale, della quale la TARI costituisce parte

preponderante, sulla base di una adeguata ponderazione di elementi valutativi la cui disamina non può essere devoluta in toto al gestore del servizio, pur essendo, questo, in possesso di cognizioni tecniche.

Gli elementi valutativi cui si fa riferimento possono essere attinti, come già osservato con la sentenza 561 del 2013, da studi economici di settore, da attività di sondaggio a carattere locale, capaci di evidenziare realmente se, in un dato comparto produttivo come il settore alberghiero, si sia davvero verificato un incremento in presenza del quale può realmente giustificarsi una maggiore imposizione fiscale rispetto ad una linea di tendenziale decremento osservata negli anni precedenti.

Appare significativo, in questa prospettiva, come giustamente rilevato dalla difesa degli operatori ricorrenti, il ripristino di una ripartizione dei costi del servizio di smaltimento e raccolta di rifiuti per l'anno 2015, in misura pari al 55% da ascrivere alle utenze domestiche, e al 45% per le utenze non domestiche.

Il ribaltamento delle percentuali di incidenza sui costi del servizio sviluppate dalle utenze domestiche e da quelle non domestiche, fatto registrare per l'anno 2014, in mancanza di concreti supporti istruttori e logici costituisce riprova della illegittimità della delibera impugnata.

Il ricorso va accolto con assorbimento di ogni altra ragione di censura e con annullamento consequenziale della delibera gravata.

Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la delibera impugnata.

Condanna il Comune di Brindisi alla rifusione delle spese processuali che liquida in

complessivi € 4.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Claudia Lattanzi, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/03/2016

IL SEGRETARIO

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