



**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 791 del 2018, proposto da  
A.P.O.PA. - Associazione Produttori Ortofrutticoli Partenopei Soc. Coop. a r.l.,  
Applicazioni Termoplastiche s.p.a., Ben Vautier Metalmeccanica s.p.a., Chimpex  
Industriale s.p.a., D'Aniello s.a.s., Fresystem s.p.a., Holdinvest s.p.a., Igea s.p.a.,  
Indaco s.p.a., Italblok s.a.s., La Campania Macero s.r.l., Lattoneria F.lli Silvestre  
s.r.l., Lms s.r.l., Marino s.r.l. Industria Confezioni, Nuovo Mollificio Campano  
s.r.l., Plana System s.r.l., Promec s.r.l., Stampa Napoli 2015 s.r.l., Tre Ti s.r.l.,  
Unilever Italia Manufacturing s.r.l., Wbo Italcables Soc. Cooperativa, Eis Group  
s.r.l., Mapekol s.r.l., Oma s.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore,  
rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Lipani, Michelangelo Emione, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in  
Napoli, piazza Carità, 32;

***contro***

Comune di Caivano, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Marciano, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Napoli, via Santa Lucia, 62;

*nei confronti*

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Armando Diaz, 11;

Città Metropolitana di Napoli, Buttol s.r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio,

*per l'annullamento*

- della deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Caivano n. 28 del 4.12.2017, pubblicata nell'Albo pretorio a decorrere dal 6.12.2017, avente ad oggetto "*Piano finanziario servizio gestione dei rifiuti urbani - Approvazione piano finanziario tributo TARI anno 2017*";

- della deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Caivano n. 29 del 4.12.2017, pubblicata nell'Albo pretorio a decorrere dal 6.12.2017, avente ad oggetto "*Approvazione tariffe gestione dei rifiuti urbani - Tributo I.U.C. - Componente TARI anno 2017*";

- se e per quanto occorra, del provvedimento di cui alla nota prot. 0025253/2017 del 24.11.2017 a firma del Direttore Centrale del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale - Ufficio risanamento degli enti locali dissestati;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/ o conseguente, comunque lesivo degli interessi delle ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Caivano e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2020 il dott. Gianluca Di Vita;

Ritenuto che l'udienza si è svolta da remoto ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del

D.L. n. 18/2020 convertito dalla L. n. 27/2020, del D.P.C.S. n. 134 del 22 maggio 2020 e dei D.P. n.14/2020/Sede e n. 22/2020/Sede, mediante l'utilizzo del software Microsoft Teams;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Le società ricorrenti premettono di esercitare attività industriale nel Comune di Caivano, all'interno dell'Area di Sviluppo Industriale (ASI) e di versare annualmente la Tari (tassa sui rifiuti) commisurata alla tariffa stabilita per la categoria "attività industriali con capannoni di produzione".

Con il presente ricorso impugnano, chiedendone l'annullamento, gli atti in epigrafe con cui il Commissario Straordinario insediatosi in seguito allo scioglimento del Consiglio Comunale dell'ente locale ai sensi dell'art. 141, comma 1 lett. b) n. 3, del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito "Tuel") ha aumentato le tariffe relative alla Tari per il 2017 (che, per la categoria che interessa le ricorrenti, è passata da €10,76 a €13,20 al mq.) rispetto a quanto precedentemente deliberato per l'anno 2016 dall'organo consiliare con deliberazione n. 44 del 28.7.2016, confermata per il 2017 con deliberazione n. 23 del 4.9.2017. Inoltre, con la gravata delibera è stato anche previsto un conguaglio in relazione alle rate relative all'anno 2017.

Con il primo motivo di gravame lamentano la violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria in quanto né nelle delibere né nella relazione di accompagnamento sarebbero specificati i dati che giustificano l'incremento tariffario rispetto a quanto deciso dal Comune pochi mesi prima. Tanto in violazione dell'art. 8, commi 3 e 4, del D.P.R. n. 158/1999 secondo cui il piano finanziario – sulla cui base l'ente locale determina la tariffa – deve indicare, tra l'altro, gli scostamenti che si siano eventualmente verificati rispetto all'anno precedente e le relative motivazioni.

Con la seconda censura le istanti sostengono che nell'ambito del piano finanziario e

della relazione esplicativa non vi sarebbe alcuna indicazione analitica dei costi cui si intende far fronte con la tariffa, essendo semplicemente indicati i costi totali, raggruppati secondo le voci, senza tuttavia specificare in alcun modo le relative componenti, la loro natura e la loro fonte. Tale deficit motivazionale sarebbe particolarmente evidente, tra l'altro, con riguardo alle voci "altri costi", "costi del personale", "costi Comuni diversi", "costi di gestione servizi RSU differenziati", "costo d'uso del personale". L'incompletezza dei dati su cui si basa il piano finanziario si tradurrebbe nella violazione dei principi di chiarezza, inerenza e competenza, con conseguente illegittimità della tariffa.

Con la terza censura, sostengono che l'incremento tariffario sarebbe ingiustificato visto che la precedente deliberazione n. 23 del 4.9.2017 adottata pochi mesi prima dava atto dell'invarianza dei costi rispetto al 2016 e della idoneità della tariffa ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio per il 2017 per cui, in mancanza di elementi sopravvenuti, non si comprenderebbe la *ratio* dell'aumento. In ogni caso ritengono che tale incremento non sarebbe giustificato né dal costo dell'affidamento del servizio al gestore Buttol, né dal quantitativo di rifiuti prodotti che non avrebbe registrato significative variazioni.

Con il quarto rilievo sostengono che il Comune avrebbe inteso graduare l'imposta sulla capacità contributiva delle imprese, senza proporzionare i tributi in base al principio "chi inquina paga", in violazione quindi degli artt. 178 e 238 del D.Lgs. n. 152/2006 aggiungendo, in proposito, di produrre quantità ridotte di rifiuti solidi urbani e, quanto ai rifiuti industriali, di provvedere al relativo smaltimento a proprie spese.

Con l'ultimo motivo deducono la violazione, per erronea applicazione, degli artt. 162, 172, 193 e 251 del Tuel, dell'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006, dell'art. 1, comma 683 della L. n. 147/2013, eccesso di potere, difetto di istruttoria e di motivazione. L'amministrazione avrebbe tardivamente approvato le nuove tariffe Tari oltre il termine previsto, coincidente con quello di approvazione del bilancio di previsione (31 marzo 2017; cfr. art. 151 del Tuel e art. 5, comma 11, del D.L. n.

244/2016 convertito con modificazioni dalla L. n. 19/2017), in violazione dell'art. 1, comma 169, della L. n. 296/2006 (*“Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*) e all'art. 1, comma 683, della L. n. 147/2013 (*“Il Consiglio Comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della Tari 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...”*).

Concludono con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento degli atti impugnati.

Si è costituito il Comune di Caivano che eccepisce il difetto di legittimazione attiva sostenendo che le censure potrebbero essere proposte solo dal Consorzio ASI in cui operano le società ricorrenti.

Nel merito, a sostegno delle legittimità dell'azione amministrativa, l'ente invoca la situazione di dissesto finanziario deliberato dall'organo consiliare che, ai sensi dell'art. 251, comma 5, del Tuel obbliga i Comuni dissestati per il periodo di 5 anni decorrente dall'anno di ipotesi di bilancio riequilibrato, ai fini della tassa smaltimento rifiuti, ad applicare le tariffe nella misura massima consentita dalle vigenti disposizioni al fine di assicurare integralmente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio.

L'amministrazione esclude che l'approvazione tardiva dell'incremento Tari conduca alla illegittimità delle tariffe e, in proposito, richiama l'indirizzo del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 267/2018 e n. 4104/2017 secondo cui l'art. 1, comma

169, della L. n. 296/2006 non ricollega alla violazione del termine alcuna efficacia invalidante ma si limita a prevedere la postergazione dell'efficacia che dovrebbe decorrere dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello in cui sono state approvate le nuove tariffe.

Riguardo alle ulteriori censure, l'amministrazione resistente obietta che le delibere sarebbero sufficientemente motivate e, in particolare, dal piano finanziario emergerebbe lo scostamento del costo di gestione per il 2017 rispetto agli esercizi precedenti, ciò che giustificherebbe l'incremento tariffario.

Il Ministero dell'Interno si è costituito per replicare alle censure.

All'udienza dell'8 luglio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

### DIRITTO

Preliminarmente, non ha pregio l'eccezione in rito sollevata dalla difesa dell'amministrazione.

Invero, non può dubitarsi della legittimazione e dell'interesse a ricorrere delle società ricorrenti che, in quanto soggetti passivi dell'imposizione tributaria, sono certamente titolari di una posizione giuridica qualificata e differenziata e di un interesse concreto ed attuale a contestare la legittimità dell'azione amministrativa da cui discende un aggravamento del carico tributario.

Nel merito, il ricorso va accolto.

Al riguardo, va fatta applicazione dell'art. 74 c.p.a. secondo cui, nei casi di manifesta fondatezza del gravame, la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento ad un precedente conforme.

Nello specifico, tale conclusione si impone alla luce della pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7503/2019 che ha confermato con diversa motivazione la decisione di questo T.A.R., Sez. I, n. 6535/2018 avente ad oggetto distinto giudizio proposto da altra società avverso le medesime deliberazioni del Commissario Straordinario n. 28/2018 e n. 29/2017 impugnate in questa sede.

Non resta quindi che richiamare le motivazioni della predetta sentenza con cui i

giudici di Palazzo Spada hanno rilevato quanto segue: *“detta delibera va comunque annullata senza effetti per il futuro per tutt’altre ragioni, ossia per la fondatezza del motivo proposto in primo grado sui necessari richiami nel piano finanziario approvato dal Commissario Straordinario e di conseguenza la violazione dell’art. 8 del d.P.R. 27 aprile 1999 n. 158, motivo dichiarato assorbito dalla sentenza di primo grado. Tale regolamento tuttora vigente detta le norme per l’elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani ed all’art. 8 prescrive la formazione di un piano finanziario necessario ai fini della determinazione della tariffa in parola, sulla base del quale 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, determina l’articolazione tariffaria. Al comma 3 dell’art. 8 si prescrive che 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. Nel caso di specie l’amministrazione ha redatto un piano assolutamente compendioso, indicando nel dettaglio il modello gestionale ed i livelli di qualità del servizio, ma ha del tutto ignorato il riferimento alle tariffe per il 2016, gli scostamenti con quanto dovuto per tale anno e dunque la motivazione sulla commisurazione degli aumenti in controversia, secondo il noto metodo del price cap, ormai generalizzatosi quale metodo di regolazione dei prezzi dei servizi pubblici, altrimenti lasciato ad un arbitrio generale e fonte di illegittimo riequilibrio di altre partite correnti di un ente pubblico. L’assenza palese della riparametrazione delle tariffe rispetto all’ultima annualità e la presenza di soli riscontri con precedenti esercizi di anni anteriori vizia in radice l’intera delibera, della quale va quindi confermato l’annullamento deciso in primo grado, seppure con le indicate distinte ragioni”*.

Nel caso specifico non vi è ragione di discostarsi dalle considerazioni illustrate che conducono all'accoglimento del mezzo di gravame proposto da parte ricorrente.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Lo stato di dissesto del Comune di Caivano rende opportuna la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2020 tenuta da remoto ai sensi dell'art. 84 del D.L. n.18/2020 convertito dalla L. n. 27/2000 e del D.P. C.S. n. 134 del 22 maggio 2020, mediante l'utilizzo del software Microsoft Teams, con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Di Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Salvatore Veneziano**

**IL SEGRETARIO**