

Publicato il 23/08/2019

N. 05809/2019REG.PROV.COLL.  
N. 02112/2018 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2112 del 2018, proposto da Associazione Datoriale Pmitalia Lecce, Fai - Federazione Autotrasportatori Italiani, Laica - Libera Associazione delle Imprese e delle Professioni del Salento, Pmi Servizi & Formazione S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Mastrolia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiana Giorgiani in Roma, via Lattanzio, 66;

*contro*

Comune di Lecce, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Baldassarre in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

*nei confronti*

Sara Sergio, non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 1275/2017, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2019 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Mastrolia e Pafundi su delega di Astuto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- Con atto notificato nei tempi e nelle forme di rito, le odierne appellanti – tutte nella qualità di associazioni di categoria delle piccole e medie imprese della Provincia di Lecce, portatrici di interessi collettivi delle utenze non domestiche, ovvero di società operanti nel settore delle attività commerciali e, come tali, assoggettate al pagamento della TARI a titolo di utenze non domestiche – impugnano la sentenza, meglio distinta in epigrafe, con la quale il TAR di Lecce ha respinto il ricorso proposto avverso della deliberazione di Consiglio comunale n. 59 del 6 giugno 2016, recante approvazione delle tariffe TAR relative all'anno 2016, nonché della deliberazione consiliare n. 58 in pari data, recante approvazione del Piano finanziario di gestione della TARI, unitamente, e per quanto di interesse, agli atti presupposti e consequenziali.

A sostegno del gravame criticamente assumono:

a) che i provvedimenti tariffari e programmatici per cui è causa erano stati censurati in relazione alla arbitraria ed immotivata ripartizione, tra le utenze domestiche e non domestiche, del complessivo carico della tariffa preordinata a coprire i costi per lo smaltimento dei rifiuti urbani;

b) che – segnatamente – a fronte di esiti istruttori dai quali era emerso che, di fatto, alle utenze non domestiche fosse imputabile solo il 28,43% dei rifiuti prodotti a livello locale, l'Amministrazione aveva, senza adeguato supporto giustificativo, deciso una ripartizione al 50% con le utenze domestiche, in asserita violazione del canone di razionalità emergente dal paradigma normativo di riferimento e, in particolare, dell'art. 4 del d.p.r. 158/1999;

c) che, nel disattendere le proprie formalizzate ragioni di doglianza, il primo giudice – adeguando il proprio apprezzamento alla prospettazione difensiva comunale – aveva ritenuto che, per un verso, la corretta percentuale di imputazione della produzione dei rifiuti fosse rispettivamente del 44% (e non del 28,43%) e del 56% (e non, quindi, del 71,57%), tra le diverse tipologie di utenze e che, per altro verso, il non significativo scarto potesse non irragionevolmente essere compensato, alla luce dei maggiori costi imputabili allo smaltimento dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche;

d) che, invece, i dati criticamente valorizzati erano, in realtà, desumibili dalle stesse relazioni predisposte, in fase istruttoria, dall'Amministrazione, che vanamente si era tentato di smentire in giudizio, di fatto fornendo, in prospettiva difensiva, una alterata ricostruzione dei dati di rilievo, che aveva indotto in errore il giudicante;

e) che, per l'effetto, dagli esposti rilievi avrebbe dovuto trarsi conferma della complessiva illogicità dell'azione amministrativa, che non aveva supportato la misura tariffaria da adeguata giustificazioni in ordine alla macroscopica disparità tra le due tipologie di utenze.

2.- Si è costituito in giudizio il Comune di Lecce, che contesta diffusamente le avverse ragioni di doglianza e non invoca la complessiva reiezione, argomentando la correttezza delle proprie valutazioni, l'idoneità e congruenza della compiuta istruttoria, la coerenza del riparto tariffario, alla luce del metodo di imputazione opzionato.

3.- Nel rituale contraddittorio delle parti, alla pubblica udienza del 23 maggio 2019, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

## DIRITTO

1.- L'appello non è fondato e va respinto.

2.- Importa premettere, in termini generali, che la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha istituito l'imposta comunale unica (IUC), la quale si compone dell'imposta municipale propria, di natura patrimoniale (IMU), e di una componente riferita ai servizi, che a sua volta si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella tassa sui rifiuti (TARI).

La TARI è destinata alla copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di igiene urbana ed è corrisposta in base a tariffa, per la cui commisurazione si deve tener conto dei criteri determinati dal d.p.r. n. 158 del 27.4.1999 (regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani).

In particolare, la formazione della *tariffa* si basa su fasi di *individuazione* e *classificazione* dei costi del servizio, di suddivisione dei costi tra *costi fissi* e *costi variabili*, di ripartizione di questi variabili in quote imputabili alle *utenze domestiche* e a quelle *non domestiche* (le prime costituite dalle sole abitazioni familiari, le seconde dalle restanti utenze: attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere) e del calcolo delle voci tariffarie, fisse e variabili, per singole categorie di utenza, in base a formule e a coefficienti.

Tutto ciò, per regola generale dell'azione amministrativa, deve avvenire entro i termini naturali dell'uso *proporzionato, ragionevole e adeguato* della discrezionalità tecnico-amministrativa, il cui superamento è, per consolidato intendimento pretorio, suscettibile di attivare il sindacato giurisdizionale (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2019, n. 1162).

Vale, altresì, rammentare che - proprio in vista del proporzionato, ragionevole e adeguato uso della discrezionalità tecnica - l'art. unico, commi 659 e 660, della l. 147/2013 cit. stabilisce che, al di là del *metodo normalizzato*, il Comune ha comunque il potere di introdurre «*riduzioni tariffarie e esenzioni*», in parte già individuate dalla legge: abitazioni con unico occupante, abitazioni e locali per uso stagionale, abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero, e i «*fabbricati rurali ad uso abitativo*».

Ne discende che, al di là del prescelto criterio di base del *metodo normalizzato* - dividere le utenze in *domestiche* e *non domestiche* e con coefficienti di produttività tra un minimo ed un massimo - il concreto esercizio della discrezionalità è positivamente orientato ad

una ragionevole graduazione (mediante congrue ripartizioni tariffarie, ma anche mediante possibili riduzioni ed esenzioni), pur sempre in rapporto all'*effettivo e oggettivo carico di rifiuti prodotti*.

Peraltro, deve tenersi conto della possibilità (normativamente prefigurata all'art. 4 del d.lgs. n. 158/1999 e coerente con la previsione di cui all'art. 49, comma 10 del d. lgs. n. 22 del 1997) di favorire, anche per ragioni di ordine sociale, le utenze domestiche, con conseguente attribuzione alle utenze non domestiche, di là dal dato meramente proporzionale, come tale suscettibile di ampia ed elastica valorizzazione, dei costi non addebitati alle prime (cfr. – per una fattispecie di attribuzione del 40% dei costi alle utenze non domestiche, a fronte della produzione del 30,32% del carico complessivo dei rifiuti – Cass. 28 febbraio 2018, n. 4600).

3.- Sulla scorta delle esposte premesse, va vagliata la fattispecie in esame.

Con l'odierno appello, le appellanti ripropongono, con ampio apparato censorio, la doglianza (già vanamente articolata in prime cure) con cui assumono l'illegittimità della ripartizione dei costi (al 50%) tra le due tipologie di utenze, che sarebbe errata, illogica ed incongrua, alla luce delle risultanze istruttorie.

A tal fine, valorizzano la stessa documentazione amministrativa, dalla quale emergerebbe – alla luce del volume totale dei rifiuti prodotti, delle superfici occupate dalle varie tipologie di utenze e dei coefficienti di potenziale produttività dei rifiuti per categoria – una attribuibilità alle utenze non domestiche della sola percentuale del 28,43%.

In realtà, osserva il Collegio che il calcolo operato si rivela, ai fini in questione, semplificatorio: infatti, l'Amministrazione ha chiarito di

aver utilizzato (come, peraltro, chiaramente esplicitato nel corpo della delibera impugnata) i coefficienti  $KA$  e  $KC$  (*coefficienti potenziali di produzione*) e  $KB$  e  $KD$  (*coefficienti di produzione kg/mq anno*), previsti per l'applicazione del c.d. metodo normalizzato, alla luce della tabella allegata al d.p.r. n. 158/1999, per calcolare le tariffe e non già per ricavare il peso dei rifiuti singolarmente prodotti dalle varie tipologie di utenze.

Invero, l'Amministrazione è partita da un dato (se pur approssimativamente) acquisito (la *quantità complessiva di rifiuti prodotti*, accertata in sede di implementazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta); ha valorizzato le risultanze del riscontro, operato dal gestore dei servizi, dell'*analisi merceologica* dei rifiuti; ne ha tratto le conclusioni che, nell'anno di riferimento assunto a plausibile aggancio parametrico (il 2008) gli abitanti residenti risultavano circa 99.246, per un totale di 46.365 famiglie corrispondenti a circa 2,14 componenti per nucleo familiare, mentre le utenze non domestiche erano pari a 6.563 di cui 1271 nel centro storico e 5292 fuori dal centro storico.

Peraltro, dalla analisi merceologica (ancorata alla *tipologia* di rifiuto prodotta) ha tratto la conclusione che, di là dal grezzo dato quantitativo disaggregato, le utenze domestiche producevano circa il 56% del totale dei rifiuti, mentre le utenze non domestiche producevano circa il 44% dei rifiuti, e ciò nonostante le attività commerciali, industriali, professionali e produttive erano, per l'appunto, numericamente inferiori rispetto al numero di famiglie.

In tale prospettiva, il dato criticamente valorizzato dall'appellante, ancorato al mero riferimento alle superfici utilizzate, appare dunque parziale e, complessivamente, fallace, posto che l'Amministrazione

ha inteso, come vale ribadire, utilizzare il più espressivo dato merceologico, al quale ha, di conserva, applicato, ai fini della implementazione del metodo tabellare normalizzato, i previsti coefficienti.

Per giunta, nel soppesare il peso della ripartizione dei costi, ha anche tenuto non implausibile conto dei maggiori costi (legati anche alla maggiore frequenza della raccolta e alle modalità del suo espletamento) delle utenze non domestiche.

4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che, in un quadro di complessiva razionalità programmatica, l'azione amministrativa si sia mantenuta nei limiti di una plausibile discrezionalità nella gestione delle tariffe, non suscettibile di censura in assenza di emergenti profili di illogicità od incongruenza.

Sotto distinto profilo, le complessive motivazioni emergono dal confronto con le complessive risultanze istruttorie.

L'appello deve, perciò, essere respinto.

La particolarità della vicenda giustifica l'integrale compensazione, tra le parti costituite, di spese e competenze di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Raffaele Prosperi, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Grasso**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Caringella**

**IL SEGRETARIO**