

L'approvazione della TARI in Sicilia

di Massimo Greco

La questione dell'organo comunale competente all'approvazione delle tariffe relative alla tassa per la gestione del servizio dei rifiuti rimane ancora oggi, pur in presenza del nuovo regime di prelievo TARI, parecchio controversa, attesa la nota diversità di vedute tra la giustizia tributaria (peraltro non omogenea) e la giustizia amministrativa. Il dato su cui concordano i due livelli della giurisprudenza è che in Sicilia il rinvio statico alla legge n. 142/90 operato con la legge regionale n. 48/91 comporta l'applicazione dell'art. 32, comma 2, lettera g) della citata legge n. 142/90, che attribuisce al Consiglio comunale la competenza in ordine alla *“istituzione e ordinamento dei tributi”*.

Prima, però, di andare frettolosamente a ripartire tra gli organi dell'Ente Comune le competenze in ordine all'approvazione delle tariffe della odierna TARI occorre munirsi metodologicamente di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'illustrata norma. Nel nostro ordinamento, infatti, la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione costituisce ormai un principio di carattere generale che trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione. La Corte Costituzionale ha affermato che *“nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione”*¹.

Se il citato limite costituzionale rileva per il legislatore, a fortiori risulta vincolata l'attività di rango sub-primario rappresentata dall'auto normazione del Comune. Pertanto, mentre l'art. 32 comma 2, lettera g) della citata legge n. 142/90 va letto ed applicato secondo questo postulato, le eventuali previsioni contenute negli Statuti e nei Regolamenti comunali che attribuiscono la generica, ed omni-comprensiva, competenza in ordine all'approvazione delle tariffe dei tributi locali in capo al Consiglio comunale, senza discriminare tra atti a contenuto regolamentare ed atti a contenuto gestionale, vanno disapplicati perché in contrasto con il citato principio costituzionale di separazione tra politica e amministrazione.

Da qui una prima ripartizione di competenze discrimina quindi gli atti cosiddetti d'impianto del tributo da quelli meramente esecutivo-gestionali. Solo per i primi è richiesto l'esercizio di quella funzione di indirizzo politico che correttamente il legislatore ha affidato alla cura dell'organo assembleare. Non potrebbe non essere così visto che si sta introducendo nell'ordinamento locale un nuovo regime di prelievo. L'impianto del tributo nell'ordinamento locale è un'attività complessa che consta di più atti e di più fasi e fra queste vi sono certamente l'approvazione del Regolamento che disciplina il tributo e l'approvazione del connesso Piano finanziario. Anche tali atti non possono non essere approvati dal Consiglio comunale, non solo perché trattasi formalmente di atti regolamentari e di programmazione finanziaria, ma perché in essi vengono fatte scelte che sottendono la citata funzione di indirizzo politico.

¹ Corte Cost. sent. n. 81/2013.

Nella fattispecie della novella TARI, i Consigli comunali sono stati chiamati, per l'anno d'imposta 2014, ad approvare il Regolamento attraverso il quale si sono stabiliti i criteri di determinazione delle tariffe, la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti, la individuazione di categorie di soggetti obbligati nonché la disciplina delle riduzioni, delle esenzioni e delle agevolazioni tariffarie. Inoltre, i medesimi Consigli comunali hanno contestualmente approvato le articolazioni tariffarie della TARI ed i connessi Piani finanziari. Quindi, la specifica approvazione delle tariffe della TARI non è stata curata dall'organo esecutivo/gestionale del Comune ma dal medesimo Consiglio comunale.

A parere di chi qui scrive, i Consigli comunali dei Comuni siciliani avrebbero dovuto esaurire la propria funzione di indirizzo politico nell'approvazione dei soli atti d'impianto del tributo, trattandosi di atti fondamentali pacificamente rientranti nel novero della *“istituzione e ordinamento dei tributi”*.

Non sfugge l'orientamento giurisprudenziale tributario², peraltro parecchio oscillante, che in numerosissime sentenze ha statuito la competenza del Consiglio comunale anche per l'approvazione delle tariffe della tassa sui rifiuti, ma tale indirizzo trovava correttamente fondamento nel diverso regime di prelievo rappresentato dalla TARSU in cui la percentuale minima di copertura del costo del servizio risultava fissata nel 50% (e nel 75% per i Comuni in dissesto). Spettava quindi necessariamente al Consiglio comunale, quale unico organo competente all'allocazione delle risorse finanziarie, la decisione se contribuire, e in che misura, al finanziamento del costo del servizio attraverso risorse proprie del bilancio, attesa la *“necessità di fare in modo che la prestazione tributaria imposta ai membri della collettività sia frutto di quella dialettica democratica che può essere dispiegata compiutamente solo nella sede assembleare, ove i rappresentanti del popolo (o della comunità locale di riferimento) possono liberamente confrontarsi. Siffatta modalità di esercizio della potestà impositiva richiede senz'altro la estrinsecazione delle dinamiche proprie del dibattito consiliare al fine di permettere ai rappresentanti del corpo elettorale locale di valutare appieno le conseguenze che un prelievo fiscale così concepito può provocare sulla comunità di riferimento e, più in specie, sugli utenti del servizio”*³.

Invero, in presenza di una tariffa della TARI che deve necessariamente coprire l'intero costo del servizio e nel contesto della quale le scelte più propriamente politiche sono state già fatte dal Consiglio comunale in sede di approvazione del Regolamento TARI e del connesso Piano finanziario, la mera approvazione dell'articolazione tariffaria, come condivisibilmente affermato dal CGA, *“sia in realtà un atto praticamente vincolato e scevro di quei momenti di discrezionalità che sono invece insiti nella regolamentazione del tributo e nella disciplina generale della tariffa (ad esempio individuazione di categorie di soggetti obbligati, fissazione di esenzioni o agevolazioni etc. espressamente riservata al Consiglio”*⁴.

Gli atti di articolazione tariffaria della TARI approvati da tutti i Consigli comunali appaiono pertanto viziati da incompetenza funzionale perché adottati da un organo – il Consiglio comunale – incompetente. Siffatta tipologia di atti non può che essere adottata dalla Dirigenza

² Fra le tante, Comm. Trib. Reg. Sicilia, sent. 39/30/12 del 28/02/2012.

³ Tar Puglia, Lecce, sez. I, 28/01/2010 sent. n. 328.

⁴ C.G.A. sent. n. 325/2013.

comunale ovvero, solo in subordine, dall'organo politico esecutivo in forza della nota competenza residuale del Sindaco ex art. 13 della l.r. n. 7/92 come confermato anche dal Giudice Tributario d'appello, secondo cui “ *il CGA si è da tempo orientato nel senso di escludere la competenza del Consiglio in ordine alla determinazione o revisione delle aliquote TARSU, in quanto atto sostanzialmente gestionale-applicativo rientrando in una disciplina di dettaglio e quindi non riconducibile tra gli atti di regolamentazione generale del tributo, di pertinenza del Consiglio comunale.*”⁵.

Né può avere alcuna rilevanza giuridica la previsione contenuta nell'art. 1, comma 683, della l. n. 147/2013, che individua espressamente in capo al Consiglio comunale detta competenza, atteso che, impregiudicati eventuali profili d'incostituzionalità della normativa statale per contrasto col citato principio costituzionale di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione, la Sicilia ha potestà legislativa esclusiva in materia di “*regime degli enti locali*” in forza dell'art. 14 dello Statuto siciliano. Peraltro, le disposizioni della legge finanziaria n. 147/2013 che si applicano anche alle Regioni ad autonomia differenziata sono quelle riferite ai principi di coordinamento della finanza pubblica e non anche quelle meramente organizzativo-ordinamentali.

1. Il Piano tecnico-economico e finanziario

Come già detto, i Consigli comunali sono stati altresì chiamati ad approvare i Piani finanziari, quali strumenti di programmazione presupposti all'articolazione tariffaria della TARI. Anche su questa questione si registra una confusione a volte solo terminologica, a volte anche funzionale, che finisce per inficiare la legittimità degli atti approvati sotto il profilo della incompetenza e del vizio di istruttoria.

Molti Consigli comunali hanno infatti ritenuto di approvare il Piano tecnico-economico-finanziario e non il solo Piano finanziario. Invero, in ordine all'approvazione di tali strumenti di programmazione è necessario rammentare che “*la riserva di competenza in favore del Consiglio comunale riguarda unicamente il Piano finanziario e non il Piano tecnico finanziario. Quest'ultimo infatti si distingue dal primo in quanto si traduce nella rappresentazione economica finanziaria del contratto di servizio esistente tra il Comune di Pietrasanta e la ERSU SPA il cui oggetto trova riferimento nella disciplina di servizi ulteriori rispetto a quello di raccolta e smaltimento dei rifiuti...*”⁶.

La novella disposizione, all'art. 1, comma 683, della legge n. 147/2013 così recita: “*Il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformita' 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, e le aliquote della TASI, in conformita' con i servizi e i costi individuati ai sensi della lettera b), numero 2), del comma 682 e possono essere differenziate in ragione del settore di attività nonche' della tipologia e della destinazione degli immobili*”. Il quadro normativo va però completato con le altre disposizioni ancora vigenti in materia. Infatti, ancorchè riferito alla TIA1, il

⁵ CTR Palermo, sent. n. 135/25/13 del 13/05/2013.

⁶ Tar Toscana, sent. n. 560/2014.

piano finanziario è quello prescritto dall'art. 49, comma 8, del d.lgs. n. 22/97, ai sensi del quale *“la tariffa è determinata dagli enti locali, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio”*. Negli stessi termini depono altresì il comma 1 dell'art. 3 del D.P.R. n. 158/99 a norma del quale è previsto letteralmente che *“Sulla basa del piano finanziario 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; nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 12, determina l'articolazione tariffaria”*.

Appare, *ictu oculi*, evidente che lo strumento di programmazione che nell'ambito della gestione integrata del servizio per ambito territoriale ottimale rimane in capo al Comune, e quindi al Consiglio comunale, è il solo Piano finanziario. Mentre rimane in capo all'Ente gestore del servizio la competenza in ordine all'approvazione del Piano tecnico-economico. Infatti, al punto 5 dell'art. 1 del Regolamento-tipo (per la determinazione della tariffa d'ambito provvisoria per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati) introdotto nell'ordinamento regionale attraverso l'Ordinanza commissariale del 08/08/2003, viene espressamente previsto che *“Ai fini della determinazione della tariffa, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 158/99, la società d'ambito, gestore del ciclo dei rifiuti urbani di cui all'art. 23 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni, approva il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani”*. Successivamente, il legislatore regionale, all'art. 10 della l.r. n. 9/2010, ha sostanzialmente positivizzato la su citata impostazione, prescrivendo alle, non ancora operative, società di regolamentazione dei rifiuti (S.R.R.), l'adozione del “piano d'ambito” e del relativo “piano economico-finanziario”. Il comma 6 di detto articolo dispone inoltre che: *“le previsioni contenute nel piano d'ambito sono vincolanti per gli enti soci, nonché per i soggetti che ottengano l'affidamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti”*.

Nella medesima direzione si registra un orientamento della giurisprudenza tributaria, che sulla specifica questione si è già espressa in questi termini: *“Poiché per il territorio della provincia di Enna è stata investita la società <<ATO ENNAEUNO S.P.A.>>, ed oggi da Sicilia Ambiente S.P.A. quale soggetto gestore del ciclo dei rifiuti, alla stessa spetta la competenza ad approvare e presentare tale <<piano>>”*⁷. Anche la giurisprudenza amministrativa sembra confermare tale indirizzo, affermando che: *“invero l'art. 49 comma 8 d.lgs. 22/97 impone ai Comuni – ai fini della determinazione della tariffa – di tenere conto del piano finanziario redatto dalla società d'ambito, senza che ciò valga, tuttavia, a stravolgere l'ambito delle rispettive competenze”*⁸.

Ma vi è di più, per lo specifico caso della novella TARI, la Corte dei Conti, nel rispondere ad un quesito posto dal Comune di Mirandola in ordine alla possibilità di fare approvare dal Comune il Piano economico-finanziario, previsto dall'art. 1, comma 683, della l. n. 147/2014, non ancora approvato dall'ATO per inerzia, ha così risposto: *“La lettura del dato normativo conferma che l'Agenzia sia ex lege intestataria, altresì, della funzione di approvazione del piano economico-finanziario (art. 7, comma 5), così come non pare revocabile in dubbio la natura di ente locale dell'Agenzia stessa.... A volere tacere d'altro, risulta, prima facie, impraticabile, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'esercizio di una funzione ex lege intestata ad un Ente pubblico (l'Agenzia), l'assimilazione dell'inerzia nell'esercizio di una competenza alla mancata costituzione dell'ente stesso e, conseguenzialmente, all'intestazione della funzione. Nell'un caso, infatti, si*

⁷ Comm. Trib. Prov. di Enna, sent. n. 102/3/09 del 11/05/2009.

⁸ Tar Palermo, sez. I°, sent. n. 2290/2007.

*altera l'ordine delle competenze attribuite ex lege, nell'altro, al contrario, questa ipotesi non si configura, proprio perché mancando il soggetto giuridico non vi può essere l'intestazione della funzione che, allo stato, risulta ad esso non attribuita"*⁹.

Pertanto, poiché il citato Piano tecnico-economico-finanziario, quale atto presupposto all'articolazione tariffaria della TARI, è stato spesso approvato da un organo incompetente, lo stesso è affetto da nullità per difetto assoluto di competenza. Il fatto che, in alcuni casi, il costo del servizio individuato ed approvato dai Consigli comunali sia inferiore a quello determinato dal soggetto gestore non impallidisce l'interesse pubblico da far valere in autotutela per eliminare il vizio di istruttoria, atteso che la correttezza del procedimento di formazione della pretesa erariale esige il rispetto della sequenza ordinata degli atti, perché sia garantito ai contribuenti *"un efficace esercizio del diritto di difesa"*¹⁰, e considerato altresì che *"la carenza di motivazione e di istruttoria che non consente di comprendere l'iter logico seguito per la determinazione delle tariffe costituisce motivo di illegittimità"*¹¹.

Il costo necessario per assicurare alla comunità amministrata il servizio integrato di raccolta e gestione dei rifiuti è infatti remunerato dai contribuenti attraverso l'imposizione tributaria della TARI. Appare quindi evidente che l'ammontare dell'articolazione tariffaria, la cui competenza rimane in capo ai Comuni, risente inevitabilmente del costo complessivo del servizio, secondo un'impostazione che è quella della unicità della gestione integrata per ambito territoriale ottimale.

Secondo questa impostazione, infatti, la partecipazione obbligatoria degli Enti locali impedisce al singolo Comune di non aderire al modello associativo. Ora, mentre la mancata adozione del piano d'ambito prescritto dall'art. 10 della l.r. n.9/2010 non preclude alla società d'ambito di pretendere dai propri Comuni soci l'approvazione di un'articolazione tariffaria TARI coerente e conforme con il sistema di gestione integrata dei rifiuti, i medesimi Comuni non possono ritenersi svincolati dalle esigenze sussidiarie richieste dalle normative vigenti in materia al fine di contribuire, quota parte, ad assicurare la copertura integrale del servizio, *"...in quanto ciò porrebbe l'ente locale al di fuori del sistema che vuole l'instaurazione del servizio idrico integrato"*¹². Né, tanto meno, è ipotizzabile una gestione autonoma del servizio di raccolta dei rifiuti ad opera del Comune socio della società d'ambito, ponendosi in manifesto contrasto col principio della unicità della gestione integrata dei rifiuti previsto dall'art. 200, comma primo, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui la gestione dei rifiuti urbani è organizzata, fra l'altro, sulla base del criterio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti¹³. Peraltro, tale principio è stato recepito anche dal legislatore siciliano con la l.r. n. 9/2010.

Attraverso il modello di gestione integrata del servizio, il legislatore ha, in altri termini, differenziato l'aspetto della gestione del servizio (affidato alle società d'ambito) dalle altre

⁹ Corte Conti Sez. Reg.le di Contr. per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 125/2014/par.

¹⁰ Corte Cass. sent. n. 16412 del 25/07/2007.

¹¹ Tar Lombardia, Milano, sez. I°, 10/06/1998, n. 1430; Cons. Stato, sent. 03/08/2004, n. 5438.

¹² Il principio affermato dal Cons. di Stato con sent. n. 4901 del 01/09/2011 si riferisce al sistema integrato del servizio idrico la cui logica associativa per ambito territoriale ottimale risulta analoga al sistema integrato per la gestione dei rifiuti.

¹³ Tale principio è stato confermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 373/2010.

competenze relative alla determinazione delle tariffe, che permangono in capo all'ente Comune. In tale nuovo contesto procedimentale l'anello di congiunzione è rappresentato dal "Piano economico-finanziario". Orbene, ammesso che il Comune risulti competente anche per l'approvazione del Piano tecnico-economico-finanziario, il Consiglio comunale non sembra abilitato ad adottare un'articolazione tariffaria che non tenga conto del Piano economico e finanziario indicato dalla società d'ambito, sia per rispetto formale delle su citate disposizioni di legge sia per fatti riconducibili ad esigenze istruttorie sottese alle determinazioni di siffatta tipologia di atti amministrativi. Infatti, anche a prescindere dall'individuazione dell'organo competente, l'adozione di un'adeguata programmazione economica e finanziaria del servizio rappresenta il presupposto tecnico indispensabile per una corretta allocazione previsionale delle risorse finanziarie da esigere attraverso lo strumento dell'imposizione tributaria, pena l'inevitabile scivolamento della scelta politico-amministrativa, curata dal Consiglio comunale, verso l'arbitrarietà più assoluta.

Se il mancato rispetto della richiesta "coerenza" tra pianificazione d'ambito ed articolazione tariffaria evidenzia un fisiologico deficit istruttorio, tale vizio di legittimità dell'articolazione tariffaria della TARI contamina inevitabilmente l'atto amministrativo anche sul piano più propriamente motivazionale, e ciò, come già detto, a prescindere dal fatto che in alcuni casi il costo del servizio individuato dai Comuni risulti essere inferiore a quello individuato dall'Ente gestore del servizio. Viene infatti avvalorata l'impressione di una sostanziale arbitrarietà nella determinazione dell'articolazione tariffaria globale, nonché di casualità nella ripartizione del carico tra le diverse categoria di utenza, l'una e l'altra ispirate solamente a mere esigenze di cassa.

Invero, i principi di "sussidiarietà" e "conformità", così come argomentati, sono quindi alla base del ragionamento secondo cui i singoli Comuni possono stabilire autonomamente solo l'articolazione tariffaria della TARI ma non anche il relativo costo del servizio, trattandosi di una specifica competenza demandata alla società d'ambito di cui il Comune socio fa parte per obbligo di legge. Infatti come già evidenziato, la TARI è approvata dall'ente locale sulla base del "Piano economico-finanziario" adottato dalla società d'ambito. Ne consegue che, laddove la normativa vigente conferisce al Consiglio comunale il potere di determinare le tariffe della TARI, certamente attribuisce nel contempo anche il potere di non approvarle, ma s'intende che la disapprovazione può ammettersi solo in presenza di vizi di legittimità del "Piano d'ambito" o del "Piano tecnico-economico-finanziario" che portano comunque al riesame dell'atto e non può in alcun caso riferirsi al merito delle decisioni inerenti la gestione del servizio integrato dei rifiuti, essendo questo riservato per legge alla società d'ambito (domani S.R.R.) e agli organi della medesima. Ove, infatti, si consentisse la disapprovazione per ragioni di merito, si attribuirebbe ad ogni organo consiliare il potere di veto sulle determinazioni assunte dall'Ente gestore, così dandosi ingresso ad una sorta di parziale cogestione del sistema integrato dei rifiuti che - dato il numero dei Comuni costituenti l'ambito territoriale e la mutevolezza della maggioranze politiche che li governano - renderebbe di fatto impossibile la gestione unitaria e in ambito sovra-comunale della gestione dei rifiuti così vanificando gli obiettivi della legge.