

Pubblicato il 26/03/2018

N. 00112/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00221/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 221 del 2017, proposto da:
Luigi Febo, Marco Filippo Di Giovanni, Marco Di Gregorio,
Luciano Di Tizio, Pietro Diego Ferrara, Anna Teresa Giammarino,
Enrico Raimondi, Alessio Di Iorio, Alessandro Marzoli, Chiara
Zappalorto, Rolando Bascelli, rappresentati e difesi dall'avvocato
Francesco Paolo Febbo, con domicilio eletto presso il suo studio in
Pescara, viale Bovio 385;

contro

Comune di Chieti, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Morgione, Patrizia
Tracanna, domiciliato ex art. 25 cpa presso Segreteria Tar Abruzzo
in Pescara, via A. Lo Feudo 1;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia, della delibera di Consiglio Comunale n. 230 del 31.03.2017, pubblicata nell'Albo Pretorio del Comune di Chieti dal 20.04.2017 al 05.05.2017, avente ad oggetto: "Imposta unica comunale - tassa sui rifiuti TARI. Approvazione piano finanziario tariffe per l'anno 2017" e dei suoi relativi allegati nonché di ogni atto connesso, presupposto o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2018 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi l'avv. Francesco Paolo Febbo per le parti ricorrenti e l'avv. Patrizia Tracanna per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, consiglieri comunali del Comune di Chieti, impugnano la delibera n. 230 del 31.03.2017 con cui il Consiglio Comunale ha approvato il “*piano finanziario tariffe per l'anno 2017*” relativo alla TARI (tassa sui rifiuti), denunciando che detto provvedimento sarebbe stato esaminato e approvato in mancanza della relazione illustrativa prevista dall'articolo 8 comma 3 del DPR n. 158/1999 – *Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani* – in base al quale il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani “*deve essere corredato da una relazione nella quale sono indicati ... 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?

Tale mancanza avrebbe di fatto leso lo *ius ad officium* dei consiglieri impedendo loro di avere “*piena contezza e cognizione di aspetti rilevanti e fondamentali del piano stesso*” e pregiudicando, quindi, la loro attività in sede di esame e di voto del piano finanziario.

I ricorrenti denunciano, inoltre, che il piano finanziario approvato con la delibera impugnata consterebbe solo di una serie di “*schemi/prospetti sintetici con elencazioni di cifre, percentuali e somme*” che non sarebbero rispondenti ai requisiti minimi e sufficienti di legittimità dello stesso e che non fornirebbero alcuna motivazione in merito ai significativi aumenti delle tariffe TARI rispetto a quelle dell'anno precedente (gli scostamenti avrebbero dovuto essere espressamente indicati e motivati nella relazione mancante ai sensi dell'articolo 8 comma 3 del citato DPR n. 158/1999).

Lamentano altresì l'erroneità dell'ammontare delle tariffe come determinate nel provvedimento impugnato perché vi sarebbe stato un errore nel calcolo delle parti variabili delle stesse che, pertanto, risulterebbero completamente diverse rispetto a quelle che si otterrebbero applicando il sistema di calcolo prescritto dagli articoli 1 e 2 del D.P.R. 158/1999.

Sostengono, inoltre, che il piano finanziario non sarebbe stato posto in essere dal soggetto a ciò preposto dalla legge - il gestore del ciclo dei rifiuti urbani – che nel caso di specie sarebbe il Comune di Chieti, ma dalla Teate Servizi srl che per quanto “*ente strumentale*” del Comune sarebbe comunque “*esterno allo stesso*” e quindi incompetente rispetto alla redazione del detto piano.

Inoltre la TARI, quale componente della I.U.C. (imposta unica comunale), sarebbe disciplinata da regolamento del Comune di Chieti approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 701 del 05.09.2014 nel quale sono previste esenzioni e agevolazioni per i contribuenti che abbiano determinati requisiti di reddito attestati dall'ISEE; i ricorrenti denunciano in proposito che gli indicatori fatti propri dal Comune di Chieti *“per l'applicazione dell'ISEE ai servizi ed alle prestazioni agevolate comunali?”* risalirebbero al 2010 e non sarebbero stati aggiornati alla luce del D.P.C.M. n. 159/2013, e delle successive D.G.R. n. 552/P e n. 726 del 2016 che ne hanno recepito la disciplina.

Infine si denuncia che con la delibera impugnata l'Amministrazione avrebbe violato il T.U. sull'ordinamento degli Enti Locali ponendo debiti fuori bilancio *“a carico della collettività”* mediante una tariffa che serve per finanziare un servizio, e non invece *“a carico della fiscalità generale”*, che risponde ad altri criteri di imputazione, come sarebbe dovuto avvenire ai sensi dell'articolo 194 del D.lgs. n. 267/2000.

Si è costituito il Comune di Chieti eccependo in via pregiudiziale il difetto di legittimazione dei ricorrenti i quali non avrebbero *“un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'organismo del quale fanno parte salvo che risulti lesa la loro sfera giuridica in conseguenza della modifica della composizione o del funzionamento dell'organo consiliare”* e comunque solo quando *“risultino lesi in maniera diretta i loro diritti all'ufficio ovvero le loro prerogative di consiglieri in modo tale da compromettere il corretto esercizio del loro mandato”*; nel caso di specie non vi sarebbe stata alcuna lesione delle prerogative consiliari perché la delibera sarebbe stata esaminata sia dalla prima commissione consiliare, della quale facevano parte anche alcuni degli odierni

ricorrenti (senza che questi sollevassero la mancanza della relazione), sia dal Consiglio Comunale che al termine della discussione l'ha votata (votazione cui hanno partecipato anche alcuni dei ricorrenti); e perché la relazione di cui si lamenta la mancanza sarebbe stata *“inserita nel fascicolo del provvedimento consiliare che peraltro aveva già ricevuto il parere favorevole dell'Organo di revisione Contabile”*.

Il Comune ritiene inammissibile anche l'impugnativa proposta dai ricorrenti nella sola qualità di cittadini residenti e contribuenti nel Comune di Chieti in quanto il ricorso giurisdizionale non potrebbe essere utilizzato come un'azione popolare e mancherebbe la posizione giuridica soggettiva qualificata e differenziata che fonda l'interesse ad agire in giudizio.

Il ricorso sarebbe inoltre tardivo quanto alle azioni proposte dai Consiglieri presenti alla votazione, mentre sarebbe inammissibile per difetto di interesse per quelli assenti al voto.

L'Amministrazione sostiene comunque che i contenuti propri della relazione, compresi gli scostamenti delle tariffe rispetto all'anno precedente, sarebbero sostanzialmente rinvenibili nel piano finanziario e che pertanto esso non potrebbe essere inficiato dalla mancanza solo formale della medesima relazione.

Riguardo alla erronità nel calcolo delle tariffe, inoltre, il Comune ribadisce che esse sono state determinate secondo il metodo normalizzato di cui al DPR 158/99; e rispetto alla redazione del piano da parte di soggetto “terzo” e incompetente sostiene che la Teate servizi srl, in quanto *“società partecipata integralmente dall'Ente stesso”* che provvede *“alla riscossione di tutte le entrate comunali”*, non può essere qualificata come soggetto estraneo.

Infine, la resistente sostiene che per quanto attiene alle riduzioni e alle agevolazioni tariffarie da commisurarsi in base all'ISEE il Comune ha la facoltà e non l'obbligo di prevederle e, comunque, che la disciplina regolamentare è stata formalmente adeguata ai parametri previsti dal DPCM n. 159/2003 con delibera del Consiglio Comunale n. 273/2017.

All'udienza del 23 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Preliminarmente il Comune resistente evidenzia che il ricorso sarebbe tardivo per i Consiglieri che hanno votato contro la deliberazione del Consiglio comunale mentre sarebbe inammissibile per quelli che non hanno partecipato alla seduta o che si sono allontanati al momento del voto.

Con riferimento a tale questione, il Collegio rileva che per sia per i consiglieri presenti al voto sia per quelli assenti il termine decorre sempre dalla scadenza del termine di pubblicazione, non valendo per la natura dell'atto in questione la decorrenza dal momento della piena conoscenza dello stesso.

Ciò in virtù del tenore letterale dell'articolo 41 cpa, a mente del quale per gli atti per i quali non è prevista la notifica individuale il termine decorre comunque dal momento della scadenza del termine di pubblicazione: *“ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge”*.

Quanto ai Consiglieri presenti alla discussione ma assenti al momento del voto e a quelli assenti anche alla discussione, il Comune non distingue affatto le posizioni tra loro.

In ogni caso, il Collegio rileva che, per quanto riguarda i Consiglieri presenti alla discussione ma che si sono assentati al momento del voto, è evidente che permane il loro interesse all'impugnazione, atteso che la lesione del munus si è verificata al momento della discussione allorché non sono stati presentati al Consesso tutti i documenti necessari.

Tale lesione può dirsi inesistente solo per i Consiglieri assenti alla discussione, i quali tuttavia, per quanto si dirà più avanti, sono comunque legittimati ad agire in virtù della loro qualifica residuale (ma nel più sta il meno) di cittadini contribuenti del Comune di Chieti, che si desume dalle proprie residenze anagrafiche.

Per il Comune resistente sarebbe viceversa inammissibile il ricorso di quanti agiscono come semplici cittadini contribuenti.

Anche tale assunto non è condiviso dal Collegio, atteso che i cittadini residenti nel Comune in quanto utenti del servizio sono i naturali e immediati destinatari delle delibera di determinazione dei costi del servizio e delle conseguenti tariffe che ricadono su di essi (cfr. Tar Lecce 1275 del 2017), quindi appare evidente una loro legittimazione, specie allorché, come nel caso in esame, con le delibere gravate sia stato inasprito il carico tributario nei confronti dei medesimi utenti (cfr. in senso conforme Tar Latina n. 1 del 2017).

Difatti a mente dell'articolo 8 del dpr 158 del 1999 la tariffa viene determinata proprio sulla base del piano finanziario che nel caso di specie si assume illegittimamente approvato dall'Ente locale resistente.

In ogni caso, per l'Amministrazione, il ricorso non sarebbe ammissibile quanto ai Consiglieri di minoranza, che non potrebbero impugnare le delibere dell'organo cui appartengono.

Quanto a tale ultimo profilo, come noto, è costantemente affermato in giurisprudenza che il giudizio dinanzi al giudice amministrativo di regola non è aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive e che, quindi, i conflitti interorganici, all'interno di uno stesso ente, trovano composizione solo in via amministrativa; ma è altrettanto pacifico che il ricorso di singoli consiglieri (in particolare, contro l'Amministrazione di appartenenza) è ammissibile ogni qualvolta vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere (cfr, ex multis, Tar Palermo, 783 del 2009; C.d.S.7122 del 2005; C.d.S. 358 del 2001).

Ed è ciò che è avvenuto nel caso di specie come si illustrerà nell'esame delle censure nel merito.

Nel merito, il ricorso è fondato.

In sostanza, i Consiglieri comunali ricorrenti ritengono di essere stati lesi nell'esercizio delle prerogative del loro ufficio, poiché la proposta di delibera, poi approvata dal Consiglio Comunale, era priva della "relazione al piano finanziario", richiesta dalla legge (art.8, comma 3, DPR n.158/1999).

Secondo il Comune resistente tuttavia tale Relazione, vistata dal Collegio dei Revisori dei Conti, era stata regolarmente inserita nel fascicolo della proposta di delibera da sottoporre all'esame del Consiglio Comunale e depositata in Segreteria per la visione ed estrazione di copie da parte dei singoli Consiglieri.

Con ciò il Comune ritiene di aver adempiuto a quanto previsto dall'art. 48 del "Regolamento per il Funzionamento del Consiglio Comunale" (Delibera CC 399/2004) secondo cui *"3. I partiti di delibera e la documentazione relativa alle pratiche da trattare devono essere messe a disposizione dei Consiglieri comunali da parte dei Settori proponenti almeno quattro giorni prima della seduta nel caso di sessioni ordinarie, almeno due giorni prima nel caso di sessioni straordinarie e almeno dodici ore prima nel caso di eccezionale urgenza."*

Inoltre, rileva sempre il Comune resistente, secondo la giurisprudenza non costituirebbe lesione delle prerogative inerenti l'ufficio di consigliere comunale l'omissione o il ritardo nel fornire ai consiglieri la copia di atti presupposti ad una proposta di delibera.

Con riferimento a quest'ultima affermazione - che influisce, come evidenziato, anche sulla questione di rito della legittimazione a ricorrere nel caso di specie dei Consiglieri di minoranza - il Collegio osserva che secondo consolidata giurisprudenza il singolo Consigliere comunale di minoranza è legittimato ad agire nei confronti dell'Ente a cui appartiene nell'ipotesi in cui i vizi denunciati si sostanzino nella lesione del diritto all'ufficio, e ciò si verifica proprio con riguardo a profili impeditivi o lesivi dell'esercizio delle funzioni esercitate (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2014 n. 3446; id., sez. VI, 7 febbraio 2014 n. 593); e tra tali profili, in via esemplificativa, la giurisprudenza elenca quelli che attengono: a) alle erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) alla violazione dell'ordine del giorno; c) all'inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare; d) più in generale, alla preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico

rivestito (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 593; T.A.R. Torino, sentenza n. 1707 del 2015).

Il mancato deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare rientra quindi a pieno titolo tra i vizi lesivi del pieno e informato esercizio delle funzioni dei singoli consiglieri.

Il Collegio ritiene che la completezza della documentazione riguardi soprattutto le proposte di delibera e quindi ci si debba riferire alla documentazione allegata a esse nel momento in cui vengono sottoposte al vaglio e al voto consiliare.

La possibilità dei consiglieri di accedere a tale documentazione qualche giorno prima delle votazioni, tramite la segreteria, riguarda viceversa l'accesso dei consiglieri comunali e la possibilità dei medesimi di prendere piena cognizione delle pratiche che saranno trattate nelle successive riunioni; viceversa la completezza della documentazione da allegare a corredo delle proposte di delibera attiene al corretto e consapevole esercizio del voto nel momento in cui esso viene esercitato, senza sorprese e con immediata e contemporanea presenza di tutti gli elementi per decidere.

Nel caso di specie, in ragione della mancanza, nella documentazione allegata alla proposta di deliberazione, della relazione prescritta dall'articolo 8, comma 3 del D.P.R. n. 158/1999, sussiste la lesione dello "*ius ad officium*" lamentata dai ricorrenti, in qualità di consiglieri comunali.

E in proposito appare irrilevante che la relazione sia stata esaminata dalla prima commissione consiliare nonché vistata dall'organo revisore, data la diversa natura e il diverso ruolo di questi rispetto a quello del Consiglio Comunale che è organo esponentiale della

collettività locale con proprie tipiche funzioni e si compone di tutti i consiglieri eletti che devono, appunto tutti, essere messi nella condizione di svolgere il proprio ruolo elettivo con piena consapevolezza.

Inoltre, la sede naturale per l'esame delle proposte di deliberazione è appunto quella delle sedute assembleari e i contenuti prescritti dall'art. 8, comma 3 del D.P.R. n. 158/1999 avrebbero dovuto essere oggetto della proposta di delibera in modo che su di essi si sarebbe potuto svolgere il dibattito consiliare (cfr TAR Latina, sez. I, n. 1/2017).

A tal proposito, l'articolo 8 cit. prescrive che il piano finanziario deve comprendere: *“a) il programma degli interventi necessari; b) il piano finanziario degli investimenti; c) la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi; d) le risorse finanziarie necessarie; e) relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti”*; aggiungendo che al piano medesimo debba essere allegata una relazione *“nella quale sono indicati: 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”*.

La legge in sostanza prescrive che il Consiglio comunale approvi un piano con allegata relazione che deve avere obbligatoriamente i contenuti minimi indicati nell'articolo 8; questi contenuti devono costituire l'immediato oggetto delle delibera, in modo che su questi contenuti possa svolgersi in modo compiuto e consapevole il dibattito consiliare.

Circostanza che nel caso di specie non si è verificata appunto perché mancava tale relazione e i contenuti di essa non sono neanche rinvenibili all'interno del piano finanziario approvato, di cui all'allegato A della delibera impugnata, che riporta solo dati e cifre contabili.

L'accoglimento di tale censura invalida interamente la delibera approvata e quindi ha carattere assorbente rispetto agli altri motivi di ricorso.

Le spese possono essere compensate in ragione della particolarità della questione affrontata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Tramaglini, Presidente

Renata Emma Ianigro, Consigliere

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Massimiliano Balloriani

IL PRESIDENTE
Alberto Tramaglini

IL SEGRETARIO