Pubblicato il 08/01/2024

N. 00271/2024REG.PROV.COLL.
N. 06508/2018 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 6508 del 2018, proposto dal Comune di Casamassima, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vito Aurelio Pappalepore, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Pappalepore in Roma, via Guglielmo Calderini, n. 68,

contro

i signori Pierfrancesco Fais, Manuela Palmi e Teresa Argentina, rappresentati e difesi dall'avvocato Anna Catacchio, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;

il signor Giacomo Nanna, non costituito in giudizio;

nei confronti

di Cns-Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. in proprio e quale Mandataria Rti, Ambito di Raccolta Ottimale Bari 5, Rti Cns - Cogeir Costruzioni e Gestioni S.r.l., Rti Impresa del Fiume S.p.a., non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia, Sezione II, n. 869 del 13 giugno 2018, resa *inter partes*, concernente la quantificazione dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei signori Pierfrancesco Fais, Manuela Palmi e Teresa Argentina;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 24 ottobre 2023 il consigliere Giovanni Sabbato e uditi per le parti gli avvocati Pappalepore V. A. e Catacchio A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso numero di registro generale 754 del 2017, proposto innanzi al T.A.R. per la Puglia, i signori Pierfrancesco Fais, Giacomo Nanna, Manuela Palmi e Teresa Argentina avevano chiesto l'annullamento dei seguenti atti:

a) della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 24 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile 2017 di approvazione del "*Piano economico finanziario - TARI 2017*", nonché degli allegati piano finanziario - TARI, relazione al piano finanziario Tari 2017 (Allegato A e Allegato B), quali parte integrante e sostanziale della detta delibera;

b) della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 26 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile 2017, avente ad oggetto "*Imposta Unica Comunale (I.U.C.). Approvazione delle tariffe per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI) - Anno 2017*", nonché dell'allegato prospetto quale parte integrante e sostanziale;

c) della delibera del Consiglio del Comune di Casamassima n. 25 del 29 marzo 2017, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 7 aprile 2017 al 23 aprile

2017, avente ad oggetto "*Regolamento comunale per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI). Modifiche*", nonché dell'allegata modifica dell'art. 21 del detto regolamento, quale parte integrante e sostanziale;

d) della determinazione n. 518 del 14 aprile 2017 del responsabile del Servizio di gestione economico-finanziaria del Comune di Casamassima, pubblicata all'Albo Pretorio comunale dal 14 aprile 2017 al 29 aprile 2017, recante "*Approvazione lista carico TARI - Esercizio 2017*".

2. A sostegno del ricorso avevano dedotto quanto segue:

I) Violazione ed omessa applicazione degli artt. 1 e ss. -metodo normalizzato e tariffa-, dell'art. 8 - piano finanziario- e dell'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione e omessa applicazione dell'art. 11 del "*Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)*" del Comune di Casamassima. Violazione dei principi generali di buon andamento, efficienza, efficacia, trasparenza, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione dei principi generali in materia di bilancio, applicabili in materia. Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria, carenza assoluta di motivazione, perplessità.

I ricorrenti lamentavano che – sebbene, ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. d), del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, la relazione al piano finanziario dovesse contenere l'indicazione degli scostamenti che si fossero eventualmente verificati e le relative motivazioni rispetto agli omologhi dati del piano dell'anno precedente – la relazione al piano del 2017 non avrebbe indicato sia il dato relativo ai costi del piano finanziario 2016 sia quello afferente ai costi effettivamente sostenuti nell'anno 2016 né, infine, vi sarebbe traccia dell'applicazione della formula di calcolo per la determinazione delle tariffe, incentrata sui costi sostenuti nell'anno precedente, prevista dall'allegato 1 del d.P.R. n. 158/1999. Dall'omessa indicazione degli scostamenti concretamente verificatisi rispetto all'anno

precedente sarebbe derivata l'omessa motivazione degli stessi, non rinvenibile nella laconica affermazione di "*un costo per la gestione del servizio sicuramente superiore rispetto a quello sostenuto in passato*". Non vi sarebbe, inoltre, la stima del vantaggio economico conseguente alla riduzione degli oneri di smaltimento rispetto ai costi complessivi del nuovo servizio comparati con quelli dell'anno precedente.

II) Violazione ed omessa applicazione degli artt. 1 e ss. -metodo normalizzato e tariffa-, dell'art. 8 -piano finanziario- e dell'allegato 1 del d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione ed omessa applicazione dell'art. 11 del "*Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)*" del Comune di Casamassima. In particolare, i ricorrenti censuravano la relazione al piano finanziario nella quale si dava atto che il Comune non disponeva di un centro comunale di raccolta presso cui conferire le frazioni valorizzabili dei rifiuti; il piano ciononostante avrebbe evidenziato un costo di € 54.309,93 per realizzarlo; lamentavano che non sarebbero state esposte le entrate derivanti dal reimpiego dei rifiuti, da detrarre ai costi di trattamento e riciclo, sul presupposto dell'inesistenza di un dato storico di riferimento, benché il Comune nell'anno precedente avesse conseguito delle entrate a detto titolo e disponesse pertanto di dati comparativi.

III) Violazione e omessa applicazione degli artt. 1 e ss., dell'art. 8 e dell'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1999, n. 158, nonché delle norme istitutive della TARI che li richiamano, in particolare l'art. 1, commi 651 e 683, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014). Violazione ed omessa applicazione dell'art. 11 del "*Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI)*" del Comune di Casamassima. Violazione ed omessa applicazione dell'art. 14, comma 16, del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011. I ricorrenti evidenziavano che nel prospetto riassuntivo del

piano finanziario, ma non nella relazione, era indicata la voce Minori entrate per riduzioni € 355.000,00 il cui onere era ripartito fra i contribuenti e imputato per € 346.000,00 alle "*utenze fuori zona di raccolta*", nonostante si fosse dato atto che il servizio di raccolta porta a porta copriva tutto il territorio; dette riduzioni avrebbero poi trovato copertura normativa nella modifica dell'art. 21 del regolamento con delibera n. 25/2017 che, in luogo della riduzione della tariffa in ragione della distanza dal centro di raccolta, aveva introdotto la riduzione del 60% per tutte le utenze, domestiche e non domestiche, non servite, ossia non raggiunte dal sistema di raccolta dei rifiuti urbani.

IV) Illegittimità in via derivata della delibera del Consiglio Comunale di Casamassima n. 26/2017 di "*Approvazione delle tariffe per l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI) - Anno 2017*". I ricorrenti lamentavano l'illegittimità derivata della delibera consiliare n. 26/2017, la quale aveva approvato le tariffe per l'applicazione della Tari 2017 sul necessario presupposto della previa approvazione del piano finanziario i cui vizi di legittimità ad essa si sarebbero perciò estesi.

V) Illegittimità in via derivata della determinazione dirigenziale del Comune di Casamassima n. 518/2017 di "*Approvazione lista carico TARI - Esercizio 2017*" e, in via propria, per violazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, dei principi generali di buon andamento e trasparenza nell'azione amministrativa ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione. Evidenziavano, infine, che i vizi dedotti nei precedenti motivi in diritto avrebbero avuto effetti invalidanti, in via derivata, sulla determinazione comunale di approvazione della lista carico TARI - Esercizio 2017.

3. Costituitasi l'Amministrazione in resistenza, eccependo svariati profili di illegittimità del ricorso introduttivo, nonché il gestore del servizio CNS Società Cooperativa, il quale eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva, il Tribunale adìto, Sezione Seconda, ha così deciso il gravame al suo esame:

- disponeva l'estromissione dal giudizio della Società cooperativa "Consorzio Nazionale Servizi" (questo capo della sentenza non è stato impugnato ed è pertanto passato in giudicato);

- accoglieva il ricorso nei termini di cui in motivazione.

- condannava il Comune di Casamassima al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle spese di giudizio che liquidava in € 2.000,00, oltre accessori di legge.

4. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che:

- il ricorso non concerneva il rapporto fra la società aggiudicataria del servizio e il Comune;

- alla luce della normativa vigente in materia, volta a disciplinare il contenuto e la motivazione del PEF, il PEF 2017 e l'allegata relazione non evidenziavano né giustificavano il costo del servizio preventivato per un importo maggiore rispetto all'anno precedente, ma si limitavano ad affermare che esso era aumentato. Risultava, in particolare, omessa l'analisi comparativa dei costi, la quale rappresenta una fase necessaria del processo di pianificazione;

- alcune voci di costo esposte nel PEF non rientravano fra i costi menzionati nell'allegato 1, punto 1, del D.P.R. n. 158 del 1999 e che, in particolare, il costo di realizzazione del centro comunale di raccolta era una spesa d'investimento in conto capitale non riconducibile ai costi tipici indicati nel citato allegato 1;

- la realizzazione dell'impianto e il relativo impegno di spesa non risultavano approvati con formale delibera, l'esposizione nel piano della relativa spesa sarebbe stata priva di titolo, come pure le riduzioni della tariffa per le aree non servite, con conseguente maggiore tariffa per le aree servite;

- appariva ingiustificata la mancata esposizione del valore economico derivante dal recupero dei rifiuti riciclabili in considerazione del fatto che, nella precedente gestione, nonostante la mancanza di un centro di raccolta locale, per tale voce il PEF evidenziava un'entrata pari a € 43.286,63.

5. Avverso tale pronuncia il Comune di Casamassima ha interposto appello, notificato e depositato il 2 agosto 2018, lamentando, attraverso sei motivi di

gravame (pagine 4 – 20), quanto di seguito sintetizzato:

I) avrebbe errato il Tribunale nell'estromettere dal giudizio l'operatore economico affidatario del servizio di igiene urbana, la cui legittimazione emergerebbe dal contratto di appalto rep. n. 1519 del 15 giugno 2016, che prevedeva una serie di prescrizioni tecniche ed economico-finanziarie, tra cui anche l'obbligo per il gestore di elaborare e trasmettere il Piano Economico Finanziario per la gestione integrata del servizio. L'appellante ha riproposto altresì le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado: *in primis*, lamenta la mancata impugnazione del piano industriale per la gestione associata dei rifiuti dell'A.R.O. BA/5, non avendo il primo giudice tenuto conto che la TARI 2017 costituisce diretta conseguenza di tale atto, tramite il quale sono state effettuate indagini sul servizio di igiene urbana e determinati i flussi di rifiuti attesi negli anni successivi. Ha ribadito, inoltre, che la potenziale non omogeneità della consistenza numerica del nucleo familiare dei ricorrenti in prime cure ingenera conflitto di interessi potenziale tra gli stessi;

II) sussisterebbe, ad avviso dell'appellante, la carenza di interesse determinata dalla natura vincolata degli atti gravati, rispondenti al modello legale di cui all'art. 8 del citato DPR 158/99. Il primo giudice non avrebbe considerato che dall'impugnativa degli atti non deriva alcuna concreta e diretta ricaduta sui singoli ricorrenti atteso che, per costanti principi giurisprudenziali, la TARI riveste natura tributaria quale entrata pubblica costituente "tassa di scopo", che mira a fronteggiare una spesa di carattere generale, con ripartizione dell'onere sulle categorie sociali che da questa traggono vantaggio senza alcun rapporto sinallagmatico tra la prestazione da cui scaturisce l'onere ed il beneficio che il singolo riceve. Ha affermato, con riferimento alla delibera di conferimento dell'incarico, di aver fatto corretta applicazione del potere di integrazione degli atti amministrativi, esplicitando le motivazioni poste alla base degli atti gravati;

III) il piano afferente alle tariffe TARI non richiederebbe una particolare o specifica motivazione, trattandosi di un atto generale, peraltro avente

contenuto vincolato, sicché l'onere motivazionale avrebbe potuto essere assolto anche dal mero rinvio ai criteri tecnici indicati dalla normativa. L'appellante ha censurato l'erroneità delle statuizioni contenute nella sentenza gravata con riferimento alla relazione ai sensi dell'art. 8 del DPR succitato, evidenziando che i costi indicati nel PEF TARI 2017 deriverebbero da precedenti atti adottati nell'ambito della procedura della gara bandita dall'ARO BA/5 e, soprattutto, dalle condizioni assunte col contatto d'appalto con l'aggiudicataria, recante tutta una serie di prescrizioni fortemente vincolanti in ordine alla determinazione del canone e dei corrispettivi. Il Giudice di prime cure avrebbe adottato un'interpretazione sostanzialistica delle disposizioni di settore, secondo cui è sufficiente che, all'interno del PEF, siano comunque ricompresi gli elementi di conoscenza indicati dalla norma, non rilevando che gli stessi non siano contenuti in un atto autonomo e separato e occorrendo piuttosto che nel documento approvato siano contenuti tutti gli elementi necessari alla verifica della correttezza del procedimento posto in essere dall'amministrazione comunale;

IV) la pronuncia impugnata sarebbe affetta da vizio di ultrapetizione, avendo accolto il ricorso su un profilo non prospettato dai ricorrenti, relativo all'inserimento di un costo ricondotto dal primo giudice ad una spesa di investimento in conto capitale estranea ai costi indicati nell'allegato 1.1 del DPR n. 158/99, profilo che risulterebbe peraltro ampiamente smentito dalla delibera n. 24/2017, dalla quale emerge come la voce in bilancio *de qua* non costituisce spesa di investimento, bensì costo di gestione, tanto che nel PEF la somma è stata inserita nella voce "Costi operativi di gestione";

V) la sentenza avrebbe erroneamente ritenuto priva di titolo l'esposizione nel piano dell'impegno di spesa per la realizzazione dell'impianto. L'appellante ha stigmatizzato la mancata analisi della norma suddetta, che considera servite tutte le utenze comprese nel Comune di Casamassima e non servite quelle non raggiunte dal suddetto servizio. Ha altresì evidenziato che il soggetto gestore si era impegnato ad effettuare il servizio verso un numero prestabilito

di utenze commerciali, corrispondenti a quelle del Centro Commerciale *Auchan*, con esclusione del parco commerciale Baricentro, in quanto al momento della redazione degli atti di gara il servizio veniva svolto "in proprio";

VI) il primo giudice non avrebbe tenuto conto di quanto previsto nel PEF, relativamente alla possibilità di incrementare le entrate derivanti dalla vendita delle frazioni differenziate a fronte di un costo per la gestione del servizio superiore rispetto a quello sostenuto in passato. L'appellante ha richiamato la deliberazione n. 85/2018, nella quale si attesta la difficoltà di stimare il dato presuntivo.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento e/o la riforma della sentenza gravata, con conseguente rigetto del ricorso introduttivo della lite e delle domande ivi articolate per inammissibilità, improcedibilità ed infondatezza, con vittoria di spese e competenze del doppio grado di giudizio.

7. In data 30 ottobre 2018 i ricorrenti in primo grado si sono costituiti in giudizio, depositando memoria di controdeduzioni, al fine di resistere, concludendo per il rigetto dell'avverso gravame dopo aver dedotto che:

- il giudice di prime cure avrebbe correttamente respinto la doglianza in ossequio al principio che richiede l'impugnazione dell'atto presupposto solo se si fanno valere vizi da esso derivati all'atto presupponente, mentre nel caso in decisione il PEF è impugnato per vizi propri. Del pari, rispetto al potenziale conflitto di interessi, l'appello sarebbe privo di fondamento in quanto tratterebbe il distinto caso in cui sono mossi rilievi al calcolo della parte variabile delle tariffe, operato nel distinto atto approvativo delle medesime;

- l'appellante avrebbe travisato la portata della domanda introduttiva, attesa la evidente finalità di riduzione o corretta determinazione in via derivata della tariffa in conseguenza dell'annullamento del PEF, illegittimo proprio perché

non rispondente al modello legale di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 158/1999, oltre che per erroneità di alcuni costi ed omessa previsione di entrate.

8. In data 20 marzo 2019 parte appellante ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento del gravame. In particolare ha evidenziato che:

- nelle more della proposizione dell'appello, il Comune di Casamassima ha adottato la delibera di C.C. n. 65 del 20 dicembre 2018 avente ad oggetto "Piano Economico Finanziario – Convalida". Col predetto atto consiliare il Comune ha provveduto sulla vicenda oggetto del gravame nei termini che seguono: "*Ritenuto che, nelle more della definizione del predetto contenzioso, sia necessario ed opportuno fare uso del potere di convalida ed integrare la motivazione della delibera di C.C. nr. 24 del 29 marzo 2017 avente ad oggetto "Piano Economico Finanziario-TARI 2017*";

- ne deriverebbe l'improcedibilità del ricorso introduttivo di prime cure per sopravvenuta carenza di interesse dal momento che l'atto consiliare supera tutte le censure ivi articolate avverso la delibera di Consiglio Comunale n. 24 del 29 marzo 2017 e relativi allegati con riguardo all'onere motivazionale.

9. In data 15 maggio 2019 parte appellata ha depositato a sua volta memoria insistendo per il rigetto dell'avverso gravame evidenziando che:

- il Comune di Casamassima non potrebbe esercitare il potere *ex* artt. 21 *octies*, comma 2, e 21 *nonies*, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241, dal momento che tutte le accertate violazioni di legge non sono emendabili con una mera integrazione della motivazione, vertendo il caso concreto sulle ben più gravi violazioni del modello legale di cui al d.P.R. n. 158/1999 sia con riferimento al contenuto contabile del PEF sia alla motivazione rinforzata, sia ancora alla previsione di costi privi di titolo;

- non sarebbe esercitabile il potere di convalida *ex* art. 21 *nonies*, atteso che la sentenza che ha annullato l'atto, ancorché non passata in giudicato, non è stata sospesa e ha conservato la propria esecutività;

- non può essere attribuita efficacia retroattiva al provvedimento da ultimo approvato dal comune appellante.

10. La causa, chiamata per la discussione all'udienza straordinaria del 24 ottobre 2023, è stata trattenuta in decisione.

11. Va preliminarmente disattesa l'istanza di rinvio avanzata dal Comune appellante, rispetto alla quale parte appellante ha espresso la propria opposizione, atteso che, ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 73 c.p.a., la domanda di rinvio deve fondarsi su "*situazioni eccezionali*" che possono essere integrate solo da gravi ragioni idonee a incidere, se non tenute in considerazione, sulle fondamentali esigenze di tutela del diritto di difesa costituzionalmente garantite. Ritiene ad ogni modo il Collegio che la questione di pregiudizialità prospettata, posta alla base dell'istanza di rinvio, abbia impropriamente sovvertito l'ordine logico tra appello e giudizio di primo grado sicché la presente controversia è suscettibile di essere decisa.

12. L'appello è infondato.

13. Non può essere accolto il primo motivo, con il quale l'appellante censura le statuizioni del giudice di prime cure in ordine alle preliminari eccezioni di inammissibilità del ricorso di prime cure per omessa impugnazione degli atti presupposti nonché per potenziale conflitto di interessi tra i ricorrenti.

13.1. E' opportuno richiamare il principio secondo cui, ove sussista un rapporto di presupposizione tra atti, l'omessa o tardiva impugnazione dell'atto presupposto rende inammissibile il ricorso giurisdizionale proposto contro l'atto conseguenziale, salvo che emerga la deduzione di vizi propri, tali da connotare un'autonoma illegittimità della singola fase procedimentale di attuazione (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 25 marzo 2016, n. 1242). In altri termini, divenuto inoppugnabile l'atto presupposto, i suoi eventuali vizi non possono essere fatti valere in sede di impugnazione di atti successivi che ad esso si richiamino.

Vale tuttavia osservare che, nel caso in decisione, il T.a.r. adìto ha correttamente ritenuto infondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del presupposto piano industriale per la gestione associata dei rifiuti dell'A.R.O. BA/5, nonché degli atti di gara per

l'affidamento del servizio, atteso che il PEF risulta impugnato per vizi propri, derivanti dalla lamentata mancata corrispondenza al modello legale dell'atto, di cui si dirà *infra*, e concernenti in particolare la mancata esposizione comparativa dei costi del servizio di gestione dei rifiuti relativi agli esercizi 2016 e 2017.

13.2. Sempre con riferimento al primo motivo di appello non risulta viziata la statuizione del Tribunale con riguardo all'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per potenziale conflitto di interessi tra i ricorrenti, dovendosi ribadirne l'infondatezza in quanto i lamentati profili di illegittimità del piano, se sussistenti, sono destinati a riverberarsi in maniera indistinta sulla tariffa applicabile a ciascuno di essi.

14. Allo stesso modo deve disattendersi la censura, formulata con il secondo motivo di appello, di contraddittorietà ed illogicità della motivazione della sentenza impugnata, in relazione al lamentato vizio di carenza di interesse al ricorso. Fermo il principio generale - riconducibile all'art. 100 c.p.c. - della necessaria sussistenza, per l'ammissibilità dell'azione, di un interesse concreto ed attuale che non può essere identificato con il mero ripristino della legalità violata (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2011, n. 2914; conforme Sez. VI, 12 novembre 2008, n. 5661), nel caso in esame non si configura un'azione meramente emulativa, atteso che i cittadini residenti nel Comune, in quanto utenti del servizio, sono i naturali e immediati destinatari delle delibere di determinazione dei costi dei servizi e delle conseguenti tariffe che ricadono su di essi. L'interesse, evidentemente, si sostanzia nella finalità di riduzione o di corretta determinazione in via derivata della tariffa per l'applicazione della tassa sui rifiuti in conseguenza dell'annullamento del PEF.

15. È dato dunque passare all'esame nel merito delle ulteriori censure proposte con l'appello in esame, ed in particolare degli ulteriori tre motivi, suscettibili per il loro tenore di trattazione congiunta, e concernenti la conformità del Piano Finanziario, predisposto dal Comune appellante, alla

disciplina di cui al D.P.R. n. 158 del 27 aprile 1999, con particolare riferimento all'onere motivazionale e all'analisi comparativa dei costi.

15.1. Tali motivi sono infondati.

L'infondatezza delle censure si deve al fatto che, come si evince da un esame della normativa in materia, opportunamente richiamata dal giudice di prime cure, i provvedimenti che istituiscono e disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti, pur avendo natura di atti generali, nella parte in cui costituiscono applicazione concreta anche delle disposizioni contenute nel D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, hanno un contenuto composito, in parte regolamentare ed in parte provvedimentale. Ne discende che, con riferimento a quella parte in cui gli atti in esame stabiliscono il costo del servizio e la determinazione della tariffa, le modalità di applicazione della stessa, le agevolazioni e le riduzioni, le modalità di riscossione, i coefficienti per l'attribuzione della parte fissa e della parte variabile, il contenuto non può intuitivamente sfuggire a qualsiasi forma di controllo e non può pertanto essere sottratto all'onere motivazionale, se non al costo di rinnegare i principi fondamentali di legalità, imparzialità e buon andamento i quali, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, devono caratterizzare l'azione amministrativa (cfr. *ex multis,* Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2012 n. 539; conforme Sez. V, 1° agosto 2015, n. 3781, nonché da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5792).

15.2. Né valgono ad apprezzare diversamente le considerazioni svolte da parte appellante, secondo cui i provvedimenti in contestazione avrebbero dovuto essere configurati alla stregua di atti aventi contenuto vincolato, essendo stati adottati secondo il modello legale di cui al D.P.R. n. 158/1999, in quanto privi di discrezionalità e meramente attuativi di disposizioni e regole di carattere tecnico contabile, con la conseguenza che l'onere motivazionale ben poteva essere assolto anche mediante il mero rinvio ai criteri tecnici indicati dalla normativa di settore.

Deve, invero, rilevarsi sotto molteplici profili la difformità degli atti predisposti dal Comune appellante rispetto al modello legale così come

emergente dalla disciplina di riferimento.

15.3. Segnatamente, l'art. 8 del citato D.P.R. 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) nel dettare il contenuto tipico del PEF afferma la necessità di evidenziare il confronto fra la gestione passata e quella oggetto di previsione e prescrive che gli eventuali scostamenti debbano essere giustificati.

Il primo giudice ha altresì preso in considerazione le linee guida TARI del Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento delle Finanze, che descrivono il metodo normalizzato previsto dall'art. 1 del citato D.P.R. n. 158/1999 come "*un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per determinare, da un lato, i costi del servizio di gestione e, dall'altro, l'intera struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenza (cfr. anche art. 3, comma 1, D.P.R. n. 158 del 1999), in maniera tale che il gettito che ne deriva copra tutti i costi del servizio*". Le stesse linee guida, al punto 5, stabiliscono che "*l'eventuale scostamento dei CG e dei CC per l'anno di riferimento rispetto all'aggiornamento come sopra definito, dovuto a sostanziali modifiche nella gestione e nelle modalità di esecuzione del servizio ovvero a modifiche dei prezzi di approvvigionamento di servizi e forniture da terzi, dovrà essere giustificata nella relazione di accompagnamento al Piano Finanziario*".

15.4. Alla luce del suesposto quadro normativo deve, perciò, rilevarsi che l'analisi comparativa dei costi relativi all'esercizio concluso e quelli stimati per l'esercizio successivo costituisce una fase necessaria del processo di pianificazione, funzionale alla valutazione della convenienza e dell'adeguatezza di eventuali modifiche nella gestione e modalità di esecuzione del servizio. Né l'Amministrazione può esimersi dall'indicazione comparativa dei costi laddove, con riferimento ad uno degli esercizi posti a confronto, questi siano pari a zero. Nella fattispecie, il PEF 2017 e l'allegata relazione (si veda allegato n. 2 al ricorso di primo grado, pag. 28) non riportano né giustificano il costo del servizio preventivato per un importo maggiore rispetto all'anno precedente, ma si limitano ad affermare che esso è aumentato. Nella citata

relazione si legge che *"a fronte di un costo per la gestione del servizio sicuramente superiore rispetto a quello sostenuto in passato, allorché veniva effettuato con il sistema stradale di raccolta dei rifiuti, la possibilità di intercettare notevoli quantitativi delle frazioni differenziate valorizzabili dei rifiuti, consentirà di incrementare le entrate derivanti dalla vendita di dette frazioni differenziate. Ciò costituirà un'importante voce di entrata per il bilancio comunale che, tuttavia, al momento appare difficile stimare non esistendo un dato storico di riferimento"*.

Dunque, inficia sicuramente in termini di validità dell'atto la mancata esposizione nel PEF, relativo all'anno 2017, dei corrispondenti costi dell'esercizio 2016, non potendosi giustificare l'omissione per il sol fatto che i dati non fossero disponibili in quanto si tratterebbe di oneri in passato non contabilizzati.

15.5. Va, inoltre, reputata destituita di fondamento la censura afferente al vizio di ultrapetizione della sentenza gravata, nella parte in cui ha rilevato la presenza di voci di costo esposte nel PEF non rientranti fra i costi menzionati nell'allegato 1, punto 1, del D.P.R. n. 158/1999, posto che il percorso logico-argomentativo seguito dal primo giudice appare finalizzato ad evidenziare proprio i plurimi profili di difformità dell'atto impugnato rispetto al modello legale, conformemente alle doglianze mosse dai ricorrenti.

16. Parimenti infondato è il sesto motivo di appello, con cui si valorizza l'atto giuntale n. 85 dell'8 luglio 2018, adottato nelle more dal Comune appellante, che esplicitava il valore differenziale in aumento rispetto all'anno 2016, chiarendo le motivazioni poste a base degli atti gravati in prime cure.

In particolare, ad integrazione della motivazione della delibera di C.C. n. 24 del 29 marzo 2017, la citata delibera n. 85/2018:

- ha specificato le variazioni intervenute con riferimento alle singole voci di costo relative ai Costi Operativi di Gestione (CG), Costi Comuni (CC), Costi d'uso del Capitale (CK);

- ha meglio precisato, in ordine alla voce di costo relativa alla realizzazione del centro di raccolta comunale, che è stata inserita, da parte dell'azienda che

gestisce il servizio di igiene urbana e che ha redatto il PEF riportando, per quanto di competenza, la somma di € 54.309,93 nella voce *"Costi operativi di gestione"* ad indicare la parte del canone che è imputabile alla gestione del Centro Comunale di raccolta;

- ha dato atto, con riguardo al servizio di raccolta presso il Centro commerciale (Galleria *Auchan*) e Baricentro, che detto servizio era inserito all'art. 24 tra i "*Servizi complementare opzionali*" e che, al momento della redazione degli atti di gara, detto servizio non veniva espletato dal gestore e quindi svolto "*in proprio*" sia dal Parco commerciale Baricentro che dal Centro Commerciale;

- ha evidenziato, con riguardo al valore economico derivante dal recupero dei rifiuti riciclabili, che la difficoltà di stimare detta voce non si è tradotta, di fatto, nella mancata stima dello stesso dal momento che nel PEF 2017 è inserita la somma di € 100.000,00 con il segno meno;

- ha riportato infine, quanto alle tariffe relative alle utenze domestiche, tramite tabella comparativa, le variazioni intervenute nell'anno 2017 rispetto all'anno 2016.

Vale osservare, con riferimento al preteso potere di integrazione degli atti amministrativi che, alla stregua di elementari canoni di buona fede e lealtà processuale, l'amministrazione la quale, dopo aver difeso in giudizio un provvedimento impugnato da terzi, solo a seguito dell'intervento di una statuizione di annullamento si attivi per una pretesa convalida, con l'intento di conservare con efficacia *ex tunc* gli effetti del provvedimento annullato, altro non stia facendo che tentare di eludere gli obblighi conformativi derivanti dalla pronuncia di annullamento, al fine di recuperare surrettiziamente la legittimità originaria del provvedimento impugnato e annullato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5136).

Né può ritenersi esercitabile il potere di convalida dell'atto affetto da vizio di insufficiente motivazione, atteso che nella fattispecie l'inadeguatezza della motivazione non riflette un vizio formale, concernente la mera insufficienza

del discorso giustificativo-formale, bensì un vizio sostanziale della funzione, che non può giammai essere emendato, tantomeno con un mero *maquillage* della motivazione (sul tema, *ex plurimis,* Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385; si veda altresì Cons. Stato, Sez. V, 22 agosto 2023, n. 7891).

17. In conclusione, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, l'appello deve essere respinto.

18. Le spese del presente grado di giudizio, secondo il canone della soccombenza, sono da porre a carico di parte appellante nella misura stabilita in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 6508/2018), lo respinge.

Condanna il Comune di Casamassima al pagamento, in favore dei signori Fais Pierfrancesco, Palmi Manuela e Argentina Teresa, delle spese di lite del presente grado di giudizio, da dividersi in parti uguali, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) complessivi, oltre IVA e CPA se dovute.

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

Così deciso nella camera di consiglio del 24 ottobre 2023, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabbato, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Giovanni Sabbato **Fabio Franconiero**

IL SEGRETARIO