Pubblicato il 12/11/2024

**N. 02668/2024 REG.PROV.COLL.**
**N. 01364/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1364 del 2018, proposto da
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Thomas Layne, Alessandro Tommaseo Ponzetta e Carla Casson, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Chioggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Mazzonetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Veritas S.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Loris Tosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

1) della deliberazione della Giunta Comunale (*rectius*, Consiglio Comunale) n. 29 del 27 febbraio 2018 avente ad oggetto: "*Adozione del piano finanziario 2018 e relativa relazione di accompagnamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed*

*assimilati del Comune di Chioggia e approvazione delle tariffe (TARI) per la copertura totale dei costi del servizio*", unitamente al piano economico finanziario e relativi allegati, pubblicata ex art. 124, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ed art. 32, della legge 18 giugno 2009, n. 69, nell'Albo pretorio *on-line* del Comune il giorno 20 marzo 2018;

2) per quanto occorrer possa, del Regolamento TARI del Comune di Chioggia di cui alle delibere del Consiglio Comunale n. 60 e n. 80 del 2014;

- nonché di ogni altro atto connesso, richiamato, presupposto o consequenziale, ancorché non conosciuto, per quanto lesivo dell'interesse della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Chioggia e della società Veritas S.p.a;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2024 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente, titolare di uno stabilimento balneare in Sottomarina di Chioggia, ha impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ritualmente trasposto in sede giurisdizionale, la delibera n. 29 del 27 febbraio 2018 con cui il Consiglio comunale del Comune di Chioggia ha deliberato, previa approvazione del piano economico finanziario 2018 (di seguito PEF) redatto dalla società S.p.A. (di seguito Veritas) - società *in house* del Comune di Chioggia, titolare del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani per il Comune stesso - l'aumento della tariffa relativa alla raccolta dei rifiuti (di seguito TARI) nella misura dell'1,5%, rispetto a quella in vigore nell'anno precedente.

2. La ricorrente lamenta l'illegittimità della predetta delibera e degli atti presupposti, deducendo i seguenti motivi di illegittimità così sinteticamente esposti:

2.1. *Falsa ed errata applicazione del d.P.R. n. 158/99 - erroneità nella determinazione dei costi del servizio - Eccesso di potere per travisamento dei fatti, per difetto di motivazione di istruttoria*, in quanto il Comune di Chioggia si è limitato a dare atto - ai fini dell'approvazione del PEF predisposto da Veritas - della corretta applicazione dei metodi di calcolo di cui al d.P.R. n. 158/1999 ai fini della determinazione della TARI per il 2018, mentre il metodo di calcolo applicato da Veritas non sarebbe conforme alle previsioni di legge.

Secondo la ricorrente il PEF, quanto all'individuazione dei costi ai fini della determinazione delle tariffe, è viziato dalla mancata indicazione specifica di singole voci di lavorazione e dall'illegittimo inserimento di voci di costo che, espressamente escluse dalla normativa di settore, falserebbero l'aumento dell'1,5% nei confronti dei titolari di stabilimenti balneari.

Formano oggetto di ulteriore critica la circostanza che i coefficienti utilizzati per il calcolo delle tariffe sono sproporzionati rispetto all'effettiva produzione di rifiuti da parte dello stabilimento balneare, il quale opera solo durante la stagione estiva, nonché la mancanza di una specifica istruttoria sulla determinazione delle percentuali riferibili alle utenze domestiche e a quelle non domestiche;

2.2. *Violazione degli artt. 3,4 e 8 d.P.R. n. 158/99, eccesso di potere per difetto di istruttoria,* nella parte in cui non viene identificata nel PEF per ciascuna categoria delle utenze non domestiche, la quota unitaria (€/mq) ai fini della definizione della quota fissa della tariffa;

2.3. *Violazione degli artt. 3,4 e 8 d.P.R. n. 158/99, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione*, perché il PEF, quanto all'individuazione dei costi, si limita riprodurre pedissequamente le norme del d.P.R. n. 158/1999, senza provvedere all'individuazione e alla determinazione precisa dei valori dei coefficienti Kc e Kd applicabili alle utenze non domestiche, stabiliti dallo

stesso d.P.R. in valori minimi e massimi, con riferimento alle rispettive zone del territorio comunale.

3. Veritas si è costituita con memoria depositata il 29 gennaio 2019 eccependo, in via preliminare, il proprio difetto di legittimazione passiva, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire - stante la natura di atto generale del provvedimento tariffario impugnato e considerato l'interesse indistinto e generico vantato dalla ricorrente - e contrastando nel merito le avverse pretese.

4. Si è costituito anche il Comune di Chioggia, dapprima con atto di mera forma del 23 ottobre 2019, e poi con memoria del 7 novembre 2019, eccependo: a) l'inammissibilità del ricorso per assenza di immediata lesività degli atti impugnati, anche nella parte in cui non vengono formulate censure contro il regolamento TARI del 2014; b) l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto i provvedimenti impugnati sono state superate dal PEF e dal piano tariffario per il 2019, approvati con la delibera n. 53 del 1° aprile 2019; c) la genericità dei motivi di ricorso in quanto la ricorrente si sarebbe limitata a dedurre la violazione dei metodi di calcolo della tariffa di cui al d.P.R. n. 158/1999, senza però indicarne in concreto i relativi termini. Anche il Comune ha poi replicato alle suesposte censure, con conseguente domanda di rigetto del ricorso.

5. In vista dell'udienza di merito, le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive e di replica, insistendo sulle rispettive conclusioni.

6. All'udienza pubblica del 6 novembre 2024 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente si deve dare atto dell'inutilizzabilità, ai fini della decisione, della memoria di replica della ricorrente, in quanto tardivamente depositata alle ore 22.37 del giorno 16 ottobre 2024, ossia dopo le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile, in violazione dell'art. 73, comma 1, c.p.a, (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 24 maggio 2018 n. 3136).

2. Sempre in rito, vanno disattese tutte le eccezioni processuali delle parti resistenti.

In primo luogo, che anche Veritas sia legittimata passiva è comprovato non tanto dall'aver assunto l'iniziativa di trasporre il ricorso straordinario nella presente sede giurisdizionale, quanto piuttosto dall'aver redatto, nella qualità di affidataria del servizio, il PEF 2018, atto presupposto per applicazione della tariffa.

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva è, pertanto, infondata.

2.1. Non colgono nel segno nemmeno le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso per carenza di un attuale interesse ad agire.

Per quanto i motivi di gravame siano formulati in modo non sempre preciso e l'utilità ritraibile da una eventuale sentenza di accoglimento si riduca unicamente alle tariffe applicate per l'anno 2018, a causa della sopravvenuta approvazione del PEF del 2019, non impugnato, la qualità di società concessionaria di uno stabilimento balneare, tenuta al pagamento della TARI, risulta provata dalla produzione in giudizio del relativo titolo; inoltre dagli atti generali gravati discende direttamente la concreta definizione dell'autonoma obbligazione tributaria per lo specifico anno d'imposta 2018 e, conseguentemente, il radicamento dell'interesse a veder ridotte, o comunque rimodulate, le tariffe relative alla stessa annualità per effetto dell'annullamento degli atti impugnati.

Da ultimo, la mancata formulazione di doglianze aventi ad oggetto il regolamento TARI del 2014 può essere superata, perché il ricorso è comunque infondato per le ragioni di seguito esposte.

3. La ricorrente contesta in sostanza l'aumento delle tariffe per le utenze non domestiche (in particolare, l'aumento della quota variabile di dette tariffe), denunziando una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per quelle domestiche, determinatasi a seguito dell'approvazione da parte del Comune di Chioggia del PEF per l'anno 2018.

Con il primo motivo la ricorrente deduce che il Comune avrebbe applicato in modo scorretto il d.P.R. n. 158/1999, che regolamenta il metodo per la determinazione della TARI, senza giustificare, in violazione dell'art. 8, comma 3, del medesimo d.P.R, le ragioni per cui gli scostamenti rilevati rispetto all'anno precedente hanno determinato un incremento delle tariffe dell'1,5%. Inoltre il PEF: a) non indicherebbe le specifiche le voci di costo della lavorazione (es. costo del personale e sua incidenza sui costi "fissi"); b) avrebbe considerato, nella determinazione della tariffa, i costi di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti espressamente esclusi dai costi di gestione del servizio e i costi indiretti di produzione.

Le doglianze sono prive di fondamento.

Va da subito evidenziato che i comuni dispongono di un'ampia discrezionalità tecnica nell'applicazione dei criteri presuntivi per il calcolo della TARI, purché questi siano ancorati a parametri oggettivi e razionali, e fermo restando che la tariffa stessa può essere calcolata in base alla potenzialità produttiva di rifiuti, correlata alla superficie dell'immobile e alla sua destinazione, senza necessità di basarsi esclusivamente sui volumi effettivi prodotti (cfr. Cass., Sez. Trib., 20 giugno 2024, n. 17051).

Nel caso di specie,le modalità di calcolo e i coefficienti utilizzati per il calcolo della TARI rispettano pienamente i criteri stabiliti dal d.P.R. n. 158/1999 e dalla legge n. 147/2013, che regolano il c.d. *"metodo normalizzato"* per la determinazione delle componenti della tariffa, come chiaramente emerge dalla delibera consiliare e dalla relazione di accompagnamento al PEF.

Ed invero, seguendo la condivisibile impostazione difensiva del Comune resistente, risulta che:

- la relazione di accompagmanento del PEF nei capitoli 5.2 e 5.3, richiamati dalla delibera consiliare n. 29/2018, fornisce in dettaglio i riscontri sugli scostamenti tra il preconsuntivo 2017 e il bilancio preventivo 2018, spiegando, ad esempio, l'aumento dei fondi crediti e la copertura delle insolvenze tributarie. La corretta imputazione dei costi (personale, raccolta, trasporto,

trattamento) è documentata nelle tabelle riepilogative (v. pag. 58 del PEF), conformi al metodo stabilito dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente;

- nel PEF i costi per il personale addetto al servizio di gestione dei rifiuti sono inclusi nei costi fissi, come previsto dal modello contabile stabilito dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e, più a monte, dall'Allegato n.1 delle linee guida del d.P.R. n. 158/1999. La voce relativa ai costi generali (QCG) considera, infatti, il personale come parte integrante della quota fissa del tributo, destinata a coprire gli oneri organizzativi e operativi necessari a garantire il servizio di igiene urbana. Questo calcolo rispetta i requisiti di legge, mirati alla trasparenza e all'equità nella distribuzione dei costi fra gli utenti (v. pag. 58 PEF);

- per quanto riguarda i costi di raccolta, trasporto e trattamento, nel PEF vengono riportati solo i costi relativi ai rifiuti urbani e assimilati, e non quelli per rifiuti speciali. Ad esempio, sono inclusi i costi per i rifiuti da imballaggi primari e secondari, mentre sono esclusi quelli relativi a rifiuti speciali, come imballaggi terziari, pneumatici e batterie generate da utenze non domestiche (all. 5 al PEF). Questo approccio è conforme al regolamento comunale e alla normativa nazionale, che prevede una distinzione chiara tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, quest'ultimi esclusi dalla TARI e pertanto non inseriti nei calcoli effettuati nel PEF;

- in merito ai costi indiretti di produzione, essi vengono inclusi nel PEF secondo i parametri fissati dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e sono all'evidenza indispensabili a sostenere l'infrastruttura operativa del servizio, coprendo le spese necessarie per garantire un servizio continuativo ed efficiente. La ricorrente, tra l'altro, non dimostra né l'illegittimità, né il punto di ricaduta di questa voce di costo sull'incremento della tariffa per l'utenza non domestica di cui è titolare;

- non trova riscontro in atti l'assunto per cui il Comune avrebbe omesso di apprezzare la natura stagionale dell'attività svolta dal ricorrente. Il regolamento TARI del 2014 - avverso il quale la ricorrente non ha proposto

censure - prevede infatti specifiche agevolazioni per le utenze non domestiche a carattere stagionale, applicando una riduzione del 20% per le attività con durata inferiore a 183 giorni annui. Pertanto, l'azienda Bagni Arcobaleno, in qualità di stabilimento balneare ad uso stagionale, gode già della riduzione prevista;

- quanto al denunciato scostamento della tariffa applicata alle utenze domestiche rispetto a quelle non domestiche, la differenza tra le tariffe è motivata nella delibera n. 29/2018 (a pag. 7) e analizzata altresì nel PEF; lo scostamento è peraltro previsto a favore delle tariffe non domestiche in relazione alla maggior percentuale (52%) dei costi stimati per le utenze domestiche rispetto a quella indicata per le utenze non domestiche (48%), e ciò al netto della carenza di interesse sulla specifica censura, dal momento che la ripartizione dei costi tra le due tipologie delle utenze deriva dalle tariffe fissate nel 2013 (non impugnate dalla ricorrente), che hanno subìto aumenti indifferenziatamente validi per tutti i contribuenti negli anni successivi.

4. In ogni caso, la determinazione della tariffa variabile per le utenze non domestiche (che costituisce il fulcro delle doglianze di parte ricorrente) è solo uno degli elementi che concorrono, insieme ad altri, a completare il quadro complessivo delle tariffe oggetto di approvazione consiliare. Accanto a detta tariffa variabile vi sono, infatti, anche le singole quote fisse per ciascuna delle categorie di utenze non domestiche e vi sono, ancor prima, le tariffe per le utenze domestiche (anch'esse ripartite tra quota fissa e quota variabile).

Nell'ambito del PEF - che a norma dell'art. 1, comma 683, della legge n. 147/2013 è la base di partenza per l'approvazione della TARI - le singole voci di costo indicate devono essere considerate, da parte del Consiglio comunale, in maniera complessiva ed unitaria, avendo di mira l'obiettivo di fissare tariffe che consentano la copertura integrale dei costi del servizio (cfr. gli artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 158/1999) e che verranno poi ripartite tra utenze domestiche ed utenze non domestiche, nelle rispettive partizioni di quote fisse e quote variabili.

A fronte di questo quadro complessivo, le contestazioni di parte ricorrente scontano un duplice limite strutturale: per un verso, si limitano a considerare solo alcune delle voci di costo che afferiscono al complessivo ciclo dei rifiuti, senza contestualizzarle nell'ambito dell'intero PEF; per altro verso, non dimostrano che la tariffa sia manifestamente sproporzionata rispetto alla reale quantità di rifiuti prodotti e sono comunque inammissibili, per carenza di interesse, laddove assimilano l'attività di gestione di uno stabilimento balneare a quella di gestione di un albergo, attività estranea all'oggetto sociale della società.

Di conseguenza, il motivo di ricorso deve essere respinto.

5. Nemmeno il secondo motivo è suscettibile di positiva valutazione.

Il Comune di Chioggia ha determinato le tariffe per le utenze domestiche e non domestiche attenendosi al metodo normalizzato previsto dal d.P.R. n.158/1999, che assegna coefficienti differenti a ciascuna categoria in base alla capacità presunta di produzione dei rifiuti.

Tale metodologia è riconosciuta per assicurare una distribuzione equa dei costi, differenziando tra le utenze in funzione dell'impatto effettivo che hanno sul servizio.

La giurisprudenza, del resto, ha ribadito che le differenziazioni tariffarie tra utenze domestiche e non domestiche sono non solo legittime, ma finanche necessarie, in ossequio al principio *"chi inquina paga"* (cfr. Cass. Civ., Sez. III, 16 maggio 2022 n. 15545; Id., Sez. Trib., 22 settembre 2020 n. 19767).

Tale principio permette che le attività non domestiche, come quelle commerciali, contribuiscano ai costi in misura proporzionata all'impatto ambientale generato.

L'elenco delle utenze non domestiche è contenuto nell'Allegato B al Regolamento TARI del 2014 (non impugnato) e ripreso nel PEF del 2018, scomponendo la quota fissa e la quota variabile (v. pag. 58 del PEF) ed ottenendo la quota unitaria messa a tariffa, sicché non sussiste il vizio di

eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria sollevato dalla ricorrente.

6. Con il terzo motivo la ricorrente contesta la correttezza dei coefficienti applicati per il calcolo della TARI, sostenendo che i coefficienti previsti nel PEF del 2018 comportano un'imposizione eccessiva a carico delle utenze non domestiche rispetto a quelle domestiche.

Anche in questo caso, il Comune di Chioggia ha determinato i coefficienti applicati seguendo il *"metodo normalizzato"* previsto dal d.P.R. n. 158/1999, confermando per l'anno 2018 i coefficienti Kb, Kc e Kd adottati per l'anno precedente, come specificato nell'Allegato B per le utenze domestiche e nell'Allegato C per le utenze non domestiche.

Tale scelta è in linea con quanto richiesto dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e rispetta la direttiva di stabilire coefficienti capaci di riflettere il potenziale di produzione rifiuti di ciascuna tipologia di utenza domestica e non domestica (v. "*Modello standard di PEF dei Comuni di Bacino*" - pag. 58 del PEF).

La legittima applicazione di coefficienti differenziati per le utenze domestiche e non domestiche trova conferma nella giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 2012, n. 6208), secondo la quale i comuni possono adottare tariffe diversificate per rispondere a esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, adeguando la tariffazione alla capacità presunta di produrre rifiuti.

Questo principio garantisce che le utenze non domestiche, come quelle commerciali e turistiche, partecipino ai costi in misura proporzionata al loro uso intensivo del servizio di smaltimento.

Considerati i documenti del PEF 2018, i riferimenti normativi e le direttive applicabili, il terzo motivo di ricorso è, dunque, infondato, laddove nella quota dei costi di gestione da riallocare alla quota fissa della tariffa (QCG) è ricompresa anche la componente fissa del costo del personale (v. p.e. il dettaglio dei costi di spazzamento a pag. 53 del PEF), di cui a torto la ricorrente lamenta l'omessa ponderazione.

7. In definitiva, i coefficienti stabiliti nel PEF 2018 per utenze domestiche e non domestiche rispettano i requisiti di legge e i criteri di proporzionalità necessari per una ripartizione equa dei costi del servizio, rendendo legittima l'imposizione fiscale adottata dal Comune di Chioggia.

Pertanto il ricorso dev'essere respinto.

8. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente al pagamento, in favore delle controparti costituite in giudizio, delle spese di lite che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00) per ciascuna di esse, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Andrea De Col, Primo Referendario, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Primo Referendario

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
|---|---|
| **Andrea De Col** | **Carlo Polidori** |

IL SEGRETARIO