Pubblicato il 22/08/2023

N. 07898/2023REG.PROV.COLL.
N. 04460/2018 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 4460 del 2018, proposto da
Comune di Cisternino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Fanizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza, n. 24;

contro

Donato Loparco, Stefano Semeraro, Domenico Carrieri, Anna Maria Puppi, Anna Maria Sicilia, Antonia Chirico, Luca Crescenza, Orazio Pepe, Francesco Nardelli, Vincenzo D'Amico, Pietro Faniglione, Giuseppe Baccaro e Vito Rubino, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 01826/2017 resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2023 il Cons. Annamaria Fasano e udito per le parti l'avvocato Mangazzo su delega dell'avvocato Fanizzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.Alcuni contribuenti (come in epigrafe indicati) del Comune di Cisternino hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, per ottenere l'annullamento in *parte qua* della Delibera del consiglio comunale n.11 del 30 marzo 2017 (pubblicata all'Albo pretorio *on line* del Comune in data 10 aprile 2017 e sino al 24 aprile 2017), avente ad oggetto "*Tassa Rifiuti (TARI). Approvazione Piano Finanziario e Tariffe 2017*", nella parte in cui ha incluso nel PEF e nella tariffa 2017 l'incremento della tariffa TARI 2017 per effetto del minor gettito 2016, per l'importo di euro 362.226, 80 (determinatosi a causa della tardiva fissazione delle tariffe TARI 2016, oltre il termine di legge, con la conseguente proroga/applicazione, per l'anno 2016, delle tariffe TARI 2015).

I ricorrenti hanno impugnato anche la deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 4 maggio 2017, avente ad oggetto "*Annullamento in autotutela delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 2/08/2016*" (con cui sono stati approvati, oltre il perentorio termine di legge, il Piano Finanziario e le tariffe TARI per l'esercizio finanziario 2016), nella stessa parte (e, cioè nella parte in cui si è dato atto che, "*per quanto disposto dall'art. 1, comma 654, della Legge n. 147/2013, al fine di assicurare la copertura del costo del servizio, il minor gettito di euro 362.226, 80, dato dalla differenza tra i costi sostenuti dall'Ente nel 2016 e i ricavi da ruolo in applicazione delle tariffe 2015, è stato recuperato attraverso l'inserimento di tale differenza nel Piano Finanziario 2017 approvato con deliberazione C.C. n. 11 del 30/03/2017*)".

Va premesso che con la deliberazione n. 30 del 2016, il Comune di Cisternino ha approvato il Piano Economico e Finanziario e le Tariffe TARI 2016. Tale atto è stato impugnato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in quanto

adottato oltre il termine perentorio fissato dalla legge. Il Tribunale adito, con ordinanza cautelare n. 11 del 2017, ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato, in considerazione che lo stesso risulta adottato '*oltre il termine, da ritenersi perentorio, del 30.4.2016 fissato per l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2016*'. Con deliberazione consiliare n. 11 del 30 marzo 2017 il Comune di Cisternino, preso atto della suddetta ordinanza cautelare, ha approvato il Piano Finanziario della gestione del servizio dei rifiuti urbani per l'anno 2017, dal quale risulta un costo di euro 2.552.561,86, dando atto che 'le tariffe approvate determinano una copertura pari al 100% dei costi', specificando che '*come per legge, nel piano finanziario è altresì stata inserita la differenza rinveniente dal minor gettito 2016 conseguito per l'effetto dell'applicazione dell'ordinanza n. 11/2017 del T.A.R. Puglia – Lecce*'.

Con deliberazione n. 20 del 4 maggio 2017, il Consiglio Comunale ha annullato in autotutela la precedente deliberazione consiliare n. 30 del 2 agosto 2016 (già sospesa dal T.A.R. Puglia – Lecce con l'ordinanza cautelare n. 11/2017) ed ha applicato per l'anno 2016 le tariffe TARI approvate nell'anno 2015 con deliberazione di Consiglio Comunale n. 38 del 2015, precisando che "*in applicazione delle tariffe 2015, l'importo del ruolo per l'anno 2016 è pari ad euro 1.901.383, 93 e che il costo sostenuto nell'anno 2016 per la gestione del ciclo dei rifiuti al netto delle entrate C.O.N.A.I. più TARI scuole è pari ad euro 2.263.610,73*".

Con la predetta delibera si è stabilito che "*per quanto disposto dall'art. 1, comma 654, della legge n. 147/2013, al fine di assicurare la copertura del costo del servizio, il minor gettito di euro 362.226,80 dato dalla differenza fra i costi sostenuti dall'Ente nel 2016 e i ricavi da ruolo in applicazione delle tariffe 2015, è stato recuperato attraverso l'inserimento di tale differenza nel Piano finanziario 2017 approvato con deliberazione C.C. n. 11 del 30.03.2017*" e che "*i contribuenti che hanno pagato per intero l'importo indicato nell'avviso TARI 2016 troveranno nell'avviso di pagamento per l'anno 2017 la voce 'rimborso' con indicazione della somma versata in più lo scorso anno e portata in detrazione sull'importo complessivo dovuto quest'anno".*

2. Con l'atto di impugnazione proposto dinanzi al T.A.R. per la Puglia, i contribuenti hanno contestato l'incremento di tariffa decretato dalla delibera per effetto del minor gettito riscosso nell'anno 2016, in quanto è stata applicata la tariffa dell'anno precedente (anno 2015) a causa del superamento del termine di legge per l'approvazione della nuova misura. I ricorrenti hanno dedotto che la TARI è un tributo corrisposto in base a tariffa riferita ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria e che le relative tariffe devono essere approvate entro i perentori termini di legge in concomitanza con la manovra correlata alla verifica degli equilibri di bilancio. Pertanto, la possibilità di riportare un eventuale disavanzo dei ricavi della tariffa, verificatosi per l'anno precedente, nel Piano Economico Finanziario dell'anno successivo, è limitata alle ipotesi (tassative ed eccezionali) di improvvise riduzioni del gettito in ragione di cause sopravvenute (oggettivamente) non prevedibili, e giammai ad (ordinari) errori/illegittimità nella procedura di approvazione degli atti presupposti. La possibilità dell'inserimento nella tariffa TARI anno 2017 della componente relativa alla mancata copertura del costo del servizio dell'anno precedente (del tutto estranea agli elementi costitutivi del tributo de quo per l'anno solare/d'imposta 2017) non sarebbe consentita a norma dell'art. 1, comma 654 della legge n. 147/2013.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con sentenza n. 1826/17, ha accolto il ricorso, sostenendo che "*ed invero (come pure condivisibilmente rilevato dagli odierni ricorrenti), le ipotesi di inserimento di costi del servizio riferibili ad anni precedenti nel Piano Economico Finanziario relativo all'anno successivo sono del tutto straordinarie ed eccezionali, e giammai riconducibili a 'ordinari' comportamenti negligenti/illegittimi imputabili all'Ente locale*". Il Collegio ha rilevato, inoltre, che l'approvazione, nell'anno 2016, del Piano Finanziario e delle Tariffe TARI oltre il termine perentorio previsto *ex lege* ha concretizzato una fattispecie di 'negligente gestione di servizio' o comunque una patente di illegittimità da parte del Comune di Cisternino.

4. Con ricorso in appello notificato nei termini e nelle forme di rito, illustrato con memoria, il Comune di Cisternino ha impugnato la suddetta pronuncia chiedendone la riforma, deducendo le seguenti censure: "*I) Error in iudicando e in procedendo. Motivazione omessa e/o comunque errata, insufficiente e contraddittoria in ordine ad eccezione preliminare alla controversia di merito: Inammissibilità del ricorso di prime cure per carenza di interesse ad agire e mancata legittimazione attiva. Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art. 112 c.p.c.; II) Error in iudicando. Motivazione errata, insufficiente e contraddittoria in ordine ad un punto decisivo della controversia: violazione art. 1 comma 654 l. n. 147/2013 letto in combinato disposto con l'art. 2 del d.P.R. n. 158/99 e s.m.i. Falsa ed erronea applicazione art. 1, commi 650 e 651 l.n. 147/2013 letti in combinato disposto con il punto 2.1. all.1 d.P.R. n. 158/1999. Falsa ed erronea applicazione del principio di competenza di cui all'art. 2423 – bis c.c. Erroneità nei presupposti. Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art. 112 c.p.c. ; III) Error in iudicando. Motivazione errata, insufficiente e contraddittoria in ordine ad un punto decisivo della controversia; violazione e falsa applicazione art. 1, comma 654 – bis l. n. 147/2013, letto in combinato disposto con art. 2, comma 2, d.P.R. n. 158/1999; IV) Error in procedendo e in iudicando. Motivazione errata, insufficienza e contraddittoria su un punto decisivo della controversia. Violazione e falsa ed erronea applicazione art. 8 comma 5 Regolamento comunale TARI, come da ultimo modificato con del. di C.C. n. 1 del 30.1.2017, letto in combinato disposto con l'art. 8 comma 3 d.P.R. n. 158/1999. Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art. 112 c.p.c.; V) Error in iudicando. Motivazione errata, insufficiente e contraddittoria su un punto decisivo della controversia: Violazione e falsa ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 169 l. 296/2006 letto in combinato disposto con l'art. 1, comma 683, l. n. 147/2013.Erroneità dei presupposti; VI) Questione di legittimità costituzionale e questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE."*

5. Le parti intimate, ritualmente evocate, non si sono costituite in giudizio.

6. All'udienza dell'11 maggio 2023, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

7. Con il primo mezzo, il Comune di Cisternino lamenta che il T.A.R. avrebbe omesso di argomentare adeguatamente sul fatto che trattandosi di contribuenti TARI anche con riferimento all'anno 2016, nessun danno avrebbero mai potuto ricevere dall'incremento della tariffa dell'anno successivo discendente dai maggiori costi residui dell'anno precedente, in quanto i ricorrenti hanno versato l'imposta nella misura minore prevista nel 2015, pur usufruendo e godendo dei servizi non integralmente coperti da quest'ultima misura. Per tale ragione, secondo l'esponente, sarebbe erronea la pronuncia di *prime cure* nella parte in cui ha respinto l'eccezione preliminare articolata dal Comune, per assoluta carenza di interesse ad agire e legittimazione dei contribuenti ricorrenti, privi di qualsiasi pregiudizio.

8. Con il secondo motivo, l'Ente comunale denuncia le conclusioni della sentenza gravata che non terrebbe in alcuna considerazione la funzione propria della TARI, determinando una falsa ed erronea interpretazione e applicazione del principio di competenza di cui all'art. 2423 – *bis* c.c. Secondo l'esponente la corretta e puntuale applicazione del principio di competenza, in aderenza al dettato normativo di cui all'art. 1 comma 650 l. n. 147/2013 (invocato nella sentenza gravata) e del comma 654 (invece richiamato dal Comune), determinerebbe come soluzione quella per cui i crediti divenuti inesigibili nell'esercizio di appartenenza perché rinvenuti 'a consuntivo', dopo l'approvazione del piano finanziario e della relativa tariffa da applicare nell'anno cui si riferisce (nonché oltre il termine assegnato dal legislatore con la previsione di cui all'art. 193 comma 2 TUEL), possono essere computati tra i costi da coprire con la tariffa relativa all'anno successivo. Ciò in quanto si deve intendere per 'esercizio di competenza' quello in cui si manifestano in maniera certa e precisa gli elementi da cui deriva l'inesigibilità nell'anno di riferimento, che non può evidentemente coincidere – come nel caso di specie – con quello di approvazione preventiva del PEF e della relativa tariffa.

9. Con il terzo motivo, si denuncia l'erroneità del ragionamento seguito dal Giudice di prima istanza il quale ha ritenuto che le uniche possibilità di deroga

al principio di competenza, così come interpretato nella sentenza gravata in aderenza al disposto dell'art. 1 comma 650 l. n.147/2013, sono quelle previste dal comma 654 – bis dello stesso articolo, con riferimento ai costi rinvenienti da altri tributi abrogati, ovvero a possibili riduzioni imponibili verificatesi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento. Contrariamente a quanto sostenuto dal T.A.R., quella della copertura integrale dei costi non sarebbe l'eccezione ma la regola, che dovrebbe precedere e coordinarsi, e non anche solo accedere l'altra secondo cui la TARI 'è corrisposta in base alla tariffa commisurata ad anno solare'. Le Linee Guida Ministeriali per la redazione del PEF, invocate per errore dalla sentenza gravata, e il punto 1, Allegato 1, del d.P.R. n. 158 del 1999 statuirebbero che l'ammontare dei crediti divenuti inesigibili in un dato anno deve essere computato tra i costi da coprire con la tariffa relativa all'anno successivo. L'esponente precisa che eventuali dubbi paventati nella sentenza gravata dovrebbero intendersi risolti dalla previsione dell'art. 23 del vigente Regolamento comunale TARI nella parte in cui prevede che la riscossione del tributo avviene in 4 distinte rate, di cui l'ultima a conguaglio, da corrispondersi nell'anno successivo a quello di riferimento, per consentire all'ente di distinguere la posizione di ciascun utente in base alle dichiarazioni rese nel corso dell'anno 2017, con conseguente possibilità di compensazioni o rimborsi nelle ipotesi in cui la tariffa annuale preventivata non sia in tutto o in parte applicabile ad alcuno di essi.

10. Con la quarta censura, si denunciano le conclusioni raggiunte dal Collegio di prima istanza, il quale avrebbe ignorato la previsione regolamentare del Comune di Cisternino, che non è stata comunque impugnata dai ricorrenti nei termini di legge, e disatteso l'eccezione, sollevata per la prima volta in memoria del 16.9.2017, di inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione delle disposizioni regolamentari comunali presupposte. Secondo l'appellante, sarebbe ingiusto il rigetto implicito delle eccezioni preliminari formulate dall'Ente in ordine alla inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di un atto presupposto e per connessa carenza di

interesse ad agire, che vengono riproposte in questa sede. L'esponente ritiene che l'errore in cui sarebbe incorso il T.A.R. riguarderebbe l'interpretazione assegnata al concetto di '*evento imprevedibile non dipendente da negligente gestione del servizio*', come richiamato all'art. 8, comma 5, del vigente Regolamento comunale TARI, da cui si desumerebbe che rientrerebbero nella fattispecie normata dal Comune di Cisternino tutte le ipotesi non previste né prevedibili all'atto di redazione del PEF dell'anno precedente, che non siano dipese da negligente gestione del servizio. Quest'ultima dizione andrebbe evidentemente intesa come riferibile al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti i cui costi risultino coperti con la TARI determinata in funzione della previsione dei costi nel piano, e non certamente con riferimento all'ipotesi di evento 'redazione e approvazione fuori termine del PEF e delle relative tariffe' che non riguarda la gestione del servizio in sé. Il Giudice di prima istanza avrebbe invece errato laddove ha concluso che la mancata approvazione nel termine del PEF e delle relative tariffe e l'evento 'impugnativa degli stessi da parte del Ministero' non siano ascrivibili ad una ipotesi di 'evento imprevedibile non dipendente da negligente gestione del servizio', tanto da legittimare il riporto a nuovo, nel piano finanziario dell'anno successivo, dei costi di gestione del servizio di quell'anno rimasti scoperti dalle rispettive entrate TARI.

11. Con la quinta critica, si lamenta l'erroneità dell'argomentazione contenuta nelle conclusioni della sentenza gravata, secondo cui la questione del regime giuridico – invalidità o inefficacia – della tariffa approvata oltre i termini, per come risolta e chiarita in via definitiva dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4104 del 29.8.2017 sarebbe ininfluente e irrilevante ai fini della decisione del ricorso proposto in *prime cure*, attenendo (quest'ultimo) alla diversa problematica della possibilità di riporto a nuovo degli scostamenti rinvenienti dal mancato tempestivo adeguamento della tariffa. L'assunto sarebbe privo di fondamento giuridico, oltre che contraddittorio rispetto alle stesse conclusioni rassegnate nella pronuncia gravata, atteso che il T.A.R. collega l'illegittimità

dell'operato comunale censurato in prime cure unicamente all'evento 'tardiva approvazione del PEF e delle tariffe 2016' e nega, invece, l'unico effetto ascrivibile al verificarsi di detto evento, come dedotto dall'Ente appellante, ossia alcun effetto sanzionatorio ulteriore rispetto alla inapplicabilità per quell'esercizio delle relative tariffe, con conseguente rilevanza, nel caso di specie, dei principi espressi dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 4104 del 2017.

12. Con la sesta censura, viene proposta, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 650 l. n. 147/2013, letto in combinato disposto con il comma 654, per violazione del principio comunitario '*chi inquina paga*' sancito dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.11.2008 e, dunque in violazione dell'art. 117, comma 1, 5 e 6 Cost. e dell'art. 119 commi 1 e 2 Cost. letti in combinato disposto con l'art. 14 della predetta direttiva. L'esponente chiede, inoltre, in via ulteriormente subordinata, di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea identica questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE, con il seguente quesito interpretativo: "*Se il principio comunitario 'chi inquina paga' sancito dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.11.2008 in materia di rifiuti osti all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana derivante dall'art. 1, comma 650 l. n. 147/2013 secondo cui 'la TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria*", nella parte in cui, interpretata restrittivamente, determina l'impossibilità di recuperare con la stessa imposizione della tariffa i costi del servizio reso nell'anno precedente e divenuti inesigibili nell'esercizio di riferimento, a copertura integrale dei costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno all'ambiente.

13. I motivi di ricorso, come sopra sintetizzati, vanno esaminati congiuntamente in quanto attinenti a profili connessi.

14. Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso riproposta in questa sede per omessa impugnazione delle disposizioni

regolamentari comunali presupposte e conseguente carenza di interesse ad agire sotto tale profilo, atteso che, come evidenziato dal Collegio di prima istanza, l'art. 1, comma 650, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 sancisce il principio secondo cui la TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria, pertanto, il principio di recupero/copertura integrale dei costi con le entrate del tributo, ai sensi del comma 654 dell'art. 1 della Legge n. 147 cit. secondo cui "*In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio….ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente",* deve essere inteso nel senso che i relativi costi devono essere calcolati secondo il criterio della 'competenza' .

14.1. Depone in tal senso il quadro normativo di riferimento. Ai sensi dell'art. 1, comma 651, della legge n. 147 del 2013, le tariffe della TARI sono commisurate sulla base dei criteri determinati dal 'metodo normalizzato' di cui al d.P.R. n. 158 del 1999. Le tariffe sono riferite all'anno solare e distinte per utenze. Il punto 2.1, Allegato 1, del d.P.R. n. 158 del 1999 prescrive che i costi operativi di gestione devono fare riferimento alle voci di bilancio indicate dal d.lgs. n. 127 del 1991 (oggi trasfuso nell'art. 2425 c.c., relativo al conto economico delle società per azioni). Le suddette voci sono quelle che nel bilancio delle società di capitali compongono i Costi della produzione, con l'unica eccezione della voce B10 (ammortamenti e svalutazioni) che sono però incluse nei costi d'uso del capitale (CK). Il riferimento alle norme del bilancio impone il rispetto dei fondamenti principi di: a) chiarezza, verità e correttezza (art. 2423 c.c.); b) inerenza, in forza del quale il costo deve risultare oggettivamente finalizzato alla gestione del servizio di igiene urbana o delle altre attività dirette all'applicazione della tariffa dell'utenza e non ad altri scopi; c) competenza (art. 2423 *bis* c.c.), in forza del quale ogni costo rileva temporalmente non già in base al principio di cassa, ossia in relazione al momento in cui viene sopportato il relativo esborso finanziario, ma in

relazione al momento di maturazione del fatto gestionale sotteso (art. 109, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917).

Il principio è stato già applicato in tema di TARSU, atteso che l'art. 69 del d.lgs.n.507 del 1993 prescrive che i costi del servizio devono essere discriminati in base alla loro classificazione economica, cosicchè occorre redigere un vero e proprio conto economico, da allegare alla delibera, i cui costi sono dati dal valore dei beni e dei servizi impiegati per la produzione del servizio e, quindi, in applicazione del 'criterio di competenza', e non un mero conto finanziario, che si fonda invece sull'individuazione delle uscite monetarie nel momento in cui queste sono sostenute.

Dalla lettura delle Linee Guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe TARES emerge il richiamo all'art. 109, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, ai sensi del quale, salvo diversa previsione: "*i ricavi, le spese e gli altri componenti positivi e negativi … concorrono a formare il reddito nell'esercizio di competenza'*.

Ciò premesso, alla domanda se sia ammissibile inserire i costi del servizio riferibili ad anni precedenti nel Piano Economico Finanziario relativo all'anno successivo deve darsi risposta negativa, tenuto conto dell'applicazione del 'criterio di competenza'.

Ne consegue che non coglie nel segno l'obiezione rappresentata dall'Ente comunale con il primo mezzo, con cui si enfatizza l'assenza di un presumibile danno per i contribuenti dalla corresponsione del costo di un servizio nel 2017, reso nel 2016 e non pagato.

Ciò in quanto, la richiesta di pagamento del corrispettivo di un servizio per l'anno successivo e non per quello di competenza arreca certamente un pregiudizio ai contribuenti che potrebbero non avere beneficiato del servizio in quanto residenti nell'anno solare in corso (c.d. nuovi residenti) e non nell'anno precedente.

Va inoltre evidenziato, come correttamente puntualizzato dal Giudice di prima istanza, che le ipotesi di inserimento di costi riferibili ad anni precedenti

nel Piano Economico Finanziario relativo all'anno successivo assumono natura eccezionale e derogatoria. La norma chiaramente precisa che l'inserimento può avvenire solo con riferimento ad eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati 'inesigibili' riferiti ad altri tributi abrogati, ai sensi dell'art. 1, comma 654 *bis* della legge n. 147/2013, introdotto dall'art. 7, comma 9, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

Il Collegio condivide, a tale riguardo, l'acuta osservazione del Giudice di *prime cure* con riferimento al fatto che consentire l'inserimento di costi riferibili ad anni precedenti nel PEF relativo all'anno successivo in via generalizzata "*potrebbe portare alla inammissibile conseguenza di avallare – in via ordinaria – eventuali comportamenti inerti della P.A. riversando ad libitum e sine die sulle tariffe delle annualità successive i costi – anche ordinari – di annualità pregresse*".

Ipotesi in concreto verificatasi nella vicenda in esame, atteso che il 'riporto a nuovo' si è determinato a causa della tardiva fissazione delle tariffe TARI 2016 oltre il termine di legge, da cui è conseguita la proroga/applicazione per l'anno 2016 delle tariffe TARI 20015.

Nella specie, invero, i mancati ricavi sono derivati dalla mancata determinazione della tariffa per l'anno precedente, con conseguenti minori introiti rinvenienti dalla 'ultravigenza' della precedente tariffa dovuta all'approvazione delle tariffe nell'esercizio di riferimento.

Va, pertanto, ribadita la conclusione a cui giunge il T.A.R. con riferimento al richiamo contenuto nell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 158 del 1999, secondo cui '*La tariffa di riferimento a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato 1, in quanto il rinvio ai costi di gestione e comuni imputabili ai servizi/attività dell'anno precedente va riferito alla base di calcolo per la determinazione della tariffa relativa all'anno di riferimento e non consente, ovviamente, una duplicazione o ripetizione nell'anno considerato dei costi ordinari che sono riferiti all'annualità pregresse'*.

Ne consegue che, in linea generale e salvo eccezioni espressamente previste da specifiche disposizioni normative, i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, illegittimamente posti a carico degli utenti nell'esercizio di competenza, non possono essere inseriti nel PEF di esercizi successivi.

La '*ratio*' di tale interpretazione consegue anche dalla necessità di assicurare che ciascuna tariffa deve essere costruita in modo da bastare a sé stessa e non nascere gravata da oneri pregressi, estranei appunto ai costi del servizio imputabili all'esercizio finanziario di competenza (art. 1, comma 654, della legge n. 147/2013). L'analisi comparativa dei costi relativi all'esercizio concluso e quelli stimati per l'esercizio successivo è considerata una fase necessaria del processo di pianificazione dell'entrata fiscale, affinchè sia valutata sia la convenienza, sia l'adeguatezza di eventuali modifiche nella gestione e modalità di esecuzione del servizio (in questi termini, Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, sentenza n. 4/2019).

Né può rappresentare un argomento decisivo il rinvio al Regolamento comunale TARI come modificato nel 2017, non impugnato nei termini dai ricorrenti, da cui secondo l'appellante conseguirebbe l'inammissibilità del gravame essendo un atto presupposto espressamente richiamato nei provvedimenti impugnati.

Ciò in quanto, in primo luogo, come precisato dal T.A.R., l'art. 8 del citato Regolamento fa riferimento ad ipotesi eccezionali ed imprevedibili, a cui non possono essere ricondotti comportamenti omissivi dell'Ente comunale, che negligentemente ha omesso di approvare, nell'anno 2016, il Piano Finanziario e le Tariffe TARI nel termine perentorio *ex lege*.

L'art. 1, comma 169, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 dispone, infatti, che "*Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purchè entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di*

mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno".

Invero, le argomentazioni addotte dall'appellante che ha insistito per connotare di imprevedibilità l'evento della omessa tempestiva approvazione del PEF e delle relative tariffe TARI, non colgono nel segno, tenuto conto del comportamento negligente dell'Amministrazione, e del fatto che l'impugnativa da parte del Ministero dei suddetti provvedimenti tardivi ha rappresentato una condotta processuale prevedibile, stante la chiara statuizione delle norme in materia.

Pertanto, vanno disattese le censure prospettate nel gravame con riferimento all'inammissibilità del ricorso per presunta mancata impugnazione delle disposizioni regolamentari comunali presupposte, atteso che l'art. 8, comma 5, del Regolamento comunale TARI non consente il c.d. 'riporto a nuovo' nel Piano Finanziario 2017 della differenza tra i costi 2016 e il ruolo 2016 in applicazione delle tariffe 2015. Né rileva sotto tale profilo la previsione dell'art. 23 del Regolamento comunale TARI, nella parte in cui consente la riscossione del tributo in quattro rate, trattandosi di questione riferibile alle modalità di recupero dell'entrata fiscale che non inficiano l'applicabilità, nella specie, del criterio di 'competenza' a cui si ispira la gestione del pagamento del servizio pubblico dei rifiuti.

Non può essere, inoltre, predicato, richiamando la sentenza di questo Consiglio n. 4104 del 2017, il principio secondo cui la conseguenza di tale omissione sarebbe solo quella dell'impossibilità di applicare la tariffa tardivamente statuita con applicabilità della precedente, tenuto conto che la vicenda processuale esaminata nella sentenza invocata attiene a questioni diverse da quelle per cui si procede, come chiaramente si evince dalle argomentazioni sopra esposte.

15. Infine, va respinta, essendo infondata, la questione di illegittimità costituzionale illustrata con il sesto motivo di appello. Il Collegio ritiene che la disposizione denunciata di incostituzionalità appare sorretta da adeguata

ragione giustificatrice, proprio in ragione del principio '*chi inquina paga*' enunciato dalla giurisprudenza eurounitaria e dalla *ratio legis* che regolamenta la TARI ispirata alla capacità contributiva (art. 53 cost.) e alla parità di trattamento (art. 3 Cost.), secondo cui la TARI è corrisposta in base alla tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria'. Diversamente opinando, "*l'inclusione tout court, 'ora per allora', di eventuali deficit accumulati in anni precedenti finirebbe per far ricadere i relativi costi su tutti gli utenti attuali del servizio, ivi inclusi quelli (ad esempio, i nuovi residenti) che ben potrebbero non averne usufruito nell'anno precedente, e tanto in contrasto con la stessa 'ratio' del tributo de quo*" in violazione dei precetti costituzionali enunciati. Ne consegue che nessuna illegittima compressione dei poteri delle autonomie locali e dei principi fondamentali dell'autonomia finanziaria deve ritenersi configurata, stante la prevalente necessità, disciplinata dal sistema ordinamentale, di commisurare il pagamento del tributo al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti sempre, tenendo conto dell'enunciato criterio 'di competenza'.

16. Il Collegio ritiene, altresì, inammissibile la domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ex art. 267 TFUE, atteso che la questione giuridica proposta si impone con tale evidenza da non lasciare spazio a dubbi interpretativi. Il rinvio pregiudiziale presuppone il dubbio interpretativo su una norma comunitaria, che non ricorre allorchè l'interpretazione sia autoevidente, non rilevando, peraltro, il profilo applicativo del fatto che è rimesso al giudice nazionale (Corte Cass. ordinanza n. 15041 del 2017).

Inoltre, in presenza di una declaratoria di rigetto dell'appello non è accoglibile la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia in quanto viene in rilievo un evidente difetto di rilevanza della questione (Corte Cass. SS. UU. n. 10107/2021).

La richiesta è inammissibile anche perché, così come formulata, implica in sostanza la devoluzione al Giudice dell'Unione Europea del compito di decidere la controversia oggetto di lite, in quanto il Giudice nazionale con il

rinvio non si spoglia in alcun modo del proprio potere giurisdizionale, ma lo esercita '*pleno iure*', formulando, ove ritenuto necessario ai fini della decisione, la richiesta incidentale alla Corte UE, in esito alla quale avrà il compito di applicare l'interpretazione del diritto fornita appunto da quel giudice (Cass. S.U. ord. n. 31311 del 2021).

17. In definitiva, l'appello va respinto ed ogni altra questione proposta deve ritenersi assorbita, atteso che l'eventuale esame della stessa non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

18. Nulla va disposto per le spese di lite del grado in mancanza di attività difensiva delle parti intimate.

P.Q.M.

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

Nulla per le spese del grado.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO