Pubblicato il 16/09/2024

N. 07601/2024REG.PROV.COLL.
N. 07968/2022 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 7968 del 2022, proposto da
Mirabella S.G. Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio eletto presso lo studio Lucente Studio Corrias in Roma, via Sisitna 121;

contro

Comune di Gricignano di Aversa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luciano Costanzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Prima) n. 03972/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gricignano di Aversa;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 luglio 2024 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e dato atto del deposito della richiesta di passaggio in

decisione senza la preventiva

discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da parte degli avvocati D'Angiolella e Costanzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha dichiarato irricevibile, per tardività della notifica, il ricorso proposto dalla società Mirabella S.G. S.p.A. contro il Comune di Gricignano di Aversa per l'annullamento *in parte qua* (cioè in relazione alla determinazione delle aliquote del complesso residenziale US Navy) della delibera n. 2 del 30 gennaio 2018, con la quale il consiglio comunale ha approvato il "Piano finanziario TARI 2018", nonché per l'annullamento della relazione di accompagnamento e del piano finanziario allegati a detta delibera.

Le spese processuali sono state compensate.

2. Mirabella S.G. S.p.A. ha proposto appello con due motivi e riproposizione dei motivi non esaminati in primo grado.

Il Comune di Gricignano si è costituito per resistere all'appello.

2.1. All'udienza del 18 luglio 2024 la causa è stata assegnata a sentenza, senza discussione, su richiesta concorde delle parti, previo deposito di memoria da parte del Comune.

3. In punto di fatto giova premettere che:

- la società ricorrente ("Mirabella S.G.") è proprietaria del comprensorio edilizio denominato "U.S. Navy", sito in Gricignano di Aversa (CE), locato alla Marina Militare Americana e, per essa, al Governo degli Stati Uniti d'America, fino al 2035;

- il contratto di locazione prevede che la "Mirabella S.G." s.p.a. sia tenuta ad assolvere al pagamento degli oneri tributari gravanti sull'amministrazione americana per l'espletamento del servizio di raccolta rifiuti;

- con deliberazione del consiglio comunale n. 10 del 2014, il Comune di Gricignano di Aversa ha approvato il Regolamento per l'applicazione dell'imposta unica comunale (IUC), procedendo alla individuazione delle tipologie di utenze per l'imposizione della TARI presenti nel territorio comunale; tra le varie categorie di utenze, la categoria "C" è stata a sua volta suddivisa in tre sottocategorie: C1 – locali ed aree ad uso abitativo; C2 – attività ricettivo alberghiere; C3 – Collegi, case di vacanze e convivenze; in particolare, nell'individuare le categorie di utenze non domestiche, l'Allegato A del suddetto Regolamento ha assimilato la categoria C3 a quella delle "carceri, case di cura e di riposo, caserme";

- con la successiva delibera n. 14 del 2014, il Comune di Gricignano di Aversa ha approvato il Piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione rifiuti, individuando le tariffe TARI per l'anno 2014 con un aumento del 57% (rispetto all'anno 2013) per gli utenti della suddetta categoria C3;

- il T.a.r. della Campania – con sentenza n. 5408 del 2015 – ha annullato la citata delibera n. 14 del 2014 e il piano finanziario ad essa allegato, dal momento che, secondo la legge, le maggiorazioni tariffarie non sono modulabili in ragione delle (minori) percentuali di raccolta differenziata, bensì in ragione dell'intrinseca maggiore attitudine inquinante della singola attività umana; ha però dichiarato irricevibile il ricorso proposto avverso la delibera n. 10 del 2014 di approvazione del Regolamento, perché tardivamente impugnata unitamente agli atti applicativi;

- avverso tale pronuncia sono insorti sia il Comune di Gricignano di Aversa, con appello principale, che la società Mirabella S.G., con appello incidentale: il Consiglio di Stato con la sentenza di questa Sezione n. 5472 del 5 giugno 2023 ha respinto l'appello principale; ha invece ritenuto fondato il motivo di rito dell'appello incidentale, ritenendo che la delibera di approvazione del Regolamento non fosse immediatamente lesiva, quindi che avrebbe dovuto essere impugnata cumulativamente con l'atto consequenziale, entro il termine di decadenza decorrente dalla comunicazione o dalla piena conoscenza di

quest'ultimo; ha però respinto nel merito il ricorso della società avverso l'istituzione della sotto-categoria C3;

- frattanto con la deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 2018, oggetto del presente contenzioso, è stato approvato il Piano finanziario TARI 2018, ferme restando le previsioni e le classificazioni del Regolamento del 2014;

- nelle more della decisione di primo grado qui appellata, riguardante l'anno 2018, il Comune di Gricignano di Aversa, con delibera del Commissario Straordinario n. 6 del 2019, ha approvato il Piano finanziario TARI 2019, col quale, per quanto di interesse, la categoria denominata "collegi, case vacanze e convivenze" è stata assorbita dalla categoria "case di cura e riposo";

- anche la citata delibera del Commissario Straordinario è stata impugnata dalla società ricorrente con il ricorso n. 2370 del 2019;

- negli anni successivi, sono state adottate altre delibere che hanno continuato a classificare il complesso US Navy nell'ambito delle utenze non domestiche: per quanto riguarda l'anno 2020, le delibere n. 15 (Piano finanziario TARI), n. 20 (bilancio di previsione 2020/2022), n. 21 (variazione del bilancio di previsione) e n. 22 sono state impugnate con il ricorso n. 151 del 2021; per l'anno 2021, la delibera n. 11 del 2021 è stata impugnata con ricorso n. 4063 del 2021; per l'anno 2022, le delibere n. 9 (regolamento tassa rifiuti 2022), n. 10 (validazione del Piano finanziario), n. 11 (tariffe TARI 2022) e n. 13 (bilancio di previsione 2022/2024) sono state impugnate con il ricorso n. 4981 del 2022;

- con sentenza del T.a.r. della Campania del 9 novembre 2023, n. 6160 è stata disposta la riunione dei ricorsi n. 2370/2019, n. 151/2021, n. 4063/2021 e n. 4981/2022 e gli stessi sono stati dichiarati inammissibili per carenza di interesse;

- tale ultima sentenza è stata appellata, con ricorso iscritto in appello al n. 3616/2024, tuttora pendente.

3.1. Col primo motivo di appello la società Mirabella S.G. si duole del fatto che il tribunale non si sia pronunciato sull'istanza di riunione al presente

ricorso dei ricorsi da ultimo menzionati, riguardanti i Piani finanziari e le tariffe TARI degli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, decisi poi con la sentenza n. 6160/2023.

3.2. Trattandosi di ricorsi proposti avverso atti amministrativi distinti ed autonomi, pendenti dinanzi allo stesso giudice, ma non aventi ad oggetto la medesima domanda, la riunione avrebbe potuto essere disposta soltanto sulla base di una scelta facoltativa e discrezionale riservata al giudice ai sensi dell'art. 70 c.p.a., con conseguente insindacabilità in appello della scelta negativa, pur implicita (cfr. Cons. Stato, IV, 4 marzo 2022, n. 1582).

3.3. Il primo motivo di gravame è quindi inammissibile.

4. Col secondo motivo è impugnata la dichiarazione di irricevibilità del ricorso.

4.1. La decisione si basa sulla constatazione che la delibera consiliare impugnata, n. 2 del 2018, è stata ritualmente pubblicata all'albo pretorio comunale dal 5 al 17 febbraio 2018 e che il ricorso è stato notificato soltanto il 29 dicembre dello stesso anno.

Il tribunale ha replicato al rilievo di parte ricorrente – secondo cui il piano finanziario approvato con la delibera avrebbe avuto un contenuto astratto e comunque non immediatamente lesivo per non avere indicato i possibili destinatari – osservando che la deliberazione con la quale il consiglio comunale ha approvato le tariffe per il ritiro dei rifiuti solidi urbani e che ha fissato diverse misure del tributo in relazione alle diverse classi di utenti, è considerato dalla giurisprudenza atto lesivo nei confronti dei contribuenti e, pertanto, da impugnare nel termine di decadenza di sessanta giorni dalla sua pubblicazione (come da precedente di cui a Cons. Stato, V, 12 luglio 1996, n. 854, citato in sentenza).

4.2. Col secondo motivo di appello la società Mirabella S.G. ribadisce che il Piano finanziario relativo all'anno 2018 non sarebbe stato immediatamente lesivo nei suoi confronti perché indicava "*le sole categorie generali di utenti ma non i possibili destinatari*". Pertanto, secondo l'appellante, soltanto con l'avviso di

pagamento si sarebbe potuto constatare che nei suoi confronti sarebbe stata applicata "*una tariffa più alta di quanto dovuto per le utenze domestiche*".

4.3. Il motivo è infondato.

Il principio generale, affermato da costante giurisprudenza, da cui prendere le mosse, è quello secondo cui i regolamenti e gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere immediatamente le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura (in tali termini, Cons. Stato, V, 7 ottobre 2016, n. 4130 e 6 maggio 2015, n. 2260, nonché id., VI, 29 marzo 1996, n. 512, richiamate da Cons. Stato, IV, 13 febbraio 2020, n. 1159).

Per le delibere che annualmente fissano le tariffe inerenti ai tributi locali, si è ritenuto inoltre che le stesse siano immediatamente lesive dei soggetti contribuenti per la modalità esecutiva della corrispondente imposizione, che comporta che, già con l'adozione delle tariffe nelle diverse misure in relazione alle diverse categorie di utenti, se ne possa constatare la lesività per gli appartenenti a tali categorie, senza necessità di attendere alcun atto applicativo (in tale senso, di recente Cons. Stato, V, 20 maggio 2024 n. 4478, in riferimento alla delibera di approvazione di tariffe TARI).

In particolare, quando sia nota al contribuente la categoria di appartenenza, secondo il regolamento comunale, e venga contestata l'imposizione o la modifica tariffaria, pur generale ed astratta, ma riferita alla categoria alla quale il contribuente risulta appartenere, l'atto amministrativo generale che fissa le tariffe va considerato immediatamente lesivo nei suoi confronti, perciò impugnabile nel termine di decadenza decorrente dalla sua pubblicazione (cfr., per l'affermazione dello stesso principio per il servizio comunale cimiteriale, anche Cons. Stato, V, 19 settembre 2019, n. 6238). Invero, in tale situazione gli atti applicativi, di liquidazione o di accertamento dei tributi dovuti, hanno contenuto meramente esecutivo delle disposizioni generali (cfr. per

l'approvazione del regolamento per l'applicazione della TARSU, già Cons. Stato, V, 27 aprile 1990, n. 379 e id., V, 12 luglio 1996, n. 854, nonché Cons. Stato, V, 17 marzo 2003, n. 1379 e, in tema di servizio idrico, Cons. Stato, VI, 6 aprile 2010, n. 1918, nonché più recentemente, in tema di delibere comunali riguardanti tariffe TARI nei confronti della categoria dei professionisti ricorrenti, Cons. Stato, I, parere n. 1945/2019, del 2 luglio 2019).

Giova precisare che trattasi di questione che va decisa caso per caso, dal momento che, al fine di valutare l'immediata lesività della delibera tariffaria, sono da ritenere decisivi: per un verso, il contenuto della delibera; per altro verso, il tenore delle censure. Queste ultime vanno reputate immediatamente dirette avverso la stessa delibera quando concernenti i criteri di quantificazione e gli importi delle tariffe per una determinata categoria di utenti; categoria, che la delibera medesima e gli atti preparatori (o connessi o allegati) - valutati anche in relazione alle delibere tariffarie riguardanti precedenti annualità - consente di individuare come quella di appartenenza del soggetto che si assume leso dalle tariffe di nuova introduzione (anche eventualmente contestando l'appartenenza alla categoria).

4.2. Nel caso di specie, è da ritenere che già al momento della pubblicazione della delibera impugnata il contenuto della stessa e degli allegati consentisse di percepirne la lesività nei confronti della società ricorrente, quanto meno con riferimento alle ragioni di doglianza dalla medesima poi formulate in giudizio (impregiudicata la loro fondatezza nel merito: cfr. Cons. Stato, V, n. 4478/2024 su citata).

Invero, già con la delibera del consiglio comunale n. 10 del 10 settembre 2014, approvando il Regolamento comunale di applicazione della IUC, era stata istituita, per la TARI, la sotto-categoria C3 "Collegi, case di vacanze – convivenze" e con la delibera n. 14 del 29 settembre 2014, in prima applicazione del Regolamento, determinando le tariffe TARI per l'anno 2014, era stato disposto un incremento per gli utenti appartenenti a detta categoria.

La società Mirabella, la quale aveva impugnato in giudizio entrambe dette delibere, era a conoscenza che tutti gli immobili della US Navy erano stati inseriti dal Comune di Gricignano di Aversa, a fini TARI, nella categoria delle utenze non domestiche e, anzi, esplicitamente equiparati agli immobili della sotto-categoria C3.

Pertanto, quando venne pubblicata la delibera n. 2 del 2018, dal 5 al 17 febbraio 2018, la ricorrente non avrebbe potuto non cogliere la lamentata, asserita, lesività derivante (a suo dire) dalle modifiche tariffarie deliberate col Piano finanziario 2018 riguardanti appunto detta sotto-categoria.

4.3. All'opposto di quanto mostra di ritenere la difesa civica con l'ultima memoria, la sentenza di questa Sezione n. 5472/2023 fornisce elementi di conferma, piuttosto che di smentita, della ricostruzione, in fatto e in diritto, sopra esposta (che invece è in linea con la difesa articolata dal Comune di Gricignano di Aversa nella memoria di costituzione).

Nella parte della sentenza n. 5472/2023 con la quale è stato ritenuto fondato l'appello incidentale proposto dalla società Mirabella S.G. contro la dichiarazione di irricevibilità del ricorso proposto avverso la delibera consiliare n. 10/2014 si premette che "*Secondo l'appellante, la deliberazione n. 10/2014 – che non faceva riferimento alle tariffe applicabili né indicava a quali utenti si riferisse la categoria - si sarebbe rivelata lesiva solo quando la deliberazione n. 14/2014 ha riferito la categoria C3 ("collegi di casa vacanza e convivenze") al comprensorio edilizio occupato dalla U.S. Navy.*".

Nel condividere la doglianza, la sentenza precisa che "*dalla sola istituzione della categoria C3 (genericamente riferita agli immobili destinati a collegi, case vacanza o convivenze) non si poteva risalire alla idoneità lesiva della norma regolamentare; né quindi il potenziale destinatario era tenuto a impugnarla nel termine decadenziale decorrente dal giorno in cui sia scaduto il termine di pubblicazione dell'atto.*".

L'argomentazione è pienamente condivisibile con riguardo alla previsione regolamentare, dal momento che, col detto Regolamento, era introdotta nel Comune di Gricignano di Aversa la classificazione delle utenze a fini TARI in

domestiche e non domestiche ed erano per la prima volta istituite, per queste ultime, le sotto-categorie (di attività con omogenee potenzialità di produzione di rifiuti) C1, C2 e C3, senza che dalla stessa delibera fosse possibile desumere che gli immobili di proprietà Mirabella destinati alla Base Nato sarebbero stati ascritti a tale ultima sotto-categoria.

Tuttavia, la stessa argomentazione è irripetibile riguardo alle delibere tariffarie degli anni successivi al 2014.

Infatti, per come risulta dagli atti, e per come constatato dalla detta sentenza, la sotto-categoria C3 è stata riferita a tutti gli immobili del comprensorio edilizio occupato dalla US Navy, dalla delibera n. 14 del 2014 (di approvazione del Piano finanziario e determinazione delle tariffe per lo stesso anno), avendo ciò la stessa società ricorrente riconosciuto con l'atto di appello incidentale in quel giudizio.

La delibera n. 14 del 2014 è stata peraltro seguita da atti applicativi nei confronti del Governo degli Stati Uniti (quindi a carico della Mirabella S.G.: cfr. Cons. Stato, V, n. 5472/23, in punto di legittimazione) esplicitamente basati sulle tariffe per utenze non domestiche di categoria C3.

Detta delibera non è stata sul punto modificata dal Comune né annullata per via giudiziale prima dell'adozione della delibera del 2018.

Va in proposito precisato che l'annullamento disposto con la sentenza del T.a.r. del 20 novembre 2015 n. 5408 – contrariamente a quanto sembra presupporre l'appellante – non ha affatto riguardato l'attribuzione alla sotto-categoria C3 delle utenze non domestiche degli immobili della US Navy, bensì il criterio di determinazione delle tariffe per tali utenze, in quanto commisurato alla maggiore o minore percentuale di raccolta differenziata in un quartiere o parte del territorio comunale.

4.4. Inoltre, come eccepito dal Comune appellato con la memoria di costituzione e come riscontrato dagli atti, dalla relazione di accompagnamento alla delibera n. 2 del 2018 (pag. 12), pure impugnata nel presente giudizio, risulta che, anche ai fini tariffari 2018, il comprensorio della US Navy non era

stato assimilato dall'amministrazione comunale ad un'utenza domestica, bensì ne era stata confermata la classificazione come utenza non domestica.

In particolare, nella detta relazione si è evidenziato (in termini pressoché coincidenti con quanto già fatto con la delibera n. 14 del 2014) che dagli studi condotti dall'amministrazione comunale era stata registrata una tendenza della Base Nato a produrre rifiuti indifferenziati in percentuale di gran lunga superiore al resto del territorio.

Sotto tale profilo, l'atto appariva immediatamente lesivo degli interessi della società Mirabella S.G., proprio in ragione del fatto che questa, con i motivi di ricorso, si duole proprio di detta assimilazione: sostiene, infatti, anche in appello, che agli immobili della US Navy dovesse essere attribuita la categoria tributaria di "abitazioni", malgrado la delibera n. 2 del 2018 fosse di tutt'altro tenore.

4.5. In conclusione, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, la Mirabella S.G. si è trovata nella possibilità di conoscere quali fossero le tariffe TARI che sarebbero state applicate agli immobili in contestazione (e che, trattandosi di tariffe riferite ad utenze non domestiche, avrebbero generato un notevole incremento rispetto a quanto sarebbe stato dovuto se fossero state applicate le tariffe per utenze domestiche) ben prima della notificazione dell'atto impositivo, vale a dire sin dalla pubblicazione della delibera di approvazione del Piano finanziario e delle tariffe TARI 2018.

In base al principio di diritto affermato nella sentenza gravata, e precisato nei termini sopra detti in merito alla portata immediatamente lesiva delle delibere tariffarie destinate alle categorie di utenti cui appartiene (o la delibera afferma appartenere) il soggetto che si assume leso, la delibera n. 2 del 2018 e gli atti allegati, contestualmente pubblicati dal 5 al 17 febbraio 2018, avrebbero dovuto essere impugnati nel termine di decadenza decorrente da tale ultima data.

Il ricorso tardivamente proposto (solo nel dicembre 2018) è stato perciò correttamente dichiarato irricevibile, in applicazione dell'art. 42, comma 1,

c.p.a.

5. L’appello va respinto.

Restano definitivamente assorbiti i motivi di merito riproposti dall’appellante ex art. 101, comma 1, c.p.a..

5.1. Restano assorbite anche le eccezioni riproposte dal Comune ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, nonché l’eccezione di carenza di interesse sollevata dalla difesa civica con la memoria depositata il 28 giugno 2024.

6. Le spese processuali si compensano per giusti motivi, considerato il superamento, con la presente decisione, del precedente di questo Consiglio di Stato n. 5472/2023, in rito favorevole invece alla parte privata, pur se, come detto, in ragione di presupposti di fatto e giuridici diversi.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giuseppina Luciana Barreca	**Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO