



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 17 aprile 2019

**NUMERO AFFARE 01312/2017**

**OGGETTO:**

Ministero dell'economia e delle finanze.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dai signori Stefano D'Ulizia, Valentina Tirelli, Marco Amici e Graziella D'Antimi contro il Comune di Arsoli, in persona del sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, e nei confronti del signor Andrea Napoleoni, in qualità di consigliere comunale che ha votato per l'approvazione della delibera di Consiglio comunale impugnata, per l'annullamento: della deliberazione del Consiglio comunale di Arsoli n. 16 dell'11 agosto 2015, pubblicata sull'albo pretorio presente sul sito web istituzionale del Comune per 1 quindici giorni consecutivi dal 9 settembre 2015 e registrata al n. 407, con la quale sono stati approvati il "Piano finanziario TARI anno 2015" e le conseguenti tariffe per l'anno 2015; di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti tra i quali, se ed in quanto occorrer possa, (i) la delibera di Giunta comunale n. 71 del 22 giugno 2015, con la quale sono stati approvati il Piano finanziario e le tariffe TARI 2015 da proporre alla

successiva approvazione del Consiglio comunale, (ii) il bilancio di previsione per l'anno 2015 pubblicato in data 9 settembre 2015, nonché (iii) il piano esecutivo di gestione, entrambi nella parte in cui sono indicate le determinazioni di entrata e di spesa conseguenti al Piano finanziario TARI 2015 di cui alla delibera 16 dell'11 agosto 2015 e, con motivi aggiunti, per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Arsoli n. 2 del 26 gennaio 2016, pubblicata sull'albo pretorio presente sul sito web istituzionale del Comune per quindici giorni consecutivi dal 29 gennaio 2016, con la quale è stata convalidata "ad ogni effetto di legge ex art. 21-nonies, comma 2, della l. n. 241/90, con effetto ex tunc, la deliberazione della Giunta comunale n. 71 del 22 giugno 2015 avente ad oggetto "Piano finanziario Tari anno 2015"... viziata nella competenza interna poiché adottata in luogo del Consiglio comunale e, di conseguenza, di approvarne il contenuto"; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente.

## LA SEZIONE

Vista la relazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze - in data 21 giugno 2017, pervenuta al Consiglio di Stato il 18 luglio 2017, con la quale è stato chiesto il parere del medesimo Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il ricorso straordinario ed i motivi aggiunti nello stesso ricorso;

viste le deduzioni del Comune di Arsoli e del signor Andrea Napoleoni;

vista la memoria dei ricorrenti;

viste le memorie del Comune di Arsoli e del signor Andrea Napoleoni;

esaminati gli atti ed udito il relatore, consigliere Aurelio Speciale.

Premesso.

1. I ricorrenti espongono quanto segue.

2. Il Comune di Arsoli con la delibera impugnata ha adottato per l'anno 2015 il Piano economico finanziario (PEF) e le tariffe della TARI.

Le tariffe sono determinate mediante un procedimento che prevede l'approvazione da parte del Consiglio comunale del PEF.

L'art. 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, prevede che "Il Consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio comunale".

Tale disposizione, peraltro, ricalca la regola generale dettata dall'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a norma del quale "gli enti locali determinano 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...in caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno".

Il termine ultimo entro cui gli enti locali dovevano approvare il bilancio di previsione per l'anno 2015, stabilito dal decreto del Ministro dell'interno 13 maggio 2015, scadeva il 30 luglio 2015.

Con la delibera n. 71 del 22 giugno 2015, la Giunta del Comune di Arsoli ha adottato una bozza del PEF e delle relative tariffe TARI per l'anno 2015, da sottoporre alla successiva approvazione del Consiglio comunale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 683, della legge n. 147 del 2013. Tuttavia, il Consiglio comunale ha approvato il PEF e le tariffe TARI con la delibera n. 16 dell'11 agosto 2015 e, quindi, oltre il termine fissato per l'approvazione del bilancio di previsione.

I ricorrenti sostengono, altresì, che il PEF approvato dal Consiglio comunale è stato adottato in ritardo e redatto in modo non conforme ai criteri dettati nell'Allegato 1 al d.P.R. n. 158 del 1999, che reca il "metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie e per la determinazione della tariffa di riferimento relativa alla gestione dei rifiuti urbani".

A seguito dell'adozione della predetta delibera, alcuni consiglieri di minoranza hanno presentato un esposto al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e, in data 21 dicembre 2015, lo stesso MEF ha ordinato al Comune di Arsoli di procedere all'annullamento in autotutela della delibera evidenziandone l'illegittimità in ragione della sua tardiva approvazione e rilevando che "in ordine al termine previsto dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 si è pronunciato il Consiglio di Stato (...) il quale ne ha affermato la natura perentoria".

3. A fondamento del ricorso sono dedotti i seguenti motivi.

3.1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 683, della legge n. 147 del 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 151, comma 1, del d. lgs. n. 267 del 2000 e del decreto del

Ministro dell'interno 13 maggio 2015. Violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. I ricorrenti affermano che il provvedimento impugnato è stato adottato in violazione delle disposizioni legislative le quali sanciscono che l'approvazione del PEF e delle relative tariffe debba avvenire entro e non oltre il termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione.

Nel caso di specie, quindi, la delibera di approvazione del PEF e delle tariffe TARI per l'anno 2015 doveva essere inderogabilmente adottata entro il 30 luglio 2015, intendendosi altrimenti prorogate le tariffe TARI approvate nell'anno 2014. La delibera n. 16 è stata, invece, approvata dal Consiglio comunale in data 11 agosto 2015 e, dunque, ampiamente oltre il termine, considerato perentorio dalla giurisprudenza, previsto per l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2015.

La giurisprudenza, secondo i ricorrenti, ha chiarito che il termine per l'approvazione delle aliquote e delle tariffe trova compiuta e autonoma disciplina nel citato art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 che contiene, peraltro, previsioni sanzionatorie, quale l'inapplicabilità delle nuove tariffe e aliquote ove siano approvate oltre il termine.

Pertanto, la delibera comunale n. 16 del 2015 si pone palesemente in contrasto con la disciplina legislativa e con i principi di certezza o affidamento.

3.2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 e dell'Allegato 1 al d.P.R. n. 158 del 1999. Eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di proporzionalità, irragionevolezza e difetto di istruttoria. Violazione degli artt. 53 e 97 della Costituzione. Disparità

di trattamento. I ricorrenti lamentano che il PEF non è stato elaborato in modo conforme alle vigenti disposizioni di legge e, in particolare, all'Allegato 1 del d.P.R. n. 158 del 1999, determinando un aumento ingiustificato delle tariffe in quanto i costi previsionali della spesa del servizio di gestione dei rifiuti non sono stati correttamente ripartiti tra le diverse componenti di costo fisso e variabile stabilite dal "metodo normalizzato". I ricorrenti rilevano che:

i costi relativi al personale adibito alla gestione dei rifiuti (categoria B9) devono essere attribuiti nella misura minima del 50% ai costi fissi (e, specificamente, alla componente "Costi generali di gestione" (CGG) di cui al punto 2.2. dell'Allegato 1 al d.P.R. n. 158 del 1999);

i costi relativi all'ammortamento, accantonamenti e remunerazione del capitale investito devono essere allocati nella componente "Costi d'uso del capitale" (CK) dei costi fissi nella misura del 100% (punto 2.3 dell'Allegato 1 d.P.R. n. 158 del 1999);

entrambi i criteri devono essere applicati anche per l'allocazione dei costi dei servizi affidati a soggetti terzi (art. 8 del d.P.R. n. 158 del 1999).

Nel caso di specie, sostengono i ricorrenti, nell'elaborazione del PEF queste indicazioni sono state disattese.

L'erronea allocazione di costi fissi tra le voci di costo variabile ha comportato, dunque, un aumento delle tariffe fino al 300% rispetto alle tariffe del 2014, con una ingiustificata disparità di trattamento tra le utenze individuali e quelle familiari con più componenti, laddove se i costi fossero stati correttamente allocati, i ricorrenti sarebbero stati chiamati a versare una quota TARI fino al 20% più bassa di quella richiesta.

Nei motivi aggiunti dell'8 marzo 2016, i ricorrenti hanno ripreso il contenuto del ricorso straordinario e hanno chiesto, altresì, l'annullamento della delibera del Consiglio comunale n. 2 del 26 gennaio 2016, con la quale è stata convalidata, a ogni effetto di legge, ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, con effetto *ex tunc*, la delibera della Giunta comunale n. 71 del 22 giugno 2015 viziata nella competenza interna, perché adottata in luogo del Consiglio comunale.

4. I motivi aggiunti sono i seguenti.

4.1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 169, l. n. 296/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 683, l. n. 147/2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 151, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 e del decreto del Ministero dell'interno 13.5.2000. Violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 21-*nonies* l. n. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento. Contraddittorietà intrinseca. Difetto di motivazione. Violazione dei principi generali in materia di buon andamento dell'azione amministrativa. I ricorrenti lamentano che il Consiglio comunale di Arsoli, venuto a conoscenza della proposizione del ricorso straordinario e ignorando la propria delibera n. 16 del 2015, ha riadottato il PEF utilizzando in maniera distorta lo strumento della convalida di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990. Il Comune ha, quindi, ritenuto di poter convalidare, con efficacia *ex tunc*, la delibera n. 71 del 2015, con l'intento di superare il termine perentorio previsto dalla legge per l'approvazione del PEF.

Il Comune anziché conformarsi alle indicazioni del Ministero, e dunque procedere all'annullamento della delibera, venuto a

conoscenza della proposizione del ricorso straordinario ha ritenuto di superare lo sfioramento da parte del Consiglio comunale del termine perentorio previsto dalla legge per l'approvazione delle tariffe della TARI facendo ricorso allo strumento della convalida retroattiva della delibera della Giunta comunale n. 71 del 2015 con la quale era stato inizialmente predisposto il PEF.

Ad avviso dei ricorrenti, con l'emanazione della delibera n. 16 dell'11 agosto 2015, il Consiglio comunale aveva, invece, già esaurito il proprio potere in relazione alle tariffe della TARI e, pertanto, non avrebbe potuto procedere in alcun modo a convalidare le tariffe inizialmente predisposte dalla Giunta.

Anticipando eventuali difese avversarie, i ricorrenti aggiungono che quanto affermato, tra l'altro, dal TAR per la Toscana nella sentenza n. 411 del 2008, secondo il quale "all'operatività del principio di retroattività della convalida disposta dall'organo competente non osta l'esistenza di un termine perentorio entro il quale avrebbe dovuto essere adottato l'atto, ove esso sia stato, entro il predetto termine, effettivamente adottato, sia pure dall'organo incompetente", è riferibile a casi del tutto diversi da quello in esame. Si trattava, cioè, di situazioni in cui le tariffe dell'imposta comunale erano state adottate dalla Giunta comunale, organo incompetente, entro il termine di legge e, successivamente, era intervenuto il Consiglio comunale a sanare il vizio di incompetenza.

Nel caso di specie, invece, il Consiglio comunale è già intervenuto con la delibera n. 16 del 2015, che però non ha natura di convalida, in quanto non è stato espresso in alcun modo l'*animus convalidandi* e, di conseguenza, il Consiglio non avrebbe potuto, attraverso

l'istituto della convalida, far propria la precedente delibera di Giunta n. 71 del 2015.

In via subordinata, i ricorrenti osservano che la delibera impugnata è comunque illegittima perché non indica una motivazione espressa in ordine alla natura e all'interesse pubblico alla convalida, il Comune non ha provveduto all'invio ai ricorrenti della comunicazione di avvio del procedimento previsto dall'art. 7 della legge n. 241/1990 ed è intervenuto solo in data 26 gennaio 2016, ossia ben oltre un mese dopo l'ordine del MEF del 21 dicembre 2015 di agire in autotutela, per cui il termine entro il quale il provvedimento di convalida è stato adottato non può dirsi ragionevole.

4.2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 e dell'allegato 1 al d.P.R. n. 158 del 27.4.1999. Eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di proporzionalità, irragionevolezza e difetto di istruttoria. Violazione degli artt. 53 e 97 della Costituzione. Disparità di trattamento. I ricorrenti ripropongono le medesime argomentazioni svolte con riferimento alle eccezioni relative alla delibera della Giunta comunale n. 71 del 2015 e alla delibera del Consiglio comunale n. 16 del 2015. I ricorrenti, infatti, sottolineano che la delibera n. 2 del 2016 recepisce il contenuto delle delibere appena richiamate e, pertanto, essa è affetta dalle stesse illegittimità, consistenti essenzialmente nel rilievo che il PEF riapprovato non è stato elaborato in modo conforme alle vigenti disposizioni di legge e, in particolare, all'Allegato 1 del d.P.R. n. 158 del 1999.

5. Nelle controdeduzioni al ricorso del 17 marzo 2016, il Comune di Arsoli e il signor Andrea Napoleoni - nella qualità di Consigliere comunale di Arsoli - affermano che il ricorso straordinario proposto

ed i successivi motivi aggiunti sono improcedibili e comunque infondati nel merito per le seguenti ragioni.

Si evidenzia che, preso atto della comunicazione ricevuta dal MEF con la quale "gli veniva ordinato di procedere all'annullamento in autotutela" della delibera del Consiglio comunale n. 16 dell'11 agosto 2016, in ragione della natura perentoria del termine previsto dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006, il Comune di Arsoli aderiva a quanto richiesto dal MEF, sanando i vizi che interessavano la precedente delibera.

Il Comune ed il signor Napoleoni, richiamato il comma 2 dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, evidenziano che la convalida appartiene a quei provvedimenti che danno la possibilità all'Amministrazione di procedere al ripristino del principio di legalità, non soltanto attraverso l'esercizio del potere di autotutela volto alla caducazione degli atti amministrativi illegittimi, ma anche attraverso il potere di sanare irregolarità procedurali non inficianti la consistenza e validità di atti o attività dell'Amministrazione. Più in particolare, essi ritengono che "il provvedimento di convalida costituisce strumento di sanatoria dei vizi di legittimità eliminabili di un atto amministrativo, un provvedimento nuovo ed autonomo che però si collega all'atto convalidato, al fine di mantenerne fermi gli effetti sin dall'origine". Evidenziano poi che sussistono le condizioni, le ragioni di interesse pubblico ed il ragionevole termine in presenza delle quali può essere convalidato il provvedimento annullabile con un provvedimento, quest'ultimo, di secondo grado, tramite il quale l'Amministrazione rimuove un vizio di un precedente provvedimento, dichiarando di riconoscerlo ed esprimendo la

volontà di eliminarlo (T.A.R. per la Toscana Firenze Sez. III, 30/06/2015, n. 1002).

Inoltre, gli stessi sottolineano che a seguito della trasmissione della delibera di convalida, il MEF non ha proceduto ad impugnare la stessa dinanzi al TAR interpretando tale scelta come una acquiescenza all'operato posto in essere dal Comune. In ordine alle ulteriori censure sollevate dai ricorrenti nell'atto per motivi aggiunti - secondo le quali il Comune ha fatto ricorso all'art. 21-*nonies*, comma 2 della legge n. 241 del 1990 in assenza di qualsiasi presupposto di legge e all'unico scopo di superare il termine perentorio previsto dalla legge per l'approvazione delle tariffe TARI ed il Consiglio comunale non avrebbe potuto effettuare la convalida "stante l'iniziale predisposizione delle tariffe da parte della Giunta, in relazione alle quali, proprio per aver già esercitato il relativo potere ed averlo esaurito, ha perduto la disponibilità dell'effetto" - i resistenti affermano che non può parlarsi di perdita della c.d. "disponibilità dell'effetto", fattispecie che ricorre quando l'autorità competente ad emanare l'atto sia stata successivamente privata dell'attribuzione o della legittimazione, ipotesi che certamente non ricorre nel caso di specie.

Il Comune e il signor Napoleoni evidenziano, invece, che a seguito della nota inviata dal MEF, il Consiglio comunale ha effettuato la convalida, ai sensi dell'art. 21-*nonies*, non della delibera dell'agosto 2015, ma della delibera del 22 giugno 2015 della Giunta comunale. Questo perché, il 22 giugno 2015, quindi, entro i termini di legge previsti per la deliberazione del bilancio di previsione, il PEF era stato già approvato dalla Giunta comunale con delibera n. 71, anche se da un organo incompetente. Secondo i resistenti, deve essere

considerato "dirimente ai fini della dimostrazione della legittimità della convalida ex art. 21-*nonies* la circostanza che l'atto fosse già esistente e sottoposto con esito favorevole ad approvazione, ma dell'organo non competente per funzione".

Non appare, quindi, rilevante, secondo i resistenti, la circostanza che il Consiglio comunale nell'agosto 2015 si fosse già espresso approvando la delibera, dal momento che tale atto, come dichiarato anche dal MEF, era viziato e, in quanto tale, si sarebbe dovuto annullare.

Il Comune ed il signor Napoleoni confutano, altresì, la tesi dei ricorrenti secondo la quale l'esistenza di un termine perentorio entro il quale si sarebbe dovuto adottare l'atto impedirebbe l'operatività del principio di retroattività della convalida, dal momento che il Consiglio comunale ha già provveduto con la delibera n. 16 dell'11 agosto 2015.

Secondo i resistenti, invece, o la delibera n. 16 dell'agosto 2015 è illegittima e quindi va annullata "salvando" la convalida del 26 gennaio 2016, oppure non si può pretendere l'annullamento della convalida, facendo leva, però, sull'esistenza di un atto del quale si richiede la caducazione.

Al riguardo, i resistenti affermano che l'operatività del principio di retroattività della convalida disposta dall'organo competente non trova ostacolo nell'esistenza di un termine perentorio entro il quale avrebbe dovuto essere adottato l'atto, nel caso in cui detto atto sia stato effettivamente adottato entro il predetto termine sia pure da un organo incompetente. Ragionando diversamente, si limiterebbe immotivatamente l'operatività dell'istituto, poiché rimarrebbe esclusa in tutte le ipotesi in cui ricorra un termine perentorio.

I resistenti, inoltre, contestando le eccezioni di parte ricorrente, sostengono che il vizio di competenza soggettiva dell'atto poi convalidato può essere facilmente riscontrato, poiché l'atto convalidato è la delibera della Giunta comunale ed è su tale provvedimento che va condotta l'indagine in merito alla sussistenza del vizio e non sulla delibera consiliare dell'agosto 2015.

In relazione alle ulteriori eccezioni di illegittimità sollevate dai ricorrenti nei confronti della delibera di convalida del 26 gennaio 2016, i resistenti oppongono che l'interesse pubblico posto alla base della decisione è indicato. I resistenti affermano che detto requisito sussiste non solo in virtù dell'esigenza di rispettare il "principio dell'economia dei mezzi giuridici", come indicato nella delibera, ma anche in considerazione del fatto che le ragioni di pubblico interesse coincidono proprio con quelle che sottostanno all'utilizzo dell'istituto e che rappresentano il rispetto del principio di conservazione degli atti e di economia dei mezzi giuridici.

Nel caso di specie, l'interesse pubblico alla convalida del provvedimento deliberato in precedenza è quello di conservare gli effetti dell'atto con cui è stato approvato il PEF, necessario per la determinazione delle tariffe TARI, garantendo alla collettività, e quindi anche ai cittadini ricorrenti, l'erogazione del servizio di raccolta rifiuti che è un servizio pubblico essenziale.

Quanto alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, i resistenti affermano che la partecipazione dei ricorrenti non avrebbe potuto condurre l'Amministrazione ad assumere una decisione diversa da quella poi adottata.

In relazione al mancato rispetto di un termine ragionevole entro il quale effettuare la convalida della delibera della Giunta comunale, i

resistenti ritengono che il parametro temporale da utilizzare quale riferimento per la "ragionevolezza del termine" è la nota del MEF pervenuta al Comune di Arsoli in data 21 dicembre 2015, con la quale veniva ordinato di procedere all'annullamento in autotutela della delibera n. 16 dell'agosto 2015. L'amministrazione comunale ha provveduto a convalidare la delibera affetta da vizio di incompetenza un mese dopo, per cui, anche in considerazione della circostanza che nelle more vi sono state le festività natalizie e che comunque per procedere con la convalida sono necessari dei tempi burocratici, "il termine entro cui la delibera è stata convalidata appare più che ragionevole e congruo".

Con riguardo al secondo motivo di ricorso, in ordine al quale parte ricorrente sostiene che il Piano finanziario TARI per l'anno 2015 non è stato elaborato in conformità alle vigenti disposizioni di legge, determinando un ingiustificato aumento delle tariffe della TARI e, in particolare, che una serie di voci di spesa sono state allocate nei "costi variabili" anziché nei "costi fissi", comportando in tal modo un aumento ingiustificato delle tariffe, il Comune ed il signor Napoleoni sostengono che l'aumento delle tariffe del 300% non corrisponde al vero, né la causa dell'aumento può essere attribuita a una non corretta allocazione dei costi fissi e variabili, anche perché non possono essere considerate come termine di confronto le tariffe dell'anno 2014 dal momento che in tale anno era ancora applicata la TARSU e non la TARI.

A partire dall'anno 2015, infatti, il Comune di Arsoli ha dovuto coprire interamente con le tariffe della TARI il costo del servizio di gestione dei rifiuti, mentre nel 2014 con la TARSU tale costo era coperto solo parzialmente (88%) poiché la residua quota del servizio,

pari al 12%, veniva coperta dalla fiscalità generale. Ciò comporta, a parità di costo del servizio, un aggravio nella tassazione sull'utenza, anche perché nella determinazione dei costi del servizio da coprire con il gettito della TARI, sono comprese alcune voci di costo che non trovavano copertura nel previgente sistema della TARSU.

Oltre a ciò, anche se si sostenesse la tesi dei ricorrenti e si allocasse il 50% del costo del personale operativo utilizzato nella raccolta e trasporto tra i costi fissi generali di gestione, invece che interamente tra costi variabili, "sostanzialmente l'effetto dello spostamento di parte dei costi nei costi fissi produrrebbe unicamente sulle utenze domestiche una diminuzione della quota variabile per persona, ma un aumento della quota fissa per mq."

L'incremento tariffario rispetto al 2014 rimarrebbe, cioè, immutato a dimostrazione del fatto che esso non dipende dall'allocazione dei costi, bensì dal passaggio dalla TARSU alla TARI, mentre rispetto alle attuali tariffe ci sarebbero per le utenze domestiche con più componenti delle minime variazioni.

Il Comune di Arsoli asserisce di avere adottato nella determinazione delle tariffe il metodo normalizzato di cui al d.P.R. n. 158 del 1999 applicando a tutti gli utenti i coefficienti minimi ed inoltre che, anche con una diversa allocazione dei costi fissi e variabili, la determinazione della tariffa per i singoli utenti sarebbe stata sostanzialmente la medesima e tale circostanza determina una carenza di interesse in capo ai ricorrenti, che rende quindi il ricorso straordinario e i successivi motivi aggiunti improcedibili.

Successivamente, in data 6 maggio 2016, il Comune e il signor Napoleoni hanno inviato ulteriori deduzioni ai motivi aggiunti proposti dai ricorrenti.

In particolare, per quanto riguarda il signor Napoleoni, viene precisato, in primo luogo, che egli è identificato dai ricorrenti come controinteressato e che riveste la qualifica di consigliere comunale e, in quanto tale, nella seduta del Consiglio comunale del 26 gennaio 2016 ha esercitato legittimamente il proprio diritto di voto, deliberando a favore della convalida.

Nelle ulteriori controdeduzioni vengono confermate le argomentazioni svolte nella memoria del 17 marzo 2016. Viene evidenziato, richiamando i pareri espressi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, che il Consiglio comunale aveva la disponibilità dell'effetto, essendo il solo organo competente ad approvare il piano finanziario e le relative tariffe TARI. Quanto alla legittimità e correttezza dell'elaborazione del piano finanziario TARI per l'anno 2015, rilevano che l'allocazione dei costi operata dal Comune di Arsoli non ha determinato un incremento tariffario.

6. In data 13 maggio 2016 i ricorrenti hanno presentato ulteriori memorie, rilevando che dopo l'approvazione della delibera n. 16 dell'11 agosto 2015 - che non è stata annullata - il Consiglio comunale non ha mantenuto il potere di riapprovare il PEF posto che il Consiglio con l'adozione della delibera n. 16 del 2015 ha esaurito il proprio potere e questa delibera adottata oltre il termine massimo è illegittima. E la delibera di convalida n. 2 del 2016 è a sua volta illegittima perché con essa si pretende di "salvare" un provvedimento della Giunta che non è più esistente, essendo stato superato dalla delibera n. 16 del 2015.

La delibera di convalida, inoltre, reca una motivazione generica, non è stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ed è stata adottata oltre il termine ragionevole.

In relazione alla conformità del piano finanziario TARI 2015 alle vigenti disposizioni di legge, evidenziano che i costi previsionali di spesa del servizio di gestione dei rifiuti non sono stati correttamente ripartiti tra le diverse componenti di costo fisso e variabile stabilite nel “metodo normalizzato” di cui al d.P.R. n. 158 del 1999.

7. Con memoria del 7 novembre 2016 il Comune di Arsoli ed il signor Napoleoni ribadiscono la permanenza della “disponibilità dell’effetto” per cui il Comune ha esercitato legittimamente i poteri ad esso spettanti e di cui era titolare ed evidenziano gli errori in cui sono incorsi i ricorrenti nella allocazione dei costi, ribadendo che l’incremento tariffario avvenuto nel 2015 rispetto al 2014 non dipende dall’asserita errata - ma inesistente - allocazione dei costi.

8. Il Ministero riferente ritiene non possano essere accolte le eccezioni relative alla convalida della delibera della Giunta comunale n. 71 del 22 giugno 2015, effettuata, ai sensi dell’articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990, dalla delibera n. 2 del 26 gennaio 2016. Evidenzia altresì che l’aumento delle tariffe è stato decisamente influenzato dal passaggio dalla TARSU alla TARI dal momento che i costi da coprire con la TARI sono risultati superiori del 28,5% rispetto ai costi che dovevano essere coperti con la TARSU nel 2014, per cui tale aumento non poteva non avere ripercussioni dirette anche nella determinazione delle tariffe della TARI.

Il Ministero, pur riconoscendo la parziale fondatezza delle eccezioni sollevate dai ricorrenti dal punto di vista formale, ritiene tuttavia che le stesse appaiano cedevoli rispetto ai principi, enucleati dalla giurisprudenza, della non “manifesta e macroscopica” sproporzione delle tariffe e dell’economicità ed efficacia della azione amministrativa.

Considerato.

1. L'articolo 1, comma 683, della legge n. 147/2013 (finanziaria 2014) prevede che "Il Consiglio comunale deve approvare entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio comunale".

Tale disposizione riprende il contenuto dell'articolo 1, comma 169, della legge 296/2006 il quale dispone 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 (e) in caso di mancata approvazione entro il suddetto termine le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno".

2. Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio *"La perentorietà del termine previsto dall'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 è desumibile dal dato testuale della disposizione ("dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché 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")*.

*Il termine cui fa riferimento la citata disposizione è quello di approvazione della deliberazione del bilancio annuale di previsione degli enti locali"* (Cons. di Stato, Sez. V, n. 4409 del 2014).

Sul punto la Corte dei Conti ha stabilito che *"... la disciplina della Tarsu (ora Tari) rimette alla potestà dell'ente locale la determinazione della tariffa, ma circoscrive tale potere entro un*

*marginale di tempo ben definito, costituito dalla data di approvazione del bilancio di previsione... Dunque la normativa in materia costituisce un limite invalicabile alla discrezionalità dell'amministrazione, salvo deroga espressa ad opera dello stesso legislatore statale per fronteggiare interventi di carattere straordinario".* (Corte dei Conti, Sezione regionale controllo per il Piemonte, deliberazione del 9 giugno 2017, n. 110).

3. Sulla base di quanto previsto dal decreto del Ministero dell'interno del 13 maggio 2015 il termine ultimo entro cui gli enti locali dovevano approvare il bilancio di previsione per l'anno 2015 scadeva alla data del 30 luglio 2015.

Ne discende che, nella fattispecie, il termine per l'approvazione della tariffa TARI scadeva il 30 luglio 2015.

Le impugnate delibere del Consiglio comunale risultano adottate in data 11 agosto 2015 e 26 gennaio 2016 e quindi oltre il termine del 30 luglio 2015.

4. Giova in materia ricordare che *"Con sentenza 29 agosto 2017, n. 4104, che il Collegio condivide, la quinta Sezione di questo Consiglio di Stato ha affermato che: "Ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge finanziaria per il 2007, invero, la violazione del termine non determina di per sé ed automaticamente l'illegittimità dei regolamenti e degli atti comunali, ma incide solo sul regime di efficacia temporale, nel senso che il rispetto del termine di approvazione di cui all'art. 1, comma 169, cit. è condizione per applicare le nuove tariffe o le nuove aliquote retroattivamente (a partire cioè dal 1° gennaio dell'esercizio di riferimento). Ne consegue che le tariffe e le aliquote approvate in data successiva alla scadenza del termine non sono per ciò solo invalide. Ciò che risulta*

*preclusa è soltanto l'applicazione (retroattiva) all'esercizio in corso (a partire dal 1° gennaio)» (Cons. Stato, Sez. V, n. 7273 del 2018).*

Alla luce di queste coordinate interpretative ne deriva che nel caso di specie l'approvazione della deliberazione del Consiglio comunale intervenuta l'11 agosto 2015, dunque oltre il termine del 30 luglio 2015, non ne determina in radice la illegittimità, ma ne preclude l'applicazione (che sarebbe stata consentita, invece, dall'approvazione tempestiva) a partire dal primo gennaio 2015.

5. Il primo motivo del ricorso straordinario merita dunque parziale accoglimento.

6. Quanto al secondo motivo, la Sezione prende atto della responsabile dichiarazione del Ministero referente secondo cui: va evidenziato che l'aumento delle tariffe è stato decisamente influenzato dal passaggio dalla Tarsu alla Tari, dal momento che i costi da coprire con la Tari sono risultati superiori del 28,5% rispetto dei costi che dovevano essere coperti con la TARSU nell'anno 2014, per cui tale aumento non poteva non avere ripercussioni dirette anche sulla determinazione delle tariffe della TARI; anche se la allocazione dei costi fosse stata effettuata secondo le indicazioni fornite dai ricorrenti e di conseguenza le tariffe applicate ai medesimi fossero state di circa il 20 per cento più basse, occorre rilevare che la proporzione tra le tariffe non sembra possa essere considerata "manifesta e macroscopica" ed appare giustificato dall'incremento dei costi del servizio.

Sicché la Sezione, condividendo quanto rappresentato dal Dicastero, ritiene di non poter accogliere il secondo motivo di ricorso.

7. Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto

non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere accolto in parte nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Aurelio Speziale

IL PRESIDENTE  
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO  
Maria Cristina Manuppelli