

N. 01629/2014REG.PROV.COLL.

N. 06432/2008 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6432 del 2008, proposto da:
Comune di Città Sant'Angelo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Lorenzo Del Federico, con domicilio eletto presso l'Avv. Giuseppe Marini in Roma, via dei Monti Parioli, n. 48;

contro

Casa di Cura Privata Villa Serena del Dott. Petruzzi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Di Biase e dall'Avv. Quirino D'Angelo, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Quirino D'Angelo in Roma, via Paolo Emilio, n. 34;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO - SEZ. STACCATA DI PESCARA n. 00479/2008, resa tra le parti, concernente il regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti solidi urbani e assimilati

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2014 il Cons. Massimiliano Nocelli, non essendo comparso alcuno per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto avanti al T.A.R. Abruzzo, sezione staccata di Pescara, la Casa di Cura Privata Villa Serena chiedeva l'annullamento, previa sospensione, della delibera del Consiglio comunale n. 7 del 5.2.2002, avente ad oggetto il Regolamento per l'applicazione della tassa sui rifiuti solidi ed assimilati, nonché della delibera di Giunta Comunale n. 36 del 26.2.2008, avente ad oggetto l'approvazione, per l'anno 2008, delle tariffe per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi ed assimilati.
2. La ricorrente lamentava l'applicazione, da parte del Comune, ai fini della determinazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, di tariffe differenziate, rispettivamente pari ad €/mq 2,72 ed €/mq 1,60, per "case di cure private e cliniche mediche" e per "ospedali ed istituti di ricovero", appartenenti, secondo la sua tesi, a categorie di attività del tutto omogenee.
3. La Casa di Cura lamentava l'eccesso di potere, il travisamento dei fatti, l'ingiustificata disparità di trattamento, in cui sarebbe incorso l'ente impositore nell'assumere determinazioni differenti – tariffe differenziate – in presenza di situazioni oggettivamente identiche sotto il profilo dell'attività svolta e del servizio reso.
4. Si costituiva in giudizio il Comune di S. Angelo, confermando la legittimità del proprio operato, e chiedeva il rigetto del ricorso.
5. Il T.A.R. Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con sentenza n. 479 del 12.5.2008, dichiarava ammissibile unicamente il ricorso proposto avverso la delibera n. 36 del 26.2.2008, avente ad oggetto l'approvazione delle tariffe per il 2008, e lo accoglieva limitatamente alla determinazione della tariffa relativa alle case di cura private e alle cliniche mediche.
6. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Comune di Sant'Angelo, lamentandone l'erroneità, e ne ha chiesto la riforma, deducendo sia l'*error in procedendo*, per violazione del principio del contraddittorio e della completezza dell'istruttoria, sia l'*error in procedendo* per l'affermata inammissibilità del ricorso, per mancata rituale impugnazione delle prodromiche delibere tecniche di determinazione dei coefficienti di produttività dei rifiuti, sia infine per violazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. 241/1990 nonché per violazione e falsa applicazione degli artt. 65, comma 2, e 69 del d. lgs. 507/1993.
7. Si è costituita la Casa di Cura appellata, chiedendo la reiezione dell'avversario gravame.

8. Nella pubblica udienza del 20.3.2014 il Collegio, non essendo comparso alcuno per le parti, ha trattenuto la causa in decisione.

9. L'appello è infondato.

10. Con il primo motivo l'appellante lamenta che il giudice di cure abbia assunto la decisione in forma semplificata pur in assenza dei presupposti, previsti dall'art. 21, comma 10, della l. 1034/1971 applicabile *ratione temporis*, difettando nel caso di specie la completezza dell'istruttoria, poiché il Comune resistente si era costituito solo con mera comparsa di costituzione e solo in udienza aveva potuto produrre documentazione a sostegno del proprio operato.

10.1 Il motivo è infondato perché il Comune, se avesse ritenuto la causa non sufficientemente istruita, avrebbe potuto opporsi alla decisione in forma semplificata, facendo constare il proprio dissenso a verbale, proponendo motivata istanza di rinvio per ulteriori esigenze difensive o per integrazioni istruttorie necessarie alla trattazione di merito, mentre tale esigenza mai è stata rappresentata al momento in cui la causa fu assunta in decisione per la decisione in forma semplificata da parte del T.A.R., sicché la dedotta violazione dell'art. 21, comma 10, della l. 1034/1971, che la stessa parte avrebbe potuto evitare con l'esercizio delle proprie facoltà processuali, non sussiste.

10. Con il secondo motivo l'appellante lamenta che erroneamente il giudice di prime cure non avrebbe dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado per la mancata tempestiva impugnazione delle prodromiche delibere tecniche di determinazione dei coefficienti di produttività dei rifiuti.

10.1. Tutto il sistema di determinazione e commisurazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati è incentrato sulla individuazione, ai fini del calcolo del tributo, di categorie o sottocategorie omogenee di attività, il cui svolgimento comporta la produzione di rifiuti.

10.2. Sostiene l'appellante che, una volta determinato il coefficiente di produttività dei rifiuti, è per l'amministrazione comunale atto vincolato la delibera di assunzione della conseguenziale tariffa, ai sensi dell'art. 69 del d. lgs. 507/1993, secondo cui i Comuni deliberano, in base alle classificazioni e ai criteri di graduazione previsti in regolamento, le tariffe da applicare ai fini TARSU alle categorie o sottocategorie omogenee di attività.

10.3. Nel caso di specie, sostiene l'appellante, il T.A.R. ha riconosciuto che la delibera n. 7 del 5.2.2002, avente ad oggetto la determinazione dei coefficienti tecnici di produttività dei rifiuti, non è stata correttamente impugnata dalla Casa di cura, tanto che il ricorso, sul punto, è stato dichiarato inammissibile.

10.4. Anche la successiva delibera n. 3 del 14.2.2008, di rideterminazione del coefficiente tecnico, sia pure in sostanziale continuità e con natura sostanzialmente confermativa, non è stata ritualmente

impugnata, con conseguente inammissibilità del ricorso nei confronti della conseguenziale delibera tariffaria n. 36 del 26.2.2008.

10.5. Il Comune ne conclude che il T.A.R., in assenza delle rituali impugnazioni da parte della Casa di Cura Privata Villa Serena, non avrebbe potuto annullare la conseguente e necessitata delibera di modifica della relativa tariffa, modifica conseguente a mero calcolo aritmetico, proprio per essere intangibili gli atti presupposti.

11. Il motivo è anch'esso infondato.

11.1. Erra l'appellante quando afferma che la delibera n. 36 del 26.2.2008 sia atto vincolato, poiché al contrario si tratta di atto scaturente da procedimento autonomo rispetto a quelli degli anni precedenti, in conformità, del resto, a quanto indicato dall'art. 69 del d. lgs. 507/1993, il quale prevede che i Comuni deliberino le tariffe entro il 31 ottobre di ciascun anno.

11.2. La Casa di Cura non era tenuta, dunque, ad impugnare preliminarmente le delibere precedenti, dato che esse non vincolavano in nessun modo il Comune nella deliberazione della tariffa per l'anno 2008, mentre ha espressamente impugnato tutti gli atti prodromici della delibera tariffaria, così censurando, tra gli altri, anche il provvedimento che determina il coefficiente di produttività dei rifiuti per le case di cura e/o cliniche private.

12. Con il terzo ed ultimo motivo l'appellante ha lamentato l'*error in iudicando*, la violazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. 241/1990, nonché degli artt. 65, comma 2, e 69 del d. lgs. 507/1993, sostenendo, sotto diverso profilo, che la delibera tariffaria è espressione di un potere vincolato ai coefficienti tecnici di produttività dei rifiuti, determinati in appositi prodromici atti amministrativi, e che la differenziazione delle tariffe, previste per le case di cura private e gli ospedali pubblici, lungi dall'essere priva di convincenti ragioni sottostanti e, dunque, illogica, risulta essere supportata da attenta istruttoria e sufficientemente motivata.

12.1. Nelle premesse della delibera n. 36 del 26.2.2008 vi sarebbe il puntuale riferimento alla apposita delibera di determinazione dei coefficienti tecnici di produttività dei rifiuti per le case di cura private, atto presupposto.

12.2. La determinazione delle tariffe troverebbe la propria giustificazione nelle diverse realtà, rappresentate nell'ambito del Comune di Città S. Angelo dall'ospedale pubblico, da un lato, di ridotte dimensioni, sempre a rischio di soppressione, privo di mensa e destinato ormai pressoché esclusivamente agli interventi in regime di *day hospital*, e la Casa di Cura Privata Villa Serena, dall'altro, destinata alle lunghe degenze, dotata di mensa interna e sottoposta ad una assidua e massiccia frequentazione da parte di accompagnatori e visitatori dei soggetti ricoverati e di coloro che vi si recano per esami e per consulenze mediche.

12.3. In tale prospettiva, dunque, si giustificerebbe ed apparirebbe assolutamente logica e coerente la differenziazione, prima, dei coefficienti tecnici e, poi, delle tariffe, prevista dal Comune di Città S. Angelo, relative rispettivamente agli ospedali pubblici e alle cliniche private.

13. Il T.A.R. abruzzese ha rilevato, al riguardo, che la normativa impone ai Comuni di differenziare i tributi per lo smaltimento dei rifiuti, distinguendoli per tipologie e categorie omogenee, ritenendo che la mancata equiparazione tra le due categorie, ai fini della tassa sui rifiuti, non è sorretta da alcuna convincente ragione e, quindi, risulta palesemente illogica.

13.1. La motivazione del primo giudice è immune da censura, in quanto dal provvedimento impugnato non è dato evincere in alcun modo la ragione di tale differenziazione tra ospedali e istituti di ricovero, da un lato, e case di cura, dall'altro, nonostante l'omogeneità di categoria, né è possibile desumere chiaramente, siccome prevede il richiamato art. 65 del d. lgs. 507/1993, il rapporto di copertura del costo prescelto, entro i limiti di legge, mediante la moltiplicazione del costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

13.2. Di tali coefficienti, essenziali per la determinazione della tariffa secondo quanto prevede l'art. 65 del d. lgs. 507/1993, non vi è esplicita menzione nella delibera impugnata, a ciò non bastando l'anodino e generico riferimento alla precedente delibera n. 3 del 14.2.2008 contenuto nelle premesse del provvedimento (*“viste le deliberazioni del Consiglio Comunale n° 23 del 29.03.2007, N° 38 del 17.05.2007 e N° 03 del 14.2.2008”*), sicché, per tale essenziale difetto di motivazione, non si può comprendere il corredo di elementi fattuali e, soprattutto, il percorso logico-argomentativo che ha condotto l'amministrazione comunale, nella determinazione della tariffa, ad una sì sensibile differenziazione tra gli ospedali pubblici e le cliniche private, la cui tariffa è addirittura quasi due volte superiore a quella riservata agli alberghi.

13.3. Non è sufficiente a giustificare la legittimità del provvedimento impugnato la disposizione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. 241/1990, pur invocata dall'appellante, poiché il difetto di motivazione nel provvedimento impugnato non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. 241/1990, il provvedimento affetto dai c.d. vizi non invalidanti.

14. Ne segue che la sentenza impugnata, nell'aver annullato la delibera per tale essenziale difetto di motivazione, è del tutto immune da censura e merita integrale conferma.

15. L'appello, in conclusione, deve essere respinto.

16. La particolare complessità tecnica della materia giustifica, ai sensi del combinato disposto dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 92, comma secondo, c.p.c., l'integrale compensazione delle spese inerenti al presente grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Michele Corradino, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)