SENTENZA CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE V.

06/09/2017, N. 4223

Tributo sui rifiuti comunali. E' illegittimo il regolamento del comune che differenzia gli importi tra residenti e non residenti

SENTENZA

Presidente Severini – Estensore Perotti

FATTO

Risulta dagli atti che l'odierno appellante, residente in (...), proponeva ricorso al Tribunale amministrativo del Veneto avverso il Regolamento Tia del Comune di Jesolo (delibera consiliare n. 25 del 28 febbraio 2005), che determinava "il principio secondo cui la spesa a carico dell'utenza domestica deve essere a sua volta ripartita fra utenze domestiche residenti e non residenti ed i criteri da seguire per determinare la somma pecuniaria da ciascuno dovuta", nonché la delibera di giunta n. 59 del 28 febbraio 2005, pubblicata il 17 marzo 2005, che suddivideva il costo complessivo del servizio d'asporto rifiuti posto a carico delle utenze domestiche nella misura del 33,20% a carico di quelle residenti e del 66,80% a carico di quelle non residenti, inasprendo dunque ulteriormente gli effetti prodotti dalla suddivisione adottata dal Comune per l'anno 2004. Lo stesso assumeva di essere proprietario di un appartamento nel suddetto Comune, dove trascorreva dei brevi periodi di vacanza nei mesi estivi.

Assumeva altresì di aver già proposto ricorso, nel 2004, avverso il precedente Regolamento comunale per l'applicazione della Tia (delibera n. 27 del 20 febbraio 2004), nonché avverso l'atto di ripartizione dei costi del servizio, lamentando l'illegittima distinzione – quanto alle utenze domestiche – tra soggetti residenti e non residenti, con l'aggravio sui secondi della maggior parte del costo del servizio.

Con un unico, articolato motivo, deduceva la violazione di legge, il difetto di motivazione, l'illogicità e la contraddittorietà.

Il Comune di Jesolo, costituito, costituitosi in giudizio, eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del gravame. Nel merito, chiedeva comunque la reiezione del ricorso, siccome infondato. Con sentenza 24 luglio 2007, n. 2572, il Tribunale amministrativo del Veneto dichiarava inammissibile il ricorso relativamente alla distinzione delle utenze domestiche "residenti" e "non residenti", in quanto già introdotta con la deliberazione n. 27 del 2004, la cui impugnazione il medesimo Tribunale già aveva ritenuto tardiva con sentenza n. 2010 del 2005. Per quanto invece concerne, nel merito, la prestazione pecuniaria imposta e la sua misura (variata nella minima percentuale dello 0,20%), il Tribunale ribadiva che "va escluso che la controversia sulla sua debenza e misura appartenga alla giurisdizione del giudice amministrativo. Invero, ove se ne riconosca la natura di corrispettivo pecuniario per un servizio reso, la lite ha per titolo una posizione di diritto soggettivo e, stante il suo petitum sostanziale, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

Avverso tale decisione il **R.** interponeva appello, contestando preliminarmente che il provvedimento impugnato potesse considerarsi meramente confirmativo del precedente Regolamento comunale Tia (delibera n. 27 del 20 febbraio 2004), stante l'esistenza di nuove ed autonome determinazioni rispetto a quelle adottate nell'anno precedente.

Nel merito, ribadiva le difese svolte nel precedente grado di giudizio, insistendo per la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Comune di Jesolo, costituitosi in giudizio, chiedeva il rigetto del gravame.

All'udienza del 6 luglio 2017, dopo la rituale discussione, la causa passava in decisione.

DIRITTO

Prima di esaminare i singoli motivi di appello, appare al Collegio necessario tracciare una – seppur sintetica – ricognizione del quadro normativo della questione controversa, al fine di identificare i limiti operativi dell'amministrazione del determinare le aliquote Tia.

A tal fine, rileva innanzitutto chiarire le origini e lo sviluppo del tributo.

Il r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale) prevedeva, per la prima volta, la corresponsione al Comune di un "corrispettivo per il servizio di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche", attribuendo natura privatistica e sinallagmatica al rapporto tra utente e servizio comunale.

Un decennio dopo, gli artt. 9 e 10 l. 20 marzo 1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani) superavano l'originario impianto ed attribuivano ai Comuni la facoltà di istituire una «tassa» per la raccolta ed il trasporto delle immondizie e dei rifiuti ordinari (interni ed esterni), con soggetti passivi gli occupanti dei fabbricati posti nelle zone in cui si svolgeva (in regime di privativa comunale) il servizio di raccolta.

La scelta di ricorrere ad una tassa anziché a un'imposta deriva dall'originaria "corrispettività" del rapporto.

A tale impianto normativo, che sarebbe stato formalmente abrogato dall'art. 56 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e dall'art. 264, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, faceva quindi seguito l'art. 21 d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione delle direttive CEE numero 75/442 relativa ai rifiuti, numero 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e numero 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi), sostitutivo (dal 1° gennaio 1984, come poi stabilito dall'articolo 25 d.l. 28 febbraio 1983, n. 55 – convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131) dell'intera Sezione II (artt. da 268 a 278) del capo XVIII (Proventi di servizi municipalizzati) del titolo III (Entrate comunali e provinciali) del suddetto r.d. n. 1175 del 1931.

La nuova formulazione dell'art. 268 del Testo unico rendeva obbligatorie sia l'effettuazione dei servizi relativi allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani «interni», sia l'applicazione della «tassa» (che l'art. 20, comma 2, d.l. 22 dicembre 1981, n. 786 – convertito, con modificazioni, dalla legge

26 febbraio 1982, n. 786, aveva già reso obbligatoria, dal 1° gennaio 1982, per i Comuni che avevano istituito il servizio) a carico di chiunque occupasse o conducesse "locali, a qualunque uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui sono istituiti i servizi, ovvero aree adibite a campeggi, a distributori di carburante, a sala da ballo all'aperto, nonché a qualsiasi altra area scoperta ad uso privato e non costituente accessorio o pertinenza dei suddetti locali tassabili".

In particolare, la norma individuava nel «costo di erogazione del servizio» il limite massimo di gettito, "al netto delle entrate derivanti dal recupero e dal riciclaggio dei rifiuti sotto forma di materiali o energia", in coerenza con la qualificazione di «tassa» (ex art. 268).

Nella medesima prospettiva, l'art. 9 d.l. 2 marzo 1989, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144), prevedeva, dal 1° gennaio 1989, che mediante la «tassa» venissero coperti (in tutto o in parte) anche i costi dei servizi di smaltimento (ossia, di "conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito, discarica sul suolo e nel suolo") non solo dei rifiuti «interni», ma anche di quelli "di qualunque natura e provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico" (cosiddetti "esterni").

Disponeva altresì che fossero tenuti al pagamento (in misura ridotta) anche gli occupanti di case coloniche e "case sparse" non ubicate nella zona di raccolta dei rifiuti.

L'art. 8 dello stesso d.l. n. 66 del 1989 coerentemente ribadiva la qualificazione di «tassa», inserendo la denominazione anche nella rubrica della citata Sezione II.

Quindi, l'art. 58 d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (recante "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale") stabiliva, relativamente all'istituzione ed attivazione del servizio relativo allo "smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, svolto in regime di privativa" nelle zone del territorio comunale, che i Comuni "debbono istituire una tassa annuale" (denominata "Tarsu"), da applicarsi «in base a tariffa», secondo appositi regolamenti comunali, a copertura (dal cinquanta al cento per cento ovvero, per gli enti locali per i quali sussistono i presupposti dello stato di dissesto, dal settanta al cento per cento) del costo del servizio stesso, nel rispetto delle prescrizioni e dei criteri degli artt. da 59 a 81 del medesimo decreto legislativo.

Diversamente da prima, nella versione originaria il prelievo non riguardava più lo smaltimento dei rifiuti «esterni»: il richiamo ai rifiuti solidi urbani "equiparati" (ai sensi dell'art. 60 del decreto a quelli «interni»), richiamo originariamente contenuto nell'art. 58, comma 1, d.lgs. n. 507 del 1993,

veniva soppresso dall'art. 39, comma 3, lett. a) l. 22 febbraio 1994, n. 146 che abrogava anche l'art. 60 del decreto legislativo).

Soggetti passivi della Tarsu erano, per l'art. 63, "coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte di cui all'art. 62 con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree stesse". A sua volta, l'art. 62 (comma 1) chiariva: "La tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa".

Il successivo comma 2 precisava inoltre, in coerenza con l'intrinseca "corrispettività" del tributo al servizio pubblico erogato: "Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno …". Nella stessa ottica, il comma 3 dava atto che "Nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti".

Come evidenziato da Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 238, il prelievo Tarsu era "posto in relazione, da un lato, alla attitudine media ordinaria alla produzione quantitativa e qualitativa dei rifiuti per unità di superficie e per tipo di uso degli immobili e, dall'altro, alla potenziale fruibilità del servizio di smaltimento dei rifiuti da parte dei soggetti passivi. In particolare, la tassa, mediante determinazione tariffaria da parte del Comune, «può essere commisurata […] in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile di rifiuti solidi […] producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati e al costo dello smaltimento» (art. 65, comma 1, come sostituito dall'art. 3, comma 68, della legge 28 dicembre 1995, n. 549). Solo in via eccezionale ed alternativa è prevista la possibilità di commisurare la medesima tassa, «per i comuni aventi popolazione inferiore a 35.000 abitanti, in base alla qualità, alla quantità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento» (ibidem)". In tale prospettiva, prosegue la Corte, "È compatibile con la medesima impostazione, anche la previsione di riduzioni della tassa per le zone in cui la raccolta non viene effettuata e per i casi di non svolgimento, svolgimento per periodi stagionali, nonché per i casi in cui l'utente dimostri di aver provveduto autonomamente allo smaltimento in periodi di protratto mancato svolgimento del servizio, ove l'autorità sanitaria competente abbia riconosciuto una situazione di danno o di pericolo di danno alle persone o all'ambiente secondo le norme e prescrizioni sanitarie nazionali (art. 59, commi 2, 4, 5, 6, secondo periodo)".

Il carattere del prelievo era ulteriormente evidenziato sia dalla regola per cui “L'interruzione temporanea del servizio di raccolta per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi non comporta esonero o riduzione del tributo” (art. 59, comma 6, primo periodo); sia dall'art. 61 comma 3-bis, che rendeva (successivamente) rilevante anche il costo dello spazzamento dei rifiuti esterni.

In quanto tributo, la Tarsu veniva parametrata alla potenziale produzione dei rifiuti, valutata per tipo di uso delle superfici tassabili.

Ai sensi dell’art. 65, comma 1, d.lgs. n. 507 del 1993, era commisurata “in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani […] producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento”.

Con l'entrata in vigore (dal 1° gennaio 1999) dell'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio - cosiddetto “decreto Ronchi”), poi modificato dall’art. 1, comma 28 della legge 9 dicembre 1998, n. 426, e dall'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, veniva stabilito (in attuazione delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE) l'obbligo dei Comuni di effettuare, in regime di privativa, la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

A tal fine veniva disposta l'istituzione, da parte dei Comuni, di una “tariffa” per la copertura integrale dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti comunque giacenti sulle strade ed aree pubbliche (ovvero soggette ad uso pubblico) del territorio comunale. Tale tariffa – denominata tariffa di igiene ambientale (Tia) – “è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito, e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio” (art. 1, comma 4).

Con regolamento del Ministro dell'ambiente (approvato con d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158), veniva quindi elaborato il metodo per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento.

Soggetto passivo della nuova imposta è “chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale” (art. 1, comma 3).

La tariffa va applicata e riscossa dal soggetto che gestisce il servizio (art. 1, commi 9 e 13).

Il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 stabilisce inoltre che la Tia deve sempre coprire l'intero costo del servizio di gestione dei rifiuti ed è dovuta anche per la gestione dei rifiuti "esterni" (come già statuiva l'abrogato art. 268 del r.d. n. 1175 del 1931).

Come già per la Tarsu, anche per la Tia (tributo destinato a sostituire integralmente la prima) la riscossione può essere effettuata tramite ruolo.

In ragione delle numerose difficoltà organizzative nelle quali erano incorsi i Comuni, però, la completa soppressione della Tarsu e la sua sostituzione con la Tia – inizialmente fissata dal 1° gennaio 1999 – veniva differita dalla legge con un complesso regime transitorio che, diversificando le posizioni degli enti locali in base ad una serie di parametri (grado di copertura dei costi dei servizi, numerosità della popolazione, etc.), concedeva termine fino a tutto il 2008 per effettuare la suddetta sostituzione (art. 1, comma 184 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, poi modificato dall'artt. 5, commi da 1 a 2-quinquies del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208).

La tariffa di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 veniva infine soppressa dall'art. 238 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sostituendola con la "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani" poi denominata (per effetto dell'art. 5, comma 2-quater, del d.-l. n. 208 del 2008) "tariffa integrata ambientale (TIA)".

La nuova tariffa integrata viene determinata dell'autorità d'àmbito territoriale ottimale (Aato), prevista dall'art. 201 dello stesso decreto legislativo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale (da emanarsi, a sua volta, entro sei mesi dalla sopra indicata data di entrata in vigore della parte quarta del decreto legislativo e, quindi, dell'art. 238 in essa compreso) con il quale sono fissati i criteri generali per la definizione delle componenti dei costi e la determinazione della tariffa (commi 3 e 6).

La tariffa integrata è dovuta da chiunque possegga o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani (comma 1, primo periodo). In particolare, è "commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri […] che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali" (comma 2), e costituisce "il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'art. 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36" (comma 1, secondo periodo) – ossia "i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto per lo smaltimento in discarica, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per il periodo fissato dalla legge – oltre ai «costi accessori relativi alla

gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade" (comma 3, secondo periodo).

La medesima tariffa "è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio" (comma 4).

La vicenda oggetto del presente appello – in quanto relativa agli anni d'imposta 2004 e 2005 – concerne la tariffa di igiene ambientale e non anche la tariffa integrata ambientale di cui all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 (che non trovò applicazione fino al 2009). Il suddetto tributo, come ben rileva la richiamata sentenza costituzionale n. 238 del 2009, sarebbe in realtà una "mera variante della Tarsu disciplinata dal d.P.R. n. 507 del 1993 (e successive modificazioni), conservando la qualifica di tributo propria di quest'ultima".

Dalla comparazione con la Tarsu emergono invero alcune rilevanti analogie. In particolare, la Tia ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i rifiuti non solo "interni" (cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio), ma anche "esterni" (ovverosia "rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico": cfr. artt. 7, comma 2, lett. c) e d), e 49, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997, per la componente fissa della Tia.

Si tratta, invero, di una tassa finalizzata, in ragione di una stima tipologica media, a consentire la copertura dei costi dei servizi, non anche di un'atipica forma di prelievo (come è per un'imposta) sul reddito o sul patrimonio.

La necessità di tale parametrazione e il rigoroso vincolo funzionale, così previsti, escludono che un Comune possa determinare le aliquote in libertà, in ipotesi generando irragionevoli o immotivate disparità tra categorie di superfici tassabili potenzialmente omogenee, giustificandole con argomenti estranei a tale specifico contesto.

La discrezionalità dell'ente territoriale nell'assumere le determinazioni al riguardo – in particolare, nello stimare in astratto la capacità media di produzione di rifiuti cui la norma fa riferimento per tipologie - ha natura eminentemente tecnica, non "politica". Come tale, si deve basare su una stima realistica in ragione delle caratteristiche proprie di quel territorio comunale e se del caso della sua vocazione turistica: deve insomma concretamente rispettare, nell'esercizio di siffatta discrezionalità tecnica, il fondamentale e immanente principio di proporzionalità, incluse adeguatezza e necessarietà. Per modo che non ne risultino incongruenze o disparita medie

nell'applicazione di questo particolare prelievo dalla eloquente connotazione di tassa: che la legge evidentemente vuole per categorie corrispondente alla realistica esigenza di approntamento del servizio riferita a quel territorio.

Non v'è chi non veda, infatti, che una siffatta cattiva stima preventiva può dar luogo a notevoli irrazionalità concrete: vuoi in punto di trattamento eguale di situazioni dispari, vuoi in punto di trattamento diseguale di situazioni tra loro di pari capacità di produzione di rifiuti.

La ragione risiede nella rilevanza costituzionale degli interessi alla cui tutela è, alla fine, strumentale il servizio pubblico che la Tia è chiamata a finanziare: in primis, la tutela della salute collettiva e dell'ambiente. E un principio fondamentale ha l'essenziale funzione di sottrarre il suo oggetto, per l'importanza che riveste per l'interesse generale, alla libera scelta tra interessi ovvero alle concrete valutazioni di opportunità e convenienza, proprie delle contingenti decisioni di opportunità politica o delle scelte amministrative.

A livello amministrativo, ciò si declina nell'attribuire, all'ente incaricato della tutela la possibilità di operare, al più, una valutazione di ordine tecnico, che sola consente un giudizio avulso da considerazioni di opportunità rispetto ad altri interessi.

In questi termini, si richiama Cons. Stato, VI, 23 luglio 2015, n. 3652 (in tema di autorizzazione paesaggistica), per cui la discrezionalità tecnica è caratterizzata dal perimetro dell'unicità dell'interesse: la valutazione dell'amministrazione secondo canoni scientifici e tecnici esclude la presa in considerazione e la comparazione con altri interessi, così da individuare la soluzione ritenuta più conveniente. La scelta di convenienza già è fatta a monte, dalla legge, all'amministrazione restando solo di prendere atto della esatta realtà del caso concreto, onde modularvi adeguatamente l'intensità del proprio intervento specialistico.
Più nello specifico, per sostanziale identità di ratio trova anche applicazione il precedente di Cons. Stato, V, 26 giugno 2017, n. 3108.

Con riferimento ai rilievi che precedono può quindi decidersi l'appello, che va accolto.

Va preliminarmente definita la questione, di carattere processuale, della ravvisata inammissibilità del gravame, atteso che "la distinzione delle utenze domestiche "residenti" e "non residenti" e la conseguente differenziazione tariffaria, era stata già introdotta con la deliberazione n. 27/04, la cui impugnazione il T.A.R: ha ritenuto tardiva con la sentenza n. 2010/05.

Ogni censura avverso i criteri posti con tali deliberazioni si è quindi, oramai, irreversibilmente consumata, posto che gli atti deliberativi qui contestati riprendono, puntualmente, i criteri precedentemente adottati".

Diversamente da quanto argomentato in sentenza, il gravame deve ritenersi ammissibile.

Invero, ad una diversa soluzione si potrebbe giungere solo ritenendo il Regolamento Tia 2005 meramente confirmativo di quello adottato per l'annualità d'imposta precedente, il che però non accade.

Da un lato, infatti, la decisione impugnata non sembra tener conto del principio generale dell'autonomia dei singoli periodi di imposta, che informa il diritto tributario, dall'altro trascura il fatto che l'adozione del nuovo Regolamento valido per l'anno 2005 non può certo ritenersi un atto meramente confirmativo di quella operata l'anno precedente.

Invero, come correttamente rileva l'appellante, il Regolamento 2005 fa seguito ad un'autonoma istruttoria, necessariamente svincolata dai criteri per la determinazione della tariffa adottati nell'anno precedente.

E' la stessa legge, del resto, a prevedere che la tariffa di asporto rifiuti venga determinata di anno in anno ed in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferiti agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, con una quota riferita alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione: ciò al fine di assicurare, con valutazione riferita alla concreta realtà del periodo di imposta considerato, la copertura integrale dei costi d'investimento e di esercizio, proprio al fine di graduare, nel tempo, gli eventuali aumenti tariffari, alla luce delle esigenze del caso concreto

Inoltre, in considerazione che gli introiti della Tia dovrebbero integralmente coprire i costi del servizio di igiene urbana, la relativa tariffa va determinata, di anno in anno, in espressa relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio medesimo. A tal riguardo, come correttamente rileva l'appellante, l'ente impositore deve altresì dar conto dell'avvenuto conseguimento – o meno – degli obiettivi di produttività ed efficienza fissati per l'anno precedente, tenuto conto dei costi di investimento eventualmente effettuati.

In ragione di tali premesse, non può dirsi che la determinazione impugnata fosse meramente confirmativa di quella adottata per l'anno precedente, anche nel caso in cui non prevedesse rilevanti modifiche di sostanza o presentasse un contenuto pressoché identico.

Il primo motivo di appello va dunque accolto.

Nel merito, alla luce di quanto precedentemente esposto circa la natura e l'oggetto del tributo di cui trattasi, deve trovare accoglimento anche il secondo motivo di gravame.

Con esso si contesta, richiamando i "motivi dedotti a sostegno del richiesto annullamento delle delibere n. 25 del 28/02/2005 e n. 59 del 28/02/2005 nel ricorso notificato", il fatto che il Comune di Jesolo abbia ritenuto di sottoporre a tassazione diversa le utenze abitative dei residenti rispetto a quelle dei non residenti, sottoponendo queste ultime, peraltro, ad un maggior carico tributario. In particolare, la deliberazione del consiglio comunale n. 25 del 28 febbraio 2005 addossava il 30% del carico tributario – il cui ammontare era stato accertato ed approvato con la delibera del consiglio comunale n. 59, di pari data – alle utenze domestiche ed il restante 70% a quelle non domestiche (artt. 11, comma 6 e 12); quindi, prevedeva che la spesa a carico dell'utenza domestica dovesse essere a sua volta ripartita fra utenze domestiche residenti e non residenti, riportando altresì i criteri da seguire per determinare la somma pecuniaria da ciascuno dovuta. A sua volta, la delibera di giunta n. 59 del 28 febbraio 2005, suddivideva il costo complessivo del servizio di asporto rifiuti posto a carico delle utenze domestiche nella misura del 33,20% a carico delle utenze domestiche residenti e del 66,80% a carico di quelle non residenti, inasprendo ulteriormente gli effetti prodotti dalla suddivisione adottata dal Comune per l'anno 2004.

Ai fini dell'inquadramento delle utenze domestiche nell'una o nell'altra categoria, andavano considerate utenze domestiche residenti quelle occupate dai nuclei familiari che vi avevano stabilito la loro residenza, come risultante dall'anagrafe del Comune (art. 13, comma 2), mentre andavano considerate non residenti tutti gli altri immobili ad uso abitativo (art. 13, comma 3).

L'appellante evidenziava come – per effetto del combinato disposto degli strumenti adottati con le gravate deliberazioni – il costo complessivo del servizio a carico delle utenze domestiche (dal Comune individuato nel 30% dell'intero importo da sostenere nel 2005) fosse stato posto a carico dei fruitori del servizio in modo non omogeneo e, soprattutto, non rapportato alla quantità d'immondizie da loro prodotti e del servizio ricevuto.

Criterio distintivo per l'applicazione del maggiore o minor carico fiscale, infatti, era la circostanza formale di essere o meno residenti in Jesolo e non invece, come per legge, la capacità effettiva di produrre un minore o maggiore quantitativo di rifiuti.

Per l'effetto, documentava l'appellante come la spesa complessiva a carico delle utenze domestiche "non residenti" fosse pari al 66,80% (ex art. 11, comma 6 dell'impugnato Regolamento Tia), a carico di quelle "residenti" essendo invece posto solo il restante 33,20%.

Orbene, se è vero che – al pari d quanto già previsto in materia di Tarsu (alla quale la Tia è succeduta) – la legge non obbliga l'ente impositore a determinare in maniera rigorosamente omogenea e paritaria le tariffe in relazione agli immobili cui si riferisce il tributo, essendo l'amministrazione comunale titolare di un potere tecnico-discrezionale che deve necessariamente tenere conto delle peculiarità delle varie possibili fattispecie oggetto di regolamentazione in

ragione delle caratteristiche del suo territorio e della produzione di rifiuti, è pur anche vero che una tale valutazione non può giungere a contraddire le finalità stesse e la ratio del tributo. Ratio all'evidenza strumentale alle finalità, consistenti nell'idoneità e necessità del gettito tributario a coprire i costi complessivi del servizio erogato, ripartendone ragionevolmente gli oneri in coerenza la natura di tassa e con la quantità di rifiuti potenzialmente producibili dalle varie tipologie di beni e della rispettiva capacità inquinante.

Inoltre, in quanto "tecnica", la discrezionalità del Comune incontra pur sempre il limite intrinseco della proporzionalità (vedasi, da ultimo, Cons. Stato, V, n. 3108 del 2017, cit.),

Appare evidente che, nel caso di specie, il criterio formale della residenza scelto dal Comune di Jesolo per diversificare il carico tributario tra i soggetti passivi d'imposta contraddice i caratteri e i limiti di cui si è detto.

Da un lato, infatti, si deve ricordare che l'attribuzione della residenza in un determinato Comune ha natura puramente amministrativa e anagrafica, al più rilevando come situazione che attesta (ai sensi dell'art. 43, comma 2 Cod. civ.) il "luogo in cui la persona ha la dimora abituale", e di per sé nulla implica circa la maggiore o minor produzione di rifiuti solidi urbani.

In ogni caso, anche a voler individuare una connessione – in qualche modo presuntiva – tra i due aspetti, dovrebbe giungersi ad un risultato che in realtà è opposto a quello perseguito dal Comune di Jesolo con i provvedimenti impugnati. Ragione vuole infatti che, abitando i residenti con continuità nel territorio comunale, gli stessi vi producano ben più rifiuti di coloro che invece, a parità di condizioni abitative, vi ci soggiornano solo per periodi di tempo limitati o saltuari (generalmente, proprio i non residenti).

Ciò vale, a maggior ragione, in una località turistica (qual è Jesolo) a vocazione balneare, prettamente stagionale, dove è normale immaginare che i non residenti siano mediamente assenti per la maggior parte dell'anno, limitandosi la presenza a parte della stagione estiva.

Dunque, anche sotto tale imprescindibile profilo, ancorato alla realtà e normalità delle cose, non trova giustificazione – sotto il profilo dei presupposti applicativi del tributo in esame – l'opposta scelta del Comune di gravare maggiormente di questa tassa le abitazioni dei non residenti. Né l'amministrazione ha dimostrato – o anche solo inteso dimostrare – che per una qualche ragione concreta alle unità abitative dei non residenti fossero comunque da addebitare maggiori quantità di rifiuti rispetto alle altre, tali da giustificare i (contestati) maggiori costi.

Appare inoltre illegittima, siccome irragionevole ed in contrasto con il principio di proporzionalità, anche l'ampiezza dello scostamento tra Tia applicata alle utenze abitative domestiche e Tia applicata a quelle non domestiche.

Come in precedenza ricordato, infatti, a carico di queste ultime – verosimilmente produttrici di minori rifiuti nel corso dell'anno solare – veniva posto ben il 66,80% della tassa complessivamente dovuta, laddove le prime dovevano corrispondere, nel loro complesso, solo il restante 33,20%, pur a fronte del carico verosimilmente maggiore che il Comune deve sostenere per i residenti.

Il principio di proporzionalità, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza, subspecie dei suoi test di adeguatezza e di necessarietà, non può non attribuire rilevanza al carattere naturale della stagionalità. Tanto più se si considera il carattere turistico-balneare di un'assai frequentata località come Jesolo. È un carattere che conforma la specifica presenza – normalmente solo per la frazione estiva dell'anno – dei proprietari di immobili ad uso abitativo (ivi non residenti): e con quella va altresì rapportata la corrispondente capacità media delle strutture interessate di produrre rifiuti (generalmente limitata, come si è detto, al periodo turistico).

Invero, come detto, mentre le ordinarie abitazioni civili dei residenti sono usualmente abitate nel corso dell'anno, le case utilizzate solo per le vacanze hanno una presenza antropica discontinua: la quale comporta, di conseguenza, una produzione media annua di rifiuti tendenzialmente inferiore rispetto alle prime.

Il rammentato principio di proporzionalità, cui si deve conformare la discrezionalità tecnica amministrativa nell'individuazione delle aliquote fiscali, porta quindi a ritenere non legittimo un criterio di determinazione che risulti, all'atto pratico e a priori, più gravoso per le abitazioni dei non residenti rispetto a quelle di coloro che dimorano abitualmente nel Comune in questione.

L'appello va dunque accolto. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, conseguentemente annullando – in riforma della sentenza impugnata – i provvedimenti impugnati con l'introduttivo ricorso.

Condanna il Comune di Jesolo al pagamento, in favore dell'appellante, delle spese di lite del presente grado di giudizio, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) complessivi, oltre oneri di legge. In riforma della sentenza impugnata, compensa tra le parti le spese di lite del precedente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa