

In Sicilia l'approvazione della TIA (tariffa d'igiene ambientale) rimane in capo ai consigli comunali

Autore: Greco Massimo

In: Diritto amministrativo

Un altro aspetto che contribuisce non poco a generare confusione nel sistema di gestione dei rifiuti in Sicilia è rappresentato dalla controversa questione circa l'individuazione dell'organo competente e deputato a determinare la tariffa d'igiene ambientale.

1. Il quadro normativo di riferimento

Il sistema previgente disciplinato dal decreto legislativo n. 22/97 (Decreto Ronchi) all'art. 49, comma 8, così recita: "la tariffa è determinata dagli enti locali, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio". La norma aggiunge che "il sistema di regole che sovrintendono la gestione dei rifiuti a livello comunale va definito con il regolamento comunale di gestione rifiuti previsto dall'art. 21" e che "Il regolamento stabilisce.....l'impostazione della manovra tariffaria per la copertura dei costi dei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, con i criteri di determinazione della tariffa e le modalità di pagamento del servizio di raccolta dei rifiuti primari di imballaggio da parte del servizio pubblico di raccolta".

Negli stessi termini depono altresì il comma 4 del D.P.R. n. 158/99 a norma del quale è previsto letteralmente che "la tariffa di riferimento rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali". "Sulla base della tariffa di riferimento di cui all'art. 2, gli enti locali individuano il costo complessivo del servizio e determinano la tariffa, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio e tenuto conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato". "L'art. 3, comma 1, del DPR n. 159/99 prevede, inoltre, che gli enti locali individuano il costo complessivo del servizio e determinano la tariffa".[1]

A conferma ulteriore, la Circolare del Ministero Ambiente del 7/10/2005 così recita: "I Comuni, nel rispetto dell'articolazione temporale e delle modalità previste dal DPR n. 158/99, dovranno determinare nella relativa convenzione e nel disciplinare le modalità di applicazione della stessa, alle quali i soggetti predetti dovranno attenersi".

Appare chiaro come la competenza in ordine all'approvazione della TIA appartenga all'ente locale Comune. Dello stesso avviso è la giurisprudenza secondo la quale, "Il mantenimento del potere di determinazione della tariffa in capo all'ente comunale, così come previsto e non derogato dall'art. 49 Dlgs citato, non costituisce ostacolo alla funzione organizzativa e gestoria della società d'ambito, né all'esigenza di una perequazione dei costi del servizio all'interno dell'ATO. Tale ricostruzione è stata per altro condivisa dalla stessa struttura commissariale che (pur nell'ambito delle questioni attinenti agli ATO idrici, ma con considerazioni applicabili in specie) non ha tardato di riconoscere, mercè l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato della previsione sopra citata, l'opportunità che sulla approvazione delle tariffe si esprima il Consiglio Comunale (in tale senso nota n. 1806 del 3/08/2006 del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela delle acque, versata in atti)".[2]

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 03/04/2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) è stato innovato il precedente sistema che attribuiva ai Comuni il potere di determinare la tariffa d'igiene ambientale, potere espressamente ed inderogabilmente ora attribuito alle Autorità d'ambito, ove istituite, dal comma 3 dell'art. 238 del citato testo normativo. "Se, invero, il legislatore ha dettato che dall'aprile 2006 in poi a determinare la TIA deve essere l'ATO, ha implicitamente riconosciuto che sino a quella data quel potere spettava ad altro ente locale (il Comune), altrimenti non ci sarebbe stato bisogno della norma se tutto restava come prima".[3]

Nel nuovo assetto delineato dal legislatore, rispetto a quello emergente dal Decreto Ronchi, l'ATO non gode di assoluta autonomia tariffaria, dovendosi attenere ad un regolamento generale e valido per tutto lo Stato che "fissi i criteri sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa" (comma 6, art. 238). Ma tale argomentazione, alla quale la legge subordina l'esercizio in concreto del potere "impositivo" degli ATO (comma 3 e 11 art. 238), non risulta essere stato emanato nel corso del 2006 dal competente ministero dell'Ambiente, con la conseguenza che le eventuali tariffe approvate dalle società d'ambito rischiano di essere invalidate per carenza di potere. Del resto, lo stesso comma 11 dell'art. 238 recita che "sino all'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti". Nel caso in specie la disciplina regolamentare vigente è quella qui illustrata del DPR n. 158/1999 che attribuisce al Comune la materia tariffaria.

2. La competenza del Consiglio Comunale

L'art. 32 della

l. n. 142/1990 (così come recepito nella regione Siciliana anche a seguito delle modifiche apportate dall'art. 78 della L. r. 10/93 e dall'art. 45 della L.r. 26/93 come integrato dall'art. 2, comma 3, della L. r. 4/96) espressamente inserisce tra le competenze del Consiglio Comunale "l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi" (art. 32, lett. G),[4] precisando, al comma 3, che le deliberazioni in ordine agli argomenti di competenza del consiglio

comunale non possono essere adottate in via d'urgenza da altro organo dell'ente locale. La giurisprudenza conferma tale tesi: ".....e poiché non risulta che nella specie fosse stata adottata dal Consiglio una disciplina di carattere generale in materia tariffaria, con specifico riferimento al peculiare ed innovativo servizio di cui si tratta, ne consegue ad avviso della Sezione che le determinazioni definitive in merito alle modalità di determinazione delle tariffe in questione avrebbero dovuto essere adottate dall'organo consiliare stesso: da qui l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo dell'incompetenza dell'autorità sindacale".[5]

Occorre evidenziare, altresì, che il Consiglio comunale, secondo l'elencazione tassativa fattane all'art. 42 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267, è competente all'adozione degli atti fondamentali che caratterizzano l'indirizzo politico-amministrativo dell'ente, tra cui sono compresi gli atti a contenuto programmatico e regolamentare, mentre alla Giunta comunale, invece, in forza del successivo art. 48 spetta l'adozione di tutti gli atti che costituiscono espressione della funzione di governo e che non competano ad altri organi. In particolare, per quanto attiene alla materia in discussione, il prefato art. 42 stabilisce alla lett. f) del comma 2 che la competenza del Consiglio riguarda "l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi", con una formulazione che ricalca quanto già previsto dall'art. 32 comma 1, lett. g), della legge n. 142 del 1990, con l'aggiunta dell'inciso "con esclusione della determinazione delle relative aliquote".

Si aggiunga che, a seguito del Decreto Legge 30/09/2005, n. 203, convertito con modifiche nella legge 2/12/2005, n. 248, è stato modificato l'art. 2 del D.Lgs. n. 546 del 1992, il quale, al comma 2°, comprende ora nel novero dei tributi il "canone per lo smaltimento dei rifiuti urbani". Quindi è impensabile che la quantificazione di un tributo locale venga sostanzialmente sottratta alla decisione del Consiglio Comunale e, dunque, alla naturale sede rappresentativa della collettività stanziata sul territorio.

3. Il caso siciliano

L'attribuzione della titolarità delle risorse per la gestione dei rifiuti in Sicilia è avvenuta in applicazione di quanto stabilito dal Commissario delegato per l'Emergenza rifiuti nella Regione Sicilia che, in merito, ha previsto come obbligatoria la gestione dei rifiuti in Ambito Territoriale Ottimale (A.T.O.) a mente dell'art.

233 del Dlgs n. 22/97, secondo le modalità ivi pure stabilite (Ordinanza n. 488 dell'11/06/2002 e n. 1069 del 28/11/2002). Il potere esercitato dal Commissario Delegato per l'emergenza dei rifiuti in Sicilia si fondava sull'Ordinanza n. 2983 del 31/05/1999 adottata dal Ministero dell'Interno, delegato alla Protezione Civile, che è stata inizialmente annullata nella sua interezza con sentenza del Tar del Lazio, sez. I° ter, n. 1148 del 14/02/2001, passata in giudicato. "L'avvenuto annullamento di detta Ordinanza comporta l'automatica caducazione sia delle successive Ordinanze ministeriali di parziale modificazione ed integrazione dell'Ordinanza n. 2983/99 sia i successivi provvedimenti adottati dallo stesso Commissario Delegato" (Tar Palermo, sez. II, sent. n. 105, 27/01/2003). Detta Ordinanza è stata tuttavia reiterata dall'art. 1-ter del D.L. 7 febbraio 2003, n. 15 ("Sono confermate la nomina del Presidente della Regione siciliana a Commissario delegato, i poteri e le competenze di cui all'O.M. 31 maggio 1999, n. 2983 del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile, eccetto quanto previsto agli articoli 3, comma 2, e 5, commi 2, 4, 5 e 6, nonché di cui alle successive O.M. 31 marzo 2000, n. 3048, O.M. 21 luglio 2000, n. 3072, O.M. 25 maggio 2001, n. 3136, e O.M. 22 marzo 2002, n. 3190; sono comunque fatti salvi tutti gli effetti derivati dall'attuazione delle ordinanze stesse, nonché le conseguenti attività svolte dall'Ufficio del Commissario delegato - Presidente della Regione siciliana"). Ne deriva - per il primato della legge finché non dichiarata contrastante con la Costituzione - l'astratta sussistenza dei poteri del Commissario.

Dette Ordinanze ministeriali (e la n. 885 dell'8/08/2003 in particolare), adottate dal Commissario delegato all'emergenza rifiuti in Sicilia, dettano norme derogatorie rispetto alla legislazione nazionale e regionale. Fra queste emerge l'attribuzione all'ATO della competenza in ordine all'approvazione delle tariffe d'igiene ambientale. Tuttavia, la materia tariffaria, esulante dall'emergenza, non poteva e non risulta essere mai stata espressamente delegata dal governo nazionale al Commissario regionale dalla citata Ordinanza n. 2983.[6] Infatti nell'ambito degli ampi poteri attribuiti al Presidente della Regione - Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti (O.M. 31 maggio 1999 n. 2983 e ss.mm. e ii.), non è dato ricomprendere quello di apportare deroghe alle previsioni normative del calendario art. 49 D.lgs n. 22/97, malgrado la dettagliata normativa in tema di poteri derogatori attribuiti ex art. 15.

E comunque, la questione in ordine ai poteri del Commissario delegato deve ritenersi oggi superata dall'art. 238 del Codice dell'Ambiente che subordina l'esercizio di quel potere ad un regolamento ministeriale non ancora emanato. Quindi, poiché l'art. 238 è norma sopravvenuta e di rango superiore, vuoi all'ordinanza attributiva di poteri al Commissario, vuoi alle ordinanze emesse da quest'ultimo organo, è alla norma nazionale che occorre dare prevalenza e riconoscere effetto abrogante per incompatibilità di qualunque provvedimento di rango inferiore, ove anche legittimo in base alla normativa previgente.

Pertanto, "...deve ritenersi che finché non si verificano tutte le condizioni normative, sopra ricordate, che rendano attuale il potere tariffario in capo alle società d'ambito, queste ultime non possano che gestire il servizio sulla scorta del regime tariffario stabilito dai singoli comuni ricompresi nell'A.T.O.; sicché è solo ciascun Ente locale - per antica dottrina sede propria, diversamente dalle società d'ambito, di policentrismo autonomistico; o, come si dice oggi, di federalismo - che, fino a quando non sarà operativo il nuovo meccanismo tariffario disciplinato dal cit. art. 238, può eventualmente adeguare nel suo territorio,

con scelta autonoma, il regime impositivo per il servizio di gestione dei rifiuti che il Commissario governativo abbia trasferito alle amministrazioni competenti in via ordinaria. Se e finché non vi sia un tale adeguamento, per il territorio di ciascun comune resta in vigore la tassa sui rifiuti da ultimo fissata”.[7]

4. Conclusioni

Allo stato attuale, la dimostrazione conclusiva circa la competenza degli organi assembleari degli enti locali deriva anche dai censurati art. 11 del disegno di legge regionale approvato dall’A.R.S. nel dicembre 2004 ed art. 61 del disegno di legge sulla finanziaria regionale per l’anno 2009. Dette disposizioni tentavano di demandare alle società d’ambito la determinazione delle tariffe attraverso una delibera dell’assemblea dei soci, ma, com’è noto, sono state entrambe impugnate dal Commissario dello Stato il quale nella prima impugnativa rilevava che “.....la cennata disposizione si pone in contrasto con quanto previsto dall’art. 49, comma 8, del D.lgs n. 22/97, che assegna agli enti locali la competenza a determinare le tariffe relative al servizio in questione”. Nella seconda impugnativa evidenziava che “inoltre la disposizione di cui al 3° comma in questione ove, sino all’approvazione del regolamento previsto dall’art. 238, 6° comma, del decreto leg.vo n. 152/2006, si attribuisce a regime all’autorità d’ambito ottimale territoriale il compito di determinare ed approvare la tariffa in questione, configura una manifesta compressione delle autonomie locali”. La Corte Costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere (ordinanza n. 293 del 7/07/2005) siccome dopo la proposizione del ricorso la delibera è stata promulgata con L.r. n. 17/2004 previa omissione di tutte le parti impuginate dal Commissario dello Stato. Stessa procedura, verosimilmente, sarà seguita dalla Corte Costituzionale per la seconda deliberazione dell’A.R.S..

Peraltro, benché siano componenti dell’assemblea dei soci della società d’ambito Enna-Euno in virtù del loro generale potere di rappresentanza e sovrintendenza dei servizi e degli uffici comunali, i sindaci dei comuni appartenenti all’ambito territoriale non sono titolari di un proprio potere di determinare la disciplina delle tariffe per la fruizione di beni e servizi, essendo esso, come già detto, di esclusiva competenza del Consiglio Comunale, organo rappresentativo dell’intera collettività locale. In questa direzione, va escluso in radice che le società d’ambito - per poter direttamente stabilire la Tariffa dei rifiuti, o per adeguare l’ammontare delle tasse comunali in vigore - possano invocare un’eventuale delega di funzioni da parte dei comuni ricompresi nell’A.T.O., giacché, al di fuori di una chiara previsione legislativa, gli enti pubblici non possono autonomamente disporre delle competenze loro attribuite dalla legge.

Del resto, la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento e regime degli enti locali prevista dallo Statuto speciale non potrebbe spingersi sino a modificare, per una singola materia, l'ordinario riparto di competenza tra gli organi delle singole istituzioni locali, riservato ai rispettivi statuti e protetto anche dal comma 2 dell'art. 15 dello Statuto Speciale ove si afferma per gli enti locali la più ampia autonomia amministrativa e funzionale.

Massimo Greco

[1] Tar Toscana, sez. I, sent. n. 800, 29/05/2007.

[2] Tar Palermo, sez. I°, sent. 1031, 25/10/2007; Tar sez. I°, sent. 2290, 17/05/2007.

[3] Commissione Tributaria Prov.le di Enna, sent. n. 243/1/08.

[4] Si veda anche l'art. 4, comma 2, L.r. n. 32/94.

[5] Consiglio di Stato, sez. V°, sent. n. 7235 del 08/07/2003.

[6] Le Ordinanze presidenziali, adottate ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992 recano una puntuale indicazione delle norme suscettibili di deroga (con ciò consentendo una immediata percezione delle esigenze sottese alla disposta derogabilità di una particolare disposizione, in ragione del soddisfacimento del pubblico interesse rinveniente dal dichiarato stato emergenziale e dalla necessità di attuare i conseguenti interventi). Ovvero, laddove la derogabilità venga consentita con riferimento ad interi corpi legislativi (quale la "legislazione ambientale", genericamente richiamata in alcune Ordinanze), allora l'esigenza giustificativa (in ordine alla derogabilità di disposizioni normative di rango primario) viene a transitare sui provvedimenti attuativi, nei quali dovrà essere necessariamente contenuta la motivata

indicazione del nesso di strumentalità tra l'esercizio della deroga e l'emergenza da soddisfare, cos' da giustificare il ricorso alla deroga normativa. Si veda in tal senso Tar Lazio, sez. I, 19/05/2008 n. 4467.

[7] Cons. Giust. Amm., dec. n. 48 del 09/02/2009.

<https://www.diritto.it/in-sicilia-l-approvazione-della-tia-tariffa-d-igiene-ambientale-rimane-in-capo-ai-consigli-comunali/>