

Pubblicato il 01/06/2020

**N. 05788/2020 REG.PROV.COLL.**

**N. 15237/2018 REG.RIC.**

**N. 06294/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15237 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comitato Unitario dei Professionisti della Provincia di Prato (C.U.P.), in persona del legale rappresentante pro tempore, Lamberto Galletti, quale Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Prato, Filippo Ravone e Paolo Biancalani, in qualità di Presidenti pro tempore dell'Ordine dei Dottori commercialisti ed esperti contabili di Prato, Patrizio Puggelli, Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Prato e rappresentante legale dello studio tecnico "Edilprogetti" S.r.l., Marzia De Marzi, architetto e Presidente Consiglio dell'Ordine degli Architetti Pianificatori e Conservatori della Provincia di Prato, Alessandro Pieraccini, geometra e Presidente Collegio dei Geometri della Provincia di Prato, Alessandro Bensi, consulente del lavoro e Presidente dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro della Provincia di Prato, Giovanni Mati, avvocato, Franco Bruno Campagni, avvocato, Andrea Lops, notaio in Prato,

Francesco De Luca, notaio e legale rappresentante dello studio notarile Associato De Luca - Biagioli, Stefano Martini, geometra e legale rappresentante della Immobiliare Martini S.r.l., Fabrizio Dami, legale rappresentante dello studio tecnico Taddei & Dami S.S.P., Alessio Parigi, geometra, Roberto Pasquini, ragioniere e legale rappresentante dello studio associato Nucci Pasquini, Laura Chiriconi, avvocato, Marcello Lastrucci avvocato, Paola Aiazzi, ragioniere, Furio Frati Faimo, consulente del lavoro, Cinzia Gramigni, ragioniere, Maurizio Bigazzi, ragioniere e socio accomandatario della Masoni Servizi S.n.c. di Masoni M. e Bigazzi M., Giuseppe Mattera, notaio e socio dello studio notarile associato Mattera - Morgigni, Marzia Anzalone, geometra, Alberto Nistri, ingegnere, Studio Mucci ed Associati, Marco Targi, ragioniere, Domenico Bignami, geometra, Gianfranco Guazzini, ingegnere, Lorenzo Tani, Ingegnere e legale rappresentante dello Studio tecnico associato A4 Ingegneria, Stefano Conti, commercialista, Maurizio Nardi, avvocato, Luca Rosati, commercialista, rappresentati e difesi dagli avvocati Giorgio Altieri, Alberto Fantini, Vincenzo Ravone, con domicilio eletto presso lo studio "Tonucci & Partners" in Roma, via Principessa Clotilde, n. 7 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Prato, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Clarich e Paola Tognini, con domicilio eletto presso lo studio presso lo studio del primo in Roma, Viale Liegi, n. 32 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Alia Servizi Ambientali S.P.A (già Asm Ambiente Servizi Mobilità S.p.A.), rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Grazzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro

tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge, in via dei Portoghesi, n. 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero delle Attività Produttive, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Banca Intesa San Paolo S.p.a. e Bellandi Riccardo, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6294 del 2019, proposto dal Comitato Unitario dei Professionisti della Provincia di Prato (C.U.P.), in persona del legale rappresentante pro tempore, da Lamberto Galletti, quale Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Prato, Filippo Ravone, Presidente dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Prato, Patrizio Puggelli, ingegnere, quale Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Prato e quale amministratore e legale rappresentante dello "Studio Tecnico Edilprogetti S.r.l.", Ferdinando Poggi, architetto, Vice Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Architetti Pianificatori e Conservatori della Provincia di Prato, Alessandro Pieraccini, geometra, Presidente del Collegio dei Geometri della Provincia di Prato, Alessandro Bensi, consulente del lavoro, quale Presidente dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro della Provincia di Prato, Giovanni Mati, avvocato, in Prato, Studio Legale Mati- Associazione Professionale, Franco Bruno Campagni, avvocato, Andrea Lops, notaio, Francesco De Luca, notaio e legale rappresentante dello Studio Notarile Associato De Luca - Biagioli, Giuseppe Mattera, notaio, socio dello Studio Notarile associato Mattera – Morgigni, Alessio Parigi, consulente del lavoro, Laura Chiriconi, avvocato, Marcello Lastrucci, avvocato, Paola Aiazzi, ragioniere, Furio Faimo Frati, consulente del lavoro, Cinzia Gramigni, ragioniere, Maurizio Bigazzi, ragioniere e socio accomandatario della

Masoni Servizi S.N.C. Di Masoni M. E Bigazzi M., Maria Anzalone, geometra, Alberto Nistri, ingegnere, Studio Mucci e Associati, Marco Targi, ragioniere, Studio Professionale Conti, Papini, Farnetani e Vernaglione, Domenico Bignami, geometra, rappresentati e difesi dagli avvocati Giorgio Altieri, Alberto Fantini, Vincenzo Ravone, con domicilio eletto presso lo studio “Tonucci & Partners” in Roma, via Principessa Clotilde, n. 7 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Prato, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Tognini, Elena Bartalesi, Stefania Logli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Alia Servizi Ambientali S.P.A. (già Asm Ambiente Servizi Mobilità S.p.A.), rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Grazzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero delle Attività Produttive, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l' Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e la Geotermia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'ATO Toscana Centro, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Banca Intesa San Paolo S.p.a. e Bellandi Riccardo, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

quanto il ricorso iscritto al numero di R.G. 15237 del 2018:

- della delibera consiliare del Comune di Prato del 21 dicembre 2015, n° 108, di “Approvazione della tariffa di igiene ambientale per l'anno 2016”, con allegato “A”, recante le tariffe “TARI per l'anno 2016”, limitatamente alla categoria 11, pubblicata dal 28 dicembre 2015 al 12 gennaio 2016;

- della delibera consiliare del Comune di Prato 21 dicembre 2015 n° 107, recante “Esercizio di Bilancio 2016 – Approvazione del Piano Finanziario e gestionale predisposto dalla Società ASM SPA per il triennio 2016/2017/2018, relativo ai costi per il servizio raccolta e gestione rifiuti urbani ed assimilati dei servizi di igiene urbana” e relativi allegati, pubblicata dal 28 dicembre 2015 al 12 gennaio 2016;

- del regolamento ministeriale ex D.M. 27 aprile 1999 n. 158, in parte qua, relativamente al cd “metodo normalizzato” (art.1) e c.d. “sistema presuntivo” (art. 6, comma 2);

nonché, con ricorso per motivi aggiunti:

- della delibera consiliare del Comune di Prato 31 gennaio 2017, n° 15, di “Approvazione della tariffa igiene ambientale per l'anno 2017”, con l'allegato “A”, recante le Tariffe “Tari per l'anno 2017, limitatamente alla categoria 11;

- della delibera consiliare del Comune di Prato 31 gennaio 2017, n° 13, recante “Esercizio di Bilancio 2017 – Approvazione del Piano Finanziario e gestionale predisposto dalla Società ASM Spa per il triennio 2017/2018/2019, relativo ai costi per il servizio raccolta e gestione rifiuti urbani ed assimilati dei servizi di igiene urbana” e relativi allegati

- della delibera consiliare n° 8/2018, recante TA.RI anno 2018 con l'allegato A, limitatamente alla categoria 11 (studi professionali);

- della delibera consiliare n° 7/2018, recante il “Bilancio 2018 e il Piano Finanziario predisposto da ASM spa per il triennio 2018/2019/2020”, con relativi allegati;

- del Regolamento Comunale di Prato ex Dcc n. 67/2014 e successive integrazioni;

- della delibera consiliare n° 34/2016 - Atto di convalida, recante T.A.R.I. dell'anno 2016 e l'allegata Relazione ASM SPA limitatamente alla categoria 11;

quanto al ricorso iscritto al numero di R.G. 6294 del 2019:

delle delibere consiliari del Comune di Prato:

- 1a) 21 marzo 2019 n° 19 (albo pretorio dal 28 marzo 2019): “Tributo sui rifiuti (TARI) – Approvazione Tariffe anno 2019”, come da allegato “A”, limitatamente alla categoria 11 (studi professionali);

- 1b) 21 marzo 2019 n° 18, recante “Bilancio di previsione 2019 – Approvazione del Piano finanziario e gestionale per l'anno 2019, relativo ai costi del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti urbani ed assimilati e di alcuni servizi di igiene urbana” con allegati (albo pretorio dal 28 marzo 2019);

- 1c) Relazioni dell'ASM, allegato n° 1 e n° 2 all'atto deliberativo sub 1a;

- 1d) Deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci di ATO Toscana Centro 14/02/2019, n° 4, recante “Approvazione PEF previsionale di AMBITO 2019”;

- 2) Regolamento del Comune di Prato ex D.C.C. n. 67/2014 per l'applicazione della “TARI”, limitatamente all'art. 15: “tariffa utenze non domestiche”, richiamato con l'atto Consiliare sub 1a;

- 3) Regolamento Ministeriale ex d.P.R. n. 158/1999, in parte qua, relativamente al c.d. “metodo normalizzato” (art.1) e c.d. “sistema presuntivo” (art. 6, comma 2), richiamato nell'atto sub 1a;

- 4) atti preliminari, presupposti ovvero conseguenti.

Visti i ricorsi introduttivi e quello per motivi aggiunti proposto nel giudizio iscritto al numero di R.G. 15237 del 2018, nonché i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Prato, di Alia Servizi Ambientali S.P.A (già Asm Ambiente Servizi Mobilità S.p.A.), del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero delle Attività Produttive, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e la Geotermia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2020, la dott.ssa Brunella Bruno, in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84 del d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso iscritto al numero di R.G. 15237 del 2018 – depositato in data 21 dicembre 2018 – il Comitato Unitario dei Professionisti, nonché rappresentanti dei rispettivi ordini professionali e singoli professionisti, titolari dell'interesse sostanziale asseritamente leso dagli atti gravati, hanno agito per l'annullamento degli atti in epigrafe indicati.

La disorganica esposizione della difesa di parte ricorrente contenuta nell'atto di riassunzione, in specie con riferimento alle vicende precedenti alla instaurazione del giudizio innanzi a questo Tribunale, non rende agevole una puntuale ed ordinata ricostruzione fattuale, emergendo, comunque, dal complesso degli elementi ritraibili dall'atto, dalle successive memorie e dalla documentazione prodotta, che il giudizio consegue alla trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ed alla riassunzione successiva alla declaratoria di incompetenza da parte del TAR Toscana dichiarata con ordinanza collegiale n. 1507/2018 del 21 novembre 2018.

Avverso la delibera del Consiglio Comunale di Prato del 21 dicembre 2015, n° 108, di “Approvazione della tariffa di igiene ambientale per l'anno 2016”, l'unito allegato “A”, recante le tariffe “TARI per l'anno 2016”, limitatamente alla categoria 11, pubblicata dal 28 dicembre 2015 al 12 gennaio 2016, nonché la delibera del Consiglio comunale di Prato 21 dicembre 2015 n° 107 – recante “Esercizio di Bilancio 2016 – Approvazione del Piano Finanziario e gestionale predisposto dalla Società ASM SPA per il triennio 2016/2017/2018, relativo ai costi per il servizio raccolta e gestione rifiuti urbani ed assimilati dei servizi di igiene urbana” e relativi allegati, pubblicata dal 28 dicembre 2015 al 12 gennaio 2016 – parte ricorrente ha dedotto, in primo luogo, l'illegittimità derivata dagli atti impositivi relativi alle annualità tributarie precedenti, nonché il vizio di nullità per violazione ovvero elusione del giudicato, avendo il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 539/2012, resa “inter partes”, in accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti proposti dai professionisti, annullato le tariffe degli anni 2005 e 2006, relativamente alla categoria 11. In tale quadro, parte ricorrente ha altresì evidenziato che anche il d.P.R. 6 febbraio 2014, sulla base del parere del Consiglio di Stato del 5 giugno 2013, ha annullato le tariffe degli anni dal 2007 al 2010. Le deduzioni successive si appuntano sulla sostenuta illegittimità del sistema adottato dalle impugnate delibere consiliari di determinazione della tariffa, in quanto basato, in contrasto anche con il diritto dell'Unione, su un meccanismo presuntivo (cd. metodo normalizzato) che non terrebbe conto della proporzione tra quantità di rifiuti prodotti ed il corrispettivo da versare per lo svolgimento del servizio, e ciò in palese violazione del principio secondo il quale “chi inquina paga”. In altri termini, il sistema "presuntivo" (art.6), ed il c.d. "metodo normalizzato" (art. 1) ex d.P.R. n. 158 del 1999, come recepiti ed applicati dal comune di Prato con Regolamento Comunale (art.15) risulterebbero contrari ai principi comunitari, alle direttive ed alle norme comunitarie in materia e, specificamente, derogativi del

"sistema proporzionale" alla quantità di rifiuti prodotti, dovendo l'imposizione in esame essere modulata in base alla quantità dei rifiuti realmente generati, con preclusione per il Comune di Prato di procrastinare quello che avrebbe dovuto essere un regime transitorio. Parte ricorrente, inoltre, ha censurato l'omessa specificazione e, dunque, la radicale carenza di motivazione, delle ragioni per le quali sono stati fissati, per la categoria n.11 delle utenze non domestiche (agenzie-studi professionali), coefficienti in misura massima consentita dall'allegato I al d.P.R. 158 del 1999, lamentando, altresì, la violazione dello statuto dei diritti del contribuente.

Il Comune di Prato si è costituito in giudizio per resistere al gravame, sollevando preliminari eccezioni di: inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva del Comitato Unitario dei Professionisti e degli Ordini professionali; improcedibilità in relazione alla TARI 2016 per mancata impugnazione dell'atto di convalida, di cui alla deliberazione 19 maggio 2016 n. 34; inammissibilità per carenza di interesse relativamente agli atti TARI 2018, giacché, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso deriverebbe, per i soggetti ricorrenti appartenenti alla categoria 11, non già una diminuzione della aliquota come dai medesimi auspicato, bensì un aumento della stessa, con conseguente aumento della tassazione per l'intera categoria di appartenenza; inammissibilità di tutti i motivi aggiunti assunti per gli atti approvativi della Tari 2017 e 2018, in quanto volti ad impugnare atti autonomi adottati in procedimenti distinti e non connessi; inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per mancata autonoma impugnazione del d.P.R. n. 158/99. La difesa dell'amministrazione comunale ha, comunque, concluso, con articolate argomentazioni, per l'infondatezza dei gravami nel merito.

Si è costituita in giudizio anche la Alia Servizi Ambientali S.p.a. (già Asm Ambiente Servizi Mobilità S.p.a.), la quale pure ha sollevato eccezioni analoghe a quelle dell'amministrazione comunale, concludendo per l'infondatezza dei gravami.

La Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si sono costituiti in giudizio, con atto di mera forma.

Con ricorso iscritto al numero di R.G. 6294 del 2019 hanno costituito oggetto di impugnazione anche gli atti in epigrafe indicati, concernenti l'approvazione delle tariffe della TARI per l'anno 2019, limitatamente alla categoria 11 (studi professionali), con formulazioni di deduzioni analoghe a quelle già articolate con i precedenti gravami.

Anche in tale giudizio si sono costituiti il Comune di Prato e la società Alia Servizi Ambientali S.P.A., sollevando eccezioni preliminari e concludendo, con ampie argomentazioni, per il rigetto del ricorso nel merito; si sono costituiti in giudizio, inoltre, con atto di mera forma e con la Difesa erariale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero delle Attività Produttive, l'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e la Geotermia.

Successivamente le parti hanno prodotto ulteriori documenti e memorie a sostegno delle rispettive deduzioni. Da ultimo, con memoria depositata in data 23 maggio 2020, la difesa della società Alia ha rappresentato di aver proposto ricorso, innanzi a questo Tribunale, iscritto al numero di R.G. n. 3538/2020, depositato in data 20 maggio u.s., avverso il d.P.R. del 2 dicembre 2019, con il quale sono stati definiti il ricorso straordinario ed il ricorso per motivi aggiunti promossi dal Comitato Unitario dei Professionisti della provincia di Prato e altri 26 soggetti, rispettivamente contro gli atti approvativi della TARI 2015 e successivo atto di convalida, formulando, su tali basi, richiesta di valutazione della possibilità di disporre un rinvio della trattazione dei presenti giudizi ai fini di una eventuale riunione e, comunque, chiedendo che siano tenute in considerazione anche le deduzioni articolate nel nuovo ricorso. A tale produzione ha fatto seguito, in pari data, nota di replica della parte ricorrente.

All'udienza pubblica del 27 maggio 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione, in conformità alle previsioni dell'art. 84 del d.l. n. 18 del 2020.

## DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di disporre la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, come peraltro richiesto dalle stesse parti, stante l'evidente connessione soggettiva, fattuale e, parzialmente, anche oggettiva.

2. Sempre in via preliminare, il Collegio, in disparte i profili di tardività delle produzioni della Alia S.p.a. e della parte ricorrente del 23 maggio 2020, ritiene che l'istanza di rinvio formulata dalla difesa di detta società non possa trovare accoglimento. Al riguardo, va ribadito il principio secondo cui nel processo amministrativo nessuna norma processuale o principio generale attribuisce alle parti in causa un diritto al rinvio della discussione del ricorso, poiché il principio dispositivo, che pure informa il processo amministrativo, va temperato con l'interesse pubblico alla sollecita definizione della controversia coinvolgente l'esercizio di pubblici poteri (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, 17 maggio 2018, n. 2948). Il d.P.R. gravato con il ricorso iscritto al numero di R.G. n. 3538/2020, depositato in data 20 maggio u.s., ha definito i ricorsi straordinari al Capo dello Stato concernenti gli atti approvativi della TARI 2015, trovando applicazione, come si andrà ad esporre nei capi successivi della presente pronuncia, il principio di autonomia dei periodi di imposta, non sussistendo, dunque, un rapporto di pregiudizialità con il presente giudizio che imponga una trattazione unitaria.

3. L'eccezione sollevata dalle difese del Comune di Prato e dalla società Alia Servizi S.p.a. diretta a contestare la legittimazione del Comitato Unitario dei Professionisti di Prato (di seguito anche C.U.P.) non merita accoglimento.

3.1. Come reiteratamente ribadito dalla giurisprudenza, in materia di tutela degli interessi collettivi espressi da soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo, come i comitati, è necessario, ai fini della legittimazione, l'effettiva rappresentatività del

soggetto, ovvero l'effettiva attitudine dello stesso a rappresentare una determinata categoria organizzata, in assenza di un'espressa previsione legislativa che direttamente riconosca legittimazione a determinati soggetti. L'effettiva rappresentatività, in altri termini, è l'elemento che consente di "passare" dagli interessi diffusi (comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata, che non si prestano ad essere tutelati in sede giurisdizionale, salve le ipotesi di azione popolare legislativamente previste) agli interessi collettivi, ovvero interessi che hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale (cfr., ex multis, TAR Lazio, Roma, sez. II, 3 febbraio 2020 n. 1408).

3.2. La stessa giurisprudenza ha anche chiarito che gli indici atti a dimostrare, in funzione della legittimazione processuale, l'effettiva rappresentatività di un ente ai fini della tutela giurisdizionale dell'interesse collettivo di cui lo stesso si dichiara portatore, sono da individuare: a) nella finalità di protezione dell'interesse collettivo quale scopo cui è preordinata l'attività dell'ente in base alle finalità statutarie; b) nella struttura organizzativa stabile, tale da consentire al soggetto di svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo; c) nella vicinitas, ovvero la "prossimità" tra l'interesse che si assume lesa e la finalità statutaria dell'ente". Ne discende, dunque, che per il riconoscimento giurisdizionale della legittimazione ad impugnare atti amministrativi, occorre che il comitato di cittadini sia munito di un adeguato grado di rappresentatività, di un collegamento stabile con il territorio di riferimento e di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli associati. Inoltre, occorre che la sua attività si sia protratta nel tempo e che, pertanto, il comitato non nasca in funzione dell'impugnativa di singoli atti e provvedimenti.

3.3. Tali presupposti devono ritenersi sussistenti nella fattispecie, emergendo dall'atto costitutivo, dallo statuto e dall'ulteriore documentazione prodotta dalla

difesa di parte ricorrente in data 31 gennaio 2020, che il C.U.P. annovera tra i propri scopi anche la tutela “la tutela degli interessi morali, giuridici ed economici” comuni alle associazioni professionali operanti nel territorio della Provincia di Prato, è dotato di adeguata rappresentatività e di congrua e stabile organizzazione, avendo, peraltro, nel tempo assunto costanti iniziative giurisdizionali proprio avverso le delibere di approvazione della TARI approvate del Comune di Prato.

3.3. Del pari, va riconosciuta la legittimazione attiva in capo alle associazioni professionali i cui legali rappresentanti agiscono in coerenza allo scopo sociale indicato nei rispettivi statuti associativi, a tutela di un interesse istituzionalizzato e omogeneo di categoria, quindi sufficientemente differenziato e qualificato che assume la consistenza di interesse collettivo, rispetto al quale neppure è ravvisabile, nella fattispecie, un potenziale conflitto di interessi tra ordine professionale e singoli iscritti in ragione della omogeneità ontologica e funzionale della finalità perseguita (cfr. anche A.P. n. 9 del 2015, con la quale è stato chiarito che “gli ordini professionali sono legittimati ad agire per la tutela di posizioni soggettive proprie o di interessi unitari della collettività da loro istituzionalmente tutelata, potendo in tale seconda ipotesi sia reagire alla violazione delle norme poste a tutela della professione, sia perseguire vantaggi, anche strumentali, riferibili alla sfera della categoria nel suo insieme, con il solo limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli ordini medesimi”).

3.4. Il Collegio rileva, altresì, che dalla documentazione in atti emerge che i singoli professionisti ricorrenti sono titolari di specifici interessi economici e professionali nel territorio comunale di Prato a motivo della propria sede legale e di affari nel relativo Comune, coincidente con l’ambito di efficacia spaziale degli atti impugnati.

4. Per contro merita accoglimento l’eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse in relazione all’impugnazione degli atti concernenti

l'approvazione della T.A.R.I. 2016, sollevata sia dalla difesa dell'amministrazione comunale sia dalla difesa della società Alia Servizi Ambientali.

4.1. Il ricorso in riassunzione non reca alcuna contestazione avverso l'atto di convalida della TARI 2016 del 19 maggio 2016 (Delibera del Consiglio Comunale di Prato 19 maggio 2016 n° 34), meramente richiamato, in due soli punti, a pag. 113 e 116 senza l'esplicitazione di alcuna argomentazione che consenta di inferire le deduzioni che parte ricorrente asserisce essere state in precedenza proposte avverso lo stesso; da ciò consegue che il ricorso in riassunzione presenta un contenuto parziale rispetto al giudizio incardinato, a seguito di trasposizione, innanzi al T.A.R. Toscana e, comunque, in parte qua, all'evidenza generico, non sfuggendo, in ogni caso, ad una declaratoria di inammissibilità, stante anche la violazione dei principi di chiarezza e specificità nell'esposizione delle questioni ed in relazione al relativo ordine.

4.2. Né soccorre, al fine di addivenire a diverse conclusioni, la dedotta nullità di tale atto di convalida sostenuta dalla difesa di parte ricorrente.

4.3. E, invero, come chiarito dall'univoca giurisprudenza (cfr., ex multis, T.A.R. Umbria, Perugia, 9 agosto 2017, n. 548), posto che anche il termine decadenziale di 180 giorni posto dall'art. 31 c. 4, c.p.a. per la domanda di nullità risulta nel caso di specie ampiamente spirato, la rilevabilità d'ufficio del vizio di nullità può avvenire solo in favore della parte resistente (nel senso cioè del non accoglimento della domanda proposta dal ricorrente) e non già anche in favore di quest'ultimo, rispetto al quale viceversa è prescritto un preciso onere a pena di decadenza (art. 31 c.p.a. citato). In tal senso assumono rilievo: la previsione dell'art. 31, comma 4, secondo periodo, del c.p.a., secondo cui «la nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice», dovendosi ricollegare in via logica i due citati periodi divisi dalla disgiunzione; il successivo periodo dello stesso citato comma, secondo cui «Le disposizioni del presente

comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV» (id est, la rilevabilità d'ufficio non si applica alle ipotesi di nullità per elusione e violazione del giudicato, ivi compreso quello cautelare); i principi processuali della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, per cui la rilevazione d'ufficio di un vizio non potrebbe comunque avere una funzione di supplenza, a detrimento della parte resistente, rispetto a quanto era invece onere del ricorrente. È pacifico che il principio della rilevabilità d'ufficio della nullità di un atto amministrativo debba, comunque, coordinarsi con le regole fondamentali del contraddittorio e della domanda tipiche del processo amministrativo, sì che una pronuncia declaratoria della nullità di un atto per violazione od elusione del giudicato può conseguire solo alla rituale denuncia della violazione e falsa applicazione della norma di cui all'art. 2909 c.c. e dei principi in tema di elementi costitutivi e di portata della cosa giudicata (così T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 10 novembre 2016, n. 2900).

4.4. Conseguenze da quanto sopra esposto, l'improcedibilità del gravame relativamente all'impugnazione degli atti di approvazione della T.A.R.I. per l'anno 2016, ragione per cui il Collegio ritiene di poter prescindere dalle ulteriori eccezioni concernenti detta impugnativa sollevate dalle controparti.

5. Il Collegio rileva, inoltre, che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della società Alia, consta in atti la procura speciale sottoscritta dai ricorrenti Guazzini, Tani, Conti, Nardi, Rosati, mentre relativamente ai Sig.ri Filippo Ravone, Giovanni Mati, Marzia Anzalone, Alberto Nistri, Studio Mucci, Marco Targi, Laura Chiriconi, Domenico Bignami, non consta e non è stata prodotta la relativa procura; invero, la procura speciale depositata unitamente all'atto di riassunzione non reca alcuna sottoscrizione dei sopra indicati professionisti.

6. Con riferimento all'impugnazione delle determinazioni di approvazione della T.A.R.I. per gli anni successivi, l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti (concernenti l'approvazione della T.A.R.I. per gli anni 2017 e 2018) non merita accoglimento.

6.1. Al riguardo il Collegio reputa sufficiente rilevare che nel processo amministrativo la connessione apprezzabile al fine di consentire la proposizione dei motivi aggiunti in luogo dell'autonomo ricorso vada interpretata in senso lato, dovendosi valutare i profili di connessione alla luce dell'oggetto del processo e che, pertanto, i motivi aggiunti sono ammissibili non soltanto se riguardanti atti connessi agli atti precedentemente impugnati, ma anche se concernenti atti correlati all'oggetto del giudizio già instaurato. Con i motivi aggiunti è, pertanto, possibile ampliare il petitum del ricorso estendendolo ad altri diversi provvedimenti, purché l'atto sopravvenuto costituisca episodio della medesima lesione nei confronti dell'interesse della parte.

6.2. Nella fattispecie emerge una indubbia correlazione, nei termini sopra esposti, tra le impugnazioni della TARI 2017 e TARI 2018 con l'impugnazione della TARI 2016, sia sul piano soggettivo che oggettivo, riscontrandosi, peraltro, anche una parziale coincidenza delle deduzioni articolate.

7. Del pari priva di pregio si palesa l'eccezione incentrata sul vizio di notificazione dei motivi aggiunti concernenti la T.A.R.I. 2018, in quanto non effettuata all'indirizzo PEC del procuratore costituito della società Alia, avendo detta società, attraverso la propria costituzione e la puntuale articolazione di eccezioni e controdeduzioni, determinato la sanatoria, per raggiungimento dello scopo cui l'adempimento è preordinato, in applicazione del generale principio di cui all'art. 156 c.p.c..

8. Non essendo, inoltre, in contestazione l'ammontare del fabbisogno d'ambito bensì il modo con cui il Comune di Prato ha ritenuto di far fronte alla quota di

costo di propria spettanza, con specifico riferimento alla determinazione delle tariffe, relativamente alla categoria 11, in rapporto alla quantità e qualità di rifiuto prodotto dagli studi professionali, deve escludersi una necessaria legittimazione passiva dell'ATO Toscana Centro, spettando agli enti locali il potere di determinare la tariffa per la gestione dei rifiuti.

9. Il Collegio rileva, altresì, l'assenza di una immediata ed autonoma lesività del d.P.R. 158 del 1999 – con il quale è stato approvato il nuovo metodo normalizzato per determinazione della tariffa del servizio di gestione dei rifiuti urbani, con particolare riferimento al contestato c.d. sistema presuntivo individuato dall' art. 6 e ai coefficienti indicati nell' allegato I, per la determinazione della parte fissa e della parte variabile della tariffa per le utenze non domestiche in modo uniforme su tutto il territorio nazionale – dovendosi, pertanto, escludere la tardività dell'impugnativa.

10. Non merita accoglimento, inoltre, l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse, formulata dalle parti resistenti sul presupposto dell'applicazione, nell'ipotesi di accoglimento dei gravami, dell'art. 1 comma 169 L. 296/2006, ai sensi del quale, ove gli enti locali non deliberino le tariffe e le aliquote relative ai tributi entro il termine di legge, deve farsi riferimento alle tariffe ed aliquote della prima annualità utile, da individuare in quella stabilita per il 2014, in quanto mai impugnata e, quindi, consolidata.

10.1. Il Collegio osserva, infatti, che l'ambito applicativo della sopra indicata disposizione è espressamente riferito all'ipotesi di omessa deliberazione da parte delle amministrazioni comunali in relazione a tariffe ed aliquote, non equiparabile alla diversa fattispecie in cui l'amministrazione abbia illegittimamente esercitato detto potere. L'interpretazione estensiva sostenuta dalle resistenti, inoltre, oltre a collidere con i principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, trascura di considerare i vincoli conformativi che conseguono all'annullamento giurisdizionale, con l'ulteriore rilievo che, relativamente all'approvazione della

tariffa per l'anno 2015, il ricorso straordinario al Capo dello Stato ha trovato accoglimento, con d.P.R. che, sebbene impugnato con distinto ricorso è, allo stato, valido ed efficace, e che la TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria.

11. Preliminarmente all'esame delle censure dedotte da parte ricorrente, nei limiti di ammissibilità scaturenti dai precedenti capi della presente pronuncia, il Collegio reputa opportuno richiamare l'evoluzione della disciplina concernente il tributo in esame, come ricostruita dal Giudice d'Appello (cfr., in specie, Cons. St., n. 4223 del 2017).

11.1. Il r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale) ha previsto, 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.

Con gli artt. 9 e 10 l. 20 marzo 1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani) è stato superato l'originario impianto con attribuzione ai Comuni della facoltà di istituire una «tassa» - in ragione della originaria corrispettività del rapporto - 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.

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, che: “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 Costituzionale (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'art. 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), essendo stata sostituita dalla “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)”, determinata sulla base di 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 posseda 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).

12. Nella fattispecie, parte ricorrente ha, in primo luogo, censurato vizi di illegittimità derivata e di violazione ed elusione del giudicato, in relazione agli esiti di precedenti ricorsi straordinari al Capo dello Stato proposti relativamente a pregresse annualità ed essenzialmente incentrati sul riscontrato vizio di carenza di motivazione; e, invero, anche nelle more della definizione del presente giudizio – come evidenziato ai precedenti capi della presente decisione – in esito al parere espresso dalla I Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, con Decreto del Presidente della Repubblica 2.12.2019, n° 1931/A, è stato accolto il ricorso straordinario avverso la TARI 2015, stante la riscontrata sussistenza del dedotto vizio di carenza di motivazione della Delibera di approvazione della tariffa (DCC 47/15), nonostante il tentativo di convalida della medesima operato con DCC 25/2017 (anch'essa annullata).

12.1. Il Collegio ritiene di chiarire che, sebbene penda il ricorso depositato in data 20 maggio u.s. proposto dalla società Alia avverso il sopra indicato d.P.R. 2.12.2019, n° 1931/A, le cui deduzioni costituiranno, quindi, oggetto di separata trattazione (cfr. capo 2 della presente decisione), nessun pregio può essere riconnesso alle contestazioni articolate, nel presente giudizio, dal Comune di Prato e dalla società Alia avverso detto decreto (con il quale è stato definito il ricorso straordinario proposto da parte ricorrente relativamente alla T.A.R.I. 2015), poste

a fondamento dell'istanza di riesame presentata per sollecitare una riforma della decisione. In disparte, infatti, l'attuale validità ed efficacia del decreto, si evidenzia che, come correttamente evidenziato da parte ricorrente, il riesame del parere reso su ricorso straordinario non è contemplato dalla disciplina del ricorso straordinario contenuta nel d.P.R. n. 1199 del 1971 e, in quanto suscettibile di protrarre, senza alcuna regola, la definizione del ricorso giustiziale, si pone in contrasto con i principi di buon andamento dell'amministrazione e di certezza delle situazioni giuridiche.

12.2. Il Collegio non può, tuttavia, che ribadire il generale principio, costantemente affermato anche dalla Corte di Cassazione, per cui in materia fiscale vige l'autonomia di ciascun periodo di imposta (cfr., ex multis, C. Cass., sez. VI, 11367 del 2017), sicché laddove la controversia concerne uno specifico periodo di imposta essa non può estendere i suoi effetti automaticamente ad un'altra annualità, ancorché siano coinvolti tratti storici comuni. Tale principio, come già rilevato al capo 2 della presente decisione, esclude anche la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra il presente giudizio e quello introdotto con il ricorso depositato dalla società Alia in data 20 maggio u.s..

12.3. Giova precisare, altresì, che in nessuna pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità del 'criterio' impositivo utilizzato, fondandosi tutti gli accoglimenti sull'assenza di un adeguato substrato motivazionale delle determinazioni adottate dall'amministrazione comunale.

12.4. Del pari infondate si palesano le deduzioni dirette a contestare il sistema "presuntivo" (art.6), ed il c.d. "metodo normalizzato" (art. 1) ex d.P.R. n. 158 del 1999.

12.5. Il Collegio integralmente condivide le valutazioni espresse, al riguardo, dal Consiglio di Stato con il sopra indicato parere, per le ragioni di seguito esposte ed in esito ad un attenta analisi della disciplina normativa di riferimento in materia.

12.6. L'istituzione della TIA2 e l'abrogazione espressa dell'art. 49 del D. L.gs. n. 22 del 1997 ad opera dell'art. 238 del D. Lgs. n. 152 del 2006 non hanno determinato, infatti, il superamento del contestato metodo normalizzato, che continua ancora oggi ad essere utilizzato per il calcolo dell'imposta. Tale metodo trova la sua fonte di disciplina nel regolamento di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, emanato in applicazione del comma 5 dell'art. 49 del D. Lgs. n. 22 del 1997 al fine di definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento. In tal modo si è inteso definire l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali e consentire, quindi, di calcolare con relativa precisione le varie tariffe associate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche.

12.7. Ne consegue, che all'abrogazione dell'art. 49 del D. Lgs. n. 22 del 1997 non segue il venir meno anche del citato regolamento operando le disposizioni in ambiti oggettuali diversi, atteso che il metodo normalizzato continua a trovare applicazione anche dopo l'introduzione della TARI e prima ancora della TARES; ciò si evince dalla legge n. 147 del 2013 (art. 1, co. 668) che consente ai Comuni che adottino il regime tributario di ricorrere a due distinte modalità per la determinazione delle sue tariffe: il metodo normalizzato, secondo la prescrizione dell'art. 1, comma 651, della citata legge; criteri ad esso alternativi, secondo quanto stabilito dal successivo comma 652.

12.8. Ai sensi del comma 11 dell'art. 238 del D.Lgs. n. 152 del 2006, sino all'emanazione del regolamento, recante la definizione dei criteri generali per la determinazione delle componenti dei costi e della tariffa, continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti, con conseguente perdurante efficacia del d.P.R. n. 158 del 1999. Esclusivamente per completezza di analisi, il Collegio sottolinea che tale assetto di disciplina risulta confermato anche dal documento del 30 luglio 2019, prot. n. 351/2019 dell'Autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente

(ARERA) – alla quale sono state affidate funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti (in particolare, l'art. 1, comma 527 della l. n. 205 del 2017, attribuisce all'autorità la “predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per a determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti”) –, recante “Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021”, predisposto con lo scopo di ridurre le differenze a livello nazionale nell'approvazione delle tariffe, attraverso, tra l'altro, una più chiara definizione dei costi che concorrono alla determinazione dell'onere complessivo del servizio, i quali devono essere rilevati sulla base di dati affidabili anche sul piano della prossimità temporale della rilevazione.

12.9. Il sistema presuntivo (ovvero il metodo normalizzato), recepito con il regolamento comunale TARI e con l'approvazione delle tariffe per le annualità in contestazione, non si discosta dal principio comunitario “chi inquina paga” (recepito dall'art. 49 del D.Lgs. n. 22 del 1997) in quanto postula un meccanismo di proporzionalità: i criteri di calcolo sono, infatti, riferiti alla potenzialità della produzione annua di rifiuti per ogni singola categoria economica. Per il calcolo della tariffa si utilizzano i coefficienti  $K_a$ ,  $K_b$  (utilizzati per le utenze domestiche),  $K_c$  e  $K_d$  (utilizzati per le utenze non domestiche), valori stabiliti per decreto che, confrontati con i dati statistici dei contribuenti, hanno generato nel Comune le tariffe domestiche (fisse e variabili) e le tariffe relative alle utenze non domestiche (fisse e variabili).

12.10. La circostanza, poi, che sia stato avviato e progressivamente implementato il sistema di raccolta porta a porta che certamente potrà agevolare una più puntuale ed equa ripartizione dell'onere, rilevando, peraltro anche sul piano motivazionale, non determina l'illegittimo ricorso da parte dell'amministrazione comunale al sistema presuntivo, non emergendo dalla documentazione in atti l'integrale copertura assicurata da detto servizio e non constando neppure l'introduzione di

un sistema di monitoraggio dei flussi di ciascun singolo utente e di rilevazione dei relativi contenitori, imprescindibile al fine della misurazione puntuale del corrispettivo.

12.11. Si osserva, inoltre, che il decreto 20 Aprile 2017, pubblicato sulla G.U. del 22 maggio n.117 ed entrato in vigore in data 6 giugno 2017, in attuazione della legge 147/2013, detta i criteri per la realizzazione di sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione, non fissando, tuttavia, un termine perentorio per il recepimento da parte degli enti locali, con la conseguenza che se certamente i ricorrenti ed in primis il C.U.P. sono legittimati ad avviare ogni iniziativa utile a sollecitare l'amministrazione comunale all'introduzione diffusa e capillare il sistema di "contabilizzazione" puntuale dei rifiuti ritenuto più adeguato al territorio e all'utenza, con massimizzazione dell'efficienza e facilitazione per i destinatari del servizio, deve escludersi che l'omesso adeguamento ai criteri recati dal sopra indicato decreto integri, di per sé, un vizio di illegittimità delle deliberazioni gravate.

13. Le deduzioni incentrate sui vizi di carenza di istruttoria e di motivazione, comuni a tutte le impugnative proposte avverso le deliberazioni dell'amministrazione comunale di approvazione delle tariffe per gli anni 2017, 2018 e 2019, meritano, per contro, accoglimento.

13.1. Emerge nella fattispecie un "deficit" motivazionale, non superato dalle specificazioni che l'amministrazione ha ritenuto di articolare rispetto alle precedenti ed analoghe determinazioni, della scelta di assoggettare le utenze non domestiche, appartenenti alla categoria 11, ad una imposizione, la più elevata possibile, che non risulta sostenuta da plausibili ed adeguate evidenze, le quali avrebbero dovuto essere frutto di una istruttoria adeguata sul piano metodologico

e delle rilevazioni fattuali, in stretto ancoraggio ai criteri applicati nell'ambito dei valori minimi e massimi indicati nell'allegato al d.P.R. n. 158 del 1999.

13.2. E, invero, il potere dell'ente locale di determinare la tariffa non può all'evidenza sfuggire a qualsiasi forma di controllo e non può pertanto essere sottratto all'obbligo di motivazione e, soprattutto, nell'ambito di un intervallo, delimitato da un minimo ed un massimo, l'amministrazione comunale di Prato avrebbe dovuto esaurientemente esplicitare le ragioni della scelta dei coefficienti massimi, con particolare riferimento tanto al procedimento logico giuridico seguito quanto alle modalità di rilevazione dei dati applicati.

13.3. In particolare, le relazioni di stima dell'ASM S.p.a. presentano il limite dell'assenza di un adeguato raffronto delle diverse categorie al fine di assicurare il rispetto del canone della proporzionalità, tanto più tenuto conto della circostanza che, sebbene il sistema di raccolta porta a porta descritto dalla stessa amministrazione non abbia trovato ancora integrale copertura su tutto il territorio comunale, i relativi dati, obiettivi e certi, anche in relazione alla consistenza agli altri elementi da considerare, inclusa la superficie, avrebbero dovuto costituire oggetto di puntuale e rigorosa disamina.

13.4. In tale quadro, oltre al livello di analiticità delle perizie giurate prodotte in atti dalla difesa di parte ricorrente, di cui favorevolmente si apprezza il rigore nell'approccio metodologico adottato, il Collegio, pur nella considerazione dell'attuale assenza di un sistema di rilevazione puntuale, nei termini rappresentati da parte ricorrente alla luce delle previsioni del decreto ministeriale 20 Aprile 2017, non può che rilevare la risalenza dei dati riferiti all'andamento della produzione di rifiuti, non aggiornati pur nella disponibilità di valori più aggiornati; la nota trasmessa da ASM del 12 febbraio 2016, invero, si limita ad una riproposizione ("si ritrasmette") dei dati risalenti alla precedente relazione del 2012, risultando in radice inconferenti i riferimenti alle tariffe applicate agli studi professionali in altri

Comuni (Milano, Parma, Modena, Carpi e Sassuolo), stante la natura di tassa e non di imposta del tributo che viene in rilievo. Difetta, dunque, tanto la rilevazione di un dato attendibile in quanto non aggiornato, quanto l'adozione di un criterio omogeneo nella determinazione della parte variabile della tariffa medesima, in specie in rapporto alla categoria 12 (banche e istituti di credito) ed alla categoria 21 (attività artigianali), non avendo l'amministrazione fornito alcun plausibile giustificativo a sostegno della maggiore tariffa applicata alla categoria 11 rispetto a quella minore fissata per altre categorie tendenzialmente assimilabili.

13.5. La giurisprudenza amministrativa ha reiteratamente chiarito, in proposito, che provvedimenti relativi alle tariffe TARI devono essere caratterizzati da "una congruenza esterna", nel senso che "devono essere idonei a rivelare la ragionevolezza del percorso logico seguito dall'amministrazione nel processo di individuazione dei coefficienti per le diverse aree del territorio" (Cons. St., Sez. V, 1 agosto 2015, n. 3781; Cons. St., Sez. V, 9 novembre 2011, n. 5908; Cons. St., Sez. V, 10 febbraio 2009, n. 750; T.ar Lazio 8 novembre 2016, n. 11052). Tale congruenza non emerge nella fattispecie.

13.6. Sebbene solo con il d. l. n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 157 del 2019, sia stato modificato (art. 58 quinquies) l'allegato 1 al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, con l'introduzione della equiparazione degli studi professionali alle banche ed istituti di credito, categoria nella quale, dunque, gli studi professionali sono stati ricondotti per quanto attiene ai coefficienti da utilizzare per il calcolo della TARI, con la conseguenza che detta innovazione trova applicazione a decorrere dal 2020, l'amministrazione comunale nell'impianto di disciplina che viene in rilievo, ratione temporis, nella fattispecie, avrebbe dovuto esaustivamente esplicitare, sulla base di evidenze congrue ed affidabili anche sul piano della prossimità temporale, le ragioni alla base della determinazione, nella misura massima, della tariffa per la

categoria degli studi professionali in correlazione con le altre categorie e, in specie, con quelle sopra indicate.

14. In conclusione, il primo dei ricorsi riuniti, come integrato dai motivi aggiunti, va in parte dichiarato inammissibile, in parte improcedibile e per la restante parte accolto, mentre il secondo dei ricorsi riuniti va accolto, nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto le deliberazioni del Comune di Prato di approvazioni delle tariffe T.A.R.I. per le annualità 2017, 2018 e 2019 vanno annullate, salve le successive determinazioni dell'amministrazione comunale.

15. L'esito complessivo del giudizio e la complessità delle questioni esaminate giustificano, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando, previa riunione, sui ricorsi in epigrafe indicati dichiara in parte inammissibile, in parte improcedibile e per la restante parte accoglie il ricorso iscritto al numero di R.G. 15237 del 2018, come integrato dai motivi aggiunti, ed accoglie il secondo dei ricorsi riuniti, nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto annulla le deliberazioni del Comune di Prato di approvazioni delle tariffe T.A.R.I. per le annualità 2017, 2018 e 2019.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2020, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con l. n. 27 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Brunella Bruno**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO