

T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, Sentenza n. 3396 – 13.11.2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1475 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da S.S., nelle qualità di avvocato da sé stesso rappresentato e difeso, con domicilio eletto presso il suo studio in Catania, viale XX Settembre, 45/G;

contro

Comune di Catania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Maria Macrì, con domicilio eletto presso lo studio Daniela Macri' in Catania, via G. Oberdan, 141;

quanto al ricorso principale:

per il riconoscimento

del diritto all'accesso agli atti relativi al metodo di calcolo sulla determinazione del costo tarsu;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

per l'annullamento

della nota prot. n. (...) del 18.6.2013, con la quale il Comune intimato ha esitato le due richieste di accesso agli atti di cui al ricorso principale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2023 il dott. Francesco Fichera e udito il difensore di parte resistente come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con istanza del 10/4/2013, assunta al protocollo n. (...), l'Avv. S.S., odierno ricorrente, chiedeva al Comune di Catania, amministrazione resistente, il rilascio della seguente documentazione: 1) classificazione della tipologia di rifiuto prodotto per mq; 2) coefficiente di produttività di rifiuto per mq; 3) indice di qualità specifica di rifiuto per mq; 4) indice di produttività specifica di rifiuto per mq, relativamente, così come ai precedenti punti, alle categorie garage, box auto, autorimesse per la determinazione della TARSU relativamente agli anni 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010; 5) metodo matematico di calcolo applicato dal comune per la determinazione della TARSU per mq; 6) l'origine e il rifornitore dei superiori dati.

Il richiedente evidenziava, in sede di istanza, di essere "portatore di una situazione soggettiva sulla quale il provvedimento era destinato ad incidere", tenuto conto della pendenza, presso la Commissione Tributaria Provinciale di Catania, dei ricorsi R.G. n. 2386/2011 (relativo alla cartella

TARSU anno 2009) e n. 2564/2012 (relativo alla cartella TARSU anno 2010), nonché, presso la Commissione Tributaria Regionale di Palermo, del ricorso R.G. n. 3131/2013 (relativo alle cartelle TARSU anni 2006-2007-2008), i quali avevano ad oggetto la contestazione degli atti deliberativi e regolamentari del Comune di Catania sulla "non congruità" del contestato metodo di calcolo della TARSU attinente gli anni di cui alle richieste e per categoria di utenza.

Con ulteriore istanza dell'11.04.2013, prot. n. (...), il ricorrente proponeva le medesime domande di rilascio atti relativamente alle categorie per locali ad uso abitativo e per nuclei familiari.

A fronte del mancato rilascio della predetta documentazione, il ricorrente, con ricorso notificato il 31.05.2013 e depositato il 14.06.2013, ha chiesto a questo Tribunale che venisse dichiarato il suo diritto all'accesso agli atti non ostesi dal Comune intimato.

Quest'ultimo ha esitato la detta richiesta con nota prot. n. (...) del 18/6/2013, impugnata dal ricorrente con ricorso per motivi aggiunti, in quanto ritenuta affetta da autonomi motivi di illegittimità.

Con detto ultimo gravame, in particolare, è stata estesa l'impugnazione alle "Tariffe TARSU che ci interessano, perché viziate da falso presupposto di diritto, illogicità manifesta, contraddittorietà, difetto di motivazione, difetto e mancata esistenza e congruità del singolo atto amministrativo, come atti presupposti, dipendenti, connessi e conseguenti le Delibere di Consiglio n. 183/2002 e n. 75/2005, nonché le Delibere di Giunta n. 1782/2007, n. 25/2009 e n. 19/2011 per le sole tariffe TARSU per le categorie delle abitazioni e dei box auto, garage, autorimesse attinenti agli anni dal 2004 al 2010 compreso".

Con tale successivo ricorso, il ricorrente ha pertanto chiesto di: 1) ritenere e dichiarare il documento impugnato, datato 18.06.2013 prot. n. (...), viziato da falso presupposto di diritto, illogicità manifesta, contraddittorietà, assenza o difetto di motivazione; 2) in dipendenza dell'atto datato 18.06.2013, ritenere e dichiarare che le tariffe TARSU del Comune di Catania relative agli anni dal 2004 al 2010 per le categorie indicate nell'istanza di accesso agli atti (abitazione, autorimesse, box, garage) sono mancanti della documentazione necessaria e precisamente della classificazione della tipologia di rifiuto prodotto per mq, del coefficiente di produttività di rifiuto per mq, dell'indice di qualità specifica di rifiuto, dell'indice di produttività specifica di rifiuto per mq e del metodo matematico di calcolo origine e fornitore dei dati; sempre in dipendenza del medesimo atto, dichiarare la nullità, l'illegittimità e/o l'inefficacia delle tariffe TARSU determinate dal Comune di Catania per gli anni dal 2004 al 2010 per le categorie indicate dal ricorrente nelle istanze di accesso agli atti (abitazione, autorimesse, box, garage) nelle delibere comunali di Consiglio n. 183/2002, n. 75/2005, di Giunta n. 1782/2007, di Consiglio n. 25/2009, n. 19/2011 e nel conseguente regolamento TARSU.

Il ricorrente ha altresì richiesto la condanna del Comune di Catania al pagamento, oltre delle ordinarie spese di lite, anche dell'ulteriore maggiore somma ex art. 96 c.p.c. da determinarsi anche in via equitativa per colpevole ed ingiustificato ritardo nel riscontro alla richiesta di accesso, nonché dell'ulteriore somma per danno biologico da stress, da determinarsi in via equitativa ex articolo 1226 c.c.

In ultimo e in via subordinata, il ricorrente ha chiesto di ritenere e dichiarare il documento del 18.06.2013 viziato da falso presupposto del diritto, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione oltre che da argomentazioni fuorvianti evasive e, per gli effetti, di emanare ogni consequenziale provvedimento (come la consegna, rilascio o l'esibizione di documentazione, compreso ogni relativo allegato esplicativo, presupposto, dipendente e conseguente), ordinando all'amministrazione comunale di Catania di provvedervi nell'assegnando termine e statuendosi su ogni ulteriore conseguenza di legge.

2. Con sentenza non definitiva n. 2318 del 27.09.2013, successiva alla camera di consiglio del 5.09.2013, questo Tribunale - in considerazione dell'avvenuta ostensione dei documenti oggetto di istanza di accesso - ha dichiarato l'intervenuta cessazione della materia del contendere in ordine al ricorso principale, differendo al rito ordinario la trattazione delle questioni di merito rappresentate con ricorso per motivi aggiunti.

3. In vista dell'udienza pubblica di giorno 8.11.2023, fissata per la discussione del ricorso per motivi aggiunti, con memoria depositata il 21.08.2023 il Comune di Catania ha insistito per l'irricevibilità e l'infondatezza del ricorso, così come già rilevato in sede di memoria di costituzione.

In merito all'irricevibilità del ricorso, viene in particolare evidenziato che le deliberazioni comunali che determinano le tariffe TARSU, oggetto di gravame, in quanto immediatamente lesive degli interessi dei destinatari, avrebbero dovuto essere impugnate a decorrere dalla loro pubblicazione, la quale è antecedente al 2011. Continua l'ente resistente che, anche ove tali deliberazioni consiliari fossero considerate non immediatamente lesive e si ritenesse possibile differire la loro impugnazione al momento di adozione dei relativi atti attuativi, il ricorso sarebbe comunque irricevibile, in quanto gli atti impositivi (cartelle degli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010) sono stati notificati in data ampiamente antecedente alla notifica di tale ricorso.

Il Comune intimato rileva che in ogni caso il ricorso sarebbe altresì infondato nel merito, in quanto "gli indici richiesti dall'odierno ricorrente, riferiti alle abitazioni ed ai locali adibiti a garage, non erano reperibili presso l'Amministrazione Comunale in quanto propri di un sistema di calcolo più complesso, quale quello previsto dal metodo normalizzato ex D.P.R. n. 158 del 1999, non adottato dal Comune di Catania..".

Il ricorso, secondo la prospettazione di parte resistente, sarebbe inoltre inammissibile nella parte in cui, ritenendo illegittimi i sopra detti atti regolamentari, estende tale illegittimità agli atti conseguenti e dipendenti quali le tariffe T.A.R.S.U., i ruoli esattoriali e le cartelle impugate, perché la giurisdizione è della Commissione Tributaria e non del Giudice Amministrativo.

In ultimo, l'amministrazione comunale chiede anche il rigetto delle pretese risarcitorie avanzate dalla parte ricorrente, non sussistendone i relativi presupposti.

4. All'udienza pubblica dell'8.11.2023, la causa è stata posta in decisione.

5. Il ricorso per motivi aggiunti è da ritenersi in parte infondato e in parte irricevibile, secondo quanto sotto specificato.

5.1. Con riferimento ai presunti vizi di illogicità, contraddittorietà e falsità dei presupposti nonché al difetto di motivazione del provvedimento impugnato, se ne esclude la rilevabilità, in quanto in sede provvedimentale l'amministrazione resistente evidenzia che il metodo di calcolo utilizzato (ossia quello previsto dagli artt. 61 e 65 del D.Lgs. n. 507 del 1993) in luogo di quello più complesso (disciplinato dal D.P.R. n. 158 del 1999) non adottato dal Comune etneo ha reso non reperibili gli indici richiesti dal ricorrente. Si legge, in particolare, nel predetto atto oggetto di gravame che la ragione della mancata ostensione di taluni documenti è da correlare al fatto che il Comune di Catania non avesse mai optato per il passaggio alla TIA (Tariffa di igiene ambientale) e che, non adottandosi il metodo normalizzato ex D.P.R. n. 158 del 1999 previsto proprio con riguardo a tale ultima forma di tariffa, non si potesse procedere ad un sistema di misurazione puntuale, trovando applicazione il regime TARSU, fino ad allora adottato, basato sul calcolo del costo del servizio, comprensivo degli oneri diretti e indiretti nonché delle quote di ammortamento degli eventuali mutui, suddiviso poi per i mq. totali di superficie imponibile. Viene poi precisato che, relativamente alla richiesta di accesso agli atti prot. n. (...) del 30.04.2013, la mancata determinazione degli indici e dei coefficienti richiesti fosse da correlare al fatto che al momento dell'adozione del provvedimento oggetto di impugnazione non fosse stata adottata la deliberazione concernente la

TARES per l'anno 2013, anche in considerazione del fatto che il termine per l'adozione dell'atto era stato prorogato al 30.09.2013.

Per quanto sopra evidenziato si esclude, pertanto, che l'amministrazione intimata sia incorsa nei sopra menzionati vizi di eccesso di potere dedotti da parte ricorrente. Allo stesso modo si ritiene che non sussistano i presupposti per ritenere che il provvedimento sia viziato sul piano motivazionale.

5.2. Il ricorso è altresì irricevibile nella parte in cui sono sottoposte a gravame anche tariffe TARSU del Comune di Catania determinate con le relative delibere negli anni dal 2004 al 2010.

Il Collegio dà atto che in giurisprudenza si è dibattuto in ordine alla natura o meno di atti amministrativi generali e/o regolamentari ad immediata lesività dei provvedimenti di determinazione delle tariffe TARSU.

Tra i regolamenti amministrativi si devono invero distinguere i regolamenti insuscettibili di produrre autonome lesioni sulla sfera giuridica altrui, che non devono formare oggetto di impugnativa autonoma nel termine decadenziale, dai regolamenti invece contenenti disposizioni immediatamente lesive, che vanno subito impugnati al fine di evitare la stabilizzazione dei relativi effetti.

Le disposizioni dei primi non producono, pertanto, una lesione attuale degli interessi coinvolti, che dal punto di vista processuale si verifica soltanto con la loro effettiva applicazione attraverso atti autonomi, anche se, secondo un ulteriore orientamento, la loro attuazione ha comunque una capacità lesiva che abilita gli interessati ad impugnarle, ma solo in via facoltativa, senza attendere la loro compiuta attuazione provvedimentale. Sul versante applicativo consegue che la loro impugnazione è soggetta all'ordinario termine decadenziale, decorrente dal momento dell'adozione dell'atto applicativo.

Per contro, il secondo tipo di regolamenti, pur essendo anch'essi qualificabili quali atti a carattere generale e normativo, possono, altresì, dispiegare effetti immediatamente lesivi degli interessi dei destinatari.

Questo organo giudicante ritiene che le tariffe TARSU siano da far rientrare in questa seconda categoria, in quanto già suscettibili di avere potenzialità lesiva, la quale risulta riscontrabile dai cittadini per il tramite della pubblicità che viene garantita alle delibere comunali con cui esse vengono adottate.

Gli atti di determinazione delle tariffe TARSU hanno infatti carattere regolamentare, ma quand'anche fossero ricostruiti quali atti di carattere generale, non regolamentare, sarebbero egualmente soggetti all'obbligo di pubblicazione presso l'albo comunale, come tutte le delibere del Consiglio comunale, con la conseguenza che il termine per la loro impugnazione decorre dal momento in cui è trascorso il periodo di pubblicazione presso l'albo comunale (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 15/01/2021, n. 135 e 09/01/2012, n. 7).

Il termine per impugnare "tariffe e tasse" decorre quindi dal giorno in cui le stesse sono stabilite per provvedimento pubblicato, trattandosi di atti per i quali non è richiesta la notifica individuale, sul presupposto, appunto, della loro immediata lesività (ex multis, Cons. Stato, sez. V n. 6238 del 19.09.2010 e n. 1918 del 6.04.2010; sez. V n. 2971 del 13.06.2008; sez. V n. 1379 del 17.3.2003), con la conseguenza che il ricorso per motivi aggiunti risulta tardivo rispetto alla data di adozione e pubblicazione delle suddette delibere comunali (T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 18.11.2021, n. 851).

Il ricorso sarebbe, in astratto, comunque tardivo anche ove si ritenesse che tali delibere, adottate rispettivamente negli anni 2002, 2005, 2007, 2009 e 2011, siano da considerarsi non immediatamente lesive, risultando impugnabili, posta la loro natura di atto-presupposto, solo

insieme ai relativi atti applicativi. Tale astratta eventualità - peraltro non perseguibile atteso che gli atti impositivi (relativi agli anni 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010) sono stati notificati in data tale da non poter ritenere tempestiva l'eventuale impugnazione degli stessi - va in ogni caso esclusa, in concreto, tenuto conto che il giudice amministrativo è sfornito di potestà giudicanti innanzi agli atti impositivi in materia tributaria, per il quali la giurisdizione è in capo al giudice tributario, il quale, nell'ambito della cognizione dei motivi di impugnazione contro l'atto impositivo, ha il potere-dovere di disapplicare, anche d'ufficio, la delibera comunale che fissa le tariffe TARSU, qualora sia illegittima, in applicazione del principio generale sancito dall'art. 5 della L. n. 2248 del 1865, all. E, con l'unico limite dell'eventuale giudicato amministrativo che abbia affermato la legittimità di tale delibera (ex multis, Comm. Trib. Per la Calabria n. 1156/2 del 17.06.2020).

5.3. Non sono accoglibili anche le domande con cui il ricorrente ha chiesto la condanna dell'amministrazione resistente al pagamento dell'ulteriore maggiore somma ex art. 96 c.p.c. da determinarsi anche in via equitativa per colpevole ed ingiustificato ritardo nel riscontro alla richiesta di accesso, nonché dell'ulteriore somma per danno biologico da stress da determinarsi in via equitativa ex articolo 1226 c.c.

Fuori fuoco appare la prima pretesa risarcitoria, in quanto a fini dell'integrazione della responsabilità processuale aggravata di cui all'art. 96 c.p.c. è richiesto un "abuso del processo", rinvenibile quando la parte agisce o resiste pretestuosamente o anche in maniera palesemente inammissibile, non vantando alcun plausibile interesse, se non quello di ostacolare l'esercizio dell'altrui diritto e di utilizzare in maniera distorta lo strumento processuale. La liquidazione del danno da responsabilità processuale aggravata postula, inoltre, che la parte istante abbia quantomeno assolto l'onere di allegare gli elementi di fatto, desumibili dagli atti di causa, necessari ad identificarne concretamente l'esistenza ed idonei a consentire al giudice la relativa liquidazione, anche se equitativa (ex multis, Cassazione civile, sez. III, 30/05/2023, n. 15175). Si ritiene che i sopramenzionati elementi non siano individuabili nel caso di specie.

Infondata risulta essere anche la richiesta di risarcimento per danno biologico, in quanto il ricorrente che chiede il risarcimento del danno da cattivo esercizio della funzione pubblica è chiamato a fornire la prova dei fatti base costitutivi della domanda; conseguentemente, in relazione ai danni da mancato tempestivo esercizio dell'attività amministrativa, spetta al ricorrente fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del pregiudizio. L'azione risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo, invero, non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipico del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sul ricorrente grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'Amministrazione per danni derivanti dall'illegittimo od omesso svolgimento dell'attività amministrativa, da ricondurre al modello della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 c.c., donde la necessità di verificare, con onere della prova a carico del (presunto) danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: a) il fatto illecito; b) l'evento dannoso ingiusto e il danno patrimoniale conseguente; c) il nesso di causalità tra il fatto illecito e il danno subito; d) la colpa dell'apparato amministrativo.

Escludendosi che la prova dei suddetti elementi sia stata fornita dalla parte ricorrente, anche ove si ritenesse di ammettere il ricorso alle presunzioni semplici per fornire la prova dell'esistenza del danno e della sua entità, costituisce comunque obbligo ineludibile quello di allegare circostanze di fatto precise; quando il soggetto onerato di tale allegazione non vi adempie, non può darsi ingresso alla valutazione equitativa del danno a norma dell'art. 1226 c.c., perché tale norma presuppone l'impossibilità di provare soltanto l'ammontare preciso del pregiudizio subito, né può essere invocata una consulenza tecnica d'ufficio, diretta a supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte del privato (ex multis, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 03.07.2020, n. 1279).

6. Per tutto quanto sopra esposto, il ricorso è da ritenersi in parte infondato e in parte irricevibile.

7. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti in causa le spese del presente giudizio, tenuto conto della sua natura giuridica.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte infondato e in parte irricevibile.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Daniele Profili, Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore