



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5241 del 2016, proposto dalla provincia di Benevento, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Felice Laudadio, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.G.Belli, 39;

### *contro*

comune di Forchia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi, 5;

regione Campania non costituitasi in giudizio;

città metropolitana di Napoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Maurizio Marsico, domiciliato ex art. 25 cpa presso il Consiglio di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

### *nei confronti di*

società Samte (Sannio Ambiente e Territorio) s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Diego Perifano, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

sul ricorso numero di registro generale 5643 del 2016, proposto dalla regione Campania, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della regione Campania in Roma, via Poli, 29;

### *contro*

comune di Forchia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Abbamonte in Roma, via degli Avignonesi, 5;

provincia di Benevento non costituitasi in giudizio;

comune di Napoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Maurizio Marsico, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso il Consiglio di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

***nei confronti di***

società Samte (Sannio Ambiente e Territorio) s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Diego Perifano, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

***per la riforma***

della sentenza del T.a.r. per la Campania - Sede di Napoli - Sezione V, n. 1701/2016.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Forchia, della Città metropolitana di Napoli e della società Samte (Sannio Ambiente e Territorio) s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2017 il consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti gli avvocati F. Laudadio, A. Abbamonte, L.D. Perifano e R. Panariello su delega di A. Marzochella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con la sentenza in epigrafe impugnata - n. 1701 del 6 aprile 2016- il T.a.r. per la Campania - Sede di Napoli - ha accolto il ricorso, proposto dall'amministrazione comunale di Forchia (odierna appellata) teso ad ottenere l'annullamento:

a) della delibera del presidente della Provincia di Benevento n. 123 del 23.06.2015 - successivamente trasmessa ai comuni interessati, pubblicata all'albo pretorio a far data dal 24.06.2015 - recante *"Determinazione per l'anno 2014, nella misura di € 199,03 (a tonnellata) oltre I.v.a. del costo definitivo di conferimento dei rifiuti indifferenziati della Provincia di Benevento allo S.t.i.r. (stabilimento di tritovagliatura e imballaggio rifiuti) di Casalduni e determinazione nel medesimo importo del costo provvisorio di conferimento dei rifiuti per l'anno 2015 presso il medesimo stabilimento"*;

b) della deliberazione dell'assemblea ordinaria della società Samte s.r.l. del 4.06.2015 (allegata alla delibera sub a) della quale costituiva elemento di presupposizione e proposta);

c) del decreto dirigenziale della regione Campania - n. 26 del 7.11.2014 Dipartimento della salute e delle risorse naturali, Direzione Generale 5 per l'ambiente e l'ecosistema - (richiamata negli atti sub

a) e b) recante *"Determinazione del costo provvisorio di conferimento del rifiuti (FST) al termovalorizzatore di Acerra (NA)";*

d) del successivo decreto dirigenziale regionale n. 36 del 29.05.2015 avente il medesimo oggetto, recante l'individuazione del costo definitivo *"di conferimento del rifiuti (FST) al termovalorizzatore di Acerra (NA)".*

2. L'originaria ricorrente aveva prospettato plurime censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

3. Si erano costituite nel giudizio di primo grado, al fine di resistere alla proposta impugnativa:

a) la regione Campania, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, per carenza di legittimazione attiva della parte ricorrente rispetto alla impugnativa dei decreti dirigenziali regionali (avendo essi come destinatari esclusivamente le Amministrazioni provinciali e le società che per conto di queste ultime gestiscono il ciclo dei rifiuti) e per omessa notificazione del ricorso al comune di Acerra e alla società A2A, nonché l'irricevibilità del ricorso per tardività; nel merito, aveva evidenziato l'infondatezza della impugnazione, chiedendone il rigetto;

b) la società Samte (Sannio Ambiente e Territorio) s.r.l., società a totale capitale pubblico costituita dalla provincia di Benevento per la gestione dei servizi connessi al ciclo integrato dei rifiuti, eccependo l'inammissibilità del ricorso, per difetto di legittimazione attiva della parte originaria ricorrente, e chiedendone comunque la reiezione del ricorso in quanto infondato;

c) la provincia di Benevento, chiedendo, in via preliminare, la declaratoria di inammissibilità della proposta impugnativa, per difetto di legittimazione attiva della parte originaria ricorrente, e, nel merito, il rigetto del ricorso;

d) la Città metropolitana di Napoli, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto infondato.

4. Il T.a.r. ha preliminarmente respinto tutte le eccezioni di rito.

4.1. Nel merito, ha illustrato sinteticamente quale fosse il contenuto delle sei distinte censure proposte e, con la impugnata decisione, ha accolto il ricorso di primo grado, deducendo che:

a) ai sensi dell'art. 27, comma 8, della l. 28 dicembre 2001 n. 448 e dell'art. 1, comma 169, del d.lgs. 27 dicembre 2006 n. 296 emergeva che, per gli Enti locali, la deliberazione di approvazione delle aliquote dei tributi e delle tariffe dei servizi a domanda individuale doveva essere adottata entro il termine fissato per la deliberazione del bilancio preventivo (del quale costituiva un allegato obbligatorio, ai sensi dell'art. 172, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 267/2000);

b) senonché, con la deliberazione n. 123 del 23 giugno 2015, il presidente della provincia di Benevento aveva stabilito, per l'anno 2014, nella misura di € 199,03 (a tonnellata) oltre I.v.a. il costo definitivo di conferimento dei rifiuti indifferenziati della provincia di Benevento allo s.t.i.r. (stabilimento di tritovagliatura e imballaggio rifiuti) di Casalduni, determinando nel medesimo importo il costo provvisorio di conferimento dei rifiuti per l'anno 2015 presso il medesimo stabilimento;

c) il costo in questione risultava dunque, per gli anni 2014-2015, sensibilmente incrementato rispetto all'esercizio precedente (nel 2013, il medesimo costo era stato quantificato dalla provincia

di Benevento nella misura di € 109,00, a tonnellata, oltre I.v.a.);

d) a prescindere dalle questioni relative alla legittimità del recupero tributario nei confronti degli utenti finali del servizio rispetto a tributi già accertati e riscossi, per violazione del principio di irretroattività degli atti di imposizione tributaria (il cui accertamento esulava dalla giurisdizione del T.a.r., ricadendo in quella del Giudice tributario), la provincia di Benevento avrebbe dovuto tempestivamente segnalare ai comuni della provincia il prevedibile incremento del costo del servizio di conferimento dei rifiuti nello s.t.i.r. di Casalduni, in modo da consentire a questi ultimi di adeguare le relative previsioni di bilancio ed evitare al contempo di esporre le amministrazioni comunali ad un defatigante contenzioso tributario e alla necessità di procedere, ad esercizio finanziario ormai concluso, al riconoscimento di debiti fuori bilancio; e l'omissione della provincia di Benevento era tanto più grave in considerazione della circostanza che uno degli elementi che aveva fatto lievitare in maniera così significativa il costo del ciclo dei rifiuti era da tempo noto alla provincia di Benevento: infatti, già con nota del 14 novembre 2012 (prot. n. 836732) il coordinatore dell'ex AGC - Programmazione e gestione rifiuti - aveva comunicato alle province della Campania nonché alle società provinciali che il costo di conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra sarebbe stato di € 70,00 a tonnellata.

4.2. Dopo avere accolto il primo motivo di ricorso, il T.a.r. ha irrobustito la statuizione demolitoria accogliendo anche la seconda e la terza censura, evidenziando che:

a) la provincia di Benevento, per giustificare il significativo incremento del costo di conferimento dei rifiuti allo s.t.i.r. di Casalduni (da € 109,00 oltre I.v.a. ad € 199,03 oltre I.v.a.), aveva fatto riferimento a due elementi:

I) l'impossibilità di procedere a conferimenti del rifiuto residuo fuori regione (per effetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 5242 dell'8 aprile 2014), che avrebbe comportato che *"tale rifiuto è stato obbligatoriamente conferito presso impianti di recupero con una ulteriore lievitazione dei costi pari a circa il 50%"*;

II) i costi di gestione dei siti e degli impianti dismessi, quantificati per l'anno 2014 in € 946.645,89 compresa I.v.a.; a parziale copertura dei predetti costi, la provincia di Benevento aveva trasferito alla società Samte s.r.l. la somma di € 600.000,00, con la conseguenza che sarebbe spettata ai comuni della Provincia il versamento della differenza;

b) nel verbale dell'Assemblea ordinaria della società Samte s.r.l. del 4 giugno 2015 venivano invece individuate quali cause della lievitazione dei costi gestionali:

I) l'insufficiente assegnazione di risorse finanziarie da parte della provincia di Benevento per la gestione delle discariche dismesse e dei siti di stoccaggio appartenenti al ciclo integrato dei rifiuti urbani;

II) la determinazione in € 70,00 a tonnellata il costo di smaltimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra, stabilito dalla regione Campania con decreto dirigenziale n. 26/2014;

III) la mancanza di un impianto di discarica funzionante nel territorio provinciale e l'impossibilità di conferire i rifiuti residui fuori regione (per effetto della sentenza del Consiglio di Stato del 23 ottobre 2014 n. 5242): circostanze queste, che avrebbero determinato la necessità di conferire tali rifiuti negli impianti di recupero con conseguente lievitazione dei costi del 50%;

IV) la riduzione del 26% delle tonnellate dei rifiuti solidi urbani (rispetto al 2013) per effetto di una maggiore percentuale di raccolta differenziata attuata dai comuni della provincia di Benevento ( questa circostanza avrebbe inciso *“in maniera fortemente negativa sull'economicità della gestione operativa della Samte, in quanto l'impianto s.t.i.r. di Casalduni aveva una potenzialità produttiva annua di lavorazione pari a 90.885,00 ton di rifiuto indifferenziato e ad oggi la capacità produttiva era sovradimensionata rispetto alle normali esigenze del territorio”*);

c) le argomentazioni addotte dalla provincia di Benevento e dalla assemblea della società Samte s.r.l. per giustificare l'incremento del costo di gestione del ciclo dei rifiuti non erano meritevoli di condivisione in quanto:

I) il costo di € 70,00 a tonnellata di frazione secca tritovagliata conferita al termovalorizzatore di Acerra non rappresentava un elemento di novità (già con la nota del 14 novembre 2012 -prot. n. 836732- il coordinatore dell'ex AGC - Programmazione e gestione rifiuti, aveva comunicato alle province della Campania nonché alle società provinciali che il costo di conferimento della frazione secca tritovagliata al Termovalorizzatore di Acerra sarebbe stato di € 70,00 a tonnellata);

II) non era in alcun modo giustificato l'incremento del 50% del costo di conferimento dei rifiuti residui in relazione alla mancanza di una discarica funzionante nella provincia di Benevento e alla necessità di conferire i rifiuti negli impianti di recupero, atteso che nella deliberazione provinciale impugnata veniva dato atto che il costo di € 199,03 oltre I.v.a. per tonnellata di rifiuti conferiti allo s.t.i.r. di Casalduni *“va applicato anche per lo smaltimento dei rifiuti presso la discarica di Sant'Arcangelo Trimonte nell'attesa eventualità che la stessa venga dissequestrata dalla Procura di Benevento”*;

III) emergeva poi la contraddittorietà dell'analisi finanziaria effettuata dalla società Samte S.r.l., che, dopo aver imputato l'incremento dei costi di gestione all'impossibilità di trasportare i rifiuti residui fuori Regione e alla mancanza di una discarica funzionante nel territorio della provincia di Benevento, individuava, al tempo stesso, quali ulteriori motivi dell'aumento dei costi di gestione, la riduzione dei rifiuti da conferire (per effetto dell'incremento della raccolta differenziata) e, conseguentemente, la mancata utilizzazione a pieno regime dello s.t.i.r. di Casalduni;

IV) appariva paradossale che la società Samte s.r.l. individuasse quale causa di lievitazione dei costi e quindi degli oneri da porre a carico dell'utenza, l'incremento della raccolta differenziata (che in tale ottica anziché costituire un comportamento da promuovere ed incentivare, finiva per essere qualificato come costo ulteriore da addebitare agli utenti finali del servizio).

4.3. Quanto invece ai motivi di censura più specificamente diretti a contestare i decreti dirigenziali n. 26 del 7 novembre 2014 e n. 36 del 29 maggio 2015, con i quali la Regione Campania aveva determinato il costo provvisorio e quello definitivo del conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra, il T.a.r.:

a) ha escluso la fondatezza della tesi ricorsuale secondo la quale i provvedimenti regionali impugnati si fondavano sull'erroneo presupposto del superamento del regime di favore previsto dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2011 (con la conseguenza che i costi relativi alla gestione del termovalorizzatore di Acerra continuassero a gravare sulla Amministrazione centrale) in quanto:

I) con la deliberazione del 23 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva disposto in via transitoria e in considerazione dei *“maggiori sacrifici che incombono alle Province della Regione*

*Campania*” che il conferimento dei rifiuti da parte delle predette province presso il termovalorizzatore di Acerra non comportasse per queste ultime *“oneri ulteriori se non quelli previsti dalla normativa vigente per i ristori ambientali”*; le predette province della Campania, pertanto, erano state esonerate dagli oneri finanziari connessi al conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra esclusivamente in via transitoria ed a cagione della fase emergenziale;

II) tuttavia, il trasferimento della titolarità e della gestione del termovalorizzatore di Acerra alla regione Campania (avvenuta con d.P.C.M. del 16 febbraio 2012) e la successiva consegna dell'impianto (avvenuta in data 1 luglio 2012), avevano comportato, conformemente ai principi di teoria generale del diritto, il trasferimento degli oneri di gestione dell'impianto dallo Stato alla regione, legittimando quest'ultima a ripartire il costo di gestione dell'impianto tra le varie province della Campania;

III) il fatto poi che la gestione del termovalorizzatore di Acerra consentisse alla regione il conseguimento di alcuni introiti per effetto della produzione di energia elettrica da parte dello stesso impianto non precludeva a quest'ultima di chiedere ai comuni campani che si avvalevano del termovalorizzatore di concorrere ai costi residui di gestione dell'impianto, atteso che era riconosciuto (anche dalla parte originaria ricorrente) che i predetti introiti non erano sufficienti ad assicurare la copertura di tutti i costi gestionali;

b) ha accolto le censure relative ai criteri utilizzati dalla regione per la determinazione del costo definitivo di conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra e il relativo riparto tra i comuni della Campania in quanto:

I) era ben vero che i costi di ammortamento costituivano una voce significativa di ogni progetto economico finanziario ed era quindi corretto che essi fossero stati contabilizzati nel piano economico finanziario del termovalorizzatore di Acerra;

II) tuttavia, poichè per l'acquisizione dell'impianto di Acerra erano state utilizzate dalla regione Campania le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale 2007 - 2013, doveva ritenersi illogico e non coerente con le ordinarie modalità di gestione dei fondi dell'Unione europea che la regione Campania volesse poi recuperare dette risorse ponendole a carico dei comuni campani, adducendo la considerazione secondo la quale le medesime risorse avrebbero potuto essere utilizzate per altre finalità;

III) nel momento in cui la regione, in piena crisi emergenziale, attraverso una ponderazione degli interessi coinvolti, aveva deciso di utilizzare le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale 2007 - 2013 per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, sottraendo evidentemente dette risorse ad altra destinazione, non poteva poi risolversi di addebitare i costi di ammortamento dell'impianto ai comuni della Campania e, in definitiva, agli utenti finali del servizio.

4.4. Il T.a.r. ha parimenti accolto la censura relativa alla contabilizzazione, nel piano economico finanziario del termovalorizzatore di Acerra, anche degli oneri sostenuti dalla regione Campania per la gestione dello s.t.i.r. di Caivano da parte della società A2A deducendo che:

a) non costituiva oggetto del giudizio la verifica della congruità dei corrispettivi pattuiti e versati dalla regione Campania alle società con cui intratteneva rapporti di natura contrattuale ( e conseguentemente, non v'era necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti economici che operavano per conto della regione Campania nel settore del ciclo dei

rifiuti), ma il fulcro della controversia riposava nello scrutinio della legittimità delle modalità di contabilizzazione degli oneri connessi alla gestione dei rifiuti (e, segnatamente, del termovalorizzatore di Acerra) e dei criteri di riparto dei predetti oneri tra i comuni campani; parimenti non v'era necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei comuni che si avvalgono dello s.t.i.r. di Caivano, non assumendo essi la qualifica di controinteressato e potendo risentire un danno dall'annullamento degli atti gravati solo in via indiretta e mediata;

b) la regione Campania, in qualità di soggetto proprietario del termovalorizzatore di Acerra, poteva ben decidere di destinare in tutto o in parte i proventi dell'energia elettrica prodotta dal termovalorizzatore ai soggetti con i quali intrattiene rapporti di natura commerciale: ma ciò non poteva ripercuotersi a danno dei comuni campani, addebitando indiscriminatamente a questi ultimi oneri finanziari ingiustificati;

c) conseguentemente che non poteva ritenersi legittimo addebitare (*pro quota*) alla amministrazione comunale originaria ricorrente anche gli oneri di gestione relativi allo s.t.i.r. di Caivano (NA), trattandosi di oneri che nulla avevano a che vedere con il ciclo dei rifiuti dei comuni della provincia di Benevento;

d) la regione Campania, dopo averli preventivamente quantificati, avrebbe dovuto scomputare dal piano economico finanziario del termovalorizzatore di Acerra gli oneri connessi alla gestione dello s.t.i.r. di Caivano, evitando che detti oneri potessero gravare indiscriminatamente su tutti i comuni campani (anche su quelli che non utilizzavano lo s.t.i.r. di Caivano) e, quindi, sul comune originario ricorrente;

e) non conduceva a diverse conclusioni la considerazione che, nel piano economico finanziario allegato al decreto regionale n. 26 del 7 novembre 2014, fossero stati contabilizzati tra i ricavi del termovalorizzatore anche i proventi derivanti dall'incasso del trattamento dei rifiuti allo s.t.i.r. di Caivano in quanto detti ricavi ammontavano ad € 9.336.350,00, mentre i proventi della vendita della energia prodotta dal termovalorizzatore erano stati quantificati in € 80.532.162,63 (e non era stato allegato né provato dalle amministrazioni originarie resistenti che i costi di gestione dello s.t.i.r. di Caivano fossero corrispondenti ai ricavi contabilizzati nel piano economico finanziario del termovalorizzatore di Acerra quali proventi del trattamento dei rifiuti presso lo s.t.i.r. di Caivano).

## 5. Ricorso in appello r.g.n. 5241/2016.

5.1. La provincia di Benevento originaria resistente rimasta soccombente, ha impugnato la detta decisione e, dopo avere ripercorso -anche sotto il profilo cronologico- le principali scansioni infra procedurali e quelle relative al giudizio di primo grado ha dedotto che:

a) il T.a.r. aveva erroneamente annullato gli atti ravvisando la violazione di un non meglio precisato onere di informazione preventiva da parte della provincia ai comuni del prevedibile incremento di costo, "aggravato" dalla pregressa comunicazione del coordinatore regionale del 14.11.2012;

b) il primo giudice non aveva, peraltro, colto che il comune ricorrente di primo grado non aveva né legittimazione né interesse a proporre il ricorso, e l'art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 267/2000 non poteva indurre a contrarie conclusioni: gli unici soggetti legittimati sarebbero stati i singoli cittadini, su cui ricadeva l'onere finanziario;

c) in ogni caso era sopravvenuto il decreto dirigenziale della regione Campania n. 36 del 2015 che

aveva approvato la tariffa definitiva relativa al costo di conferimento dei rifiuti, il che avrebbe dovuto comportare la inammissibilità del ricorso di primo grado, in quanto relativo ad atti successivamente “superati”;

d) in ogni caso, la delibera n. 123 del 2015 non era né intempestiva, né estemporanea, ma costituiva il momento conclusivo di un procedimento avviato nel 2013 con la delibera n. 94/2013 rimasta mai impugnata;

e) a fronte della determinazione provvisoria dei costi di cui alla delibera n. 94/2013 ed al sopravvenire dei decreti regionali, nella vigenza del principio della integrale copertura dei costi la delibera conclusiva si appalesava quale atto dovuto;

f) il T.a.r. aveva fatto malgoverno del disposto di cui alla legge n. 26 del 26.2.2010 e del d.P.C.M. 16.2.2012 essendo incontestato che si era in presenza di costi per lo smaltimento ed il trasferimento dei rifiuti, e che per legge è obbligatoria l'integrale copertura dei detti costi.

**5.2. In data 30.6.2016 il comune di Forchia si è costituito depositando atto di stile.**

**5.3. In data 4.8.2016 si è costituita la società Samte s.r.l. depositando una articolata memoria nell'ambito della quale ha fatto presente che essa non introduceva ragioni di censura autonome rispetto a quelle introdotte dall'appello della provincia di Benevento, ed ha sostenuto che:**

a) era evidente il difetto di legittimazione attiva dell'amministrazione comunale ricorrente in primo grado;

b) il T.a.r. aveva errato nell'applicazione dell'art. 27 comma 8 della legge n. 448/2001, dell'art. 1 comma 169 del d.lgs. n. 296/2006 e dell'art. 172, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 267/2000;

c) il T.a.r. aveva errato nell'applicazione della legge n. 26/2010 e del d. P.C.M. 16 febbraio 2012.

**5.4. In data 17.8.2016 si è costituita la Città metropolitana di Napoli depositando atto di stile.**

**5.5. In data 23.8.2016 il comune di Forchia ha depositato una articolata memoria a mezzo della quale ha chiesto la reiezione dell'appello deducendo in particolare che:**

a) era incomprensibile la posizione dell'appellante provincia di Benevento che -con ricorso incidentale introdotto nell'ambito del procedimento di primo grado n. 4902/2015 ancora pendente innanzi al T.a.r. di Napoli- aveva impugnato in via incidentale gli stessi atti la cui legittimità difendeva con l'odierno appello; la provincia di Benevento aveva, nella sostanza, prestato acquiescenza agli atti impugnati (la società Samte era posseduta al 100% dalla Provincia, ed aveva eseguito la sentenza di primo grado) e quindi l'appello doveva essere dichiarato inammissibile;

b) era certa e sicura la legittimazione del comune ad impugnare gli atti per cui è causa: sia in proprio, quale soggetto leso sotto il profilo procedimentale dal tardivo ed inaspettato raddoppio della tariffa, che quale ente esponenziale;

c) nel merito, il secondo motivo di appello proposto dalla provincia di Benevento era infondato, in quanto questa si era limitata a sostenere che i comuni avessero “accettato” la determinazione a carattere provvisorio della tariffa applicata a tutto il mese di giugno 2015 (e pari a 109/ton): con ciò introducendo una eccezione di acquiescenza mai prospettata in primo grado; inoltre, neppure era

**dato comprendere in cosa riposasse l'affermata provvisorietà;**

**d) le "giustificazioni" poste dalla provincia di Benevento a sostegno dell'incremento tariffario provinciale retroattivo (terzo motivo di appello) in alcun modo chiarivano le motivazioni per cui non si fosse proceduto già nel 2014 all'incremento tariffario (ove effettivamente necessario, ed ove non rappresentasse un semplice mezzo affinché la società Samte s.r.l. scaricasse i costi fissi che non era riuscita a ridurre sui comuni della provincia di Benevento).**

**5.6. Alla camera di consiglio del 30 agosto 2016 fissata per la trattazione dell'incidente cautelare, su richiesta di tutte le parti - che si sono impegnate rispettivamente a non dare corso all'esecuzione della sentenza così come a non richiedere il pagamento delle tariffe determinate dagli atti impugnati- è stato disposto il differimento dell'esame delle domande cautelari all'udienza pubblica di merito.**

**5.7. In data 17.5.2017 la società Samte s.r.l. ha depositato una ulteriore memoria puntualizzando e ribadendo le proprie difese e facendo presente che era stata aperta nei propri confronti una procedura prefallimentare.**

**5.8. In data 22.5.2017 l'appellante provincia di Benevento ha depositato una memoria puntualizzando e ribadendo le proprie difese.**

**5.9. In data 22.5.2017 l'appellato comune di Forchia ha depositato note di udienza puntualizzando e ribadendo le proprie difese.**

**6. Ricorso in appello r.g.n. 5643/2016.**

**6.1. Anche la regione Campania, originaria resistente rimasta soccombente, ha impugnato la medesima sentenza del T.a.r. oggetto del presente giudizio; in particolare:**

**a) ha riproposto tutte le eccezioni in rito disattese dal T.a.r. tra cui quella incentrata sulla asserita carenza di legittimazione attiva del comune ricorrente di primo grado, richiamando a sostegno della propria tesi anche alcune pregresse decisioni rese del medesimo T.a.r. espressive di un orientamento dal quale la sentenza impugnata si era discostata;**

**b) nel merito, con la doglianza rubricata al n. 4 dell'atto di appello ha criticato il ragionamento esposto dal T.a.r., facendo presente che:**

**I) il decreto n. 26/2014 era già stato assorbito e superato dal successivo d.d.n. 36/2015, per cui al momento della sentenza non v'era alcun interesse ad ottenerne l'annullamento;**

**II) era errata l'affermazione per cui, avendo la Regione pagato l'acquisto del TMV allo Stato con fondi Fas non aveva titolo a farne ricadere il costo sui cittadini, con ciò obliando che:**

**-l'importo per il costo del TMV non si riferiva all'acquisto del TMV (effettivamente pagato con fondi Fas) ma al costo per l'ammortamento;**

**-all'interno della tariffa vi era una voce per il contributo ambientale la quale, tecnicamente, non era imputabile a titolo di costo/corrispettivo;**

**- gli atti impugnati si appalesavano sostanzialmente vincolati, in quanto rispondenti al principio**

della integrale copertura dei costi.

6.2. In data 17.8.2016 si è costituita la Città metropolitana di Napoli depositando atto di stile.

6.3. In data 23.8.2016 il comune di Forchia ha depositato una articolata memoria nell'ambito della quale, ha chiesto la reiezione dell'appello deducendo in particolare che:

a) il quarto motivo di appello della regione (con il quale si contestava il ragionamento del T.a.r. in punto di mancata considerazione della circostanza che l'impianto di Acerra era stato acquisito utilizzando da parte della regione Campania le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale 2007 - 2013) si risolveva in un surrettizio tentativo di integrare la motivazione in via postuma; in ogni caso tali motivazioni non "superavano" l'ordito motivazionale del T.a.r., e le tesi sostenute dalla regione sembravano anche in contrasto con le disposizioni di cui alla sopravvenuta legge regionale n. 14/2016 che vietava la realizzazione di nuovi impianti di TMV in Campania.

6.4. Alla camera di consiglio del 30 agosto 2016 fissata per la trattazione dell'incidente cautelare, su richiesta di tutte le parti - che si sono impegnate rispettivamente a non dare corso all'esecuzione della sentenza così come a non richiedere il pagamento delle tariffe determinate dagli atti impugnati- è stato disposto il differimento dell'esame delle domande cautelari all'udienza pubblica di merito.

6.5. In data 21.1.2017 si è costituita la società Samte s.r.l. depositando una articolata memoria a mezzo della quale ha chiesto l'accoglimento dell'appello in quanto fondato.

6.6. In data 22.5.2017 l'appellato comune di Forchia ha depositato note di udienza puntualizzando e ribadendo le proprie difese.

7. Alla odierna pubblica udienza del 22 giugno 2017 entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

8. Entrambi gli appelli indicati in epigrafe, in quanto rivolti avverso la medesima sentenza, devono essere riuniti ex art. 96, co.1, c.p.a.

9. Essi sono fondati e vanno accolti, ed in parziale riforma della sentenza impugnata deve essere integralmente respinto il ricorso di primo grado.

10. Seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015), in ordine logico è prioritaria la disamina delle eccezioni di inammissibilità ed improcedibilità sollevate nei confronti degli appelli proposti dalla provincia di Benevento e dalla regione Campania.

10.1. Ritiene il Collegio che nessuna di esse meriti positiva valutazione in quanto:

a) la segnalata circostanza che la provincia di Benevento abbia impugnato (con un ricorso incidentale introdotto nell'ambito del procedimento di primo grado n. 4902/2015 ancora pendente innanzi al T.a.r. di Napoli) gli stessi atti regionali di adeguamento della tariffa regionale oggetto del presente giudizio (decreto della regione n. 26/2014 e decreto n. 36/2015), assumendo in quel giudizio una posizione identica a quella oggi assunta da parte appellata, non può condurre alla improcedibilità dell'odierno appello; invero:

I) per costante giurisprudenza (tra le tante, v. Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2015, n. 5070) “ai fini della dichiarazione d'improcedibilità di un ricorso per sopravvenuta carenza di interesse la sopravvenienza deve essere tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per aver fatto venir meno, per il ricorrente, qualsiasi residua utilità, anche soltanto strumentale o morale, della pronuncia del giudice; con l'ulteriore precisazione che la relativa indagine deve essere condotta dal giudicante con il massimo rigore, per evitare che la declaratoria d'improcedibilità si risolva in una sostanziale elusione dell'obbligo di pronunciare sulla domanda.”;

II) nel caso di specie la provincia di Benevento ha manifestato il proprio persistente interesse alla coltivazione dell'impugnazione, e già soltanto per tale ragione la eccezione andrebbe disattesa;

III) è evidente comunque che l'impugnazione (in via incidentale e subordinata) venne proposta da parte della provincia di Benevento all'esclusivo fine cautelativo di potersi giovare della declaratoria di illegittimità dei decreti regionali, ove divenissero definitive le sentenze che hanno annullato i propri atti, ma tale cautelativa iniziativa non elide la evidenza per cui la provincia medesima non ha giammai impugnato né altrimenti contestato i detti decreti regionali che costituiscono il presupposto della propria deliberazione del 2015;

b) analoghe considerazioni possono svilupparsi in relazione alla segnalata circostanza per cui la provincia, per il tramite della Samte (società da essa posseduta al 100%) aveva di fatto eseguito la sentenza (la Samte, infatti, aveva compensato i propri debiti verso la regione facendo valere proprio l'avvenuta declaratoria di illegittimità della tariffa regionale inclusa nella tariffa provinciale): è evidente che a fronte della sentenza di primo grado, provvisoriamente esecutiva, esigenze contabili e di bilancio imponessero alla società Samte di conformarsi: ma è altrettanto evidente che ove la sentenza venisse riformata cadrebbe il presupposto della compensazione debitoria, per cui anche in questo caso non può ipotizzarsi alcuna sopravvenuta acquiescenza né carenza di interesse a coltivare l'appello in capo alla provincia medesima;

c) il costante orientamento della giurisprudenza secondo cui il divieto dei *nova* in appello, ex art. 104, co.1, c.p.a. concerne le eccezioni in senso stretto e non le mere difese (cfr. da ultimo sez. IV, 3 aprile 2017, n. 1505) impedisce di considerare eccezione nuova (e quindi inammissibile) la tesi difensiva che ha enfatizzato la circostanza per cui la originaria parte ricorrente non aveva impugnato la più volte menzionata delibera della provincia di Benevento (n. 94 del 23 settembre 2013) laddove si era evidenziato che la determinazione ivi contenuta era di natura “provvisoria”;

d) parimenti infondata (alla stregua delle resultanze documentali versate in atti), infine, è l'eccezione di inammissibilità dell'appello della regione nella parte in cui avrebbe integrato, *ex post*, la motivazione delle determinazioni del 2014 e 2015.

11. Armonicamente con la consolidata giurisprudenza (cfr. da ultimo, Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015 n. 5; Cass. civ, sez. un., 12 dicembre 2014 nn. 26242 e 26243), che privilegia il criterio della ragione “più liquida” purché non si pregiudichi il diritto di difesa delle parti in giudizio, ritiene il Collegio di potere prescindere dall'esame di tutte le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità del ricorso di primo grado – riproposte dagli appelli in trattazione – atteso che tale ricorso si appalesa infondato nel merito.

12. Il perimetro dell'oggetto della controversia è delimitato dai motivi del ricorso di primo grado: per ragioni di comodità espositiva il Collegio prenderà direttamente in esame le censure ivi articolate, secondo un modulo operativo a più riprese ritenuto persuasivo e corretto (si veda, in proposito, tra le tante Cons. Stato, Sezione V, 30 dicembre 2015, n. 5868; sez. V, 29 ottobre 2014, n.

5347) tenendo conto della circostanza che:

a) non è stato riproposto dalla parte appellata alcun motivo assorbito;

b) non è stato proposto appello incidentale avverso il capo di sentenza che ha respinto la tesi secondo cui il provvedimento regionale impugnato si fondava sull'erroneo presupposto del superamento del regime di favore "emergenziale" di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2011.

13. Ciò premesso, possono adesso essere esaminate le censure di merito, a partire da quelle che più direttamente attingono le determinazioni adottate dall'amministrazione provinciale.

14. La critica incentrata sulla violazione del canone di irretroattività è infondata in quanto:

a) non si ravvisa la violazione dell'art. 27, comma 8, della l. n. 448/2001 e dell'art. 1, comma 669, della l. n. 296/2006 né può affermarsi che la provincia di Benevento avrebbe dovuto tempestivamente segnalare ai comuni della provincia il prevedibile incremento del costo del servizio di conferimento dei rifiuti nello s.t.i.r. di Casalduni, (in modo da consentire a questi ultimi di adeguare le relative previsioni di bilancio ed evitare al contempo di esporre le amministrazioni comunali ad un defatigante contenzioso tributario e alla necessità di procedere, ad esercizio finanziario ormai concluso, al riconoscimento di debiti fuori bilancio);

b) invero, la delibera della provincia di Benevento n. 94 cit. dava già conto della circostanza che la determinazione ivi contenuta del costo "provvisorio" di conferimento per l'anno 2013 (pari ad Euro 120 per tonnellata di rifiuti conferita presso lo Stir di Casalduni e presso la discarica di Sant'Arcangelo Trimonte) era consistente in una "conferma" dello stesso costo di conferimento già adottato per gli anni 2011 e 2012;

c) detta delibera chiariva anche che la "provvisorietà" dell'importo era dovuta alla circostanza che si attendevano le determinazioni regionali circa il costo di smaltimento della FST (frazione secca tritovagliata) presso l'inceneritore di Acerra;

d) soltanto in data 7 novembre 2014 con il decreto dirigenziale n. 26 venne stabilito dalla regione Campania il provvisorio costo di conferimento dei rifiuti al termovalorizzatore di Acerra (determinato in € 70,00 ) mentre con il successivo decreto n. 36 del 29 maggio 2015, la regione Campania ha determinato in € 68,80 (a tonnellata di frazione secca tritovagliata) il costo definitivo del conferimento dei rifiuti al termovalorizzatore di Acerra (comprensivo del tributo per il ristoro ambientale di cui al regolamento n. 8/2012);

e) è assodato che la originaria ricorrente non ha tempestivamente impugnato la delibera n. 94 cit. che addiveniva ad una determinazione (meramente) provvisoria;

f) la provincia non avrebbe dovuto rendere alcun tipo di avvertimento ai comuni, laddove si consideri che la delibera provinciale n. 94 cit. aveva dato atto della provvisorietà della determinazione ivi contenuta e costituendo fatto notorio che si era in attesa che la regione determinasse il costo di smaltimento della FST presso l'inceneritore di Acerra;

g) il contenuto della delibera n. 123 del 23 giugno 2015 non avrebbe potuto essere diverso (quanto alla necessità di tenere atto della determinazione della regione e, in conseguenza di quest'ultima, di innalzare il costo di conferimento per l'anno 2013 e 2014) salvo non violare la prescrizione di legge

di cui all'art.11 comma 5 bis della legge n. 26 del 26 febbraio 2010 secondo cui *“Per gli anni 2010, 2011 e 2012, nella regione Campania, in fase di prima attuazione ed in via provvisoria e sperimentale, la TARSU e la TIA sono calcolate dai comuni sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle province, anche per il tramite delle società provinciali, che forniscono ai singoli comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale le indicazioni degli oneri relativi alle attività di propria competenza afferenti al trattamento, allo smaltimento ovvero al recupero dei rifiuti, ed uno elaborato dai comuni, indicante gli oneri relativi alle attività di propria competenza di cui al comma 2-ter. I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Per la corretta esecuzione delle previsioni recate dal presente comma, le amministrazioni comunali provvedono ad emettere, nel termine perentorio del 30 settembre 2012, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali per gli anni 2010, 2011 e 2012”*).

h) il principio della integrale copertura dei costi, governa quindi la fattispecie ai sensi della suindicata prescrizione della legge nazionale, e si inserisce in un modulo determinativo della quantificazione tariffaria che è frutto della compresenza di due “voci”, autonome seppur connesse; è espressivo di una tendenza generale in materia di finanza pubblica; e giova ribadire che il medesimo risulta essere stato assai di recente riaffermato e ribadito, sul territorio nazionale, dall'articolo 1 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 20 aprile 2017 (in G.U. serie gen. n. 117 del 22.5.2017);

i) in realtà, pare al Collegio che, sul punto, la critica già prospettata in primo grado contenga una endemica contraddizione in quanto:

I) muove dall'evidente presupposto di una intempestiva determinazione da parte della regione Campania del costo di conferimento al termovalorizzatore di Acerra della frazione secca tritovagliata e da parte della provincia di Benevento del costo di conferimento dei rifiuti indifferenziati allo s.t.i.r. di Casaluni che, in tesi esporrebbe *“l'Ente comune alla necessità di riconoscere, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, come debiti fuori bilancio le somme maggiori (rispetto a quelle previste in bilancio) richieste dalla provincia di Benevento nel 2015 per la gestione del ciclo dei rifiuti relativamente agli esercizi finanziari 2014 - 2015 e quindi di dover reperire nell'immediato (ossia, nelle more del recupero tributario nei confronti degli utenti finali del servizio e a prescindere dall'esito dell'eventuale contenzioso) la relativa provvista finanziaria”*;

II) non considera che dette determinazioni della regione non sono state impugnate per detto “vizio proprio” di intempestività, (neppure nella sentenza impugnata risulta chiarito perché le dette determinazioni regionali sarebbero “intempestive”, né rispetto a quale dato od evento, né quale sarebbe stato il momento a partire dal quale si sarebbe potuti addivenire alle suddette determinazioni);

III) a questo punto, si “trasla” sull'avversata determinazione provinciale tale vizio di “intempestività”, ma non quale vizio proprio e semmai, ipotizzando un omesso dovere di informazione ai comuni;

IV) per far ciò, si è costretti a “recuperare” in tale chiave la nota del 14 novembre 2012 (prot. n. 836732) con cui il coordinatore dell'ex AGC - Programmazione e gestione rifiuti - aveva comunicato alle Province della Campania nonché alle società provinciali che il costo di conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra sarebbe stato di € 70,00 a tonnellata;

V) ma in disparte che tale nota non è né l'atto conclusivo del procedimento né integra determinazione finale della regione Campania, essa sebbene diretta alle province, costituiva fatto noto: e comunque non si vede sulla scorta di detta nota quale "informazione" ed in che termini la provincia avrebbe potuto fornire ai comuni;

I) alcun danno discende alle finanze comunali dalla tardività della determinazione impugnata; a tale conclusione si perviene alla stregua delle seguenti considerazioni:

I) l'art. 10, comma 12-*quiquiesdecies*, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito nella legge 27 febbraio 2015, n. 11, stabilisce che: *"In deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2014 sono valide le deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di tassa sui rifiuti (TARI) adottate dai comuni entro il 30 novembre 2014. I comuni che non hanno deliberato i regolamenti e le tariffe della TARI entro il 30 novembre 2014 procedono alla riscossione degli importi dovuti a titolo di TARI sulla base delle tariffe applicate per l'anno 2013. Le eventuali differenze tra il gettito acquisito secondo le previgenti tariffe e il costo del servizio sono recuperate nell'anno successivo"*;

II) il decreto del Ministero dell'interno 13 maggio 2015 reso ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge n. 296/2006 ha stabilito che il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2015, da adottarsi ai sensi dell'art. 151 del TUEL, fosse differito al 30 luglio 2015;

III) conseguentemente le amministrazioni comunali destinatarie delle avversate determinazioni avrebbero potuto recuperare la differenza tra la tariffa provvisoria e quella definitiva dell'anno 2014, all'atto dell'approvazione del bilancio di esercizio 2015 approvando la relativa variazione, entro la data ultima del 30 luglio 2015;

IV) occorre sul punto, infine, tenere conto dell'orientamento della giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2014, n. 3808) secondo cui, ferma la perentorietà del termine previsto dalla legislazione nazionale (art. 1, comma 169, l. n. 296 del 2006) il Prefetto potrebbe concedere ai comuni ulteriori termini per l'approvazione del bilancio, di guisa che il danno ipotizzato in capo alle amministrazioni comunali risulta essere del tutto incerto ed ipotetico.

15. Anche l'ulteriore censura di difetto di istruttoria non appare condivisibile, in quanto:

a) viene a sproposito nuovamente "valorizzata" la nota del 14 novembre 2012 prot. n. 836732, che non spiega però alcuna utilità con riferimento all'incremento dei costi, in quanto in tale nota il costo di conferimento della frazione secca tritovagliata al termovalorizzatore di Acerra viene determinato nella misura pari ad € 70,00 a tonnellata, il che corrisponde alla determinazione definitiva del 2015;

b) la disponibilità della discarica di Sant'Arcangelo Trimonte costituiva un evento meramente ipotetico ed incerto (la stessa era sotto sequestro giusta provvedimento della locale Procura della Repubblica);

c) lo s.t.i.r. ha costi fissi discendenti dalla necessità di funzionare almeno 8 ore al giorno, il che implica che -al ridursi della quantità di rifiuti da conferire- nella invarianza dei costi relativi all'energia elettrica necessaria per farlo funzionare, una minor quantità di rifiuti "costi" in maniera eguale ad una maggiore quantità di rifiuti: il che equivale a dire che detta minore quantità ha un costo isolatamente maggiore per tonnellata smaltita;

d) tutti i dati sottesi all'analisi economica suddetta erano presenti al momento dell'assunzione della contestata determinazione; il richiamo *per relationem* al verbale dell'assemblea della società Samte non comporta alcuna illegittimità (cfr. tra le tante Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2017, n. 542) e pertanto, anche tale critica va disattesa;

e) esulano infine, dal perimetro cognitivo del giudizio di legittimità, tutti gli argomenti critici incentrati su dati meramente ipotetici, ovvero tesi a segnalare possibili errori in fase di programmazione e gestione degli impianti (ci si riferisce, tra gli altri, agli argomenti con i quali la parte originaria ricorrente ha segnalato che sarebbe stata manifestazione di una oculata politica di impresa ridurre i costi attraverso la messa in mobilità della manodopera eccedente il fabbisogno della raccolta, il che avrebbe successivamente scongiurato la necessità di innalzare la tariffa): tali circostanze (che ove rispondenti al vero potrebbero integrare elementi di responsabilità a carico degli amministratori) si pongono certamente al di fuori del sindacato esercitabile dal G.A.; a fronte di un dato rimasto incontestato e riposante nella lievitazione dei costi non possono inferirsi vizi di legittimità discendenti dalla omessa adozione di politiche di imprese alternative.

16. Può scendersi alla disamina dei vizi direttamente attingenti i decreti della regione n. 26/2014 e n. 36/2015 che si configurano quali atti presupposti e prodromici rispetto alle determinazioni della provincia.

16.1. Nessuna delle doglianze in esame persuade il Collegio.

16.2. E' anzitutto rimarchevole sottolineare che la critica mossa ai decreti regionali trascura di dare rilievo ad una importante circostanza: secondo il diritto dell'Unione Europea (art. 15 della direttiva 2006/12/CE, siccome interpretata da CGUE 16 luglio 2009 nel procedimento C 254/08, e art.15 della 2008/98/CE siccome interpretata da CGUE 18 dicembre 2014 nel procedimento C 551/13) “ *in assenza di disposizioni del diritto dell'Unione che impongano agli Stati membri un metodo preciso quanto al finanziamento del costo della gestione dei rifiuti, detto finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità e che una normativa nazionale la quale preveda, ai fini del finanziamento della gestione di un tale sistema, ad esempio, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non al quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto e conferito*”. Una determinazione incentrata su tali criteri, quindi, non potrebbe essere considerata contrastante con il diritto dell'Unione Europea, né con il diritto nazionale, che dal primo mutua il proprio assetto normativo.

Ciò che giova maggiormente precisare, però, è che dai considerando 55 e segg. della prima decisione citata, e 47 e 48 della seconda sentenza richiamata, emerge che le autorità nazionali competenti in materia dispongono di un ampio margine di discrezionalità per la determinazione delle modalità di calcolo della tassa sulla raccolta dei rifiuti, con l'unico limite che “*la tassa così stabilita non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito*”.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla originaria parte ricorrente, quindi, non sussiste alcun obbligo di perfetta simmetria intercorrente tra il volume dei rifiuti prodotti e l'entità della tassa, ma ciò che è necessario è che non ci si trovi al cospetto di importi determinati in misura abnorme rispetto all'entità dei rifiuti prodotti (circostanza, questa, neppure prospettata nell'atto di impugnazione di primo grado).

16.3. Muovendo da tale premessa (trascurata dal primo Giudice) si osserva che:

a) è incontestato che per l'acquisizione dell'impianto di Acerra siano state utilizzate dalla regione Campania le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale 2007 - 2013;

b) infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri con d.P.C.M. del 16.2.2012 dispose il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra dalla società Fibe alla regione Campania, per un importo di € 355.550.240,84, con oneri a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007/2013, e la regione Campania con la delibera n. 240 del 15.5.2012 diede seguito a tale determinazione (il 29.6.2012 venne disposta la consegna dell'impianto alla Regione Campania);

c) è incontestabile il principio, affermato sin da tempo risalente, per cui (cfr. Corte Conti, sez. contr., 23 giugno 1992, n. 26) "in presenza di una pluralità di gestioni e dell'obbligo di contabilizzazione separata di alcune di esse non è ammissibile l'unificazione in bilancio delle risultanze complessive, sia perché siffatto operato collide con una specifica prescrizione normativa, sia perché la commistione di entrate di diversa provenienza e destinazione consente l'impropria utilizzazione di risorse vincolate a copertura degli oneri di funzionamento corrente.";

d) il principio che occorre tenere presente, quindi, è quello per cui le entrate "dedicate" non possano essere utilizzate per spesa corrente e che, se ciò accade, le entrate "vincolate" vadano ricostituite;

e) l'articolata disciplina di cui all'art. 195 del d.lgs n. 267/2000 chiarisce tale particolare condizione (*"1. Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.*

*2. L'utilizzo di entrate vincolate presuppone l'adozione della deliberazione della giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222, comma 1, e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.*

*3. Il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. La ricostituzione dei vincoli e' perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.*

*4. Gli enti locali che hanno deliberato alienazioni del patrimonio ai sensi dell'art. 193 possono, nelle more del perfezionamento di tali atti, utilizzare in termini di cassa le entrate vincolate, fatta eccezione per i trasferimenti di enti del settore pubblico allargato e del ricavato dei mutui e dei prestiti, con obbligo di reintegrare le somme vincolate con il ricavato delle alienazioni");*

e) non ricorre quindi, nel caso di specie, alcun tentativo di addossare ai cittadini due volte lo stesso costo, ma si è al cospetto di determinazioni mercé le quali è stata ricostituita una entrata utilizzata per scopi (di interesse pubblico ma) non "propri";

f) la regione Campania ha esaurientemente chiarito che occorre fare riferimento al costo di sostituzione dell'impianto di Acerra al termine del ciclo naturale di quest'ultimo; sicchè solo in forza di tale meccanismo contabile si perviene al recupero integrale di tale entrata "vincolata",

17. La insistita critica secondo la quale non sarebbe stato legittimo addebitare (*pro quota*) ai comuni della provincia di Benevento (tra cui la parte originaria ricorrente) anche gli oneri di gestione relativi allo s.t.i.r. di Caivano (NA), trattandosi di oneri che nulla avevano a che vedere con il ciclo dei rifiuti dei comuni della provincia di Benevento, scaturisce, in realtà da un equivoco indotto dalla scarsa perspicuità, sul punto, del decreto della regione n. 26/2014 (ma non anche del decreto n. 36/2015 che il primo ha sostituito e che contiene la determinazione definitiva del costo il costo di smaltimento della FST presso l'inceneritore di Acerra).

17.1. E' rimasto esaurientemente chiarito, infatti che:

a) al fine di provvedere alla definizione del costo provvisorio il costo di smaltimento della FST presso l'inceneritore di Acerra al decreto della regione Campania n. 26/2014 era stato allegato un prospetto nel quale erano riportati i ricavi dello s.t.i.r. di Caivano;

b) ma i costi di gestione dello s.t.i.r. di Caivano erano stati ivi riportati a mero titolo informativo;

c) essi erano inclusi nella quota del 49% degli introiti corrisposta alla società A2 s.p.a. proprio per la gestione dello s.t.i.r. di Caivano e del termovalorizzatore di Acerra;

d) tale indicazione cumulativa era tale da indurre in errore (ed infatti sia la parte originaria ricorrente che il T.a.r. avevano equivocato sul punto) ma non si era mai verificata la prospettata eventualità che i costi di gestione dello s.t.i.r. di Caivano fossero stati addebitati ai comuni della provincia di Benevento estranei al bacino di utenza dello s.t.i.r. medesimo;

e) ciò era dimostrato dalla circostanza per cui, nella invarianza del dato economico finale, la KPMG Advisor nello studio sotteso al d.d. n. 36/2015, aveva operato la sottrazione del costo dello s.t.i.r. di Caivano da quello complessivo, e la separazione dei primi dai costi del termovalorizzatore di Acerra per cui giammai i costi dello s.t.i.r. di Caivano erano stati addebitati ai comuni (ed a cascata ai cittadini) della provincia di Benevento, non coinvolti nel ciclo dei rifiuti della provincia di Napoli;

f) risulta assodato che le voci relative allo s.t.i.r. di Caivano non erano state inserite nel Piano economico e finanziario del termovalorizzatore di Acerra, ed erano state indicate nell'allegato al decreto della Regione n. 26/2014 a mero titolo esplicativo ed informativo: può convenirsi con la circostanza che ciò potesse favorire l'ingenerarsi dell'equivoco, ma da tale dato formale (peraltro emendato nel successivo decreto n. 36 del 2015) non potrebbe certo discendere la illegittimità del decreto regionale del 2014 n. 26 presupposto all'atto determinativo finale, né alcun vizio in capo a quest'ultimo.

17.2. In conclusione, anche tale critica può essere disattesa, dovendosi unicamente puntualizzare che non ci si trova al cospetto di alcuna forma di motivazione postuma, in considerazione della circostanza che le voci relative allo s.t.i.r. di Caivano non erano state inserite nel Piano economico e finanziario del termovalorizzatore di Acerra e che, in ultimo, nessun rilievo rivestono ai fini del decidere, secondo il consueto canone del *tempus regit actum* le disposizioni di cui alla sopravvenuta legge regionale n. 14/2016 che (in tesi) vieterebbe la realizzazione di nuovi impianti di TMV in Campania.

18. Conclusivamente, i riuniti appelli devono essere accolti e per l'effetto, in parziale riforma della impugnata decisione deve essere integralmente respinto il ricorso di primo grado.

19. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

20. Sussistono le eccezionali condizioni, riposanti nella complessità e novità della controversia, per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio, mentre sulla parte soccombente grava *ex lege* il contributo unificato (che verrà rimborsato alle appellanti amministrazioni relativamente alla somma anticipata per il presente grado di giudizio).

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui riuniti appelli, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma della impugnata decisione, respinge integralmente il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate ed obbligo a carico della parte soccombente di rimborsare il contributo unificato alle appellanti amministrazioni.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

**Vito Poli, Presidente**

**Fabio Taormina, Consigliere, Estensore**

**Carlo Schilardi, Consigliere**

**Giuseppe Castiglia, Consigliere**

**Daniela Di Carlo, Consigliere**

**L'ESTENSORE**  
**Fabio Taormina**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**