

*“la parte fissa della tariffa è invece dovuta sempre per intero, sul mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale astrattamente idonee alla produzione di rifiuti, essendo essa destinata a finanziare i costi essenziali e generali di investimento e servizio nell'interesse dell'intera collettività (dunque indipendentemente dalla qualità e quantità dei rifiuti prodotti, così come dall'oggettiva volontaria fruizione del servizio comunale, purché effettivamente apprestato e messo a disposizione della collettività); si tratta di costi ai quali debbono partecipare tutti i possessori di locali all'interno del territorio comunale, in quanto astrattamente idonei ad ospitare attività comunale, in quanto astrattamente idonei ad ospitare attività antropiche inquinanti e, dunque, a costituire un carico per il gestore del servizio (Cass. n. 5360/20 cit.; Cass. n. 7187/21 cit. ed altre).”*

Cassazione civile sez. trib. - 14/03/2022, n. 8222

## LA TARI, I RIFIUTI SPECIALI E LA SFUMATA NOZIONE DI SUSCETTIBILITA' ALLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI

### Sommario

*– 1. Premessa – 2. Ricognizione dell'ambito di applicazione della TARI in particolare per i rifiuti speciali – 3. I connotati della suscettibilità alla produzione del rifiuto urbano – 4. I profili comunitari della tassazione in tema di gestione dei rifiuti nella prospettiva del principio “chi inquina paga” -5. L'ambito della tassazione nella giurisprudenza domestica – 6. Conclusioni*

#### *1. Premessa*

Questa sentenza a mio avviso non è condivisibile laddove sostiene che la quota fissa della TARI deve essere corrisposta anche per le superfici che producono esclusivamente rifiuti speciali non assimilati ai rifiuti urbani ed in particolare rifiuti di imballaggio, per i quali tra l'altro sussiste un divieto assoluto di gestione e smaltimento tramite il servizio pubblico.

Intanto sembra esorbitare dal presupposto della TARI che consiste nella suscettibilità delle superfici e dei locali posseduti alla produzione di rifiuti urbani e non anche, esclusivamente, di rifiuti speciali

Come noto, il Decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 ha sottratto alla potestà degli enti locali l'assimilazione di alcuni rifiuti speciali ai rifiuti urbani provvedendo a qualificarli come rifiuti urbani *ex lege* ed inoltre ha introdotto il beneficio di una esenzione totale sulla parte variabile del tributo a condizione che il produttore dei rifiuti urbani si impegni a provvedere al loro smaltimento a propria cura e spese senza valersi del servizio pubblico per un certo periodo, previsto inizialmente in 5 anni ma ridotto successivamente a 2 anni.

La questione però riguarda anche l'ambito di applicazione della cosiddetta quota variabile nel caso in cui non siano stati concretamente prodotti rifiuti urbani e non si sia usufruito del servizio pubblico.

Vale la pena di svolgere una ricognizione del regime di tassazione sui rifiuti speciali ma, soprattutto, un approfondimento del requisito della *suscettibilità alla produzione di rifiuti urbani* che riguarda lo spettro complessivo delle situazioni tassabili comprese le utenze domestiche.

## *2. Ricognizione dell'ambito di applicazione della TARI in particolare per i rifiuti speciali*

L'art. 1 comma 641 della L. 147/2013 stabilisce che *Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani* mentre il successivo comma 642 individua i soggetti passivi, tenuti al pagamento della TARI, in quei soggetti che possiedono o detengono superfici produttive di rifiuti urbani intendendosi per detenzione qualificata anche la conduzione di aree in locazione.

L'ambito di applicazione della TARI quindi coincide con l'ambito della nozione di *rifiuto urbano* che è quello delimitato dal combinato disposto degli articoli 183 e 184 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Testo unico dell'ambiente*, di seguito abbreviato in "TUA", che sono stati riformulati dal Decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116.

Secondo la nuova formulazione dell'art 184 del TUA<sup>1</sup> sono definiti rifiuti urbani quelli indicati nell'art. 183, lettera *b-ter* n. 2 del TUA il quale comprende *“i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies”*.

I rifiuti a cui si riferisce questa norma sono proprio quelli che nel regime previgente costituivano i rifiuti che potevano essere assimilati ai rifiuti urbani da parte dei comuni: *infatti l'Allegato L-quinquies* menzionato dalla norma corrisponde alla Tabella dell'All. 1 al Dpr Decreto del Presidente della Repubblica del 27/04/1999 - N. 158<sup>2</sup> , che aveva introdotto e articolato le categorie tariffarie, proprio per quei rifiuti che costituivano i rifiuti assimilabili ai rifiuti urbani.

La circostanza che questi rifiuti a seguito del Decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 siano ora classificati per legge tra i rifiuti urbani comporta che rientrino nell'ambito della privativa comunale, ma l'attuale comma 10 dell'art. 38 del TUA<sup>3</sup> consente l'esenzione totale dalla parte variabile della TARI se l'impresa produttrice dei rifiuti si è vincolata al loro smaltimento in proprio per un periodo revocabile che inizialmente era di 5 anni ma che è stato ridotto a 2 per non pregiudicare la libertà di concorrenza dalla L. 8 agosto 2022, n.118 mentre nel regime previgente era concessa solo una riduzione proporzionale.

---

<sup>1</sup> E' stato modificato dall'art. 1, comma 9, del D.lgs 116/2020.

<sup>2</sup> Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

<sup>3</sup> Art. 238, comma 10, del TUA è stato modificato da l'art.3 comma 12 Decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 che lo ha riformulato come segue : *“Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2., che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni .*

Riguardo i rifiuti speciali diversi da quelli qualificati come rifiuto urbano il Decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 ne ha riformulato la elencazione nel comma 3 dell'art.184 del TUA<sup>4</sup>, ma ha lasciato immutato il regime previgente.

Come ho detto, la disciplina dell'imposizione in relazione alla produzione di questi rifiuti corrisponde a quella previgente secondo la quale le superfici e i locali dove i rifiuti speciali sono prodotti in via esclusiva oppure in via continuativa e prevalente sono rispettivamente esclusi dal campo di applicazione della Tassa oppure beneficiano di una esenzione sulla parte variabile.

L'esenzione relativa alle superfici che producono rifiuti speciali in via continuativa e prevalente è stabilita dal comma 649 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2013 n. 147 ("L. 147/2013")<sup>5</sup>, è considerata una eccezione alla regola generale del pagamento del tributo sui rifiuti urbani nelle zone del territorio comunale<sup>6</sup> ed è giustificata dal fatto che per questi superfici e locali, che rientrerebbero astrattamente nel campo di applicazione del tributo perché sono comunque suscettibili di produrre - e in parte producono - rifiuti urbani, sussiste la difficoltà di stabilire in quale misura i rifiuti urbani siano prodotti contestualmente ai rifiuti speciali<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> La nuova disposizione classifica i rifiuti speciali come segue:

"3. Sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca;
- b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;
- g) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
- h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);
- i) i veicoli fuori uso

<sup>5</sup> L'art. 1 comma 649 L. 147/2013 dispone che " Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune, con proprio regolamento, può prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori stessi dimostrino di avere avviato al recupero."

<sup>6</sup> Cass. 2020 n. 14907; Cass. 2019, n. 12979, Cass. 22 dicembre 2021, n. 41213.

<sup>7</sup> Risoluzione Ministero dell'Economia e delle Finanze 9 dicembre 2014, n. 2/DF 5 (Comm. trib. reg. Milano, sez. XX, 02 aprile 2021, n.1342).

In questo caso le superfici produttive di rifiuti cosiddetti “misti” sono escluse dalla tassazione variabile su istanza del contribuente.

I locali e le superfici che producono rifiuti speciali non assimilati in via esclusiva invece sono esclusi dal campo di applicazione della tassa coerentemente alla circostanza che come tali non sono idonei a produrre i rifiuti urbani e quindi sono sottratti alla sua applicazione, tanto in misura fissa che variabile, anche per la ragione che alcuni di questi rifiuti speciali sono soggetti al divieto di conferimento al sistema di privativa comunale e quindi devono necessariamente essere raccolti e smaltiti a cura del loro produttore.

Il divieto di conferimento di alcuni rifiuti speciali, in particolare imballaggi terziari, al servizio di privativa comunale era stato introdotto dal D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>8</sup>, c.d. “Decreto Ronchi” ed ora è stabilito dall’ art. 226 del TUA<sup>9</sup> e da questo divieto discende, come in passato, la non assoggettabilità a tassazione delle superfici ove questi rifiuti vengono prodotti in quanto non possono essere assimilati ai rifiuti urbani<sup>10</sup>.

Non si tratta in questo caso di una eccezione alla regola generale della tassazione ma di una vera e propria esclusione, non ravvisandosi una anche minima suscettibilità a produrre rifiuti urbani,

### *3. I connotati della suscettibilità alla produzione del rifiuto urbano*

Come detto la soggettività passiva al tributo, anche dei produttori di rifiuti speciali, è modulata dalla nozione di *suscettibilità* alla produzione di *rifiuti urbani* che costituisce il presupposto della tassa per ogni categoria di produttore e su cui conviene soffermare l’attenzione.

---

<sup>8</sup> Avente ad oggetto l’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

<sup>9</sup> **Articolo 226 TUA- (Divieti)**

1. È vietato lo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati, ad eccezione degli scarti derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio.

2. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 221, comma 4, è vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura. Eventuali imballaggi secondari non restituiti all’utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall’articolo 221, comma 4.

<sup>10</sup>Comm. trib. reg. Milano sez. XIX, 08 settembre 2020, n.1886 , [Cass. ord. 2019, n. 10157](#); [Cass. 2016, n. 6358](#), Cass. sez. trib., 10 aprile 2019, n.10010, Cass. sez. trib., 15 gennaio 2019, n.703

Il presupposto della suscettibilità alla produzione dei rifiuti è stato inteso secondo una logica in continuità con i tributi precedenti TARSU e TARES<sup>11</sup> in un senso molto ampio ma talvolta anche sfumato ed incline a tradursi, a mio avviso, in una esorbitanza rispetto a quello che dovrebbe essere il campo di applicazione del tributo secondo i contorni desumibili dai principi unionali e in particolare dal principio “*chi inquina paga*”.

La Tassa è caratterizzata da una impronta autoritativa connotata dall'obbligo di istituzione del servizio in regime di privativa da parte dei Comuni, dell'impossibilità di sottrarsi all'obbligo dei pagamenti non avvalendosi dei servizi, dell'irrelevanza della volontà delle parti nel rapporto di gestione del servizio.<sup>12</sup>

La suscettibilità di superfici e locali alla produzione di rifiuti urbani è stata intesa nel senso che tale produzione deve essere anche solo potenziale e a prescindere da un eventuale utilizzo effettivo del servizio di raccolta o smaltimento potendo le superfici e i locali essere anche inutilizzati<sup>13</sup>.

L'obbligo del pagamento del tributo insomma sussiste indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio, purché ne abbia la possibilità<sup>14</sup> per il solo fatto che possa disporre di un locale a qualsiasi titolo (proprietà, possesso, detenzione) del bene stesso, quand'anche di fatto non lo occupi<sup>15</sup>.

Inoltre la mera potenzialità alla produzione dei rifiuti urbani che costituisce presupposto di corresponsione della tassa può anche essere fondata su presunzioni semplici, dando rilievo alle più disparate circostanze come ad esempio l'esistenza di utenze nell'immobile.

---

<sup>11</sup> In giurisprudenza si è diffusa la convinzione che il regime della TARI sia applicabile secondo le regole e i principi che sono stati affermati nel contesto delle precedenti imposizioni sulla gestione e sullo smaltimento dei rifiuti ed in particolare della TARSU introdotta dal Decreto legislativo 1993, n. 507. “*Questa Corte ha più volte già ritenuto che alla t.a.r.i. sono estensibili gli orientamenti di legittimità formati per i tributi omologhi che l'hanno preceduta, quali la t.a.r.s.u. e la t.i.a.*” Cass. civile sez. trib., 22 settembre 2020, n.19767.

<sup>12</sup> C. Cost. 24 luglio 2009, n. 238.

<sup>13</sup> In questo senso, tra le tante: Comm. trib. prov.le sez. XXIII - Milano, 07 maggio 2019, n. 1886; Comm. trib. prov.le sez. III - Milano, 10 ottobre 2019, n. 4100 ed anche se i locali e le aree sono inutilizzati Comm. trib. reg. Lombardia sez. XXVI - Milano, 12 giugno 2020, n. 998, Cass. 4 luglio 2003, n. 10608, Cass. 23 marzo 2005, n. 6312, Cass. 5 novembre 2004, n. 21212; Cass. civ. sez. trib. - 07 dicembre 2018, n. 31743

<sup>14</sup> Cass. 4 luglio 2003, n. 10608, Cass. 23 marzo 2005, n. 6312

<sup>15</sup> Cass. 05 novembre 2004, n. 21212; Cass. civ. sez. trib. 7 dicembre 2018, n. 31743, Cass. 2004, n. 4766 Cass. 2004, n. 17703 Cass. 2006, n. 13086 Cass. 2009, n. 17599; Cass. 2011, n. 775 del 2011; Cass. 2012, n. 5377 Cass. 2018, n. 15832/2018, Cass. 2019, n. 21250, Cass. 2016, n. 17622/2016, Cass. 2016, n. 18054;

Questa particolare latitudine del requisito della suscettibilità a produrre rifiuti urbani viene giustificata con la ragione che la tassa è “*finalizzata a consentire all'amministrazione locale di soddisfare le esigenze generali della collettività e non di fornire, secondo una logica commutativa, prestazioni riferibili a singoli utenti*”<sup>16</sup>

Se questa giustificazione è condivisibile per quanto riguarda i costi strutturali per istituire e mantenere il servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti la cui ripartizione sulla collettività costituisce la cosiddetta “quota fissa” della tassa, ritengo che si rilevi esorbitante in relazione ai costi che esprimono l’effettivo espletamento di quella attività, in particolare perché stona con l’applicazione del principio “chi inquina paga” secondo il suo atteggiarsi nella materia dei rifiuti.

#### *4. I profili comunitari della tassazione in tema di gestione dei rifiuti nella prospettiva del principio “chi inquina paga”*

La ripartizione dei costi di gestione e di smaltimento dei rifiuti attraverso un sistema di tassazione si snoda dalla politica ambientale comunitaria ed in particolare dal principio fondamentale denominato “chi inquina paga” che trova espressione in una successione di diverse norme comunitarie in materia di rifiuti.

Il principio era stato formulato dalla Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, (75/436/Euratom, CECA, CEE) la quale stabiliva che, in applicazione del principio chi inquina paga, dovesse essere rispettata una correlazione tra il corrispettivo pagato e il quantitativo dei rifiuti prodotti.

---

<sup>16</sup> Cass.sez. trib., 22 settembre 2020, n.19767 [Cass., Sez. trib., 26 gennaio 2018 n. 1963](#) anche [Cass., Sez. VI, 24 luglio 2013 n. 18022](#), ivi, 2013. Più recentemente, in tema di T.a.r.s.u., [Cass., Sez. trib., 11 maggio 2018 n. 11451-](#)

Successivamente, la direttiva 75/442 in materia di rifiuti stabiliva che i costi per lo smaltimento dei rifiuti debbono essere ripartiti secondo il principio chi inquina paga e cioè sui soggetti che danno causa all'inquinamento.

L'ultimo considerando della direttiva affermava che *“la parte dei costi non coperta dalla valorizzazione dei rifiuti deve essere ripartita secondo il principio “chi inquina paga” e l'art. 11 della medesima Direttiva stabiliva che “conformemente al principio chi inquina paga il costo dello smaltimento dei rifiuti detratto l'importo della loro valorizzazione deve essere sostenuto ; dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o a ad una impresa di cui all'articolo 8, e/o dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti.”*

La direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975 è stata poi modificata a più riprese<sup>17</sup> e ne è scaturito un corpo di norme che è stato poi razionalizzato con una codificazione nella Dir. 2006/12/CE che è infine stata sostituita dalla Dir. **2008/18/CE**.

Queste direttive hanno definito alcune nozioni uniformi in materia di gestione dei rifiuti<sup>18</sup> ma soprattutto hanno ripetutamente fondato la ripartizione dei costi sul principio “chi inquina paga” il quale stabilisce che il costo dello smaltimento dei rifiuti deve gravare necessariamente su chi li produce e , di riflesso , non può gravare su chi non li ha prodotti<sup>19</sup>:

Il principio, comunque sancito come principio generale nell'art 174<sup>20</sup> del Trattato CE ed ora nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (“ TFUE”), ha pervaso diverse Direttive unionali che si sono occupate di materie specifiche sul tema ambientale<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Si tratta degli atti successivi alla Direttiva 75/442/CEE del Consiglio ed in particolare della Direttiva 91/156/CEE del Consiglio, della Direttiva 91/692/CEE del Consiglio, della Decisione 96/350/CE della Commissione , del Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio

<sup>18</sup> In particolare si sono consolidate le nozioni di a) «rifiuto» b) «produttore» c) «detentore» d) «gestione» e) «smaltimento» f) «recupero» g) «raccolta» oltre ulteriori nozioni introdotte dalla Dir 2008/18/CE.

<sup>19</sup> Il principio è stato poi mantenuto nell'art. 15 della Dir 2006/12/CE ed infine nell'attuale art. 14. Della Dir. 2008/98/CE con una costante formulazione: L'art. 14 Dir. 2008/98/CE dispone che «Conformemente al principio “chi inquina paga”, il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto: a) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9; e/o b) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti»

<sup>20</sup> Art. 174 Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata Nizza)

[...]

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.

Un aspetto significativo è costituito dal fatto che il principio chi inquina paga mutuato dalla Direttiva 1975/442/CEE ha trovato inizialmente espressione nell'ambito della responsabilità da danno ambientale che si fonda sul presupposto di un legame causale con l'evento di danno che è stato evocato nella controversia C-188 Commune de Mesquer, che riguardava la individuazione dei soggetti tenuti al risarcimento di un danno ambientale da riversamento di petrolio.

La Corte di giustizia, al fine di estendere le responsabilità, ha però ha attenuato la rilevanza del nesso causale fondando la responsabilità risarcitoria sulla più labile circostanza di avere, non già direttamente causato, bensì *contribuito* alla produzione del danno ambientale<sup>22</sup> enunciando il principio per cui “ [ *l'obbligo finanziario grava sui citati detentori a motivo del loro contributo alla produzione dei rifiuti in parola*”<sup>23</sup> e “ *conformemente al principio «chi inquina paga», tale produttore può essere tenuto a farsi carico di tali costi solo se, mediante la sua attività, ha contribuito al rischio che si verificasse l'inquinamento prodotto dal naufragio della nave.* “.

Il principio si è poi consolidato rispetto ad altre controversie<sup>24</sup> ed in particolare nella nota controversia in causa C-245/2008 che riguardava proprio la TARSU ed in particolare la compatibilità con il principio chi inquina paga del regime di determinazione della Tassa sulla base non già della quantità di rifiuti prodotti bensì di una stima forfettaria e dei due parametri

---

[...]

<sup>21</sup> Tra le Direttive in materia ambientale che hanno espressamente recepito il principio “chi inquina paga” in una specifica norma, esprimendone una variante in funzione dello scopo della Direttiva si possono citare, oltre alle Direttive 2006/12/CE e 2008/98/CE : la Direttiva 2000/60/CE sul Recupero dei costi relativi ai servizi idrici all'art. – Articolo 9, paragrafo 1 –la Direttiva 2009/72/CE —Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, all'art. Articolo 3, paragrafo 1 la Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>22</sup> Sentenza Corte di Giustizia UE del 24 giugno 2008 in causa C-188/07 , Commune de Mesquer

<sup>23</sup> Il principio è stato riaffermato dalle Sentenze della Corte di giustizia UE del 16 luglio 2009, in causa C- 254/08 Futura Immobiliare e a. c. Comune Casoria , e sez. VI del 30 marzo 2017, in causa C-335/16 , VG Cistoca d.o.o. c. Du. VI.,

<sup>24</sup>C-293/97 Standley

dell'estensione dei locali utilizzati e delle aree scoperte e di un coefficiente di produttività quantitativa e qualitativa stimato per il tipo di uso dell'immobile.

La compatibilità con la Direttiva di un simile criterio che sembra prescindere da un legame causale con la produzione dei rifiuti è stato giustificato con il fatto che la produzione di rifiuti costituisce un fenomeno di massa e quindi non è possibile individuare i singoli produttori ma è necessario individuarne delle categorie; inoltre comporta costi di creazione e manutenzione del sistema e di raccolta e degli impianti di smaltimento che sono svincolati dall'effettivo volume dei rifiuti conferiti ma che costituiscono un indubbio vantaggio potenziale per i singoli anche se non ne usufruiscono.

In questo ambito una determinazione precisa della misura effettiva dei rifiuti prodotti è eccessivamente costosa o quantomeno eccessivamente complessa, e quindi la determinazione della misura di produzione dei rifiuti non può che essere approssimativa, con la conseguenza che può essere determinata in base a una stima.

In questa prospettiva l'applicazione del principio chi inquina paga è caratterizzata da una flessibilità che attribuisce agli Stati una ampia discrezionalità nella determinazione del modo e della misura del contributo ai costi della gestione e dello smaltimento dei rifiuti.

Sin qui, la flessibilità dell'applicazione del principio chi inquina paga sembra svincolare totalmente l'applicazione della tassazione sui rifiuti da un legame con la produzione effettiva dei rifiuti.

Senonchè l'ampia discrezionalità dello Stato membro incontra un limite nel principio di proporzionalità che non consente che i singoli si debbano fare carico *di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili*<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Si riporta la conclusione della Sentenza della Corte di giustizia UE del 16 luglio 2009, in causa C- 254/08 Futura Immobiliare e al. C. Comune di Casoria "L'art. 15, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti, dev'essere interpretato nel senso che, allo stato attuale del diritto comunitario, esso non osta ad una normativa nazionale che disponga la riscossione, per il finanziamento di un servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti urbani, di una tassa calcolata sulla base di una stima del volume di rifiuti generato dagli utenti di tale servizio e non sulla base del quantitativo di rifiuti da essi effettivamente prodotto e conferito. Spetta tuttavia al giudice a quo accertare, sulla scorta degli elementi di fatto e di diritto sottopostigli, se la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni su cui verte la causa principale non comporti che taluni

Per quanto sfumato questo limite attribuisce rilevanza al fatto di avere o meno prodotto effettivamente rifiuti e di essersi valse del sistema pubblico di smaltimento.

Risultano infatti altre vicende riguardo alle quali il principio di proporzionalità è stato correlato in misura meno sfumata alla produzione dei rifiuti effettiva, essendo inteso nel senso che il principio chi inquina paga osta all'attribuzione di costi sproporzionati rispetto alla quantità e al tipo di rifiuti prodotti o conferiti al sistema di gestione dei rifiuti<sup>26</sup> o gravanti su un soggetto diverso dal produttore<sup>27</sup>.

Mi sembra quindi che sullo sfondo la circostanza che il privato non abbia prodotto effettivamente rifiuti e non abbia concretamente utilizzato il servizio pubblico possa precludere l'applicazione della tassa sui rifiuti, quantomeno per la parte cosiddetta variabile.

##### *5. L'ambito della tassazione nella giurisprudenza domestica*

Il principio per cui la partecipazione alla spesa per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti presuppone una loro produzione effettiva e un utilizzo effettivo del servizio di gestione e smaltimento in privativa sembrava affiorare nella Sentenza della Corte costituzionale in merito alla TIA. .

La Corte Costituzionale<sup>28</sup>, infatti dopo avere esposto una ricostruzione storica della tassazione sui rifiuti in Italia, aveva individuato l'ambito della tassazione nel “ *ragionevole collegamento tra la produzione di rifiuti e la copertura del costo per il loro smaltimento* , secondo un

---

«detentori», nel caso di specie le aziende alberghiere, si facciano carico di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte di giustizia UE del 18. 12. 2014 in causa C-551/13 SETAR c. Comune Quartu S. Elena ; Sentenza della Corte di giustizia UE del 29 aprile 1999 in Causa C 293/97, Regno Unito c. H. A. Standley et. al. : al punto 51 sembra che il principio chi inquina paga precluda di addossare oneri a chi non ha contribuito all'inquinamento

<sup>27</sup> Sentenza della Corte di giustizia UE del 14 maggio 2020, in causa C-15/19, AMA Azienda Municipale Ambiente c. Consorzio laziale rifiuti ; Sentenza Corte di giustizia UE, 25 febbraio 2010 in causa C-172/2008, Pontina Ambiente S.r.l. c . Regione Lazio; si veda anche Sentenza della Corte di giustizia UE , 7 settembre 2004, in causa C-1/2003 de Walle c. Texaco Belgium SA, che riguarda il principio “chi inquina paga” espresso in un'altra Direttiva ma in cui sostanzialmente si afferma che onere finanziario per eliminare l'inquinamento deve essere posto a carico dei soggetti che sono all'origine dei rifiuti.

<sup>28</sup> C.Cost. 24 luglio 2009, n. 238.

*principio di proporzionalità in modo tale che il costo sia posto a carico , per una parte significativa , del produttore dei rifiuti”.*

Questa massima tra l'altro sembra coincidere con le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nella causa Futura immobiliare<sup>29</sup> che evocava il requisito di un contributo causale alla produzione dei rifiuti.

La giurisprudenza di legittimità e di merito maggioritaria si è invece posta in continuità con i precedenti che si erano affermati in tema di TARSU e TIA e sembra avere reciso qualsiasi legame con l'aver dato causa alla produzione dei rifiuti, sulla convinzione che la suscettibilità a produrre rifiuti urbani si configuri anche solo nella semplice disponibilità di superfici o locali. Tuttavia si riscontrano alcune pronunce minoritarie che si esprimono in toni opposti e che suscitano la sensazione che vi sia ancora spazio di discussione sul requisito della suscettibilità a produrre rifiuti urbani.

Ad esempio al diffuso orientamento per cui la semplice presenza umana comporterebbe di per sé la suscettibilità di un immobile alla produzione di rifiuti si è contrapposta qualche altra pronuncia che invece considera la presenza umana insufficiente a configurare di per sé il presupposto di tassazione perché altrimenti si porrebbe in contrasto con i principi comunitari<sup>30</sup>; Analogamente, all'orientamento secondo cui la inutilizzabilità soggettiva ed anche solo temporanea dell'immobile non sottrae all'obbligo di contribuzione alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti in quanto è sufficiente una potenzialità di produzione dei rifiuti e di fruizione del servizio di privativa comunale<sup>31</sup>, si è contrapposto, per quanto isolato,

---

<sup>29</sup>“Nelle Conclusioni dell'avv. Generale nella causa C-245/08 Futura imm.re c. Comune di Casoria infatti è formulato il seguente principio: “ Il principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 15 della direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti, deve essere interpretato nel senso che esso osta a normative nazionali che impongono ai singoli costi manifestamente inadeguati per lo smaltimento dei rifiuti per il fatto che essi non dimostrano un legame sufficientemente ragionevole con la produzione dei rifiuti.”

<sup>30</sup> Comm. trib. reg. Liguria sez. IV - Genova, 21 dicembre 2020, n. 766, Comm. trib. prov.le Milano sez. VIII, 09 marzo 2021, n.1048. In particolare, in Comm. trib. reg. Milano, (Lombardia) sez. I, 28 agosto 2018, n.3628, Comm. trib. reg. Milano, (Lombardia) sez. V, 19 marzo 2021 n.1113 si afferma che le aree non possono essere assoggettate a tassazione sulla base della mera presunzione che la presenza umana comporta la produzione di rifiuti se non violando i pur richiamati insegnamenti comunitari che impongono di limitare la tassazione agli immobili per i quali sussiste un'effettiva erogazione e fruizione di servizi comunali.

<sup>31</sup> Il principio per cui l'inutilizzabilità soggettiva di un immobile è irrilevante o che sia sufficiente la sua semplice occupazione o anche la sua mera disponibilità ha pervaso la Giurisprudenza maggioritaria riguardo tutti i tributi sui rifiuti che si sono succeduti negli ultimi tre decenni, in particolare TARSU, TIA e TARES, oltre che TARI; si vedano ad

l'orientamento che in astratto ammette che sia esclusa la tassazione se l'immobile è inutilizzabile anche temporaneamente, ad esempio per una ristrutturazione<sup>32</sup>.

## *6. Conclusioni*

Anche se l'onere per la gestione dei rifiuti può esser posto a carico dei contribuenti in virtù di una stima approssimativa, per categorie di produttori e di attività, e possa non corrispondere esattamente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti e conferiti al servizio di privativa comunale, credo che si possa sostenere che la TARI non sia dovuta, almeno per la parte variabile, nelle ipotesi in cui il soggetto passivo non abbia prodotto rifiuti e non abbia usufruito del servizio.

Sotto un certo profilo, assoggettare alla quota variabile della TARI soggetti che non hanno conferito affatto rifiuti al sistema di privativa comunale equivale a porre a loro carico oneri per lo smaltimento di rifiuti che essi non hanno prodotto e ciò si pone in contrasto con il principio chi inquina paga<sup>33</sup>.

La questione riguarda semmai il regime della prova, negativa, di non avere prodotto rifiuti e non avere usufruito del servizio, ma laddove ciò sia provato verrebbe meno il requisito di avere contribuito, anche come membro di una categoria astratta di utenti, alla produzione dei rifiuti, di talchè l'assoggettamento a tassazione, quantomeno riguardo la parte cosiddetta variabile della Tassa, mi pare in contrasto con i principi chi inquina paga, di proporzionalità e di parità di trattamento, principi direttamente applicabili dal Giudice tributario nell'interpretazione delle norme nazionali.

---

esempio: Comm. trib. prov.le sez. XXIII - Milano, 07 maggio 2019, n. 1886; Comm. trib. prov.le sez. III - Milano, 10 ottobre 2019, n. 4100 ed anche se i locali e le aree sono inutilizzati Comm. trib. reg. Lombardia sez. XXVI - Milano, 12 giugno 2020, n. 998, Cass. 04 luglio 2003, n. 10608, Cass. 23 marzo 2005, n. 6312, Cass. 05 novembre 2004, n. 21212, Cass. sez. trib. - 07 dicembre 2018, n. 31743

<sup>32</sup> Il caso della chiusura di un albergo per lavori: Cass. sez. trib., 11 settembre 2019, n.22705

<sup>33</sup> Nella Sentenza della Corte di Giustizia UE 25 febbraio 2010 in causa C-172/08 Pontina ambiente S.r.l. c. Regione Lazio era stato espressamente affermato che il principio chi inquina paga comporta che non si possono porre a carico di soggetti dei costi per lo smaltimento di rifiuti che essi non hanno prodotto

Avv. Luca Granelli