

Illegittimità dell'equiparazione della Tari per i villeggianti stagionali a quella dei residenti stabili nel Comune

1. Natura e caratteristiche della tassa

La TARI (tassa rifiuti) – tributo che è una componente dell'imposta unica comunale (IUC) insieme con l'imposta municipale propria (IMU) e il tributo per i servizi indivisibili (TASI), istituita dalla legge di stabilità per l'anno 2014 (art. 1, co. 639 e ss., legge 27.12.2013, n. 147) - sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti al Comune da cittadini, enti ed aziende quale pagamento corrispettivo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, noti con l'acronimo di TARSU, e successivamente di TIA e di TARES. La nuova tassa conserva tuttavia taluni presupposti e modalità di determinazione della tassa soppressa, alla quale la legge rimanda per la determinazione del nuovo tributo. La tassa rifiuti solidi rappresenta il corrispettivo che il Comune richiede a fronte del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti sul proprio territorio.

La TARI sostanzialmente ricalca il modello della TARES, che è stata abrogata a decorrere dal 1.1.2014. Presupposto della TARI è, alternativamente, il possesso ovvero la detenzione di locali o aree scoperte, «susceptibili» di produrre rifiuti urbani. Pertanto, a prescindere dalla sua specifica destinazione (sia esso residenziale, commerciale, industriale, etc.), l'immobile oggettivamente inutilizzabile ed in quanto tale non interessato dalla fruizione del connesso servizio pubblico di nettezza urbana deve intendersi escluso dall'imposizione in parola.

Sono inoltre escluse dal tributo le aree scoperte pertinenziali o accessorie, quelle non operative e le aree comuni condominiali, purché non detenute o occupate in via esclusiva. Soggetto passivo del tributo è il possessore ovvero il detentore dell'immobile suscettibile di produrre rifiuti urbani. Nel caso di utilizzo di durata non superiore a 6 mesi il soggetto passivo è solo il proprietario e non l'utilizzatore. Nel caso di centri commerciali integrati e di multiproprietà (ma il discorso potrebbe evidentemente essere esteso a tutti gli immobili, a vario titolo utilizzati da più soggetti, come ad esempio i fabbricati cd. cielo-terra locati a conduttori diversi), è soggetto passivo il titolare delle porzioni di immobile (fabbricati o aree) ad uso esclusivo, mentre ricade sull'amministratore la responsabilità del pagamento del tributo e del connesso obbligo di presentazione della dichiarazione, sia per i locali comuni che per quelli ad uso esclusivo.

Fintanto che non sarà completata la procedura di interscambio dei dati tra gli Enti locali e l'Amministrazione centrale, si considera assoggettabile al tributo la superficie cd. calpestabile. Al completamento delle richiamate procedure amministrative, la superficie rilevante ai fini della determinazione della base imponibile sarà pari all'80 per cento della superficie indicata nei registri catastali. Ai fini della determinazione della superficie assoggettabile alla TARI, non viene considerata quella porzione di immobile dove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali. Allo smaltimento di tali tipologie di rifiuti sono infatti obbligati a provvedere i relativi produttori. Il Comune, mediante proprio regolamento, disciplina la riduzione della TARI in proporzione alle quantità di rifiuti speciali assimilati avviati al riciclo da parte del produttore, direttamente o per il tramite di soggetti autorizzati.

Per quanto riguarda il criterio ordinario di determinazione della base imponibile, secondo criteri già adottati dalla precedente disciplina normativa, la TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare, cui corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria ed anche i criteri di determinazione delle tariffe fanno riferimento al metodo tipico già adottato per i precedenti tributi sui rifiuti.

La disciplina TARI introduce un'importante alternativa al criterio ordinario della determinazione della tariffa, prevedendo che il Comune può stabilire di applicare il tributo, nel rispetto del principio «chi inquina paga», di cui all'art. 14 della dir. CE 2008/98.

Pertanto, diversamente dai criteri tradizionali, legati alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie ed a coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti per ogni categoria o sottocategoria omogenea, è possibile rinviare a diversi criteri operativi di graduazione delle tariffe. Tuttavia tale circostanza non consente all'Ente impositore di prescindere da un'adeguata dimostrazione della razionalità dei criteri preferiti in relazione alla situazione locale della produzione di rifiuti per le diverse categorie, dei costi e della gestione del servizio.

Anche le agevolazioni sono mutate dalla previgente disciplina TARES, ma senza la previsione di alcuno specifico limite di legge alle stesse. I Comuni possono dunque disporre, attingendo alla propria potestà regolamentare, ulteriori agevolazioni rispetto a quelle già tipizzate dalle fonti legislative.

Come già detto, la base su cui calcolare la TARI è la superficie calpestabile di unità immobiliari, iscritte o iscrivibili nel catasto urbano, suscettibili di produrre rifiuti.

La norma individua, pertanto, quale presupposto per l'applicazione del tributo l'occupazione di locali ed aree scoperte che si trovano sul territorio del Comune, le cui superfici già dichiarate o accertate costituivano la base imponibile dei precedenti tributi. Sono infatti tassati i locali di immobili adibiti a qualsiasi destinazione, con le relative pertinenze (ad es. il box), e le aree scoperte che non siano accessorie o pertinenziali (ad esempio, sono accessorie, e pertanto escluse, le cantine, i locali di sgombero, le scale di accesso, ecc.).

Sono inoltre escluse le parti comuni del condominio, quali indicate all'art. 1117 del codice civile.

A titolo di esempio, è tassabile il giardino, ma non il posto macchina scoperto (cioè la parte di cortile condominiale utilizzata come parcheggio privato).

Tale regola non vale per le aree utilizzate per attività economiche (ad esempio il cortile di una fabbrica), che sono invece sempre tassate.

Chiunque occupi un immobile è tenuto, entro il 20 gennaio dell'anno successivo a quello di occupazione, a darne comunicazione all'ufficio tributi del Comune in cui si trova l'immobile, utilizzando il modulo appositamente predisposto. La denuncia ha efficacia sino a quando non mutino le condizioni alla base del prelievo, cioè il possesso dell'immobile stesso. La denuncia di variazione ha la medesima scadenza (20 gennaio)¹.

2. Soggetti tenuti al pagamento

Devono pagare, in quanto soggetti passivi, tutti coloro che occupano locali ed aree scoperte, a qualsiasi titolo utilizzate, situate nel territorio comunale. E' pertanto tenuto al pagamento colui il quale dispone dei locali o dell'area, a prescindere dal titolo che legittima l'occupazione (proprietà, locazione, uso, ecc.), e soltanto nel caso di occupazione precaria, ad esempio in presenza di locazioni di breve durata (si pensi all'immobile locato per una settimana di vacanza) la tassa è dovuta dal proprietario.

E' inoltre opportuno precisare che nei confronti degli appartenenti al nucleo familiare o di chiunque occupi aree e locali in comunione con altri, ciascuno dei coobbligati (conviventi, soci, ecc.) può essere tenuto al pagamento della totalità della tassa, in forza del cosiddetto "vincolo di solidarietà".

Nel caso di multiproprietà (quando esistono più proprietari, i quali che fruiscono a turno del medesimo immobile), la responsabilità del tributo è attribuita al soggetto che gestisce i

¹ Per la redazione dei paragrafi 1, 2, 3 e parte del 4 ci siamo avvalsi eminentemente del contenuto di cui ai seguenti link: [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-disciplina-integrata-della-iuc-tari-tasi-imu-\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-disciplina-integrata-della-iuc-tari-tasi-imu-(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/) e http://www.dirittierisposte.it/Schede/Tasse/Tributi-locali/la_tari_tassa_rifiuti_in_precedenza_tarsu_tia_tares_id1164895_art.aspx

servizi comuni, fermo restando il suo diritto a richiedere il rimborso dell'importo versato in misura percentuale ad ogni effettivo detentore.

L'importo è stabilito dal regolamento comunale ed è dovuto per anno solare.

E' pertanto prevista la determinazione, da parte dei Comuni, di metodi di misurazione della quantità di rifiuti e di gestione dei servizi di smaltimento, con i conseguenti sistemi di ripartizione del costo relativo.

Il principio fondamentale per l'applicazione della TARI (e delle precedenti TIA, TARSU, TARES) è quello di derivazione comunitaria – sancito nell'art. 191 del Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - in base al quale "chi inquina paga", sebbene i Comuni, per mera semplificazione, possano e usino determinare la propria tariffa secondo i criteri già previsti per la TARSU, quindi commisurando la tassa al costo del servizio e alla **quantità e qualità medie ordinarie** di rifiuti prodotti per unità di superficie.

Tale modalità semplificatrice è stata contestata, anche giudizialmente, per asserito scostamento o inosservanza del principio comunitario in materia ambientale "chi inquina paga" (legittimante il corollario "chi più inquina più paga"), ma il cd. metodo "normalizzato" di calcolo del tributo si è sottratto all'addebito ad opera delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24.6.2008 in causa C-188/07 e del 16.7.2009 in causa C254/08, le quali ebbero a stabilire che: *«il metodo di calcolo basato sulla superficie di immobile posseduto non è, di per sé, contrario al principio "chi inquina paga" recepito dall'art. 11 della direttiva 75/442. Il limite posto dalla Corte di Giustizia alla discrezionalità delle autorità nazionali costituisce attuazione del principio di proporzionalità, largamente applicato dalla giurisprudenza comunitaria in materia fiscale, secondo il quale non sono ammessi regimi d'imposizione i cui fatti costitutivi si fondano su presunzioni legali che non ammettono prova contraria (cfr. a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di Giustizia 17 luglio 1997 in causa C - 28/95, Leur Bloemr punti da 41 a 45)»*.

Nella valutazione di conformità della disciplina nazionale in materia, rispetto al principio evincibile dall'art. 15 lett. a) della direttiva 2006/12 (già desumibile dall'art. 11 della direttiva 75/442), la Corte di Giustizia dell'Unione europea ebbe ad affermare (come recepito da Cass. 19469/2014; in termini, Cass. 3772/2013.), che: *«è spesso difficile, persino oneroso, determinare il volume esatto di rifiuti urbani conferito da ciascun detentore; in tali circostanze, ricorrere a criteri basati sulla **capacità produttiva dei detentori, calcolata in funzione della superficie dei beni immobili che occupano, nonché della loro destinazione e/o sulla natura dei rifiuti prodotti**, può consentire di calcolare i costi dello smaltimento e ripartirli tra i vari detentori; sotto tale profilo, la normativa nazionale che preveda, ai fini del finanziamento, una **tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non sulla base del quantitativo effettivamente prodotto non può essere considerata in contrasto con l'art. 15, lett. a), della direttiva 2006/12; - nella materia le autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità per quanto riguarda le modalità di calcolo della tassa; per quanto riguarda la differenziazione tra categorie di detentori, la stessa deve ritenersi ammessa, purché non venga fatto carico ad alcuni di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili»***.

Ne consegue che il cd. "metodo normalizzato", utilizzato dai Comuni per il calcolo del tributo per la raccolta e smaltimento dei rifiuti, è da considerarsi legittimo qualora rispetti la condizione di non ingenerare, a carico di fasce di contribuenti, trattamenti irragionevolmente gravosi (*id est* discriminatoriamente più gravosi) per inosservanza del principio di proporzionalità del tributo alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti, principio che risulta non rispettato da quei Comuni il cui Regolamento equalizza - per mancata

previsione di una riduzione forfettaria, di norma del 30% - l'importo della Tari dei non residenti stagionali a quella dovuta dai residenti stabili che, per dato di comune esperienza (e quindi per legittima presunzione fondata sulla loro permanenza per l'intero anno nel Comune), producono realisticamente un volume di rifiuti superiore a quello degli utilizzatori saltuari delle cd. seconde case.

Di seguito, nel corpo dell'articolo, al paragrafo 5, svilupperemo questa nostra convinzione, con il supporto dell'orientamento giurisprudenziale.

La legge istitutiva della IUC (disciplinante dal 2014 la Tari) prevede all'art. 1, comma 682, la disciplina delle esenzioni e riduzioni eventuali del tributo per la raccolta dei rifiuti. Recita il comma 682: «*Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, il comune determina la disciplina per l'applicazione della IUC, concernente tra l'altro:*

a) per quanto riguarda la TARI:

1) *i criteri di determinazione delle tariffe;*

2) *la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti;*

3) *la disciplina delle riduzioni tariffarie;*

4) **la disciplina delle eventuali riduzioni ed esenzioni**, *che tengano conto altresì della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE».*

3. Esenzioni

Il presupposto della norma è quello per cui non sono tassabili gli spazi improduttivi di rifiuti, in base al criterio della "non utilizzabilità" dei locali e delle aree. Tale indisponibilità deve tuttavia dipendere da condizioni oggettive, cosicché, ad esempio, un'abitazione priva dei requisiti di abitabilità (mancanza di allacciamenti elettrici, idrici e fognari, ecc.) non è soggetta all'imposta, mentre un locale che disponga di tali infrastrutture è comunque tassabile, anche se materialmente inutilizzato.

Sono pertanto esenti:

- le parti condominiali, non utilizzate in via esclusiva (ad esempio, l'androne, o le scale di accesso);
- i locali dove è oggettiva l'impossibilità di produrre rifiuti in maniera autonoma (ad es. solai e cantine);
- i locali dove, in specifiche circostanze temporali, non è possibile produrre rifiuti.

4. Riduzioni

Sono inoltre previste riduzioni in misura variabile, a seconda delle modalità di erogazione del servizio.

In particolare, la TARI è ridotta alla misura massima del 20% nei seguenti casi:

- mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti;
- erogazione del servizio in cui si evidenzino gravi violazioni della norma di riferimento;
- interruzioni del servizio che possano arrecare danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

La tariffa **può** inoltre essere ridotta dai rispettivi Regolamenti comunali:

- nel caso di uso non continuativo dell'immobile (ad esempio, per abitazioni tenute per uso stagionale), talché nel caso di occupazione temporanea di durata inferiore a 183 giorni, nella maggioranza dei Comuni viene applicata una tariffa giornaliera, comunque determinata in base alla tariffa annuale e rapportata ai giorni di occupazione, con una maggiorazione che non potrà superare il 100% (normalmente è prevista una riduzione

forfettaria del 30% ² rispetto all'importo della tassa per i residenti stabili nel Comune). Ai fini dell'individuazione del requisito di "occupazione temporanea" si deve far riferimento alla effettiva durata dell'occupazione nel corso dell'anno: pertanto è comunque soggetta al tributo in misura integrale anche l'occupazione periodica o ricorrente (es. per il caso delle vacanze estive, esclusive o cumulate con quelle natalizie o pasquali o per fine settimana), **qualora la loro sommatoria risulti complessivamente superiore a 183 giorni.**

Tale riduzione - sebbene taluni Comuni la interpretino come facoltativa o discrezionale - è invero dovuta in base al principio di "proporzionalità" del tributo (anche) alla quantità e qualità dei rifiuti raccolti, immanente al criterio di fonte sovranazionale "chi (più) inquina (più) paga";

- nel caso di unico occupante dell'immobile (persona che viva da sola);
- per la parte abitativa di case coloniche, occupate da agricoltori;
- se l'occupante è residente all'estero per un periodo non inferiore a sei mesi.

I Comuni possono altresì deliberare riduzioni e esenzioni, entro il 7% dell'intero introito, in base a specifiche condizioni dell'occupante oppure tenendo conto della capacità contributiva della famiglia.

5. L'equalizzazione del tributo – per gli utilizzatori stagionali di seconde case, non residenti – alla misura dovuta dai residenti stabili nel Comune non si sottrae, a nostro avviso, da una valutazione di illegittimità

Preliminare alla disamina sopraindicata si rivela la ricognizione della natura del tributo, ovverosia se sia riconducibile alla natura di tassa ovvero di imposta.

A tal fine ricorriamo alla ricostruzione della nascita ed evoluzione del tributo, quale delineata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4223 del 6 settembre 2017³.

Il Consiglio di Stato, nella precitata sentenza delinea in maniera precisa il percorso normativo e le *rationes* ad esso sottese, che hanno portato alla istituzione del tributo Tia (antecedente della Tari, che dal precedente tributo non si è discostata): partendo dal R.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale) che prevedeva, per la prima volta, la corresponsione al Comune di un "corrispettivo per il servizio di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche", attribuendo natura privatistica e sinallagmatica al rapporto tra utente e servizio comunale; seguito dalla legge del 20 marzo 1941, n. 366 che attribuiva ai Comuni la facoltà di istituire una «tassa» per la raccolta ed il trasporto delle immondizie e dei rifiuti ordinari, istituendo così la corrispettività tra tassa e servizio. A tale fonte normativa successe il d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 che sostituì interamente la Sezione II del capo XVIII del titolo III del primo r.d. n. 1175 del 1931, a cui seguirono alcune modifiche sino ad arrivare alla istituzione della TARSU con l'art. 58 d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (seguito dalla Tia e poi dalla Tares e Tari al 1 gennaio 2014, con caratteristiche immutate); disposizione che imponeva l'istituzione ed attivazione del servizio relativo allo "smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, svolto in regime di

² *Ex plurimis* si riporta l'art. 23 del Regolamento IUC (componente per la Tari) del Comune di Viterbo del 31/7/2014, che così prevede: «Art. 23. **Riduzioni per le utenze domestiche** 1. La tariffa si applica in misura ridotta, nella quota fissa e nella quota variabile, alle utenze domestiche che si trovano nelle seguenti condizioni: **a) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, non superiore a 183 giorni nell'anno solare: riduzione del 30%; b) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero: riduzione del 30%; c) fabbricati rurali ad uso abitativo: riduzione del 30%».**

³ Ben sintetizzata (ed a cui abbiamo attinto nel testo dell'articolo) nella nota a sentenza, a cura di R. Bianchini, reperibile in Altalex, al link:

<https://www.altalex.com/documents/news/2017/09/07/tassa-rifiuti-illegittima-se-maggiore-per-i-non-residenti>

privativa” i cui costi dovevano essere coperti in una percentuale che andava dal 50% al 100% a seconda dei casi specifici di detta “tassa annuale”.

Rifacendosi ad una pronuncia della Corte di Cassazione del 2009, il Consiglio di Stato ribadisce come gli enti impositori nello stabilire l’entità della tassa dovevano tenere in considerazione **la potenziale produzione dei rifiuti**, secondo il tipo di uso delle superfici tassabili.

Con la tariffa che sostituì la TARSU nel 2009, la Tia appunto, dovevano essere coperti integralmente sia i costi di investimento che quelli di esercizio, tant’è che essa venne determinata con due quote: una in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, l’altra rapportata alle **quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito, e all’entità dei costi di gestione**, in modo da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio e quindi un loro ammortamento negli anni.

Le direttive comunitarie e le norme lasciarono liberi i Comuni di determinare i parametri da applicarsi alle due quote.

Nel 1997 venne inoltre stabilito che la Tia dovesse includere nei costi di gestione da coprire quelli derivanti dalla gestione e smaltimento dei rifiuti esterni, ossia del suolo pubblico.

La decisione del massimo organo di giustizia amministrativa ebbe ad occuparsi della irragionevole determinazione del Comune di Jesolo che, appellandosi alla supposta discrezionalità ad esso conferita dalla legge ordinaria nella determinazione delle tariffe del tributo, aveva deciso che al gettito dovessero concorrere le utenze domestiche dei non residenti, fruitori di esse solo stagionalmente, per il 66,80% e per il 33,20% le utenze domestiche dei residenti.

Il Consiglio di Stato riferendosi ad una precedente propria pronuncia (Cons. Stato, V, n. 3108 del 2017) - cui aderisce pienamente - ribadisce come in quanto “tecnica”, la discrezionalità del Comune incontra comunque e sempre il **limite intrinseco della proporzionalità del tributo** alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti e che la determinazione fondata sulla qualifica anagrafica della “residenza o meno” è contraria a tale limite, giustappunto perché scollegata dalla - e non conferente al requisito della - capacità di produzione dei rifiuti. **A ciò aggiunge che, stando al parametro residenziale appare evidente e ragionevole supporre che colui che abita con continuità nel territorio comunale abbia una capacità produttiva di rifiuti maggiore di colui che a parità di bene immobile vi risiede solo saltuariamente.**

Nella sua motivazione afferente al tributo TIA – i cui principi di diritto sono, come già detto, pacificamente estensibili alla TARI - il Consiglio di Stato afferma che: *«Si tratta, invero, di una **tassa finalizzata, in ragione di una stima tipologica media, a consentire la copertura dei costi dei servizi, non anche di un’atipica forma di prelievo (come è per un’imposta) sul reddito o sul patrimonio. La necessità di tale parametrizzazione e il rigoroso vincolo funzionale, così previsti, **escludono** che un Comune possa determinare le aliquote in libertà, in ipotesi generando irragionevoli o immotivate disparità tra categorie di superfici tassabili potenzialmente omogenee, giustificandole con argomenti estranei a tale specifico contesto. La discrezionalità dell’ente territoriale nell’assumere le determinazioni al riguardo – in particolare, nello stimare in astratto la capacità media di produzione di rifiuti cui la norma fa riferimento per tipologie - **ha natura eminentemente tecnica, non “politica”**. Come tale, si deve basare su una stima realistica in ragione delle caratteristiche proprie di quel territorio comunale e se del caso della sua vocazione turistica: **deve insomma concretamente rispettare, nell’esercizio di siffatta discrezionalità tecnica, il fondamentale e immanente principio di proporzionalità, incluse adeguatezza e necessarietà. (...) Non v’è chi non veda, infatti, che una siffatta cattiva stima preventiva può dar luogo a notevoli irrazionalità concrete: vuoi*****

in punto di trattamento eguale di situazioni dispari (ricorrente in fattispecie di equalizzazione dell'importo del tributo annuale per i non residenti stagionali all'importo dovuto dai residenti stabili, ndr) **vuoi in punto di trattamento diseguale di situazioni tra loro di pari capacità di produzione di rifiuti.** (...). Orbene, se è vero che – al pari di quanto già previsto in materia di Tarsu (alla quale la Tia è succeduta) – la legge non obbliga l'ente impositore a determinare in maniera rigorosamente omogenea e paritaria le tariffe in relazione agli immobili cui si riferisce il tributo, essendo l'amministrazione comunale titolare di un potere tecnico discrezionale (...), è pur anche vero che una tale valutazione non può giungere a contraddire le finalità stesse e la ratio del tributo. Ratio all'evidenza strumentale alle finalità, consistenti nell'idoneità e necessità del gettito tributario a coprire i costi complessivi del servizio erogato, ripartendone ragionevolmente gli oneri **in coerenza alla natura di tassa e con la quantità di rifiuti potenzialmente producibili dalle varie tipologie di beni e delle rispettive capacità inquinanti.** Inoltre, in quanto **“tecnica”, la discrezionalità del Comune incontra pur sempre il limite intrinseco della proporzionalità** (vedasi, da ultimo, Cons. Stato, V, n. 3108 del 2017, cit.). (...) **Ragione vuole infatti che, abitando i residenti con continuità nel territorio comunale, gli stessi vi producano ben più rifiuti di coloro che invece, a parità di condizioni abitative, vi ci soggiornano solo per periodi di tempo limitati o saltuari (generalmente, proprio i non residenti).** (...) **Il principio di proporzionalità, (...), sub specie dei suoi test di adeguatezza e di necessità, non può non attribuire rilevanza al carattere naturale della stagionalità.** Tanto più se si considera il carattere turistico-balneare di un'assai frequentata località come Jesolo. È un carattere che conforma la specifica presenza – normalmente solo per la frazione estiva dell'anno – dei proprietari di immobili ad uso abitativo (ivi non residenti): e con quella va altresì rapportata la corrispondente capacità media delle strutture interessate di produrre rifiuti (generalmente limitata, come si è detto, al periodo turistico). **Invero, come detto, mentre le ordinarie abitazioni civili dei residenti sono usualmente abitate nel corso dell'anno, le case utilizzate solo per le vacanze hanno una presenza antropica discontinua: la quale comporta, di conseguenza, una produzione media annua di rifiuti tendenzialmente inferiore rispetto alle prime. Il rammentato principio di proporzionalità, cui si deve conformare la discrezionalità tecnica amministrativa nell'individuazione delle aliquote fiscali, porta quindi a ritenere non legittimo un criterio di determinazione che risulti, all'atto pratico e a priori, più gravoso per le abitazioni dei non residenti rispetto a quelle di coloro che dimorano abitualmente nel Comune in questione».**

Il richiamo effettuato dal Consiglio di Stato alla necessaria correlazione della tassa alla **“quantità di rifiuti potenzialmente producibili dalle varie tipologie di beni e delle rispettive capacità inquinanti”**, evidenzia la derivazione e l'osservanza, da parte della tassa in questione, del principio **“chi inquina paga”** (legittimante il corollario **“chi più inquina, più paga”**) contemplato direttamente dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (art. 191, paragrafo 2, TFUE), principio che, in ambito ambientale, rappresenta una regola generale direttamente applicabile all'interno dei Paesi membri, senza necessità, pertanto, che lo stesso debba essere recepito negli ordinamenti interni dei Paesi dell'Unione mediante l'intermediazione dei legislatori nazionali.

Da questa automaticità consegue – secondo giurisprudenza - che anche il giudice nazionale, in caso di riscontrato contrasto tra la disciplina nazionale e il principio *de quo*, avrà il potere-dovere di decidere la causa sulla base delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte di Giustizia Europea.

5.1. Altra giurisprudenza sul tema

Del menzionato principio «*chi (più) inquina, (più) paga*», ha fatto applicazione la Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara, nella sentenza n. 182 del 4/7/2017, nell'esame e decisione di un ricorso avverso avvisi bonari di pagamento del Comune di Massa Carrara, riconoscendo indebita la pretesa comunale equalizzante la misura della Tari, per i residenti e per i non residenti fruitori della seconda casa per le sole vacanze estive.

Ha disposto la precitata sentenza della CTP di Massa Carrara che: «*Alla luce dell'evoluzione normativa, che ha interessato la disciplina della tassa per lo smaltimento dei rifiuti e degli ultimi esiti giurisprudenziali in materia, il principio di matrice comunitaria "chi inquina paga" trova diretta ed immediata applicazione nell'ordinamento nazionale.*

*Ne emerge un quadro in cui anche i Comuni, dunque, nell'esercizio della loro potestà regolamentare devono operare il prelievo nell'ottica di chiamare a pagare i contribuenti in relazione, **non solo alla superficie occupata, quanto piuttosto alla quantità ed alla qualità di rifiuti prodotti.***

In tal senso va letta anche la disciplina dettata in materia di Tari, dove è chiaramente previsto che il Comune, in alternativa ai criteri contenuti nel regolamento di cui ai d.p.r. n.158/1999 e nel rispetto del principio "chi inquina paga", sancito dall' art 14 della direttiva comunitaria n. 2G08/98/CE relativa ai rifiuti, prevede la possibilità di commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi ed alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti.

Le nuove disposizioni in vigore stabiliscono che le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea vadano determinate, ad opera del singolo Comune competente, moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

*Al fine di chiamare a pagare i contribuenti in relazione **non solo alla superficie occupata quanto piuttosto alla quantità ed alla qualità di rifiuti prodotti** venne peraltro confermata **la possibilità per i Comuni di prevedere riduzioni ed esenzioni**, come già nella normativa precedentemente in vigore, eliminando però il limite massimo determinato nella misura di un terzo. (...) Alla luce del quadro normativo descritto è, dunque, evidente **che anche il potere regolamentare dei Comuni non può che essere esercitato nel rispetto del principio "chi inquina paga" di matrice comunitaria.** (...) La tariffa, non disponendo l'Ente impostore, della prevista sistematica attività di rilevazione della produzione quantitativa di rifiuti per categoria economica, è stata adottata in base al criterio del cd. metodo normalizzato.*

*Con il cd. metodo normalizzato adottato, **il tributo non è calcolato sulla base della reale quantità di rifiuti conferiti dall'utente secondo, quindi, il principio "chi inquina paga" ma bensì in via presuntiva sulla base di coefficienti di produzione potenziale di rifiuti venendo quindi a prevalere la natura tributaria del prelievo su quella, corrispettiva, prevista dai richiamati principi normativi.***

*In questo ultimo senso **quindi l'Ente, (...), ha applicato al contribuente il tributo per il tramite di una presunzione semplice o semplicissima basata, quanto all'utenza di riferimento, su una stima (valore normalizzato) del rapporto mq/abitanti dell'immobile, non rilevando in base ai regolamenti adottati per l'applicazione del tributo, sempre a detta dell'ente, la natura saltuaria o stagionale, peraltro non contestata, dell'utilizzo dell'immobile detenuto dal ricorrente in Ronchi di Massa quale abitazione per vacanze** essendo questi residente e dimorante in Parma.*

*Peraltro verso, il contribuente ha eccepito, oltre all'utilizzo dello stesso cespite per frazione d'anno riferibile ai soli mesi estivi, la lamentata minore produzione di rifiuti anche per il tramite di ulteriore documentazione, fra cui il dettaglio dei consumi di acqua potabile dal gestore GAIA. (...). **Proprio in ossequio ai richiamati Principi comunitari, oltre che ad***

una lettura costituzionalmente orientata al generale Principio di equità, la tassazione "piena" applicata dall'Ente nel caso di specie, è da ritenersi iniqua; e ben può essere il Regolamento comunale disapplicato laddove si riscontri una violazione di legge perché in contrasto con quei Principi.

La pretesa contenuta negli avvisi bonari impugnati, dunque, è da ritenersi illegittima quanto all'applicazione del dato medio applicato (valore normalizzato), oltretutto non condivisibile nell'applicazione piena della quota variabile nel calcolo del quantum preteso. Il ricorso è, quindi, fondato e meritevole di accoglimento nella parte in cui si chiede, in subordine, di ridurre e/o riqualificare l'importo indicato nell'avviso di pagamento ritenendosi congruo ed equo applicare la riduzione prevista del 30% sulla cd. quota variabile».

6. Conclusioni

Rappresentate le considerazioni giuridiche sopra riferite, si può ragionevolmente affermare che - nonostante che il legislatore nazionale abbia accordato ai Comuni una certa discrezionalità in ordine alla regolamentazione del tributo Tari e qualificato come facoltative talune tipologie di riduzioni della relativa misura/importo (per motivi sociali ed umanitarie) - obbligatoria e non facoltativa si rivela la riduzione d'importo per un utilizzo saltuario/stagionale della seconda casa, rispetto all'importo annuale dovuto dai residenti stabili, giacché risulta conseguente all'applicazione del principio di proporzionalità del tributo (non solo ma anche) alla "quantità e qualità dei rifiuti" prodotti e alla minor fruizione da parte del contribuente stagionale del servizio di raccolta (con conseguente minor aggravio di costo per il Comune).

Talché oculatamente - anche nell'ottica di prevenire un contenzioso - si sono comportati quei Comuni che, facendo applicazione "approssimativa" (e non aritmetica) del suddetto criterio di proporzionalità, hanno previsto ed inserito tra le "Riduzioni" (contemplate nel Regolamento applicativo del tributo) quella afferente alle **"a) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo, non superiore a 183 giorni nell'anno solare: riduzione del 30%"**, cioè a dire uno sconto forfettario.

Non pochi, tuttavia, sono ancora quei Comuni che hanno omesso tale previsione, ipotizzando di essere coperti da una presunta facoltatività (insussistente per la fattispecie), in vista di conseguire una quadratura dei bilanci con il concorso/accollo prevalente a carico dei cd. villeggianti non residenti, ipotizzati come "abbienti" a prescindere.

Soluzione tutt'altro che neutrale e disinteressata, in quanto così facendo - i Sindaci e le Giunte - hanno agito, da un lato, nell'ottica di evitare di indisporre i residenti locali (costituiti anche da ricchi proprietari terrieri e non) che, a differenza dei non residenti, strutturano la loro base elettorale; dall'altro, hanno mostrato deliberata indifferenza al fatto realistico che i proprietari di seconde case per l'utilizzo a fini di vacanza e ristoro in località di campagna, mare o montagna (più salutari della stressante città) non sono i supposti "abbienti", insensibili alla "tosatura", ma sono, per la massima parte, costituiti da pensionati che hanno acquistato la casa vacanza in questo o quel Comune utilizzando il Trattamento di fine rapporto maturato a fine lavoro nelle aziende o amministrazioni cittadine, in cui mantengono la residenza.

Peraltro, poiché nel Comune di residenza vi permangono oltre i canonici sei mesi (183 gg.), quest'ultimi corrispondono all'amministrazione locale una Tari piena (per l'intero anno). Assoggettarli ad una Tari piena (per l'intero anno) anche nel Comune in cui essi permangono per i limitati periodi di vacanza (cumulativamente inferiori ai 183 gg.), significa assoggettarli ad un "raddoppio" del tributo Tari (cioè, in ragione di 12 mesi per il Comune di residenza + 12 mesi per il Comune in cui insiste la seconda casa per le vacanze), quasi ipotizzando in capo a loro il dono dell'ubiquità, quando la potenziale ed effettiva produzione di rifiuti è pari a soli 12 mesi (e non a 24).

Quei Comuni che non hanno contemplato tale fattispecie nell'ambito delle riduzioni forfettarie meritano, pertanto, di rimanere esposti – se non altro per mere ragioni di principio – a vertenze giudiziarie afferenti alla lacuna del proprio Regolamento al riguardo, vertenze per attivare le quali, si ricorda ai contribuenti, che l'organo competente a dibatterle, in primo grado, è il TAR, non già la Commissione tributaria provinciale (CTP). Giacché – secondo un orientamento giurisprudenziale condiviso da talune di esse – le CTP verserebbero in situazione di incompetenza (e i ricorsi dei contribuenti verrebbero respinti per cd. “difetto di giurisdizione”), in quanto *«le controversie aventi ad oggetto provvedimenti comunali con cui, in via autoritativa o nell'esercizio dei poteri discrezionali, è fissata la tariffa per la Tarsu (o Tari) ed esercitato il relativo potere regolamentare, rientrano nella giurisdizione del Tribunale amministrativo, Tar»* (così Tar Campania n. 3173/2009, Cass. Civ., sez. un., 1 marzo 2002, n. 3030; TAR Toscana, sez. I, 18 aprile 2000, n. 710).

Mario Meucci - Giuslavorista

Roma 22 novembre 2019