



34298/21

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**QUINTA SEZIONE CIVILE**

Composta da

Oggetto: TARI

Domenico Chindemi · Presidente -  
 Oronzo De Masi · Consigliere Rel. -  
 Liberato Paolitto · Consigliere -  
 Milena Balsamo · Consigliere -  
 Rita Russo · Consigliere -

Oggetto  
 R.G.N. 22534/2018  
 Cron. 34298  
 Ud. - 23/09/2021

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

5198  
2021

sul ricorso iscritto al n. 22534/2018 R.G. proposto da

(omissis) s.p.a., rappresentato e difeso dall'Avv. (omissis)  
 (omissis) con domicilio eletto in (omissis) presso  
 lo studio (Avv. (omissis) ), giusta procura speciale a margine del  
 ricorso;

COTC

**- ricorrente -**

**Contro**

Comune di Nola, rappresentato e difeso dall'Avv. (omissis)  
 con domicilio eletto in (omissis) presso lo

studio dell'Avv. (omissis) giusta procura speciale in calce al  
centroricorso;

**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. 1217/14/2018 della Commissione tributaria  
regionale della Campania, depositata in data 8/02/2018.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23 settembre  
2021 dal Consigliere Oronzo de Masi;

### **RITENUTO CHE**

Con sentenza n. 1217/14/2018, depositata in data 8/2/2018, non  
notificata, la Commissione Tributaria Regionale della Campania  
accoglieva l'appello proposto dal Comune di Nola avverso la sentenza  
n. 12698/2016 della Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, ed  
in riforma della prima decisione rigettava l'originario ricorso di  
(omissis) s.p.a., con compensazione delle spese di lite.

Il giudizio aveva ad oggetto l'impugnazione dell'avviso di  
pagamento con cui il Comune richiedeva alla società contribuente,  
avente sede all'interno dell'Interporto di Nola, il versamento della TARI  
per l'anno di imposta 2015.

La CTR rilevava che l'ente impositore aveva documentato di aver  
svolto il servizio lungo tutte le vie pubbliche di collegamento  
all'Interporto, sino all'ingresso della struttura commerciale che  
costituiva un'area di proprietà privata, ed escluso la sussistenza dei  
presupposti per l'applicazione delle riduzioni tariffarie di cui ai commi  
656 e 657 dell'art. 1, I. n. 147 del 2013, stante anche l'inapplicabilità  
della transazione stipulata in passato tra le parti per le annualità  
2006/2009, per mancato assolvimento dell'onere probatorio gravante  
sul contribuente.

Avverso la sentenza di appello (omissis) s.p.a. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a otto motivi, cui il Comune impositore resiste con controricorso.

La ricorrente ha depositato memoria ex art. 380 bis c.p.c..

### **CONSIDERATO CHE**

Con il primo motivo la società contribuente deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 641, 656 e 657, I. n. 147 del 2013, dell'art. 14, d.l. n. 201 del 2011, conv. dalla I. n. 214 del 2011, dell'art. 59, d.lgs. n. 507 del 1993 e del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché violazione delle delibere di G. C. n. 72/2014 2 e 75/2013, della delibera commissariale n. 90/1994, della delibera consiliare n. 66/98, della determina dirigenziale del 18-5-2010, nonché eccesso di potere, contrasto con precedenti, contraddittorietà, illogicità e sviamento, in relazione all'art. 360, comma primo, nn. 3, 4 e 5 c.p.c., avendo la CTR erroneamente ritenuto la inapplicabilità delle riduzioni tariffarie previste dalla normativa in tema di Tari, pur risultando accertato in fatto che la società affidataria del servizio comunale non avesse mai effettuato alcuna attività di raccolta dei rifiuti nell'area interportuale, al di fuori delle strade di collegamento, come provato anche dal corrispettivo annuale pattuito nel capitolato di appalto avente ad oggetto l'affidamento del servizio.

Con i motivi che vanno dal secondo all'ottavo, la ricorrente ripropone, nella sostanza, gli stessi vizi al fine di evidenziare, tra l'altro, che le modalità di espletamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani erano rimaste immutate rispetto alle annualità precedenti 2006/2009, le quali avevano dato luogo ad analogo contenzioso definito con accordo transattivo che prevedeva il pagamento di una tariffa TARSU ridotta al 15% di quella ordinaria. La ricorrente, altresì, richiama

numerose decisioni di giudici tributari favorevoli alla tesi della contribuente, sottolineando che se è vero che il servizio è stato istituito, è altrettanto vero che esso, pacificamente, non viene effettuato nelle aree interportuali, con conseguente diritto alla riduzione della tariffa.

3. con la memoria, depositata ex art. 380 bis c.p.c., la ricorrente ha poi dedotto la sussistenza di precedenti pronunzie, relative alla Tari, favorevoli alla tesi sostenuta dalla contribuente.

Va, preliminarmente, rigettata l'eccezione di inammissibilità dei motivi formulata nel controricorso atteso che le censure attengono non alla valutazione del materiale probatorio acquisito agli atti di causa, attività indubbiamente riservata al giudice di merito e sindacabile nei ristretti limiti del "nuovo" art. 360, comma primo, n. 5, c.p.c., ma piuttosto alla corretta individuazione delle condizioni che, a termini di legge, danno diritto a deroghe o riduzioni tariffarie, tema al quale si ricollega a quello dell'onere della prova a carico del contribuente.

I motivi di ricorso, esaminati sotto il profilo della dedotta violazione dell'art. 1, commi 656 e 657, l. n. 147 del 2013, meritano accoglimento nei termini appresso enunciati.

Ritiene il Collegio di dare continuità, condividendolo, all'indirizzo giurisprudenziale formatosi sulla questione oggetto di causa (Cass. n. 19767/2020; n. 17334/2020; n. 14907/2020; n. 15323/2021).

Com'è noto, la Tassa sui rifiuti (TARI) oggetto di causa ha sostituito, a decorrere dal 10 gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti ai Comuni dai cittadini, enti ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti conservandone, peraltro, la medesima natura tributaria e questa Corte ha più volte affermato che alla TARI sono estensibili gli orientamenti di legittimità formati per i tributi omologhi che l'hanno preceduta, quali la TARSU e la TIA (tra le altre, Cass. n. 22130/2017; n. 1963/2018; n. 12979/2019).

Si è ormai consolidato l'orientamento interpretativo secondo cui "In tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, sulla base degli artt. 62 e 64 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, i Comuni devono istituire una apposita tassa annuale su base tariffaria che viene a gravare su chiunque occupi o conduca i locali, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui i servizi sono istituiti. Tale tassa è dovuta indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio, salva l'autorizzazione dell'ente impositore allo smaltimento dei rifiuti secondo altre modalità, purché il servizio sia istituito e sussista la possibilità della utilizzazione, ma ciò non significa che, per ogni esercizio di imposizione annuale, la tassa è dovuta solo se il servizio sia stato esercitato dall'ente impositore in modo regolare, e così da consentire al singolo utente di usufruirne pienamente (Vedi Cass. n. 18022 del 2013; n. 14541 del 2015; n. 1963 e n. 11451 del 2018; n. 26183 del 2019).

La tassa, quindi, è dovuta indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio di smaltimento dei rifiuti, in quanto la ragione istitutiva del relativo prelievo sta nel porre le amministrazioni locali nelle condizioni di soddisfare interessi generali della collettività, piuttosto che nel fornire, secondo una logica commutativa, prestazioni riferibili a singoli utenti, e che pertanto l'omesso svolgimento, da parte del Comune, del servizio di raccolta - sebbene istituito ed attivato - nella zona ove è ubicato l'immobile a disposizione dell'utente comporta non già l'esenzione dalla tassa, bensì la conseguenza che il tributo è dovuto ma in misura ridotta.

Ed anche la TARI è un tributo che il singolo soggetto è tenuto a versare in relazione all'espletamento da parte dell'ente pubblico di un servizio nei confronti della collettività che da tale servizio riceve un beneficio, e non già in relazione a prestazioni fornite ai singoli utenti, per cui "sarebbe (...) contrario al sistema di determinazione del tributo

pretendere di condizionare il pagamento al rilievo concreto delle condizioni di fruibilità che del resto, per loro natura, oltre ad essere di difficile identificazione mal si prestano a una valutazione economica idonea a garantire una esatta ripartizione fra gli utenti del costo di gestione." (Cass. n. 21508/2005).

I criteri di ripartizione del prelievo tributario, in relazione al servizio di smaltimento dei rifiuti, non sono collegati al concreto utilizzo, bensì a quello di fruizione potenziale desunta da indici meramente presuntivi, quali l'occupazione e detenzione di locali ed aree, che tengono conto della quantità e qualità che, ordinariamente, in essi possono essere prodotti.

La rigidità di tale criterio impositivo è temperata dal legislatore introducendo ipotesi di esclusione e di riduzione, riduzioni che a loro volta si distinguono in obbligatorie, i cui presupposti sono già fissati dalla legge, e facoltative, spettanti solo se previste dal regolamento comunale e secondo le modalità ivi determinate.

Ciò detto, ai sensi dell'art. 1, comma 641, I. n. 147 del 2013, la TARI è dovuta, per la disponibilità dell'area produttrice di rifiuti e, dunque, unicamente per il fatto di occupare o detenere locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, mentre sono previste dai commi successivi deroghe, riduzioni di tariffe ed agevolazioni che operano in base a diversi presupposti di fatto e di diritto, di cui è onere del contribuente dedurre e provare la relativa sussistenza per vincere la presunzione di produttività di rifiuti posta dal citato comma 641.

Va ribadito, a tal proposito, il principio per cui "In materia di imposta sui rifiuti (TARI), pur operando il principio secondo cui è l'Amministrazione a dover fornire la prova della fonte dell'obbligazione tributaria, grava sul contribuente l'onere di provare la sussistenza delle condizioni per beneficiare del diritto ad ottenere una riduzione della superficie tassabile o, addirittura, l'esenzione costituendo questa

un'eccezione alla regola del pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale (Cass. n. 22130/2017 e n. 12979/2019).

In materia di riduzioni TARI rilevano i commi 656 e 657 dell'art. 1 della legge citata, che costituiscono una migliore specificazione delle riduzioni di tariffa già previste per la TARSU dall'art. 59, commi sesto e quarto, d.lgs. n. 507 del 1993.

Ai sensi del citato comma 656: "La TARI è dovuta nella misura massima del 20 per cento della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente."

Ai sensi del successivo comma 657: "Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita."

Questa Corte ha avuto modo di evidenziare che si tratta di riduzioni cd. tecniche, destinate a regolare situazioni in cui si realizza una contrazione del servizio, e quindi dei costi per il suo espletamento, per motivi oggettivi ed a favore di una pluralità indistinta e generalizzata di utenti, i cui presupposti operativi sono dettagliatamente disciplinati dalla legge.

In altri termini, si tratta di una previsione normativa precisa ed incondizionata, sia delle condizioni di operatività che di una misura massima della tariffa applicabile, rispettivamente 20% e 40%, graduabile in ribasso, la quale consente di affermare che tali riduzioni

siano obbligatorie e che, al verificarsi delle indicate situazioni oggettive che vanno ad incidere sul presupposto impositivo, spettino *ope legis*, a prescindere cioè da una loro previsione nel regolamento comunale, come si evince del resto dall'utilizzo dell'espressione "la TARI è dovuta".

Per gli stessi motivi, non essendo collegate alla peculiarità di situazioni soggettive, le stesse vanno riconosciute senza la necessità di una specifica e preventiva domanda che contenga l'indicazione delle condizioni per fruirne, incumbendo sul contribuente il solo onere di provarne i presupposti normativi.

Diverso è invece il regime delle riduzioni o esenzioni di natura agevolativa, previste dai commi 659 e 660 dell'art. 1, I. n. 147 del 2013, le quali, innanzitutto, sono meramente eventuali e quindi subordinate ad una esplicita previsione del regolamento comunale, che ne condiziona l'*an*, la disciplina di dettaglio ed il quantum, tutti elementi non predeterminati dalla legge che, appunto, ne prevede la possibilità di introduzione.

Inoltre, operando in conseguenza di specifiche condizioni non altrimenti conoscibili dall'ente, in quanto collegate alle posizioni peculiari dei singoli utenti che si vengono a trovare nella situazione per poterne fruire, il riconoscimento del diritto a tali agevolazioni, oltre che ai medesimi oneri probatori esposti in precedenza, è subordinato alla ulteriore condizione della presentazione di una preventiva domanda del contribuente, corredata della documentazione giustificativa.

Per quanto concerne la riduzione del 40% di cui al citato comma 657, essa spetta per il solo fatto che il servizio di raccolta, pur debitamente istituito e attivato nel perimetro comunale, non venga poi concretamente svolto in una determinata zona del territorio comunale, purché tale zona sia di significativa estensione.

Come la Corte ha già evidenziato, per zona non può che intendersi un ambito territoriale ove sia ragionevole configurare un omesso servizio, un'area quindi di considerevole estensione che, in mancanza di espresse indicazioni del regolamento comunale, sarà compito del giudice di merito individuare, ponendone come elemento costitutivo e qualificante che la stessa abbia dimensioni tali per cui l'assenza di raccolta renda di fatto impossibile la fruizione del servizio tanto da richiedere interventi sostitutivi.

Ai fini qui considerati, pertanto, la nozione di zona non potrà coincidere con le usuali estensioni dei parchi residenziali o dei condomini privati, ove la contenuta distanza dal punto di raccolta più vicino arreca al più una mera difficoltà di accesso al servizio, mentre non rileva che tale zona sia pubblica o privata, non essendo di per sé la natura pubblica della zona su cui insistono i locali o le aree soggette a tassazione un presupposto costitutivo dell'istituzione del servizio, salvo che eventuali limitazioni di accesso non ne impediscano di fatto l'espletamento.

Irrilevante è anche la sussistenza di una ipotesi di inadempimento contrattuale o extracontrattuale, e quindi di un elemento soggettivo (colpa contrattuale o extracontrattuale) che renda la mancata erogazione soggettivamente imputabile all'amministrazione comunale.

La riduzione tariffaria di cui si discute non opera quale risarcimento del danno da mancata raccolta dei rifiuti, né quale sanzione per l'amministrazione comunale inadempiente, ma è volta a temperare il carico dell'imposizione, entro la percentuale massima già individuata dalla norma, equilibrando l'ammontare della tassa comunque pretendibile, che nella misura ordinaria tiene conto dei costi generali del servizio completo svolto nell'area municipale, con i costi che il singolo utente è tenuto presumibilmente a sostenere per far fronte alla mancata raccolta, laddove il Comune non assicuri in un ambito

territoriale della zona perimetrata l'intero ciclo di smaltimento, ma lo garantisca solo in parte.

Il legislatore, nella sua insindacabile, e nella specie ragionevole, discrezionalità, ha ritenuto dunque che nelle aree del territorio comunale ove, a prescindere dalle ragioni, il servizio di raccolta non venga effettuato il tributo possa essere preteso nella misura massima del 40% della tariffa ordinaria.

La norma prevede poi che la percentuale di riduzione venga rapportata alla distanza dal punto di raccolta più vicino, presupponendo quindi che il servizio venga svolto, ma non nella zona ove è allocato il bene oggetto di imposizione, e adeguando la riduzione al peso economico della carenza, parametrato in termini chilometrici.

Anche in tal caso, in mancanza di esplicite indicazioni del regolamento comunale, sarà compito del giudice di merito, incombando comunque sul contribuente l'onere di allegare, dedurre e provare la sussistenza dei presupposti per beneficiare di una maggiore riduzione, graduare ulteriormente la percentuale di riduzione applicabile, tenendo conto di circostanze di fatto quali l'ubicazione dei locali o aree oggetto di tassazione all'interno della zona e la loro distanza dal più vicino punto di raccolta.

In assenza di una richiesta specifica in tal senso o di una prova dei presupposti per applicare la ulteriore graduazione, resta fermo che la riduzione dovrà essere applicata nella misura prevista dalla norma, e che quindi la TARI sarà dovuta in misura pari al 40% della tariffa intera applicabile.

La riduzione ulteriore al 20%, e mai esonero totale, è prevista invece dal comma 656 nei casi in cui il servizio non venga svolto del tutto o venga svolto in una situazione patologica di grave disfunzione per difformità dalla disciplina regolamentare, o venga

temporaneamente sospeso per motivi sindacali ovvero per imprevedibili impedimenti organizzativi.

Nella fattispecie in esame risulta in punto di fatto incontestato, e quindi non necessita di ulteriore accertamento, che il Comune di Nola abbia istituito ed espletato regolarmente il servizio di raccolta lungo le strade di collegamento alla zona dell' (omissis) , sino ai punti di accesso, ma non anche all'interno di essa, ove il servizio viene espletato da una società privata.

E' altresì pacifico che l' (omissis) insiste su di una area privata, con libero accesso, di vastissime dimensioni, pari a circa 3 milioni di mq. con all'interno oltre 24 km di strade e viadotti, adibita ad insediamenti commerciali, riconducibile senza necessità di ulteriore verifica al concetto di "zona" di cui al citato comma 657, sicché la sopra indicata modalità di espletamento del servizio determina, di fatto, l'impossibilità per le aziende che operano all'interno dell'area interportuale di fruire di un servizio di raccolta sino alla prossimità delle strutture, con la conseguente necessità di sopperire a tale carenza mediante il ricorso ad un servizio sostitutivo privato.

Il mancato svolgimento del servizio di raccolta nell'area, nell'irrelevanza delle ragioni da cui è determinato, va, pertanto, sussunto nella fattispecie prevista dal comma 657 dell'art. 1 della l. n. 147 del 2013, che dà diritto ad una riduzione quanto meno sino al 40%, o nella misura inferiore da determinarsi in relazione alla distanza della contribuente dal più vicino punto di raccolta comunale.

Non v'è dubbio che uno dei parametri di misura della qualità del servizio è rappresentato proprio dalla distanza della postazione di raccolta in cui si vanno a conferire i rifiuti, sovente elemento di conflitto fra utente e gestore del servizio.

La CTR campana non ha fatto corretta applicazione dei principi di cui sopra, avendo ritenuto inapplicabile la suddetta riduzione in quanto

il Comune di Nola ha dimostrato di aver regolarmente effettuato il servizio di raccolta, atteso che "la strada di collegamento verso l'interporto è interessata dalla rimozione dei rifiuti con il sistema <<porta a porta>>", ed in quanto la società appellata non ha fornito alcuna prova dell'inadempimento del Comune di Nola nello smaltimento dei rifiuti e neanche dello svolgimento in proprio della raccolta", così erroneamente ricollegando il riconoscimento del diritto alla riduzione all'assolvimento dell'onere della prova, incombente sul contribuente, della inadempimento del Comune di Nola.

Per la concreta determinazione della riduzione è necessaria la rimessione della causa al giudice di merito, prevedendo la norma una riduzione in misura non fissa, ma variabile in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona di fatto servita, ed in misura comunque non superiore al 40% di quella ordinaria, accertamento che spetterà al giudice del rinvio effettuare.

La sentenza impugnata, in conclusione, va cassata e la causa rinviata, per un nuovo esame, alla CTR della Campania, in diversa composizione, che provvederà anche alla regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

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

La Corte, accoglie il ricorso nei termini di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese, alla CTR della Campania, in diversa composizione.

Così deciso, in Roma, il 23 settembre 2021, mediate collegamento da remoto.

**DEPOSITATO IN CANCELLERIA**



oggi, **15 NOV 2021**  
IL CANCELLIERE ESPERTO  
Paola Diamanti

Il Presidente

(Dott. Domenico Chindemi)