

Pubblicato il 15/07/2025

N. 01236/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00943/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 943 del 2023, proposto da Interparking Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Jolanda Noli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio Comunale del Comune di Venezia, n. 71/2022, pubblicata all'albo pretorio dal 23 dicembre 2022 al 14 gennaio 2023, con la quale: 1) si è preso atto del Piano Finanziario 2023 del Comune di Venezia per il servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'allegato A – PEF 2023, parte integrante della delibera; 2) è stato, conseguentemente, approvato il gettito TARI previsto per il 2023 e le relative tariffe per categoria di appartenenza,

nonché di tutti gli atti richiamati, ivi compreso l'allegato A – PEF 2023, precedenti, successivi e/o comunque connessi con quello impugnato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2025 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente agisce in giudizio in qualità di soggetto gestore di un'autorimessa multipiano e di un parcheggio esterno non custodito, entrambi ubicati presso l'Isola Nuova del Tronchetto a Venezia.

2. Il Comune di Venezia, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 23 dicembre 2022, ha approvato il Piano Economico Finanziario (PEF) per la gestione dei rifiuti urbani e ha fissato la TARI (tassa rifiuti per i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento o recupero dei rifiuti urbani) per l'anno 2023. In particolare, alla categoria “autorimesse” è stato applicato un coefficiente che ha determinato una tariffa pari a € 4,81/mq, calcolata con metodo presuntivo.

3. Con ricorso straordinario al Capo dello Stato, successivamente trasposto nella presente sede giurisdizionale, la ricorrente ha chiesto l'annullamento della menzionata delibera consiliare, deducendo i seguenti motivi:

3.1. *Violazione dell'art. 1, commi 667 e 668, della legge n. 147/2013, dell'art. 3, punto 3, dell'Allegato n. 1 al d.P.R. n. 158/1999; adozione del sistema di misurazione presuntivo in luogo di quello puntuale alla luce anche di quanto disposto con il D.M. Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare.*

La ricorrente contesta l'adozione del metodo presuntivo, in luogo di quello c.d. puntuale, per la determinazione delle somme dovute per lo smaltimento dei rifiuti, ritenendolo sproporzionato rispetto all'effettiva produzione di

rifiuti del proprio sito, non giustificato da alcuna istruttoria e non supportato da un'adeguata motivazione. Difatti sono state presentate al Comune sia una perizia tecnica (riferita all'anno 2013), da cui risulta una produzione media di rifiuti *in loco* molto inferiore rispetto a quella presunta dal Comune, sia numerose perizie di raffronto rispetto alla TARI applicata da altri Comuni alle autorimesse e, comunque, dal combinato disposto degli artt. 3 e 6 del d.P.R. n. 158/1999 si desume la preferenza per il criterio della misurazione in base all'effettivo quantitativo dei rifiuti prodotti, ammettendosi il metodo presuntivo solo come soluzione residuale e pur sempre motivata.

In definitiva, a detta della ricorrente, applicando il metodo puntuale, la produzione media stimata si attesta su un coefficiente pari/inferiore a 0,3 kg/mq/anno, sicché l'importo della TARI per l'anno 2023 dovrebbe essere notevolmente ridotto.

3.2. Eccesso di poter per difetto di istruttoria e di motivazione, nonché per disparità di trattamento e illogicità.

L'Amministrazione resistente non ha indicato in motivazione le ragioni della scelta del metodo presuntivo, non essendo sufficiente al riguardo il mero richiamo alla normativa nazionale, senza tener conto della specifica realtà produttiva della ricorrente.

4. Il Comune di Venezia, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, sostenendo che la delibera impugnata: A) è conforme al quadro normativo vigente, in quanto adottata secondo il metodo presuntivo di cui all'art. 1, comma 652, l. n. 147/2013; B) ha applicato alla categoria "autorimessa" il coefficiente minimo di produzione potenziale dei rifiuti previsto dall'Allegato 1 delle Tabelle 3b e 4b del d.P.R. n.158/1999, in un'ottica di equità e di prudenza; C) tenuto conto dell'ampia discrezionalità amministrativa nella determinazione dei criteri della TARI, la scelta tra il metodo puntuale o "normalizzato" (comma 651) e quello presuntivo con l'individuazione dei coefficienti (comma 652) non è sindacabile in sede giurisdizionale, salvo manifesta illogicità.

5. In vista della discussione di merito, le parti hanno prodotto memorie conclusive e di replica.

La difesa del Comune ha negato l'esistenza di un obbligo di adottare la misurazione puntuale, osservando che tale metodo è previsto esclusivamente dall'art.1, comma 668, l. n. 147/2013 nell'ambito della c.d. TARIP (tariffa puntuale sui rifiuti), la quale non è un tributo, ma una tariffa corrispettiva attivabile solo dai Comuni dotati di apposita infrastruttura tecnica. La ricorrente, a sua volta, ha depositato un'ulteriore perizia, riferita all'anno 2019, che documenta la quantità di rifiuti mediamente prodotti ogni per metro quadro di superficie nelle aree di parcheggio in questione.

6. All'udienza pubblica del 2 luglio 2025 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Prima di procedere all'esame del ricorso, giova riassumere il quadro normativo di riferimento in materia di determinazione della TARI per le utenze non domestiche.

Secondo l'art. 1, comma 651, l. n. 147/2013, *“Il Comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158”*.

Secondo l'art. 3, d.P.R. n. 158/1999 (*“Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti”*), la tariffa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione;

- ai sensi dell'art. 1, comma 652, l. n. 147/2013, *“Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie*

di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti”.

1.1. I due metodi di calcolo delle tariffe individuati dal legislatore - quello puntuale o “*normalizzato*”, basato sulla quantità effettiva di rifiuti conferiti, e quello presuntivo, basato sulla stima dei rifiuti tendenzialmente producibili dalle singole categorie di uffici e servizi e su coefficienti (K_c e K_d) parametrati alla superficie e alla destinazione d’uso - sono alternativi tra loro, sebbene l’art. 6 del d.P.R. n. 158/1999 preveda, al secondo comma, che: “*Per l’attribuzione della parte variabile della tariffa gli enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze. Gli enti locali non ancora organizzati applicano un sistema presuntivo, prendendo a riferimento per singola tipologia di attività la produzione annua per mq ritenuta congrua nell’ambito degli intervalli indicati nel punto 4.4 dell’allegato 1.2*”.

1.2. Diversa è poi la fattispecie dell’art. 1, comma 668, l. n. 147/2013, a tenore del quale “*I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all’articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l’applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani*”. Tale disposizione consente ai Comuni dotati di apposita infrastruttura di misurazione di adottare una tariffa corrispettiva (TARIP), basata sui rifiuti effettivamente prodotti da ciascuna utenza.

2. Ai fini della determinazione della TARI, Il Comune di Venezia ha adottato per l’anno 2023 il metodo presuntivo, che utilizza dati parametrati alla superficie e alla destinazione d’uso.

Il presente giudizio non attiene all’obbligo del Comune di adottare la TARIP, bensì alla legittimità della scelta di applicare il metodo presuntivo, in assenza di una specifica istruttoria e di una congrua motivazione che ne giustifichi

l'adozione, in luogo di criteri più aderenti alla realtà dell'utenza dell'interessata, quali espressi attraverso il metodo puntuale.

3. Secondo la giurisprudenza europea (Corte di Giustizia UE, Sez. II, 16 luglio 2009, n. 254), il metodo di calcolo della tariffa rifiuti basato *“sulla stima del volume di rifiuti generato dagli utenti di tale servizio e non sul quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto e conferito”*, se da un lato è frutto di discrezionalità tecnica nonché di presunzioni (ossia fondato su una stima delle quantità producibili e non strettamente commisurato alle quantità effettivamente prodotte e conferite), dall'altro lato non deve essere manifestamente sproporzionato e deve tenere conto delle quantità comunque *“producibili”* (anche se non di quelle *“prodotte”*) in termini di natura e volume del rifiuto.

In particolare, la Corte di Giustizia ha affermato che:

- *«la normativa nazionale che preveda, ai fini del finanziamento della gestione e dello smaltimento dei rifiuti urbani, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non sulla base del quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto e conferito non può essere considerata, allo stato attuale del diritto comunitario, in contrasto con l'art. 15, lett. a), della direttiva 2006/12»;*
- *«le competenti autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità per quanto concerne la determinazione delle modalità di calcolo di siffatta tassa»;*
- *«spetta pertanto al giudice a quo accertare, sulla scorta degli elementi di fatto e di diritto che gli sono stati sottoposti, se la tassa sui rifiuti su cui verte la causa principale non comporti che taluni «detentori» ... si facciano carico di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili».*

4. Tanto premesso, i suesposti motivi di ricorso - che possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi - sono fondati in ragione del denunciato difetto di istruttoria e di motivazione che inficia la delibera consiliare impugnata, alla luce delle sentenze del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 81/2025 e n. 1625/2025, rese in relazione a controversie analoghe a quella oggetto del presente giudizio.

Nella sentenza n. 81/2025 è stato conclusivamente affermato «che: a) una volta che il legislatore ha previsto due metodi tra di loro alternativi, la PA deve tenerli in considerazione entrambi senza poter sostanzialmente accordare preferenza ad uno solo di essi negando, parallelamente, l'esistenza dell'altro; b) il potere di scelta tra i due metodi (normalizzato e puntuale) resta saldo in capo alla PA purché quest'ultima giustifichi adeguatamente le ragioni per cui ritiene di optare per un metodo in luogo dell'altro; c) un simile obbligo di motivazione, nella scelta tra i due metodi, assume contorni ancora più stringenti nel momento in cui emergono ... elementi tali da far propendere per una applicazione iniqua e sproporzionata della suddetta tariffa rifiuti per via del metodo normalizzato. Il descritto percorso logico e procedimentale risulta peraltro pienamente conforme a quanto affermato dalla Corte di giustizia UE, nella richiamata decisione n. 254 del 2009, per cui il metodo normalizzato è comunitariamente ammissibile, sì, ma a condizione che non emergano – come nella specie – elementi di sproporzione e di iniquità tali da ritenere preferibile (o quanto meno percorribile anche) il metodo puntuale».

Nella seconda delle pronunce innanzi citate - resa tra le medesime parti del presente giudizio - il Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito quanto segue.

«Nella recente sentenza di questa Sezione V, 7 gennaio 2025, n. 81 (relativa ad un caso analogo al presente) ... si è affermato, in base alla citata decisione della CGUE, interpretativa dell'art. 15, lett. a), della direttiva 2006/12, che “se da un lato è ammissibile e compatibile con il diritto UE anche il metodo “normalizzato” (basato su stime e presunzioni), dall'altro lato in presenza di indici di manifesta sproporzione ed iniquità (circa le tariffe calcolate con metodo normalizzato) occorre ripiegare su metodi diversamente basati sulle quantità di rifiuti effettivamente producibili (metodo puntuale)”.

... L'applicazione di siffatto principio di diritto comporta che, pur godendo le amministrazioni di ampia discrezionalità nella scelta del metodo tariffario applicabile - rientrando nella facoltà dell'ente comunale dare applicazione al metodo normalizzato (applicazione della tariffa sulla base di parametri predeterminati dal legislatore) oppure al metodo puntuale (applicazione della tariffa sulla base di una valutazione quantitativa dei rifiuti effettivamente conferiti) - “una simile ampia facoltà discrezionale, soprattutto in

presenza di indici di sproporzione quali quelli evidenziati dalla difesa di parte appellante nelle proprie perizie, non può tuttavia tradursi in un sostanziale azzeramento del significato e della portata giuridica della disposizione di cui al comma 652 (metodo puntuale basato sulle quantità effettive di rifiuti prodotti)” (così testualmente Cons. Stato, V, n.81/2025 cit. la cui motivazione sul punto – alla quale va fatto rinvio anche ai sensi dell’art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a. – prosegue osservando, tra l’altro, che “[...] attribuire all’amministrazione il potere insindacabile di scelta di un metodo rispetto all’altro senza motivarne le ragioni, soprattutto in presenza di puntuali analisi quali quelle prodotte nella specie dalla difesa di parte appellante, implicherebbe ... l’elisione integrale del significato e dunque della portata positiva della norma medesima. Pertanto le amministrazioni debbono avere ben presente di avere due opzioni metodologiche (da scegliere “in alternativa”) e che la scelta dell’una rispetto all’altra, proprio per garantire la tenuta positiva e dunque l’effettività della norma (in particolare quella di cui al comma 652), deve essere il frutto di adeguata ponderazione che induca la PA a scegliere uno dei due modelli non solo per ragioni di “opportunità organizzativa” (cui il privato deve restare indifferente) ma anche per le ricadute in termini pratici ed economici nei confronti degli utenti”).

... Le delibere consiliari impugnate nel presente giudizio si limitano, come detto, a richiamare la normativa applicabile e a dare conto dei criteri di scelta dei coefficienti correttivi per l’applicazione del metodo presuntivo alle diverse categorie di utenze non domestiche, ma non contengono alcuna motivazione in merito alla scelta di quest’ultimo metodo, né in merito all’equità delle ricadute economiche per gli utenti in relazione al principio “chi inquina paga”, pur essendo stata rappresentata dalla stessa Interparking Italia - per le annualità precedenti (alle quali gli atti impugnati espressamente rimandano), anche mediante ricorso al giudice civile ordinario e al giudice tributario, oltre che in interlocuzioni con l’amministrazione comunale - la grave sproporzione della tariffa applicata alla categoria “autorimesse” calcolata col metodo presuntivo rispetto all’applicazione del sistema di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti».

5. Tenuto conto dell’esposto orientamento del Consiglio di Stato, cui il Collegio ritiene di doversi conformare, l’impugnata delibera consiliare n. 71/2022 è illegittima innanzi tutto perché:

A) ha recepito in via generale i dati del Piano Economico Finanziario 2023, in assenza di una valutazione specifica sull'effettiva attitudine alla produzione di rifiuti della ricorrente, che gestisce un'attività (autorimessa e parcheggio) notoriamente a basso tasso di antropizzazione;

B) ha applicato il coefficiente Kc tabellare previsto dal d.P.R. n. 158/1999 (categoria 3, "*autorimesse*"), senza confrontarsi con le proiezioni e i dati tecnici forniti dalla controparte né verificare l'esistenza di margini per una modulazione o rideterminazione dell'importo dovuto;

C) ha omesso del tutto di motivare la ragione dell'adozione del metodo presuntivo, senza considerare la possibilità di impiegare criteri analitici, più aderenti alla realtà e al principio "*chi inquina paga*" (sull'obbligo di motivazione di atti generali quali l'impugnata delibera consiliare, si veda, in particolare Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2024, n. 7719, richiamata da Cons. Stato n. 81/2025 cit.).

6. Inoltre la ricorrente in data 18 maggio 2025, ha depositato una perizia asseverata ove, sulla base di una campagna di rilevamento e pesatura dei rifiuti prodotti effettuata *in loco* nell'anno 2019, si attesta una produzione effettiva di rifiuti pari a 139,84 kg. Tale perizia, ad avviso del Collegio, offre utili argomenti di prova anche ai fini dell'accertamento della produzione di rifiuti per l'anno 2023 ed è utilizzabile nel presente giudizio. Infatti, il Comune non ha contestato che l'attività esercitata dalla ricorrente – consistente in autorimessa e parcheggio pubblico presso l'Isola del Tronchetto – sia rimasta sostanzialmente invariata nel corso degli anni. Parimenti, non risulta che siano intervenute modifiche rilevanti nei flussi di traffico, nei servizi offerti o nella modalità di utilizzo delle superfici, tali da incidere in modo significativo sull'attitudine alla produzione di rifiuti.

Ebbene, sulla base del dato misurato (139,84 kg) e rapportandolo alla superficie tassabile (pari a 57.586 mq), la ricorrente ha ricavato un coefficiente tecnico specifico di produzione pari a 0,88 kg/mq/anno, ritenuto rappresentativo dell'intera attività, tenuto conto della stabilità nel tempo della

sua organizzazione e destinazione funzionale. Applicando tale coefficiente alla superficie assoggettata a TARI, risulta una produzione teorica annua stimata in 50.675,68 kg. A fronte di questo dato tecnico puntuale, il Comune ha applicato, per l'anno 2023, un coefficiente presuntivo di produzione (Kd) pari a 4,5 kg/mq/anno, come dichiarato a pag. 6 della propria memoria difensiva, senza tuttavia effettuare alcuna istruttoria o valutazione individualizzata della specifica situazione dell'utenza.

Risulta, quindi, un'imposizione sovrastimata, fondata su un parametro presuntivo di produzione di rifiuti superiore di oltre cinque volte rispetto a quello effettivamente rilevato, mentre il Comune di Venezia, in replica ai dati esposti nelle perizie prodotte da controparte, si è limitato a rivendicare la legittimità dell'applicazione del coefficiente tariffario medio standard ($Kd = 4,5$), senza fornire, però, alcuna motivazione in merito alla mancata considerazione delle peculiarità dell'utenza in questione, né alcuna spiegazione tecnica dell'inattendibilità dei dati forniti da controparte.

7. Ancor meno condivisibile la difesa del Comune incentrata sulla propria ampia discrezionalità nella determinazione della TARI, perché l'attività impositiva deve comunque risultare conforme ai canoni di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza, in relazione alla concreta capacità dell'utenza di produrre rifiuti, quale presupposto impositivo della TARI.

Ne discende l'obbligo per l'Amministrazione di svolgere un'adeguata attività istruttoria, anche mediante il confronto con i dati forniti dagli interessati.

8. Tenuto conto di quanto precede, la delibera consiliare impugnata risulta illegittima per difetto di istruttoria e di motivazione.

9. In definitiva il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento della delibera consiliare impugnata.

Per l'effetto, il Comune di Venezia è tenuto a rinnovare, ora per allora, il procedimento di approvazione della TARI per l'anno 2023 nei confronti della ricorrente, tenendo conto di quanto affermato nella presente pronuncia.

10. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite, atteso che le complesse questioni trattate sono state affrontate e risolte dalla giurisprudenza soltanto in epoca successiva all'adozione del provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla la deliberazione del Consiglio Comunale di Venezia n. 71 del /2022 nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Andrea De Col, Primo Referendario, Estensore

Giampaolo De Piazzì, Referendario

L'ESTENSORE
Andrea De Col

IL PRESIDENTE
Carlo Polidori

IL SEGRETARIO