



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del PIEMONTE Sezione 2, riunita in udienza il 23/02/2026 alle ore 09:30 con la seguente composizione collegiale:

PASSERO GIULIANA, Presidente

POZZO ELVIRA, Relatore

MICHELONE FABIO, Giudice

in data 23/02/2026 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- sull'appello n. 388/2025 depositato il 16/04/2025

proposto da

Ricorrente_1 - CF_Ricorrente_1

Difeso da

Ricorrente_1 - CF_Ricorrente_1

ed elettivamente domiciliato presso Email_1

contro

Comune di Torino - C.so Racconigi 49 10100 Torino TO

Difeso da

Difensore_2 - CF_Difensore_1

Difensore_3 - CF_Difensore_2

ed elettivamente domiciliato presso Email_2

Societa' Riscossioni Spa Siglabile Soris Spa - 09000640012

elettivamente domiciliato presso Via Vigone 80 10139 Torino TO

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- pronuncia sentenza n. 1436/2024 emessa dalla Corte di Giustizia Tributaria Primo grado TORINO sez. 2 e pubblicata il 09/12/2024

Atti impositivi:

- INVITO AL PAGAMENTO n. A624050002576 TARI 2024

a seguito di discussione in pubblica udienza e visto il dispositivo n. 190/2026 depositato il 02/03/2026

Richieste delle parti:

le parti illustrano i rispettivi atti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La contribuente presenta appello avverso la sentenza n. 1436/2024 della Corte di giustizia di primo grado di Torino. Nel ricorso introduttivo la contribuente aveva impugnato l'avviso di pagamento n. A624050002576 notificato via P.e.c. da S.O.R.IS. s.p.a in data 06.03.2024, relativo all'acconto tassa rifiuti dell'anno 2024 ed inerente ai locali in Torino, Indirizzo_1, condotti in locazione ed utilizzati a studio professionale.

Chiedeva l'annullamento dell'atto perché contenenti l'indicazione di una errata categoria e, di conseguenza, errata applicazione delle aliquote, avendo la Città di Torino omissivo di recepire l'art. 58-quinquies del D.L. n.124 del 2019 convertito, con modificazioni, dalla Legge 19.12.2019 n.157 e che ha modificato il D.P.R. 27 aprile N.158/99. Tale norma ha scorporato la categoria "studi professionali" dagli "uffici in genere" accorpandoli invece alla categoria "banche ed istituti di credito e studi professionali". Se il comune avesse applicato tale normativa le tariffe sarebbero state di molto inferiori a quelle applicate fin dal 2020. Il comune invece, in base al proprio regolamento ha applicato, in alternativa ai criteri determinati con il DPR 158/99, un sistema di rilevazione della produzione quali-quantitativa dei rifiuti che ha portato ad individuare specifiche categorie di utenze domestiche e non domestiche, alle quali corrisponderebbero specifici coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti, indipendentemente dai parametri previsti dal suddetto DPR n.158/99. Il ricorso veniva respinto.

Ora la contribuente presenta appello per i seguenti motivi:

1 Illegittimità della delibera del Consiglio comunale n. 193/2023 e sua necessaria disapplicazione. Arbitrarietà della determinazione dei coefficienti Kc e Kd per gli studi professionali.

La sentenza si limita a recepire gli argomenti del comune senza i necessari approfondimenti. Il decreto 158/99 è il Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani in base a cui, dopo le modifiche sopra ricordate, riporta per gli studi professionali il coefficiente KC a 0,55 - 0,61 ed il coefficiente KD a 4,50 -5,03. Tale decreto però deve sottostare alla legge 147/2013 commi 651 e 652 con i quali si lasciavano due alternative ai comuni: metodo "puntuale" e metodo semplificato che poteva anche superare i minimi ed i massimi dei suddetti coefficienti del 50%. La deliberazione del Consiglio comunale 17 aprile 2023 n. 193, che approva il regolamento, utilizza il primo metodo "puntuale" approvando un proprio Kc ed un proprio Kd. E' evidente che il Comune ha utilizzato sia per il Kc che per il Kd un terzo criterio – del tutto sconosciuto alla legge – che si ispira al criterio semplificato di cui al terzo periodo del citato comma 652 ma che non ne rispetta i limiti. In ogni caso, emerge con evidenza che il Comune non ha applicato il principio comunitario del "chi inquina paga", perché i dati che aveva a disposizione il comune non erano applicabili per il 2023 e successivi, in quanto vi sono state delle variazioni nella produzione dei rifiuti. L'Amministrazione quindi ha arbitrariamente previsto per gli studi professionali un Kc di 1,74 ed un Kd 14,23 molto superiori di quanto sarebbero applicando il metodo semplificato. L'ARERA il 31 ottobre 2019 con delibera 433 ed il 3 agosto 2021 con delibera 363/2021/R/RIF è intervenuta su questo argomento sostenendo che il KC (0,61) ed il Kd (5,03) del dpr 158/99 erano vincolanti. La delibera comunale è illegittima e va disapplicata.

2 Totale assenza di motivazione in ordine alle modalità con le quali i coefficienti Kc e Kd hanno inciso sulla determinazione delle tariffe per gli studi professionali. Le tariffe compaiono dal nulla a pagina 25 dell'Allegato 1 alla deliberazione del Consiglio comunale senza che nelle pagine precedenti sia spesa una sola parola in proposito. Anzi la delibera sostiene di non avere applicato il metodo di calcolo della legge per il motivo :« in applicazione del criterio di perequazione della pressione fiscale della TARI di tutte le categorie, domestiche e non domestiche, espresso nella prima parte del presente capitolo».». In altri termini, la Città di Torino, dopo aver individuato il probabile costo del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti l'ha spalmato sugli utenti, non già secondo i criteri di legge ma sulla base di una scelta (non consentita dall'ordinamento) di imputare tali costi in base al fatto che certe categorie sarebbero, per ragioni ignote, da considerare più abbienti ed altre meno. Applica cioè apoditticamente delle tariffe elaborate su valutazioni di perequazione della pressione fiscale della TARI che è ben attento a non chiarire (e che, soprattutto, non sono utilizzabili nel caso perché non previsti dalla legge).

Chiede la disapplicazione del Regolamento comunale.

Presenta memoria in data 9/2/2026 con la quale ribadisce i contenuti dell'appello in risposta alle controdeduzioni del comune.

Controdeduce il comune:

1 la legge 147/2013 proponeva tre alternative: a) criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158" (art. 1, comma 651) – cosiddetto metodo normalizzato; b) 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 cosiddetto metodo della quantità e qualità media ordinaria; c) prevedere l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento cosiddetto metodo normalizzato corretto. Nell'esercizio di tale discrezionalità, la Città di Torino ha optato per il ricorso al metodo della quantità e qualità media ordinaria (art. 1, comma 652, 1° periodo). Si è dotato quindi di rilevazioni atte ad individuare specifiche categorie in modo del tutto indipendente dai parametri previsti dal D.P.R. n. 158/1999. Quindi si sono determinati il coefficiente di produzione specifica dei rifiuti (cosiddetto Kd) unendo sotto una unica voce gli uffici in genere pubblici e privati, ed il coefficiente potenziale di produzione (cosiddetto Kc), ed aggiornandoli continuamente. Tale metodo poi è stato corretto per una sostanziale aderenza al principio della integrale copertura dei costi previsto dal comma 654 della legge 147/2013. Si è quindi attenuto scrupolosamente al dato normativo offerto dall'art. 1, comma 652, 1° periodo, Legge n. 147/2013.

Ha altresì rispettato il principio del "chi inquina paga" come detto dal T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 19 giugno 2019, n. 3385 : "il principio "chi inquina paga" non osta a che gli Stati membri adattino, in funzione di categorie di utenti determinati secondo la loro rispettiva capacità a produrre rifiuti urbani, il contributo di ciascuna di dette categorie al costo complessivo necessario al finanziamento del sistema di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani (cfr., in materia, Corte Giust. C.E., sez. II, 16/7/2009, n. C-254/08)". Cita anche il Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 1625/2025: "i due metodi di calcolo delle tariffe individuati dal legislatore - quello "normalizzato" basato sulla stima dei rifiuti tendenzialmente producibili dalle singole categorie di uffici e servizi; l'altro "puntuale" basato sulla quantità effettiva di rifiuti conferiti - sono posti in "alternativa" tra di loro, non gerarchicamente ordinati" e perciò, del tutto indipendenti. Contesta la rilevanza delle deliberazioni ARERA nn. 433 del 31 ottobre 2019 e 363 del 3 agosto 2021 in quanto non si esprimono sulla metodologia delle tariffe TARI, come peraltro già dedotto, e non smentito, dalla difesa del Comune in primo grado e condiviso dal Giudicante di primo grado.

2 per quanto attiene alla motivazione della delibera comunale detto atto a contenuto a generale, è espressamente esentato dall'obbligo motivazionale dall'art. 3, comma 2, della Legge n. 241/1990. In ogni caso il Comune ha illustrato il funzionamento del metodo di rilevazione cittadino in sede di relazione tecnica.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La legge 147/2013 ai commi 651 e 652 prevede: “651. 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” e : “652. 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. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune 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. Nelle more della revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni a decorrere dal 2014 e fino a diversa regolamentazione disposta dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ai sensi dell'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1.”.

Osserva il Collegio che il comune di Torino ha optato per l'applicazione del comma 652 dell'art. 1 della legge 147/2013, utilizzando il margine consentito dalla legge. In tal caso le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea vengono in tal modo determinate dal Comune 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. Tale facoltà permane fino all'intervento di nuove disposizioni ad opera dell'Autorità di regolazione per energia, reti ed ambiente (ARERA).

Occorre però porre l'attenzione sulle seguenti questioni: a) la (ir)ragionevolezza dell'adozione di un sistema di determinazione del tributo se esso si traduce in un trattamento peggiore rispetto a quello previsto dal contesto normativo (che, non a caso, è stato riformato con l'obiettivo di ridimensionare la tassazione degli studi professionali nella consapevolezza della composizione qualitativa e quantitativa dei rifiuti da essi prodotti), e b) i criteri che il Comune deve, comunque, rispettare nella individuazione dei parametri adottati. Va però rilevato che i criteri di determinazione della tariffa sono chiaramente espressione di discrezionalità tecnica e nell'adozione degli stessi occorre, comunque, rispettare i principi fondamentali di proporzionalità, adeguatezza e trasparenza.

Sotto questo profilo, la Corte evidenzia che il riferimento a criteri razionali di ripartizione dei costi tra le due macrocategorie di utenze (domestiche e non domestiche), ai sensi dell'art. 4 D.P.R. n. 158/1999, implica la necessità di esplicitare il criterio utilizzato (cfr. T.A.R. Campania 19 giugno 2019, n. 3385). Occorre, quindi, che siano resi noti i vari elementi e indici che concorrono alla fissazione della misura della tariffa fissa e di quella variabile, la cui conoscibilità costituisce il presupposto indefettibile per verificare la correttezza del calcolo della tariffa in concreto applicata. Inoltre, nell'applicazione di una tariffazione TARI sulla base del metodo della quantità e qualità media ordinaria, è necessario che il Comune fissi coefficienti razionali e non eccedenti i massimi previsti dal metodo normalizzato, in assenza di indici di produzione specifici che giustificano l'opzione (sulla questione cfr. Consiglio di Stato, n. 4223/2017, che rileva anche che l'ente può operare, al più, una valutazione di ordine tecnico, che sola consente un giudizio avulso da considerazioni di opportunità rispetto ad altri interessi). E questo chiaramente incide sulla ragionevolezza e coerenza del sistema prescelto dal Comune: la deviazione del modello adottato dall'ente locale deve comunque essere espressione di una scelta razionale e, se si devia dal massimo previsto per il modello standardizzato, è necessario che tale aumento abbia una propria ragionevolezza e giustificazione e sia almeno intellegibile per l'utenza.

Osserva ancora il Collegio che l'opzione per la determinazione alternativa, come operata dal comune di Torino, comporta tuttavia la necessità, da un lato, di un'adeguata e trasparente determinazione della tariffa

e, dall'altro, di indici di produzione dei rifiuti, relativi alla specifica realtà, fondati su un'adeguata indagine territoriale in concreto a supporto che giustifichi l'adozione di tale sistema, in assenza dei quali il Comune non può determinare coefficienti di produzione al di fuori dei minimi e massimi fissati dal regolamento di cui al D.P.R. n. 158/1999. Trasparenza e proporzionalità si rendono ancor più essenziali nel momento in cui è l'ente ad adottare un proprio criterio di tariffazione e deve, in tutti i modi, evitare situazioni di incongruità nel prelievo: l'assenza di adeguata trasparenza nell'adozione delle tariffe e la mancanza di una giustificazione razionale della devianza dai criteri individuati dal legislatore per attuare il principio "chi inquina paga", con aggravio di contribuzione non supportata da ragioni comprovate, destano, infatti, seri dubbi di legittimità.

Il comune di Torino, pur avendo la possibilità, consentita dal legislatore, di utilizzare un metodo alternativo per la determinazione della tariffe rispetto a quello normalizzato di cui al D.P.R. n. 158/1999, deve evitare situazioni di incongruità nel prelievo supportando la propria decisione con ragioni concrete e comprovate.

Questa Corte, dopo attenta lettura e disamina del Regolamento adottato con delibera del Consiglio comunale n.193/2023 non rileva, a garanzia della trasparenza a proporzionalità come sopra indicate essere indispensabili, gli elementi utili a giustificare il metodo prescelto, la razionalità sottostante, la sua ragionevolezza e soprattutto la sua intellegibilità da parte dell'utenza. Tale deliberazione va pertanto disapplicata.

Ciò in virtù del fatto che il giudice tributario, nell'ambito della cognizione dei motivi di impugnazione contro l'atto impositivo, ha il potere-dovere di disapplicare, anche d'ufficio, la delibera comunale che fissi tariffe, qualora sia illegittima, in applicazione del principio generale di cui all'art. 5 della l. n. 2248 del 1865, All. E., con l'unico limite dell'eventuale giudicato amministrativo che abbia affermato la legittimità di tale delibera (Cass. sentenza n. 1952/2019). Tale potere di disapplicazione in capo alle Corti di Giustizia tributaria, ai sensi dell'art. 7, del D. Lgs. 546/92, non è inibito dal fatto che le delibere tariffarie siano divenute inoppugnabili per inutile decorso del termine di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo (Cass. sentenza n. 6265/2006). Per l'effetto, alla disapplicazione della delibera comunale "presupposta" deriva l'annullamento del conseguenziale atto impositivo(Cfr.Sent. del 17/06/2020 n. 1156/2 - Comm. Trib. Reg. per la Calabria).

Vista la novità e la complessità della materia si compensano le spese.

P.Q.M.

La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del Piemonte, sez. II, definitivamente pronunciando, disapplica la Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino n.193/2023 del 17.04.2023 per le ragioni di cui in motivazione e per l'effetto annulla l'avviso di pagamento n.A624050002576 notificato alla contribuente. Compensa le spese. Così deciso in Torino, 23 febbraio 2026 Il Giudice Elvira Pozzo Il Presidente Giuliana Passero