Civile Ord. Sez. 5 Num. 25655 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: BENATTI MARCO
Data pubblicazione: 21/09/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 16024/2022 R.G. proposto da:

VERITAS SPA (Venezia Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi) rappresentata e difesa dagli avvocati GIUSEPPE MARINI e LORIS TOSI

-ricorrente-

contro

IMPREPORT CLP COOP A RL rappresentata e difesa dagli avvocati RENATO MIELE e SANDRO LIVIERO

-controricorrente-

avverso la sentenza della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE del VENETO n. 1544/2021 depositata il 15/12/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 11/09/2026 dal Consigliere MARCO BENATTI.

FATTI DI CAUSA

La società Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente e Servizi (VERITAS spa), quale concessionaria del Comune di Chioggia (VE) per il servizio accertamento e riscossione TARI, notificò alla Società Impreport C.L.P. Coop a r.l., quale impresa svolgente attività d'impresa portuale in forza di un contratto di locazione con l'Azienda Speciale per il porto di Chioggia, un avviso di pagamento per TARI 2017 (€ 19.278,12). La Cooperativa propose ricorso avanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Venezia che, con sentenza n. 843/18, respinse il ricorso. Su appello della Cooperativa e sull'appello incidentale di Veritas spa, la Commissione Tributaria Regionale del Veneto, mediante la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto il gravame principale rigettando l'incidentale.

Secondo il giudice d'appello:

- l'eccezione di carenza della potestà impositiva in capo al Comune e a favore dell'Autorità Portuale, pur formulata solo in appello, non poteva dirsi inammissibile avendo la Cooperativa chiarito sin dal primo grado i propri rapporti contrattuali con la predetta Autorità di sistema Portuale e in tal sede depositato la legge istitutiva dell'Autorità medesima, come da allegato A alla legge 169/16;
- tale istituzione, che il giudice di primo grado non aveva ritenuto essere intervenuta, determina l'esclusione del Comune dal servizio di gestione rifiuti delle aree interessate con conseguente venir meno della potestà impositiva TARI dell'ente locale e, conseguentemente, della Veritas spa che ne svolge i servizi d'accertamento e riscossione;
- la richiamata ordinanza di questa Corte 31058/18, intervenuta tra Veritas spa e altro fruitore di superfici nella medesima area portuale, ha deciso per la competenza dell'ente locale (e quindi di Veritas) in quanto riguardante la tassa per l'anno 2013, quando ancora l'Autorità di sistema portuale non era stata istituita e permaneva la competenza comunale;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

- l'area in questione era delimitata dalla cinta doganale, controllata da agenti della Guardia di Finanza e della Capitaneria di Porto, interdetta a terzi non autorizzati (quali i mezzi di Veritas spa n.d.r.);
- la Cooperativa aveva provato documentalmente di avere smaltito autonomamente i propri rifiuti tramite imprese specializzate;
- doveva respingersi l'appello incidentale in merito all'inammissibilità del ricorso originario per l'asserita estraneità all'elenco di cui all'art. 19 d.lgs. 546/92, richiamando l'insegnamento di Cass. SSUU 16428/07.

Ricorre per cassazione Veritas spa sulla base di otto motivi, integrati da successiva memoria.

Resiste la società Cooperativa con controricorso, anch'esso integrato da memoria.

Il Procuratore Generale ha depositato una memoria chiedendo il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Va innanzi tutto respinta l'eccezione di inammissibilità della memoria integrativa di parte ricorrente, come eccepita nell'analoga memoria 6/8/2026 di parte controricorrente, in relazione alla prospettazione di fatti nuovi. L'eccezione è infatti generica non indicando quali fatti o prospettazioni dovrebbero ritenersi nuovi mentre la memoria censurata costituisce in realtà una mera rielaborazione normativa delle medesime tematiche già oggetto del ricorso. Essa non comporta pertanto nuovi temi d'indagine benché la stessa, rilevando l'ultrattività della potestà impositiva comunale anche in epoca successiva, si collochi al di fuori dell'ambito del procedimento non apparendo rilevante in questa sede che un successivo provvedimento della medesima Autorità Portuale statuisca in ordine alla permanenza della succitata potestà e financo con effetti retroattivi, atteso che la potestà impositiva può derivare solo dalla legge.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

1. Con il primo motivo la ricorrente prospetta la nullità della sentenza in relazione all'art. 57 del d.lgs. 546/1992 e agli artt. 183 e 345 in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4, c.p.c. sulla mancata rilevazione della nullità per tardività della sollevata eccezione riguardante il venir meno del diritto impositivo essendo stata istituita l'Autorità Portuale. Sostiene che si abbia *mutatio libelli*, inammissibile, e non mera *emendatio libelli*, qualora nell'atto d'appello, oltre che nei casi di domande nuove, si prospetti la *causa petendi* come formata su ragioni giuridiche diverse da quelle precedentemente prospettate, quali fatti costituitivi radicalmente differenti proponendo pertanto al Giudice un nuovo tema d'indagine. Sostiene che, nel giudizio di primo grado, la Cooperativa ha ripetutamente sostenuto la potestà impositiva dell'azienda speciale ASPO, che svolgerebbe effettivamente l'attività di raccolta e trasporto rifiuti, tesi respinta da Veritas con argomenti condivisi dalla Commissione Tributaria Provinciale e inerenti alla mancata istituzione di un'Autorità Portuale (art. 2, comma 2, l. 84/1994). Solo con l'appello fu sollevata la questione inerente all'istituzione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, con d.lgs. 169/16, che avrebbe in essa incluso il Porto di Chioggia, proponendo pertanto una ragione giuridica diversa nonché introducendo un nuovo tema d'indagine estraneo al contraddittorio di primo grado. Tale novità non risulta giustificata dalla succitata modifica normativa, entrata in vigore ben prima della proposizione del ricorso originario, avendo peraltro la Cooperativa in esso escluso espressamente che, al momento della sua proposizione, vi fosse un'Autorità Portuale competente ma solo l'Azienda Speciale.

1.1 Il motivo è infondato.

1.2 Sebbene il Giudice di primo grado sia incorso in un'imprecisione, non tenendo conto della modifica legislativa intervenuta nel 2016, la Corte Regionale ha tenuto conto del fatto che la Cooperativa aveva prodotto nel

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

corso del giudizio la relativa legge istitutiva al fine di evidenziare il passaggio del potere impositivo dall'ente locale all'Autorità Portuale. Non muta i presupposti del giudizio il fatto che in primo grado la ricorrente si fosse limitata a ribadire come l'Azienda speciale di Chioggia (ASPO) effettuasse la raccolta e il trasporto dei rifiuti sostenendo l'inesistenza di una specifica Autorità Portuale poiché alla base dell'eccezione è comunque la carenza di titolarità del potere impositivo in capo all'ente concedente (il Comune).

2. Con il secondo motivo la ricorrente prospetta la nullità della sentenza in relazione agli art. 36 e 61 del d.lgs. n. 546/1992, 132, comma secondo, n. 4, c.p.c. e 118 disp. att. in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c. Censura la motivazione in quanto apparente, illogica, contraddittoria e inintelligibile in ordine all'eccezione d'inammissibilità del motivo d'appello relativo all'esclusione dalla tassazione in relazione alla presunta natura speciale dei rifiuti prodotti. Nel ricorso originario la Cooperativa aveva infatti svolto una domanda subordinata volta alla riduzione del tributo in relazione allo smaltimento in proprio dei rifiuti, definiti in tal sede come "assimilati" e in applicazione dell'art. 25 del regolamento comunale, sostenendo poi invece in memoria trattarsi di rifiuti "speciali" esenti ai sensi dell'art. 1, comma 649, l. 147/13 e art. 10 del regolamento comunale. Nell'appello era ribadita tale ultima prospettazione incontrando l'eccezione di Veritas in ordine alla novità della questione, ma la Corte Regionale non ha provveduto sull'eccezione medesima, limitandosi a sostenere come la natura e quantificazione dei rifiuti speciali fosse stata provata.

2.1 Il motivo è infondato, oltre che irrilevante.

2.2 Da una parte, non può valorizzarsi la circostanza, rilevata con il controricorso, secondo cui la Veritas spa si costituì tardivamente nel giudizio di merito, sicché le censure in ordine alla natura dei rifiuti, formulate con la memoria integrativa, sarebbero tempestivamente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sollevate. È principio generale del procedimento quello secondo cui i motivi vanno comunque indicati nel ricorso originario, ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 546/92 e nei termini di cui all'art. 21 dello stesso decreto. L'integrazione dei motivi di ricorso è ammessa solo nei limiti di cui all'art. 24, commi 2 e ss, dello stesso decreto, che non ricorrono nel caso specifico.

2.3 Nel merito però la censura è ininfluente sul merito della controversia atteso che quella aggredita è solo una delle motivazioni addotte dalla Corte di merito a sostegno dell'accoglimento dell'appello e la sua eventuale fondatezza risulterebbe irrilevante ove fossero respinte le altre censure, posto che le *rationes decidendi* autonome sarebbero di per sé sufficienti a sostenere la decisione (vv. i motivi successivi).

2.4 Il motivo appare comunque infondato in quanto volto a censurare in sostanza l'insufficienza della motivazione, operazione non consentita a questa Corte dopo le modifiche intervenute sull'art. 360, comma primo, n. 5 c.p.c. a seguito dell'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134 (Sez. U, Sentenza n. 8053 del 07/04/2014 - Rv. 629830 - 01).

3. Con il terzo motivo rileva la nullità della sentenza per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato di cui all'art. 112, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c. Sostiene come la Corte di merito non avrebbe potuto pronunciarsi sull'avvenuto smaltimento autonomo dei rifiuti speciali in assenza di una tempestiva domanda in tal senso. Ribadisce come la Cooperativa abbia chiesto in primo grado la riduzione, in via subordinata, della tariffa sostenendo la natura assimilata dei rifiuti e, in appello, l'esclusione ai sensi dell'art. 1, comma 649, legge n. 147/2013, ribadendo la precedente domanda in via ulteriormente subordinata. Evidenzia come nel ricorso di primo grado, la natura speciale dei rifiuti e l'autonomo avvio allo smaltimento non fosse né dedotto né provato, privandosi quindi il giudice del potere di statuire in tal senso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3.1 Il motivo è una sostanziale riproduzione del precedente e va respinto per analoghi motivi.

4. Con il quarto motivo prospetta la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 641 e 649 della legge n. 147/2013 e 10 del regolamento Tari del Comune di Chioggia in materia di rifiuti speciali, in relazione all'art. 360, comma primo n. 3 c.p.c. Evidenzia come abbia errato la Corte di merito nel ravvisare i presupposti per l'invocata esenzione pur non avendo la contribuente adempiuto agli obblighi dichiarativi previsti dalla normativa di settore succitata né provato concretamente la natura speciale dei rifiuti prodotti. Evidenzia la necessità, per ottenere tale esenzione, di provare l'effettiva superficie sulla quale vengono prodotti i rifiuti speciali nonché che tale produzione avvenga in via continuativa e prevalente. Evidenzia come la contribuente non abbia fornito le dichiarazioni iniziali e indicazioni annuali previste dall'art. 10 del citato regolamento comunale a pena d'esclusione dall'invocata esenzione, tutte circostanze già evidenziate nelle controdeduzioni in appello. Nel merito contesta che la documentazione depositata fornisca la prova richiesta a tal fine, con particolare riferimento alla natura speciale dei rifiuti e alla loro indicazione generica quali imballaggi in assenza di prova del loro avvio al "riciclo" ai sensi del citato comma 649. Dalla documentazione risulterebbe infatti il loro mero avvio al "recupero" né vi è attestazione dell'impresa che avrebbe effettuato tale riciclo/recupero.

4.1 Il motivo è infondato per ciò che si andrà a dire in merito agli altri motivi riguardanti la traslazione della potestà impositiva dall'ente locale all'Autorità di Sistema e all'accesso dei mezzi Veritas spa all'area portuale, ma presenta altresì profili d'inammissibilità atteso che si spinge a sollecitare una nuova valutazione delle prove, quali i documenti presentati dalla controricorrente, operazione non consentita in sede di legittimità.

5. Con il quinto motivo prospetta la nullità della sentenza per violazione degli artt. 36 e 61 del d.lgs. 546/92,132, comma secondo, n. 4 e 118

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

disp. Att. in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c. Evidenzia la nullità per difetto di motivazione sulle ragioni per cui la Corte di merito non ha ritenuto rilevante l'eccepito mancato adempimento degli obblighi dichiarativi e di comunicazione previsti dall'art. 10 del regolamento comunale, omettendo altresì di verificare gli ulteriori requisiti richiesti dalla norma.

5.1 Il motivo, che è una sostanziale riproposizione del precedente, è infondato e comunque irrilevante alla luce di quanto si andrà a dire con riferimento alla potestà impositiva sulle aree in questione.

6. Con il sesto motivo prospetta la nullità della sentenza per violazione degli artt. 115 e 116 c.p.c. e 2697 c.c. essendo omessa la valutazione degli elementi documentali prodotti da Veritas spa, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c. Sostiene che, ove la Corte di merito esclude la potestà impositiva in capo al Comune in ragione dell'avvenuta istituzione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, erra affermando l'infondatezza dell'eccezione secondo cui tale Autorità non ricomprendeva le aree in questione site nel porto di Chioggia, ritenendo ininfluente che solo con un verbale successivo si fosse attestata la gestione del demanio sulle aree medesime delimitandole espressamente. Veritas aveva infatti tempestivamente eccepito che la mera istituzione dell'Autorità con competenza sul porto non potesse determinare l'automatica esclusione della potestà impositiva del Comune in assenza di una precisa delimitazione di tali aree, non ancora intervenuta con riferimento all'annata impositiva in questione (2017). La ricorrente aveva evidenziato come la mera istituzione dell'Autorità non consentisse l'esenzione né la successiva delimitazione, avvenuta nel novembre 2019, a seguito del decreto del Ministero dei Trasporti in GU 13/10/2018, come da verbale 8/2/2019 e decreto 16 del 23/5/19 d'approvazione di tale verbale, poteva avere effetto retroattivo.

6.1 Il motivo è infondato.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

6.2 Questa Corte ha già in più occasioni affermato che l'attività di gestione dei rifiuti nell'ambito delle aree portuali rientra nelle competenze dell'Autorità portuale. Ne consegue che, in relazione a tale attività, deve escludersi la competenza dei Comuni e, quindi, il potere impositivo degli stessi ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, irrilevanti essendo, ai fini della sussistenza dell'obbligazione tributaria, da un lato la circostanza che l'ente territoriale abbia svolto di fatto il servizio (giacché il potere impositivo deve trovare la sua fonte necessariamente nella legge e non può rinvenirsi nello svolgimento di una mera attività di fatto da parte di soggetto a cui la legge stessa non assegna la relativa competenza funzionale) e dall'altro la circostanza che l'immobile che si pretende soggetto a tassazione, pur rientrando nell'area portuale, sia tuttavia escluso dalle aree destinate a funzioni portuali e retroportuali e dalle aree di interazione porto-città nell'ambito del piano regolatore di sistema portuale adottato dal Comune ai sensi dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 (Cass. Sez. 6, 15/11/2021, n. 34251, Rv. 663234 – 01; Cass., Sez. 5^, 25 settembre 2009, n. Cass., 6 novembre 2009, n. 23583; Cass., Sez. 6^-5, 19 giugno 2012, n. 10104; Cass., Sez. 5^, 30 novembre 2018, n. 31058; Cass., Sez. 5^, 16 giugno 2021, n. 17030; Cass., Sez. 6^-5, 16 giugno 2021, n. 17092; Cass., Sez. 6^-5, 26 gennaio 2022, n. 2242; Cass. 21 marzo 2023, n. 7665; Cass. 2 maggio 2024, n. 11853; Cass., 9 gennaio 2026, n. 511; Cass. 13 giugno 2026, n. 19684).

6.3 Quanto al problema della successiva individuazione delle aree, questa Corte ha già chiarito come la stessa non determini il procrastinare della potestà impositiva comunale atteso che, come evidenziato nell’ordinanza di questa Sezione n. 2058/2024 (punto 12.5), non è possibile far derivare la condizione d’operatività della legge dalla pretesa mancata conclusione del procedimento di delimitazione delle aree demaniali, atteso che la legge che ha istituito l’Azienda di Sistema Portuale è entrata immediatamente in

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

vigore e non vi sono, dunque, ragioni giuridiche per sostenere un differimento dell'operatività normativa. Deve pertanto concludersi che la mancata delimitazione di tali aree, nell'annata impositiva in oggetto, non provi che le stesse siano estranee alla potestà impositiva dell'Autorità Portuale.

7. Con il settimo motivo la ricorrente prospetta la nullità della sentenza in relazione agli artt. 36 e 61 del d.lgs. 546/92, 132, comma secondo, n. 4, 118 disp. Att. con riferimento all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c. Evidenzia il difetto di motivazione in ordine alla presunta sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 25 del citato regolamento comunale in merito alla prova dello smaltimento autonomo dei rifiuti prodotti nell'area portuale. La motivazione non dà conto della domanda subordinata di riduzione della tariffa, in violazione del citato art. 1, comma 649, della legge 147/13 e del citato art. 25, né delle ragioni per cui si è ritenuta provata la produzione in via prevalente e continuativa di rifiuti speciali nell'area in questione, in relazione alle già prospettate questioni relative alla delimitazione delle aree, alla prova del riciclo, all'attestazione dell'impresa che vi avrebbe provveduto, alla prova della natura speciale dei rifiuti con particolare riferimento agli imballaggi genericamente indicati, alla dichiarazione e alle comunicazioni annuali.

7.1 Anche questo motivo è destinato all'inammissibilità in considerazione di quanto enunciato in relazione al precedente.

7.2 La traslazione della potestà impositiva in capo all'Autorità Portuale, contestualmente alla sua istituzione, rende irrilevante la circostanza relativa al diritto alla riduzione corrispondente ai rifiuti speciali autonomamente avviati al riciclo e alle correlative incombenze dichiarative, atteso che le stesse presuppongono comunque che la predetta potestà permanga in capo all'ente locale.

8. Con l'ottavo motivo la ricorrente contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del d. lgs. 546/92, in relazione all'art. 360,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

comma primo, n. 3 c.p.c. Sostiene abbia errato la Corte di merito, nell'esame del proprio appello incidentale, nel respingere la prospettazione di Veritas spa secondo cui l'avviso bonario oggetto del giudizio non era autonomamente impugnabile. Contesta che possa estendersi l'elencazione degli atti impugnabili ai sensi del citato art. 19 anche all'avviso di pagamento, non ivi indicato, attesa la previsione del comma 3 secondo cui gli atti diversi da quelli indicati non sono impugnabili autonomamente, derivandone una moltiplicazione d'impugnazioni avverso la medesima pretesa tributaria da ritenersi osteggiata dal legislatore. Sostiene altresì che l'avviso di pagamento non conterrebbe alcun accertamento della pretesa impositiva ma la mera liquidazione del tributo, non determinando alcuna lesione attuale ed effettiva per la società contribuente, in attesa dell'eventuale notifica d'un avviso d'accertamento autonomamente impugnabile.

8.1 Il motivo è infondato.

8.2 Non sono infatti indicati elementi tali da far riconsiderare il costante orientamento di questa Corte secondo cui, in tema di contenzioso tributario, la natura tassativa dell'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 d.lgs. n. 546 del 1992 non preclude al contribuente la facoltà di impugnare anche quelli che, esplicitandone le concrete ragioni fattuali e giuridiche, portino a sua conoscenza una ben individuata pretesa tributaria, senza che però il suo mancato esercizio determini la non impugnabilità della medesima pretesa successivamente reiterata in uno degli atti tipici previsti dal citato art. 19 (vv. Cass. Sez. 5, 14/06/2025, n. 15941, Rv. 675176 – 01, Cass. Sez. 6, 15/02/2018, n. 3775, Rv. 647116 – 01, Cass. Sez. U., 18/02/2014, n. 3773, Rv. 629606 - 01). Non pare revocabile in dubbio che l'avviso di pagamento impugnato rivesta tali caratteristiche idonee a renderlo impugnabile secondo l'insegnamento suindicato.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

9. Il ricorso va pertanto respinto e la ricorrente condannata alla rifusione, a favore della controricorrente, delle spese della fase di legittimità che vanno liquidate come da dispositivo.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13.

P.Q.M.

Respinge il ricorso.

Condanna la ricorrente al pagamento, a favore della controricorrente, delle spese della fase di legittimità che liquida in € 3.082,00 per compensi, oltre a € 200,00 per esborsi, spese generali 15% e agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 11/09/2026.

Il Presidente

ANGELO MATTEO SOCCI

Corte di Cassazione - copia non ufficiale