Sentenza del 09/11/2018 n. 28675 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Intitolazione:

COMUNE - ORGANI - GIUNTA COMUNALE - ATTRIBUZIONI TARSU - Regione Sicilia - Determinazione delle tariffe - Competenza della giunta comunale - Sussistenza - Ragioni - Mancata adozione dei criteri da parte del consiglio comunale - Irrilevanza. TRIBUTI LOCALI (COMUNALI, PROVINCIALI, REGIONALI) - TASSA RACCOLTA DI RIFIUTI SOLIDI URBANI INTERNI In genere.

Massima:

In tema di TARSU, nella Regione Sicilia la concreta determinazione delle aliquote tariffarie annuali per la fruizione di beni e servizi è di competenza della giunta e non del consiglio comunale, poiché il riferimento letterale alla "disciplina generale delle tariffe" contenuto nell'art. 32, comma 2, lett. g), della L. n. 142 del 1990 - tuttora applicabile (in luogo del d.lgs. n. 267 del 2000) perché recepito dalla L.R. n. 48 del 1991 - rimanda alla mera individuazione dei criteri economici sulla base dei quali procedere alla loro determinazione entro i limiti fissati dal consiglio comunale ai sensi dell'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 507 del 1993, la cui mancata individuazione, peraltro, non determina l'incompetenza della giunta in materia tariffaria.

Massima tratta dal CED della Cassazione.

Intitolazione:

TRIBUTI LOCALI (COMUNALI, PROVINCIALI, REGIONALI) - TRIBUTI LOCALI POSTERIORI ALLA RIFORMA TRIBUTARIA DEL 1972 TARSU - Illegittimità della delibera relativa ad annualità precedente - Efficacia caducante sulle delibere "ripetitive" degli anni successivi - Esclusione - Fondamento.

Massima:

In tema di TARSU, l'annullamento giurisdizionale della delibera comunale di determinazione della tariffa per un'annualità precedente non ha efficacia caducante sulle delibere (non impugnate) meramente "ripetitive" degli anni successivi, poiché ogni deliberazione tariffaria

regola la materia in modo autonomo rispetto alla precedente e dovendosi quindi escludere sia l'operare del giudicato esterno, sia il dovere del giudice tributario di disapplicare in via incidentale l'atto sulla base di tale presupposto.

Massima tratta dal CED della Cassazione

Testo:

FATTI RILEVANTI E RAGIONI DELLA DECISIONE

p. 1. La M. srl in liquidazione propone due motivi di ricorso per la cassazione della sentenza n. 1830/30/16 del 10 maggio 2016, con la quale la Commissione Tributaria Regionale della Sicilia, in accoglimento dell'appello principale del Comune ed in rigetto dell'appello incidentale della società, ha ritenuto legittimi gli avvisi di accertamento Tarsu notificatile dal Comune di Palermo (classe tariffaria alberghi).

La Commissione Tributaria Regionale, per quanto ancora rileva, ha in particolare osservato che: - per l'anno (XXXXX), la delibera tariffaria Tarsu era stata effettivamente annullata dal TAR Sicilia, per ritenuta incompetenza della Giunta Comunale, in favore del Consiglio; - tale annullamento non si estendeva, tuttavia, anche alle delibere per gli anni successivi, stante l'autonomia provvedimentale e di periodo impositivo; legittimi dovevano ritenersi, conseguentemente, gli avvisi di accertamento per gli anni dal (XXXXX).

Resiste con controricorso il Comune di Palermo.

p. 2.1 Con il primo motivo di ricorso la società contribuente deduce - ex art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3) e 4) - nullità della sentenza per omessa motivazione, nonchè per violazione dell'art. 112 c.p.c.. Per avere la Commissione Tributaria Regionale omesso di motivare e di pronunciare in ordine alla questione fondamentale della incompetenza della giunta comunale in materia di determinazione della tariffa Tarsu anche per gli anni successivi al (XXXXX); essendosi essa infatti limitata ad affermare l'irrilevanza dell'annullamento della delibera 2006, stante l'asserita autonomia dei provvedimenti successivi.

Con il secondo motivo di ricorso la società contribuente lamenta - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 546 del 1992, art. 7, in rapporto alla L. R. Sicilia, art. 13; L. n. 142 del 1990, art. 4 (recepita con L. R. Sicilia n. 48 del 1991); art. 49 Statuto Comune di Palermo; art. 14 Regolamento Tarsu Comune di Palermo; D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 65. Per non avere la commissione tributaria regionale considerato che: - le Delib. G.C. Tarsu per gli anni (XXXXX) erano meramente riproduttive e confermative della Delib. G.C. Tarsu per l'anno (XXXXX) (n. 165 del 2006); - quest'ultima delibera (comportante un aumento del 75% della tariffa applicata fino al 2005) era stata annullata, in quanto emanata dalla giunta e non dal consiglio comunale, dal TAR Sicilia con sentenza n. 1550/09, passata in giudicato per mancata impugnazione; - tale annullamento operava erga omnes e, inoltre, i suoi effetti erano suscettibili di essere estesi, mediante disapplicazione ex art. 7 cit., anche alle delibere successive meramente riproduttive, indipendentemente dal fatto che queste ultime si riferissero ad

annualità d'imposta diverse; - come correttamente stabilito dal giudice amministrativo, la competenza in materia di determinazione tariffaria spetta al consiglio comunale, e non alla giunta, dal momento che in Sicilia, regione a statuto speciale, non trovava applicazione il TUEL (erroneamente richiamato dalla commissione tributaria regionale), bensì la disciplina su menzionata e, in particolare, l'art. 49 statuto del Comune di Palermo, il quale assegnava alla giunta la competenza a procedere a variazioni tariffarie e di aliquota dei tributi comunali "entro i limiti assegnati dalla legge o dal consiglio comunale", nonchè l'art. 14 regolamento Tarsu del Comune di Palermo, lett. d) (Delib. n. 37 del 1997) che assegnava espressamente "al consiglio comunale la competenza esclusiva in ordine alla determinazione del fattore (compreso tra 0,5 ed 1) per esprimere il grado di copertura del costo del servizio, da statuire annualmente all'atto di approvazione delle tariffe unitarie".

p. 2.2 I due motivi di ricorso - suscettibili di trattazione unitaria per la stretta connessione delle questioni giuridiche dedotte - sono infondati.

Come correttamente stabilito dalla commissione tributaria regionale nella sentenza qui impugnata, l'annullamento della Delib. 2006, pur essendo definitivo e pur avendo indubbia efficacia erga omnes in relazione alla annualità da esso considerata, non si estende alle delibere Tarsu concernenti le annualità successive (non impugnate), quand'anche meramente riproduttive della delibera annullata.

Ricorre, in proposito, l'orientamento di legittimità secondo cui (Cass. ord. 1979/18): "non può affermarsi la nullità della delibera Tarsu afferente l'anno 2010 sulla base del fatto che essa recepiva il contenuto della delibera adottata per l'anno 2006 che era stata annullata. Ciò in quanto l'adozione della Delib. 29 giugno 2010, n. 121, è frutto di una nuova volontà procedimentale che si concretizza per ogni anno solare di imposta, sicchè ogni deliberazione tariffaria costituisce nuova regolamentazione della materia giuridicamente autonoma rispetto alle determinazioni assunte negli anni precedenti". In termini è Cass. ord. 15050/17, la quale ha in motivazione osservato che "il primo motivo è infondato, essendo pacifico che l'impugnata cartella non abbia quale atto presupposto la delibera annullata (G.M. n. 165 del 2006), bensì una successiva (G.M. n. 120 del 2008), la quale ultima, a prescindere dal rapporto contenutistico con l'altra, è autonomamente idonea a sorreggere l'atto derivato." Tale indirizzo individua, nella specie, un'ipotesi di invalidità non caducante, atteso che la delibera Tarsu annullata non costituisce il presupposto delle delibere successive, con la conseguenza che queste ultime non vengono automaticamente travolte dall'annullamento giurisdizionale della prima, potendo venir meno solo all'esito di impugnativa, e di esplicita ed autonoma pronuncia giurisdizionale di annullamento.

La conclusione (già recepita, proprio in materia di delibera Tarsu, anche dal giudice amministrativo: Tar Sicilia 130/2011; CGA Sicilia 420/2006) non muta in considerazione della ripetitività di contenuto delle delibere Tarsu successive, dal momento che questa stessa ripetitività costituisce espressione di una rinnovata ed autonoma volontà provvedimentale generale di conferma, e non rappresenta una conseguenza dipendente e necessitata della delibera annullata (il che, del resto, è conforme a quanto stabilito dalla legge in ordine all'esigenza che le tariffe Tarsu vengano deliberate dal Comune di anno in anno).

Escluso che la delibera successiva possa ritenersi invalida per derivazione dalla delibera antecedente annullata, ovvero per effetto di propagazione temporale del giudicato esterno di annullamento (vertendosi, nella specie, in tema di invalidità derivata dell'atto amministrativo generale e non di durevolezza pluriennale dei presupposti fattuali d'imposta relativi ad uno specifico rapporto giuridico tributario), resta da valutare se l'annullamento della delibera antecedente possa - o addirittura debba - rilevare sul diverso piano della disapplicazione della delibera successiva da parte del giudice tributario, D.Lgs. n. 546 del 1992, ex art. 7, comma 5.

Si premette che il potere-dovere del giudice tributario di disapplicare gli atti amministrativi costituenti il presupposto per l'imposizione è espressione del principio generale dell'ordinamento, contenuto nella L. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 5, all. E; ed è dettato dall'interesse, di rilevanza pubblicistica, all'applicazione in giudizio di tali atti solo se legittimi. Ne consegue che detto potere può, in effetti, essere esercitato - purchè gli atti in questione siano stati investiti dai motivi di impugnazione dedotti dal contribuente in relazione all'atto impositivo impugnato anche d'ufficio, ed indipendentemente dall'avvenuta impugnazione dell'atto avanti al giudice amministrativo; trovando esso limite esclusivamente nell'eventuale giudicato amministrativo diretto di affermata legittimità dell'atto (SSUU 6265/06, proprio in materia di delibere comunali di approvazione di tariffe della TARSU, "presupposte" agli atti impositivi impugnati avanti al giudice tributario).

Ciò posto, la disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice tributario - disposta con effetto meramente incidentale - è purtuttavia anch'essa subordinata ad un vaglio originario ed autonomo della illegittimità dell'atto; facendo difetto, anche sotto questo profilo, qualsivoglia nesso di necessaria consequenzialità rispetto alla pronuncia invalidante eventualmente già resa, con riguardo ad un diverso e non impugnato atto amministrativo precedente, dal giudice amministrativo.

Ancorchè Cass. sez. 6^ Trib. Ord. 1640/17 - con riguardo alla materia in esame sia pervenuta a disapplicare la Delib. Tarsu 2008 per effetto dell'annullamento giurisdizionale della medesima delibera relativa all'anno 2006, tale decisione è fondata, da un lato, sull'esclusione di qualsivoglia effetto espansivo da giudicato amministrativo esterno e, d'altro lato, sulla sola considerazione che la parte ricorrente aveva sostenuto l'illegittimità in via incidentale, dinanzi al giudice tributario, della delibera tariffaria successiva per la "medesima ragione di diritto posta a base dell'annullamento da parte del giudice amministrativo della precedente delibera", il che stabiliva una diretta "correlazione tra il sollecitato potere di disapplicazione (...) e l'oggetto della specifica impugnazione da parte della contribuente".

Sennonchè, in diverse altre pronunce (anch'esse relative alla Tarsu Palermo) questa corte di legittimità ha ritenuto che tale correlazione costituisca elemento necessario, ma non sufficiente, per la disapplicazione dell'atto amministrativo ex art. 7 cit.; la quale muove pur sempre da una delibazione autonoma da parte del giudice tributario, e non da un automatismo di derivazione.

Ed è proprio nell'esercizio di tale autonoma delibazione che queste pronunce, come si vedrà, hanno escluso la disapplicazione delle delibere Tarsu successive a quella annullata, non ravvisando in esse - pur in presenza della già menzionata reiterazione di contenuto - il vizio di

incompetenza (emanazione da parte della giunta invece che del consiglio comunale) posto a fondamento dell'annullamento ad opera del giudice amministrativo.

p. 2.3 Il problema si sposta dunque sul "merito incidentale" della dedotta illegittimità delle delibere tariffarie Tarsu successive; e l'orientamento di legittimità in materia (tra le altre, Cass. nn. 360/14, 8336/15, 913/16, 11959/16, 15150/17, 17497-8/17, 1979/18, 3187/18) è nel senso di attribuire alla giunta palermitana, e non al consiglio comunale, la competenza per l'emanazione di tali delibere.

Va premesso che, in base al D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), art. 42, lett. f), spetta al consiglio comunale (...) "f) l'istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi", dal che si evince, a contrario, che la fissazione delle aliquote tributarie spetta invece alla giunta comunale in quanto organo di competenza residuale.

Tuttavia in Sicilia (regione in cui, tra l'altro, l'organo di competenza residuale non è la giunta ex art. 48 TUEL, bensì il sindaco L. R. n. 7 del 1992, ex art. 13) il TUEL non si applica, in quanto regione a statuto speciale che non lo ha recepito (art. 1 TUEL, comma 2).

In Sicilia continua ad applicarsi la legge sull'ordinamento delle autonomie locali n. 142 del 1990, come recepita con L. R. n. 48 del 1991 (art. 1, lett.a)). In base allo statuto speciale della Regione Siciliana (approvato con R.D.Lgs. n. 455 del 1946, conv. in L. Cost. n. 2 del 1948) tale materia è infatti demandata alla potestà legislativa esclusiva della regione, con la conseguenza che le norme statuali hanno efficacia solo se richiamate con apposita legge regionale.

Ciò precisato (a dovuta rettifica dell'errore nel quale è in effetti incorsa la commissione tributaria regionale nella sentenza qui impugnata), conta che - pur nella vigenza della L. n. 142 del 1990 cit., (art. 32, comma 2, lett. g)) - "la concreta determinazione delle aliquote delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi (nella specie tariffe di diversificazione tra esercizi alberghieri e locali adibiti ad uso abitazione) è di competenza della giunta e non del consiglio comunale poichè il riferimento letterale alla "disciplina generale delle tariffe" contenuto nella disposizione, contrapposto alle parole "istituzione e ordinamento" adoperato per i tributi, rimanda alla mera individuazione dei criteri economici sulla base dei quali si dovrà procedere alla loro determinazione e, inoltre, i provvedimenti in materia di tariffe non sono espressione della potestà impositiva dell'ente, ma sono funzionali alla individuazione del corrispettivo del servizio da erogare, muovendosi così in un'ottica di diretta correlazione economica tra soggetto erogante ed utenza, estranea alla materia tributaria" (così, tra le altre già cit., Cass. 1979/18).

Non pare che a diversa conclusione si pervenga - per la città di Palermo - in considerazione dell'art. 49 statuto comunale, secondo il quale la giunta è competente, tra il resto, a procedere "a variazioni delle tariffe ed aliquote dei tributi comunali e dei corrispettivi dei servizi a domanda individuale entro i limiti indicati dalla legge o dal consiglio comunale"; nè dell'art. 14 Regolamento Comunale Tarsu, lett. d) (adottato con Delib. consiliare n. 37 del 1997) il quale stabilisce che il consiglio fissi i "criteri di determinazione delle tariffe unitarie e relativi meccanismi di quantificazione", prescrivendo in particolare che esso debba annualmente fissare,

all'atto dell'approvazione delle tariffe unitarie della tassa da far valere per l'anno successivo, "il numero, compreso tra 0,5 ed 1, che esprime il grado di copertura del costo del servizio".

I "limiti" entro i quali deve estrinsecarsi l'attività determinativa della tariffa annuale trovano fondamento normativo statuale nel D.Lgs. Tarsu n. 507 del 1993, art. 65, comma 2, secondo cui le tariffe, per ogni categoria o sottocategoria omogenea, sono determinate "dal comune" secondo "il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge".

Ciò posto, non si ritiene (per le ragioni più volte sostenute dal su richiamato consolidato indirizzo) che la mancata fissazione di tali "limiti" da parte del consiglio sia di per sè dirimente nel senso (quello qui dedotto D.Lgs. n. 546 del 1992, ex art. 7) della incompetenza della giunta in materia tariffaria. Nè può rilevare, in diverso avviso, la circostanza meramente contingente che, successivamente alla delibera Tarsu in discussione, il consiglio comunale di Palermo sia poi effettivamente intervenuto (Delib. n. 342 del 2010) - al solo fine di far cessare ogni residuo contenzioso su questo punto - nella indicazione del fattore di copertura.

Non va del resto taciuto, da ultimo, che l'indicazione del legislatore nazionale in materia è comunque poi radicalmente mutata mediante l'adozione di un opposto principio ispiratore dell'imposizione sui rifiuti, volto a far sì che la tariffa in materia consenta la integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio del servizio di gestione dei rifiuti urbani (criterio introdotto nell'ordinamento dal D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 49, abolitivo della Tarsu, ancorchè quest'ultimo tributo, come noto, abbia poi trovato ulteriore applicazione fin vista l'emanazione della disciplina esecutiva della TIA). Dal che si evince una chiara linea evolutiva della legislazione statuale nel senso del superamento del previgente sistema di copertura discrezionale dei costi del servizio (rispondente anche a scelte di indirizzo politico dell'ente locale demandate, in quanto tali, al consiglio comunale) a favore di un sistema tariffario più rigido, perchè sempre improntato (per ragioni di interesse generale connesse al governo della fiscalità locale) a copertura integrale (fattore 1/1).

La conclusione della commissione tributaria regionale secondo cui per le annualità successive al 2006 il tributo è dovuto - ancorchè meritevole delle integrazioni motivazionali su riportate - deve dunque ritenersi sostanzialmente corretta.

P.Q.M.

La Corte - rigetta il ricorso;

- condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in Euro 7.200,00; oltre rimborso forfettario spese generali ed accessori di legge;

- v.to il D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, come modificato dalla L. n. 228 del 2012;

- dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, a carico della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso principale.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della quinta sezione civile, il 14 settembre 2018.

Depositato in Cancelleria il 9 novembre 2018

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza