Sentenza del 29/04/2021 n. 11290 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio Sezioni unite

Testo

Intitolazione:

Giurisdizione - Corrispettivo per i rifiuti - Giudice ordinario.

Massima:

In tema di corrispettivo per i rifiuti, il decreto legislativo 22 settembre 1997 n.22, quale mera variante della TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), di cui agli artt. 58 e ss. del decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507, ha evidenziato quali parametri debbano indefettibilmente sussistere perché una fattispecie sia qualificata come avente natura tributaria, indipendentemente dal nomen iuris assegnato alla fattispecie, e di recente ribaditi, relativamente a diverse fattispecie, dalla giurisprudenza costituzionale. Pertanto, si può affermare la natura privatistica della cd. TIA2, in quanto non assume rilievo decisivo, ai fini dell'attribuzione della natura tributaria della prestazione, il fatto che il pagamento sia obbligatorio per legge, atteso che l'art. 3 del DPR n. 633/1972 prevede che le prestazioni verso corrispettivo dipendenti dai contratti d'opera, appalto, trasporto, mandato, spedizione, agenzia, mediazione, deposito e in genere obbligazioni di fare, di non fare e permettere costituiscono prestazioni di servizi, ai fini dell'assoggettabilità ad IVA, a conforto della natura privatistica della tariffa, trattandosi di contratti di massa, nella cornice dei quali trova idonea spiegazione anche la redistribuzione agevolativa dei costi con modalità che tengano conto anche di indici reddituali. Ne consegue che, avuto riguardo alla tariffa avente natura di corrispettivo, di cui all'art. 1, comma 668, della I. n. 147/2013, la natura privatistica della stessa ne risulti confermata perché, di là dal nomen iuris assegnato a detta prestazione dal comma in oggetto (tariffa avente natura corrispettiva), appare incontrovertibile che la norma primaria, nello stabilire che i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI, debba essere intesa nel senso di delineare l'ambito di detta tariffa in termini alternativi alla tassa sui rifiuti, di cui è pacifica la natura tributaria. In conclusione, quindi, la giurisdizione in materia è da attribuirsi al giudice ordinario.

Massima redatta a cura del Ce.R.D.E.F.

Testo:

RILEVATO

Che:

La (------) S.r.l. (di seguito (------)), che gestisce un ipermercato nel territorio del Comune di Gonzaga (MN), e' stata destinataria di una fattura dell'importo di Euro 10.009,43 emessa dalla (------) S.r.l. (di seguito (------)), affidataria del predetto comune del servizio inerente ai rifiuti urbani, relativa al secondo semestre 2018.

La (------) ritenne d'impugnare l'anzidetta fattura dinanzi alla Commissione tributaria provinciale (CTP) di Mantova, chiedendo all'adito giudice tributario - previa disapplicazione dell'articolo 3 del Regolamento per la disciplina del corrispettivo per i rifiuti in luogo della TARI, approvato dal Consiglio Comunale di Gonzaga con delibera n. 11 del 19 marzo 2018, e dell'articolo 4 ed allegata tabella 1, del Regolamento di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, approvato dal medesimo Consiglio comunale con delibera n. 50 del 28 ottobre 2013, che prevedono l'assimilazione dei rifiuti speciali da imballaggio ai rifiuti urbani - l'annullamento della suddetta fattura, assumendo che la tariffa dovesse essere commisurata alle sole, residuali, superfici destinate alla produzione di rifiuti solidi urbani (quali uffici, servizi igienici, spogliatoi), provvedendo nel resto a proprie spese la ricorrente allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

Nelle proprie controdeduzioni dinanzi al giudice tributario la (------), oltre a contestare nel merito l'avversa domanda, rilevandone l'infondatezza, ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del giudice tributario, in favore del giudice ordinario, evidenziando come nella fattispecie si vertesse in tema di c.d. tariffa puntuale (o "corrispettivo") sui rifiuti, secondo quanto disposto dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, comma 668, avente appunto natura di corrispettivo del servizio dalla stessa prestato, e non gia' sulla Tassa rifiuti (TARI), quale disciplinata in altri diversi commi, dal 639, ora abrogato, al 736 dello stesso articolo 1 della citata L. n. 147 del 2013, della quale e' pacificamente ritenuta la natura tributaria.

Con ricorso ritualmente notificato la (------) ha quindi proposto, in pendenza del giudizio dinanzi alla CTP di Mantova, regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo all'adita Corte di cassazione a sezioni unite di dichiarare la giurisdizione della Commissione tributaria provinciale di Mantova, dinanzi alla quale e' stata proposta la controversia tra le parti.

La (------) resiste all'avverso ricorso con atto denominato "controdeduzioni", insistendo affinche' sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

Il Comune di Gonzaga non ha svolto difese.

Il Procuratore Generale, richiamando nelle proprie conclusioni del 16 giugno 2020 la recente sentenza n. 8631 del 7 maggio 2020 di queste Sezioni Unite in tema di c.d. TIA 2, ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

CONSIDERATO

Che:

1. La presente pronuncia interviene nell'ambito di una ricostruzione dell'evoluzione, indubbiamente complessa, della normativa in tema di servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, e di qualificazione della natura dei relativi costi, che puo' dirsi ormai aver trovato, per quanto in questa sede rileva, un duplice approdo: l'uno, preceduto da pronunce contrastanti, in punto di affermazione, da parte delle Sezioni Unite di questa Corte, con la succitata sentenza 7 maggio 2020, n. 8631, della natura privatistica, con conseguente assoggettabilita' ad IVA, ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, articoli 1 e 3, articolo 4, commi 2 e 3, della tariffa integrata ambientale (c.d. TIA2), di cui al Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 238; l'altro, viceversa, oggetto d'indirizzo interpretativo univoco, relativo all'affermata natura tributaria della tassa rifiuti (cd. TARI), introdotta, in origine, quale componente della imposta unica municipale (IUC), dalla L. n. 147 del 2013, articolo 1, comma 639, con decorrenza dal primo gennaio 2014, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (tra le molte, cfr. Cass., S.U., ord. 18 giugno 2019, n. 16341; Cass., S.U., 23 novembre 2018, n. 30426, nonche' la costante giurisprudenza della sezione tributaria: cfr., ex multis, Cass., sez. 5, 19 agosto 2020, n. 17334; Cass. sez. 5, ord. 15 maggio 2019, n. 12979; Cass. sez. 5, 22 settembre, 2017, n. 22130); a tale conclusione, in particolare, pervenendosi, nel solco di quanto, gia' a suo tempo, indicato da Corte Cost. 16 luglio 2009, n. 238.

2. Quest'ultima, nell'affermare, allora, la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale (cd. TIA1), quale disciplinata dal Decreto Legislativo 22 settembre 1997, n. 22, articolo 49, quale mera variante della TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), di cui al Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articoli 58 e ss., evidenzio', quali parametri che debbono indefettibilmente sussistere perche' una fattispecie sia qualificata come avente natura tributaria, indipendentemente dal nomen iuris assegnato alla fattispecie, i seguenti elementi:

a) la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo (doverosita' della prestazione);

b) la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico tra le parti (mancanza di detto rapporto sinallagmatico);

c) le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivante dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (collegamento della prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante).

2.1. Detti criteri sostanziali, ai fini della qualificazione di una determinata prestazione come avente natura tributaria, sono stati ancora, di recente, ribaditi, relativamente a diverse fattispecie, dalla giurisprudenza costituzionale (si vedano, tra le altre, Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89 e Corte Cost. 14 dicembre 2017, n. 269).

2.2. La succitata Cass. S.U. n. 8631/2020, sempre muovendo dalla condivisione delle anzidette premesse, ha ritenuto - in cio' ridimensionando la portata della precedente ordinanza delle stesse Sezioni Unite 11 luglio 2017, n. 17113 - nell'affermare la natura privatistica della cd. TIA2, che non assume rilievo decisivo, ai fini dell'attribuzione, in contrario avviso, della natura

tributaria della prestazione, quale espresso anche dall'ordinanza interlocutoria Cass. sez. 3, 25 settembre 2019, n. 23949, la circostanza che il relativo pagamento sia obbligatorio per legge, atteso che il Decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, articolo 3 prevede che le prestazioni verso corrispettivo dipendenti dai contratti d'opera, appalto, trasporto, mandato, spedizione, agenzia, mediazione, deposito e in genere obbligazioni di fare, di non fare e permettere costituiscono prestazioni di servizi, ai fini dell'assoggettabilita' ad IVA, ex articolo 1 del medesimo decreto, quale ne sia la fonte; rilevando altresi', a conforto della natura privatistica della tariffa, come gia' fosse stato precisato (cfr., tra le altre, Cass. sez. 6-3, ord. 19 luglio 2019, n. 19544 e Cass. sez. 6-3, ord. 18 febbraio 2019, n. 4275) che "nella prospettiva dell'opzione legislativa e'... chiaro che l'individuazione del costo con componenti predeterminate o accessorie e' del tutto compatibile trattandosi di contratti di massa, nella cornice dei quali trova idonea spiegazione anche la redistribuzione agevolativa dei costi con modalita' che tengano conto anche di indici reddituali".

2.3. Dovendo su cio' convenirsi, ne consegue che, avuto riguardo alla tariffa avente natura di corrispettivo, di cui alla L. n. 147 del 2013, articolo 1, comma 668, la natura privatistica della stessa ne risulti viepiu' confermata.

2.3.1. E' pur vero che, in questa sede, diversamente dalla fattispecie esaminata dalla succitata pronuncia n. 8631/2020 di queste Sezioni Unite, non viene in rilievo alcuna norma d'interpretazione autentica riguardo alla qualificazione della natura giuridica della prestazione.

2.3.2. Nondimeno, di la' anche dal nomen iuris assegnato a detta prestazione dal comma in oggetto (tariffa avente natura corrispettiva), appare incontrovertibile che la norma primaria in esame, nello stabilire che "(i) comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantita' di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui al Decreto Legislativo n. 446 del 1997, articolo 52, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI", debba essere intesa nel senso di delineare l'ambito di detta tariffa in termini alternativi alla tassa sui rifiuti, di cui, come si e' visto, e' pacifica la natura tributaria.

3. Detta disposizione va correlata al precedente comma 667 dello stesso articolo 1 della citata L. n. 147 del 2013, che dispone che "(a)l fine di dare attuazione al principio "chi inquina paga", sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-citta' ed autonomie locali, sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantita' di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione Europea".

3.1. Il relativo decreto, Decreto Ministeriale 20 aprile 2017, pubblicato in G.U. n. 117 del 22 maggio 2017, per quanto in realta' non abbia chiaramente definito la cd. Tarip (tariffa puntuale),

talora indicata anche come Taric (tariffa corrispettiva), in termini di radicale opzione sostitutiva per i Comuni al tributo TARI, secondo quanto risulta evincersi invece dalla menzionata disposizione di cui all'articolo 1, comma 668, ha costituito comunque il necessario presupposto perche' potesse effettivamente istituirsi detta tariffa.

3.2. Segnatamente l'articolo 4 del citato decreto, in particolare, prevede che "(l)a misurazione puntuale della quantita' di rifiuti conferiti si ottiene determinando, come requisito minimo, il peso o il volume della quantita' di RUR" (rifiuto urbano residuo, o indifferenziato), quale definito dall'articolo 2 del decreto in esame, cioe' il rifiuto residuale dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati, "conferito da ciascuna utenza al servizio pubblico di gestione dei rifiuti".

4. Il Comune di Gonzaga ha quindi approvato, con delibera del Consiglio comunale n. 11 del 19 marzo 2018, con decorrenza dal primo gennaio 2018, cioe' a far tempo dall'annualita' oggetto del contenzioso tra le parti oggetto del relativo giudizio di merito, il "Regolamento per la disciplina del corrispettivo per i rifiuti in luogo della TARI".

4.1. Orbene, non sembra potersi revocare in dubbio, che, con il citato regolamento, allegato in atti, il Comune di Gonzaga abbia inteso effettivamente esercitare, nell'ambito della propria potesta' regolamentare, l'opzione di cui all'articolo 1, comma 668, delineando la disciplina di tariffa "corrispettivo" per i rifiuti, in luogo della TARI, cioe' alternativamente ad essa, secondo l'indicazione emergente dalla citata norma primaria, come da incipit della citata fonte secondaria (si veda l'articolo 1, comma 1, del regolamento, che "istituisce e disciplina il Corrispettivo per i rifiuti in luogo della TARI, come previsto dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, comma 668...)".

4.2. Se e' pur vero che resta immutato il presupposto oggettivo del corrispettivo per i rifiuti - d'altronde gia' comune alla cd. TIA2, della quale, come si e' detto, recentemente queste Sezioni Unite hanno affermato la natura privatistica - presupposto che l'articolo 5, comma 1 del regolamento individua nel possesso o nella detenzione, a qualsiasi titolo, di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani o assimilati", cui consegue, secondo l'articolo 13, comma 3, del regolamento medesimo, che "(l)a non utilizzazione del servizio, ovvero il mancato ritiro dei dispositivi per il conferimento dei rifiuti non comportano alcun esonero o riduzione della tariffa corrispettiva, che viene applicata per la presenza dei presupposti", nondimeno esso s'inserisce in un sistema il cui cardine e' costituito dal rapportare la prestazione alla quantita' dei rifiuti conferiti dall'utente del servizio.

4.3. Valenza decisiva va attribuita, segnatamente, all'articolo 2, comma 3 del citato regolamento, che prevede che "(i)l servizio e' reso secondo modalita' che consentano di misurare in peso o in volume, la quantita' di rifiuto secco conferito ai fini dell'applicazione del corrispettivo" ed all'articolo 11, sulle modalita' di calcolo delle varie componenti della tariffa, che, nel disciplinare due quote variabili accanto alla cd. quota fissa, la prima relativa alla raccolta differenziata, in particolare con la seconda prevede la "quota variabile a misura", ragguagliata alla quantita' di rifiuto secco indifferenziato prodotto dalla singola utenza e oggetto di specifica misurazione, secondo i criteri di cui al succitato Decreto Ministeriale 20 aprile 2017, articolo 4.

4.3.1. Anche l'articolo 10, al comma 2, sebbene rimandi, in generale, quanto alla conformazione delle tariffe in base alle quali commisurare il "Corrispettivo per i Rifiuti", ai criteri contenuti nel Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, prevede poi che "(i) coefficienti di produttivita' specifica e di adattamento sono commisurati alle reali quantita' di rifiuti, aggregati per tipologia, conferite al servizio pubblico, nonche' al sistema di misurazione della frazione Secca Residua posto in essere.

4.3.2. Coerente, infine, con la natura di tariffa avente natura di corrispettivo del servizio goduto e' altresi' la disposizione regolamentare (articolo 33), del tutto ignorata dalla ricorrente, che devolve alla cognizione del giudice ordinario "pie controversie relative al Corrispettivo per i rifiuti"; norma secondaria che va intesa come ulteriore indice sintomatico della volonta' da parte del Comune di Gonzaga di delineare il sistema normativo della cd. Tariffa corrispettivo in termini assolutamente alternativi alla TARI avente natura tributaria.

5. Alla stregua delle considerazioni che precedono deve essere, pertanto, affermata in materia, la giurisdizione del giudice ordinario.

6. La disciplina delle spese del presente regolamento di giurisdizione resta demandata al giudice ordinario territorialmente competente dinanzi al quale vanno rimesse le parti.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza