

Sentenza del 13/04/2023 n. 9872 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

Con il primo motivo di ricorso l'istante ha eccepito, in relazione all'art. 360 c.p.c. , comma 1, nn. 3, 4 e 5, la violazione e la falsa applicazione della L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 641, 656 e 657, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 14 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 59 nonchè delle Delib. Giunta Comunale n. 72 del 2014 e Delib. n. 75 del 2013, della Delib. commissariale del Comune di Nola n. 90 del 1994, art. 2 della Delib. consiliare n. 66 del 1998, della Det. Dirig. Comune di Nola 18 maggio 2010 e del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 , lamentando che la pronuncia richiamata nella sentenza impugnata riguardava altra area ASI e non Interporto e che il Giudice regionale non s'era avveduto che, non essendo stato svolto dal Comune di Nola il servizio di raccolta dei rifiuti all'interno del perimetro dell'Interporto, ma solo presso le strade di collegamento per zona ASI-CIS-Interporto-Vulcano Buono, la contribuente aveva diritto alle riduzioni previste dalla L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 656 e 657.

2. Con la seconda, terza, quarta e quinta doglianza la società ha dedotto, in relazione all'art. 360 c.p.c. , comma 1, nn. 3 e 5, la violazione e la falsa applicazione della L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 641, 656 e 657 e successive modificazioni, lamentando:

a. l'erroneità della pronuncia nella parte in cui la Commissione aveva ritenuto che il servizio di raccolta dei rifiuti venisse assicurato dal Comune con il sistema del cd. "porta a porta", in realtà mai avviato dall'ente territoriale;

b. l'erroneità della pronuncia nella parte in cui il Giudice territoriale aveva ritenuto provato lo svolgimento del servizio in questione da parte del Comune all'interno della menzionata area, laddove esso era stato, in realtà, assicurato, dal mese di marzo 2012, da società privata (Ecosistem S. Felice Srl) affidataria del servizio, giusta contratto concluso con l'Interporto Campano Spa , come riferito dal legale rappresentante della prima società;

c. l'erroneità della sentenza impugnata per non aver considerato che appariva poco credibile la tesi dello svolgimento da parte del Comune del servizio di raccolta dei rifiuti all'interno dell'area interportuale, anche ponendo mente al fatto che il contratto di affidamento del servizio alla società Buttol, con decorrenza dal mese di agosto 2012 e sino all'anno 2017, prevedeva pressocchè lo stesso compenso annuo (pari a 4.300.000,00 Euro) di quello stabilito (corrispondente a 4.219.500,00 Euro) con la precedente società affidataria (tale Campania Felix), che non aveva svolto il servizio all'interno dell'Interporto, come riconosciuto dallo stesso Comune di Nola;

d. l'erroneità della sentenza impugnata per non aver considerato che appariva poco credibile la tesi dello svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti all'interno dell'area interportuale, anche osservando che il Comune di Nola richiedeva alle imprese ricadenti nel comprensorio Interporto-CIS e Vulcano Buono un importo di circa 3 ml/Euro a titolo di TARI per il presunto servizio prestato all'interno di detta area, mentre il predetto prezzo dell'appalto era di poco superiore ai 4ml/Euro, con l'inverosimile conseguenza di poter impiegare appena poco di 1 ml/Euro per assicurare il servizio di raccolta a tutto il territorio comunale che sino all'anno 2012 (in cui nessun servizio era stato svolto all'interno della più volte citata area) aveva imposto un impegno di spesa di oltre 4/ml, il che dimostrerebbe che detto ente, con tale risorsa economica (4.300.000,00 Euro) aveva inteso disciplinare il servizio in esame senza computare affatto le aree ASI-CIS-Interporto-Vulcano Buono, come chiaramente indicato nel capitolato d'appalto.

3. Con il sesto ed ultimo motivo di ricorso, l'istante ha eccepito, in relazione all'art. 360 c.p.c. , comma 1, nn. 3, 4 e 5, la violazione e la falsa applicazione della L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 641, 656 e 657, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 14 , del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 59 nonché delle Delib. Giunta Comunale nn. 72 del 2014 e Delib. n. 75 del 2013, della Delib. commissariale del Comune di Nola n. 90 del 1994, art. 2 della Delib. consiliare n. 66 del 1998, della Det. Dirig. del Comune di Nola del 18 maggio 2010 e del D.Lgs. n. 152 del 2006 , assumendo che la questione della debenza della TARSU, TARES e TARI per gli anni 2010/2016 era stata già decisa dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli e dalla Commissione tributaria regionale della Campania con numerose (quasi 200) sentenze passate in giudicato, nel senso che il citato servizio non era stato svolto dal Comune nella menzionata area, per cui la tariffa da applicare non poteva essere superiore al 15% di quanto richiesto, dando conto che tale era stata la misura stabilita nell'accordo transattivo concluso in data 11 marzo 2010 in relazione al contenzioso sorto per la tassa dovuta negli anni di imposta 2006/2009.

Tutto ciò, ribadendo che il Giudice regionale non s'era avveduto che il servizio in oggetto non era svolto nel predetto ambito territoriale, per cui le società (Gruppo Gorla ed Ecosystem) alle quali l'Interporto Campano aveva affidato il relativo servizio trasportavano i rifiuti al più vicino punto di raccolta, che distava molti chilometri dal luogo di produzione, sicchè la tariffa, se proprio dovuta, al più poteva essere applicata nella misura del 40% di quella richiesta.

4. Il ricorso va accolto per le seguenti ragioni, dovendo superarsi le eccezioni di inammissibilità dello stesso - avanzate sia dalla Sostituta Procuratrice Generale, che dalla difesa del Comune, sotto il profilo dell'autosufficienza dei motivi di impugnazione e dei profili di merito in esso asseritamente coinvolti - dovendo, di contro, osservarsi che, nella pacifica - per quanto si dirà - inesecuzione del servizio di raccolta rifiuti da parte del Comune nella zona dell'Interporto Campano, le ragioni fondanti l'accoglimento del ricorso risiedono nel riconoscimento dell'operatività della riduzione cd. tecnica ed obbligatoria di cui alla L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 657, in relazione all'area considerata ed al relativo concetto di zona, che involgono profili di legittimità, certamente rilevanti e censurabili nella sede che occupa.

5. Va dato conto che il tema in rassegna e cioè l'imponibilità Tari-Tarsu dell'area interna all'(Omissis) è stato più volte vagliato da questa Corte di legittimità, la quale, su ricorsi proposti da o contro il Comune di Nola, è così pervenuta - con riguardo a fattispecie del tutto

sovrapponibili alla presente - alla conclusione della necessaria riduzione di imposta, nei termini da stabilirsi sulla base di una valutazione di merito da effettuarsi in linea con la disciplina legale del tributo (v., tra le tante, Cass. n. 17334/20 (Tari (Omissis)); Cass. n. 41213/2021 (Tari (Omissis)); Cass. n. 23173/21 (Tarsu (Omissis)); Cass. n. 23174/21 (Tarsu (Omissis)); Cass. n. 34272/21 (Tari (Omissis)); Cass. n. 36960/2021; Cass. 33541/2021 (resa tra le stesse parti del presente giudizio per la Tari (Omissis)); Cass. n. 28945/2021; Cass. n. 19767/2020 (Tari (Omissis)); Cass. n. 14907/2020 (Tari (Omissis)); Cass. n. 9109/2020 (Tarsu (Omissis)); Cass. n. 5939/2022 (resa tra le stesse parti del presente giudizio per la Tari (Omissis)); Cass. n. 5940/2022 (Tari (Omissis)), Cass. n. 21335/2022 (Tari (Omissis)); Cass. n. 25589/2022 (Tari (Omissis)); Cass. n. 29011/2022 (Tari (Omissis))).

Non essendo stati dedotti argomenti in grado di sovvertire quanto così più volte stabilito, si ritiene di dover richiamare e recepire in toto il ragionamento decisorio posto a base dei suddetti precedenti di legittimità, i cui principali argomenti possono riassumersi nel modo che segue.

5.1. Tutto ciò, non senza aver prima chiarito che la sussistenza di decisioni di merito, passate in giudicato, che hanno risolto analoga lite, tra le stesse parti, con riguardo ad un'annualità d'imposta diversa non esplica effetto preclusivo con riguardo alla annualità dedotta nel presente giudizio (nè quanto a modalità di prestazione del servizio RSU da parte del Comune, nè quanto a percentuale di riduzione applicabile), posto che tale valutazione non investe un elemento costitutivo della fattispecie a carattere stabile o tendenzialmente permanente e quindi comune ai vari periodi di imposta (cfr. Cass., SS.UU., n. 13916/06).

Difatti, le concrete modalità di attuazione dell'attività di raccolta, che potrebbero giustificare l'applicazione di una riduzione, costituiscono circostanze mutevoli nel tempo che richiedono di volta in volta (nell'ambito di un'imposizione che ha natura periodica) una verifica ed un accertamento per ciascun periodo di imposta sicchè, vertendosi di presupposti fattuali specificamente riferibili alle singole annualità di prestazione del servizio, gli effetti delle sentenze in giudicato non possono temporalmente estendersi oltre i periodi in esse considerate, difettando il requisito imprescindibile della durevolezza e permanenza nel tempo del dato oggettivo di attivazione ed erogazione del servizio, inteso quale presupposto dell'imposizione. (cfr. Cass., SS.UU. cit.; Cass. n. 1963 del 2018, Cass. n. 25589/2022 ed altre).

5.2. Ciò nondimeno, non può non osservarsi che le citate pronunce di questa Corte si sono tutte basate, in relazione ai menzionati anni di imposta (e quindi anche per l'anno (Omissis), oggetto di causa) sul presupposto fattuale che l'attività di raccolta di rifiuti sia stata espletata dal Comune limitatamente alle strade di collegamento per l'interporto, ma non all'interno dell'area privata dell'interporto, circostanza questa che può, invero, reputarsi pacifica anche nel presente giudizio, avendo la stessa difesa del Comune riconosciuto che "il servizio di raccolta dei rifiuti urbani è svolto dalla ditta appaltatrice del Comune di Nola fino alla porta dei suddetti agglomerati commerciali, verosimilmente, aree di proprietà privata" (così nel controricorso privo di numerazione).

5.3. Nessun effetto vincolante o preclusivo può, poi, discendere dal menzionato accordo transattivo (trasfuso nella Det. Dirig. 18 maggio 2010), in forza del quale il Comune ebbe a convenire con gli operatori Interporto (in ragione della mancata prestazione del servizio in zona)

la riduzione dell'85 % della tassa rifiuti, dal momento che si tratta di intesa che, per quanto poi trasfusa in una formale determina dirigenziale, non può - all'evidenza - esplicitare effetto per annualità successive a quelle per le quali venne espressamente concluso (2006-2009) 6. Ciò premesso, riepilogando le valutazioni già ripetutamente espresse da questa Corte sul tema in rassegna, va ribadito quanto segue.

6.1. La tassa sui rifiuti (TARI) ha sostituito, a decorrere dal 10 gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti ai Comuni dai cittadini, enti ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti conservandone, peraltro, la medesima natura giuridica.

A tanto consegue che anche ad essa siano estensibili gli orientamenti di legittimità formati per i tributi omologhi che l'hanno preceduta, quali la TARSU e la TIA (vedi in Cass. n. 22130 del 2017; n. 1963 del 2018; n. 12979 del 2019 ed altre).

6.2. Una volta che il servizio venga dal Comune istituito ed esercitato nell'ambito del territorio comunale, la tassa sui rifiuti è dovuta indipendentemente dal fatto che l'utente si avvalga in concreto di questo servizio, in quanto la ragione istitutiva del relativo prelievo sta nel porre le amministrazioni locali nelle condizioni di soddisfare interessi generali della collettività, piuttosto che nel fornire, secondo una logica commutativa, prestazioni riferibili a singoli utenti, in modo tale che la privativa comunale sul servizio non costituisca materia disponibile.

Nondimeno, ciò non toglie che l'omesso svolgimento, da parte del Comune, del servizio di raccolta (seppure istituito ed attivato) nella zona ove è ubicato l'immobile a disposizione dell'utente possa comportare, non già l'esenzione dalla tassa, bensì la sua (obbligatoria o facoltativa) riduzione entro i limiti di legge o regolamento.

6.3. Il presupposto della Tari (L. n. 147 del 2013, art. 1) è costituito (comma 641) "dal possesso o detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'art. 1117 c.c. che non siano detenute o occupate in via esclusiva".

Essa è dovuta (comma 642) "da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

In caso di pluralità di possessori o di detentori, essi sono tenuti in solido all'adempimento dell'unica obbligazione tributaria".

6.4. Quanto alla menzionata previsione di riduzione tariffaria in correlazione con il mancato, o gravemente irregolare, svolgimento del servizio, viene stabilito (comma 656) che: "La TARI è dovuta nella misura massima del 20 per cento della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente".

Diversamente, nelle zone in cui la raccolta non viene per nulla effettuata, il tributo è dovuto (comma 657) "in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita".

6.5. Si è in proposito affermato (con riguardo alla Tarsu, ma in base a principi, come detto, estendibili anche alla Tari) che: "Il diritto alla riduzione presuppone l'accertamento specifico (mirato sul periodo, sulla zona di ubicazione dell'immobile sulla tipologia dei rifiuti conferiti e, in generale, su ogni altro elemento utile a verificare la ricorrenza in concreto della richiesta riduzione) della effettiva erogazione del servizio di raccolta rifiuti in grave difformità dalle previsioni legislative e regolamentari, il cui onere probatorio grava sul contribuente che invoca la riduzione, il quale deve dimostrare il presupposto della riduzione della Tarsu ai sensi del D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 59, comma 4 ; che consiste nel fatto obiettivo che il servizio di raccolta, istituito ed attivato: - non sia svolto nella zona di residenza o di dimora nell'immobile a disposizione o di esercizio dell'attività dell'utente; - ovvero, vi sia svolto in grave violazione delle prescrizioni del regolamento del servizio di nettezza urbana, relative alle distanze e capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, in modo che l'utente possa usufruire agevolmente del servizio stesso..." (Cass. n. 3265 e n. 22767 del 2019).

Qualora il contribuente abbia soddisfatto l'onere probatorio posto a suo carico, l'accertata esistenza dei presupposti delle riduzioni (di carattere tecnico perchè determinate dalla contrazione del servizio e dei relativi costi di erogazione) comporta l'applicazione dell'imposta nella misura massima (dunque graduabile al ribasso), rispettivamente del 20 % e del 40 %, le quali, a differenza delle riduzioni c.d. agevolative (v. commi 659 e 660 l. cit.), integrano delle riduzioni obbligatorie, siccome discendenti direttamente dalla legge (commi 656 e 657 cit.), indipendentemente da quanto sul punto eventualmente previsto dai regolamenti comunali ed inoltre, non essendo collegate alla peculiarità di situazioni soggettive, indipendentemente anche da una specifica e preventiva domanda che contenga l'indicazione delle condizioni per fruirne, incombendo sul contribuente il solo onere di provarne i presupposti normativi.

6.6. Per quanto attiene, in particolare, alla specifica riduzione non superiore al 40% di cui al citato comma 657, va ritenuto che la stessa spetti per il solo fatto che il servizio di raccolta, pur debitamente istituito e attivato nel perimetro comunale, non venga poi concretamente svolto in una determinata zona del territorio comunale, purchè tale zona sia di significativa estensione ed a prescindere dal fatto che si tratti di area pubblica o privata, non essendo la natura pubblica della zona su cui insistono i locali o le aree soggette a tassazione un presupposto costitutivo dell'istituzione del servizio, salvo che eventuali limitazioni di accesso non ne impediscano di fatto l'espletamento.

6.7. Va precisato sul punto che non rileva la sussistenza di un'ipotesi di inadempimento (e quindi di colpa) contrattuale o extracontrattuale in capo all'Amministrazione comunale, posto che la riduzione tariffaria opera, non quale risarcimento del danno da mancata raccolta e neppure quale sanzione per il Comune inadempiente, bensì al diverso fine di temperare l'imposizione, entro la riduzione massima prefissata dalla legge, tenendo conto dei costi generali del servizio così come di quelli cui è tenuto presumibilmente il contribuente per far fronte al disservizio.

6.8. Ancora, in ordine alla riduzione non superiore al 40%, la percentuale di decurtazione viene graduata (all'esito della prova dei relativi presupposti fornita dal contribuente e della valutazione fattuale riservata al giudice di merito) in ragione della distanza dal punto di raccolta più vicino, presupponendosi quindi che il servizio venga svolto, ma non nella zona ove è allocato il bene oggetto di imposizione, e con adeguamento della riduzione al peso economico della carenza, parametrato in termini chilometrici.

7. Tanto ribadito, nel caso di specie, risulta pacifico - con specifico riguardo all'annualità dedotta e per quanto sopra esposto - che il Comune di Nola abbia, in effetti, istituito ed espletato il servizio di raccolta soltanto lungo le strade di collegamento ed accesso alla zona dell'Interporto, senza svolgere servizio all'interno di essa, ove esso viene espletato da una società privata in forza di un rapporto contrattuale con l'operatore interportuale.

Parimenti incontrovertito è che l'(Omissis) insista su di una area privata, con libero accesso, di vastissime dimensioni (pari a circa 3 milioni di mq. con all'interno oltre 24 km di strade e viadotti) ed adibita ad insediamenti commerciali, come tale senz'altro riconducibile al concetto di "zona" di cui al citato comma 657, con la comprensibile impossibilità per le aziende che operano al suo interno di fruire di un servizio di raccolta sino alla prossimità delle proprie strutture e con la conseguente necessità di sopperire mediante il ricorso ad un servizio sostitutivo privato (per tonnellaggi di cui si assume comunque l'assoluta ingestibilità da parte del Comune).

8. Dalle osservazioni sopra svolte consegue, quindi, che il mancato svolgimento del servizio di raccolta, nell'irrelevanza delle ragioni da cui è determinato, va pertanto correttamente sussunto nella fattispecie astratta di cui alla L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 657 e dà pertanto diritto alla relativa riduzione.

La misura di quest'ultima va stabilita dal giudice territoriale, trattandosi di accertamento di fatto non eseguibile nella sede che occupa, il che giustifica, con la cassazione della sentenza impugnata, anche il rinvio alla Corte di giustizia di secondo grado della Campania per la relativa verifica.

9. Alla stregua delle valutazioni che precedono, la sentenza impugnata va cassata, rinviando la causa alla Corte di Giustizia tributaria di secondo grado della Campania, in diversa composizione, onde consentire di stabilire la effettiva misura della dovuta riduzione dell'imposta in questione nei limiti stabiliti dalla L. 31 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 657, nonché per regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

la Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di Giustizia tributaria di secondo grado della Campania, in diversa composizione, anche per la regolamentazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza