

Regione siciliana

**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

POS. I Prot. 11706 - 61.2010.11

Palermo, 21/04/2010

OGGETTO: Tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica. Presupposto. Soggetto obbligato. Contenzioso tributario YYY- Provincia di XXX.

**M
e
n
u**

ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA
FUNZIONE PUBBLICA
DIPARTIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI
e, p.c.

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA
DIPARTIMENTO FINANZE E CREDITO
PALERMO

1. Con nota prot. 8581 dell'1/4/2010, pervenuta il successivo 8 aprile, codesto Dipartimento ha chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine alla problematica sollevata dalla Provincia di XXX, convenuta in giudizio tributario dall'YYY s.p.a di XXX, gestore di discarica di rifiuti solidi di XXX, avverso un avviso di liquidazione per il recupero di importi per omesso o ritardato pagamento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 ed all'art. 2 della l.r. 7 marzo 1997, n. 6.

In buona sostanza l'YYY, con detto ricorso, lamentando di essere il soggetto inciso dal tributo -e dalle correlate sanzioni- in quanto mero titolare della discarica e che la rivalsa riconosciutagli dall'impianto normativo viene disattesa in quanto gli enti e i soggetti conferenti i rifiuti omettono costantemente di effettuare i dovuti rimborsi, ritiene che la normativa istitutiva del tributo sia non in linea con direttive della Comunità europea e con il principio "chi inquina paga" dalle stesse recato, nonché con gli articoli 3, 53 e 41 della Costituzione, essendo il gestore della discarica estraneo al presupposto impositivo e, ciò nonostante, inciso; e, quindi, che le disposizioni della l. 549/1995 siano in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, capacità contributiva e libertà dell'iniziativa economica.

La Provincia regionale di XXX ha richiesto la collaborazione dell'Assessorato regionale dell'economia - Dipartimento finanze e credito che, con nota 17 marzo 2010, prot. 4705, ha interessato il Dipartimento in indirizzo, per le

relative valutazioni e attivazioni di competenza *"ivi inclusa la possibilità di compulsare l'Organo di consulenza legale della Regione"*, fornendo proprie articolate e circostanziate considerazioni.

Codesto Dipartimento condivide la ricostruzione del Dipartimento delle finanze e credito, e ritiene non fondato il ricorso dell'YYY, *"salvo un diverso orientamento da parte della Commissione tributaria"*.

2. In ordine a quanto richiesto, preliminarmente si rappresenta che lo scrivente Ufficio è organo dell'Amministrazione regionale, per la quale sola può lecitamente svolgere attività legale, quale Ufficio legale di ente pubblico a termini dell'art. 3 dell'Ordinamento professionale approvato con R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578; e, pertanto, non può ingerirsi nel contenzioso insorto tra soggetti tra i quali non è parte la Regione siciliana e nel quale non può svolgere la propria attività defensionale, neppure con proprie valutazioni sul giudizio in corso, anche in ossequio ai principi di deontologia professionale forense.

Tuttavia non ci si esime dal fornire a codesto Dipartimento una valutazione di massima sul tema del contenzioso in questione, per le valutazioni che potranno essere utili all'attività ed alle determinazioni proprie dell'Amministrazione regionale.

Com'è noto, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è stato istituito dai commi da 24 a 41 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ne ha disciplinato il presupposto, determinato il soggetto passivo e la relativa rivalsa, indicato la base imponibile, previsto i termini di versamento e per la dichiarazione annuale, demandando alle Regioni -beneficarie del gettito dell'imposta- la determinazione dell'ammontare, tra il minimo ed il massimo stabilito dalla legge statale, nonché delle disposizioni in ordine alla riscossione, i rimborsi, il contenzioso amministrativo ed altre disposizioni complementari, non disciplinate dallo Stato.

La Regione siciliana ha, pertanto, provveduto a quanto di propria competenza con legge regionale 7 marzo 1997, n. 6.

Tuttavia, quanto lamentato dall'YYY con il ricorso sopra citato non attiene agli aspetti disciplinati dalla Regione ma involge l'essenza stessa del tributo così com'è configurato dalla normativa statale.

Infatti viene richiesta giudizialmente la disapplicazione per contrasto con norme comunitarie delle disposizioni dei commi 26 e 31 dell'art. 3 della l. 549/1995 e, in subordine, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per sollevare la questione incidentale di costituzionalità dell'art. 3, comma 26, della l. 549/1995, nella parte in cui non ha previsto che la sanzione per il ritardato pagamento sia a carico dei soggetti conferenti che non provvedono al pagamento tempestivo del corrispettivo, per contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione.

Sulla questione il Dipartimento che legge per conoscenza ha osservato che, il

debitore d'imposta del tributo in questione è il soggetto che gestisce la discarica avvantaggiandosi del bene collettivo, qual è l'ambiente ove è esercitata la discarica.

Per quanto riguarda l'obbligo di rivalsa, continua il Dipartimento delle finanze e credito, esso attiene ad un rapporto interno tra il soggetto passivo dell'imposta ed il fruitore del servizio, estraneo al rapporto tributario.

Nel concordare con quanto osservato dal Dipartimento che legge per conoscenza, va evidenziato, prioritariamente, che, come ha ricordato la Corte costituzionale, *"il deposito in discarica dei rifiuti solidi, che non è tributo "proprio" della Regione nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni, riguardo a tale tributo, è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale"* (sent. n. 413 del 2006; v. anche sent. 412/2006; sentt. 335 e 397 del 2005).

Pertanto, e in ogni caso, la soluzione della questione sollevata con il ricorso tributario *de quo*, riguardando esclusivamente aspetti previsti e disciplinati dalla legge statale istitutiva del tributo, esula dalle possibilità d'intervento normativo regionale in quanto *"salvi i casi previsti dalla legge statale, si deve tuttora ritenere preclusa la potestà delle Regioni di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali"* (Corte cost., sent. 335 del 2005).

Ciononostante, non ci si esime dal rilevare che in ordine alle questioni sollevate, il Consiglio di Stato è tornato ad affrontare la questione già risolta dal TAR Lazio-Roma, con la sentenza n. 175, Sez. II, del 5 febbraio 1998, richiamata dal Dipartimento delle finanze (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 9 novembre 2005 n. 6243).

In sede di appello, avanzato proprio avverso tale sentenza, la parte appellante tornava ad evidenziare che il meccanismo di imposizione introdotto dal legislatore comporta che, dovendo il gestore della discarica versare il tributo alla scadenza stabilita dalla legge a prescindere dall'effettivo e preventivo pagamento del tributo medesimo da parte del conferitore (al quale il tributo viene addebitato in fattura insieme al corrispettivo per la prestazione del servizio di smaltimento), il gestore concorre alle spese pubbliche con mezzi propri, pur essendo la sua obbligazione correlata, per espressa disposizione legislativa, alla capacità contributiva di colui che conferisce i rifiuti, al quale solo si riferisce il presupposto del tributo.

Il fatto che il gestore ha l'obbligo di rivalsa -continuava l'appellante- eliminerebbe solo la definitività del concorso, senza eliminare il fatto del concorso stesso: di conseguenza, l'anticipazione del tributo configurerebbe un'ipotesi di partecipazione alle spese pubbliche non correlata alla capacità contributiva, anche in considerazione della possibilità che il contribuente di diritto resti definitivamente gravato, sotto il profilo economico, dell'onere del tributo, in caso di inadempimento del conferitore.

Ne inferiva, quindi, la parte appellante che l'art. 3, comma 24 e seguenti della legge n. 549/95 si pone in contrasto col principio di capacità contributiva nonché col principio di uguaglianza di cui agli artt. 53 e 3 Cost., venendo posto a carico del gestore della discarica, contribuente di diritto o "percosso", l'onere del tributo senza che gli siano stati contestualmente attribuiti idonei mezzi di garanzia del credito di rivalsa.

Il Consiglio di Stato, pur convenendo che la configurazione dell'imposta quale "tributo speciale" -in ragione delle finalità extrafiscali ovvero della ammissione a giustificazione del presupposto di valutazioni ulteriori rispetto alla mera capacità economica del soggetto (trattandosi, nella specie, di una "imposta ecologica" intesa a favorire la minore produzione di rifiuti nonché il recupero da essi di materia prima e di energia)- non sottrae per ciò stesso il tributo alle garanzie costituzionali in materia tributaria, tuttavia ha ritenuto palesemente e manifestamente infondata la dedotta questione di costituzionalità.

Ha osservato il giudice amministrativo di seconda istanza che *"nel descritto meccanismo d'imposta, dall'obbligo di rivalsa sul produttore discende che il contribuente effettivamente inciso è quest'ultimo: a questi va quindi riferita la "capacità contributiva", in relazione alla base imponibile costituita dalla quantità di rifiuti conferiti in discarica dal produttore, e non al gestore (soggetto passivo formale), che resta totalmente estraneo alla capacità contributiva espressa dal presupposto d'imposta.*

Si è invero in presenza di una sostituzione d'imposta sui generis: il gestore si limita a "trasferire" le somme, pur essendo responsabile dell'obbligazione d'imposta; le stesse appellanti configurano, con riguardo alla fattispecie, una "interposizione soggettiva nel pagamento del tributo".

Ma non si verte in ipotesi di concorso alle spese pubbliche non correlato alla capacità contributiva.

La reale questione è quella della "anticipazione" del tributo da parte del gestore, e senza garanzie di effettivo recupero (pur nell'obbligo di rivalsa).

L'anticipazione è peraltro solo un meccanismo di versamento "agevolato" in favore della Regione alla luce del ben noto principio della "ragion fiscale".

E l'eventuale esito infruttuoso della rivalsa grava semmai - come fatto anomalo nella gestione dell'attività - sul rischio d'impresa che fa carico al gestore della discarica quale imprenditore cui la legge ha assegnato anche l'onere di accertare, riscuotere e versare l'imposta dovuta.

Può discutersi, sotto altri profili, in ipotesi, della "linearità" giuridica di una soluzione normativa siffatta, in presenza della commistione di interessi pubblici e privati nel quadro della realizzazione della potestà impositiva; ma, certamente, non può farsi utilmente questione di violazione del principio di capacità contributiva o di uguaglianza sub specie di ragionevolezza, siccome prospettata dalle appellanti". (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 9 novembre 2005 n. 6243, cit., in appello interposto avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio, Roma, Sez. II, n. 175 del 5 febbraio 1998).

Nelle superiori considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla

ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati dell'Ufficio, giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2010 Avv. Michele Arcadipane
Revisione e classificazione curata da Alessandra Ferrante**
