

# Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti (c.d. ecotassa)

Cass. Sez. Un. Civ. 13 dicembre 2016, n. 25515 - Rodorf, pres.; Cirillo, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - Smaltimenti Sud S.p.A. (n.c.) c. Regione Molise (n.c.). (Dichiara giurisdizione)

## **Imposte e tasse - Rifiuti - Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti - C.d. ecotassa.**

*La c.d. ecotassa presenta tutti i requisiti previsti dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 238 del 2009) per qualificare come tributari alcuni prelievi, e cioè la doverosità della prestazione, la mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti ed il collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante, regolato, peraltro, interamente dalla legge, senza che siano riservati alla P.A. spazi di discrezionalità circa la concreta individuazione dei soggetti obbligati, dei presupposti oggettivi o del quantum dovuto. Ne consegue che, giusta l'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, le relative controversie, avendo ad oggetto il pagamento di un'imposta, appartengono alla giurisdizione del giudice tributario.*

### FATTO

1. Il 25 novembre 2002 la Regione Molise ha emesso avviso di accertamento e di irrogazione di sanzioni nei confronti della Soc. Smaltimenti Sud, gestore di una discarica per lo smaltimento di rifiuti conferiti dalle amministrazioni locali della Provincia di Isernia, per omesso pagamento del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, al quale era tenuto per l'anno 1997 con diritto di rivalersi sugli enti conferenti. La contribuente ha adito la C.t.p. di Campobasso denunciando che il dissesto degli enti conferenti precludeva l'esercizio della rivalsa e che nell'avviso di accertamento era mancata la previsione della possibilità di definizione agevolata delle sanzioni in caso di pagamento effettuato nei termini di proposizione del ricorso.

2. Il ricorso è stato respinto dal primo giudice con sentenza del 12 dicembre 2003 impugnata dalla contribuente innanzi alla C.t.r. del Molise che, invece, ha rilevato il difetto di giurisdizione con sentenza del 9 maggio 2006. Il giudice d'appello ha motivato tale decisione con riferimento all'eccezione avanzata dalla difesa regionale laddove ha sostenuto che non sarebbero devolute alla giurisdizione tributaria ma a quella amministrativa le vertenze sul tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, non rientrando i relativi atti tra quelli tassativamente impugnabili innanzi alle commissioni tributarie e rientrando gli stessi in un procedimento caratterizzato da ampia discrezionalità del P.A..

Tale decisione è divenuta definitiva avendo la Corte dichiarato improcedibile il ricorso per cassazione - ex artt. 369 e 375 cod. proc. civ. - giusta ordinanza n. 23908 del 19 settembre 2008. 3. Il giudizio è stato, quindi, riassunto innanzi al TAR-Molise ed è stato chiamato dapprima all'udienza del 25 maggio 2012 per la verifica del perdurante interesse alla decisione e poi all'udienza dell'11 dicembre 2014 a tale ultimo precipuo fine specificamente fissata. Indi, con ordinanza n. 716 del 2014 (ritualmente comunicata), il TAR ha sollevato d'ufficio conflitto negativo di giurisdizione, ritenendo la controversia devoluta al giudice tributario.

Indi, il P.G. ha rassegnato le sue conclusioni scritte, mentre le parti non hanno spiegato difese.

### DIRITTO

1. Premesso che il riferimento alla "prima udienza", quale limite temporale per sollevare il conflitto di giurisdizione, riguarda la prima udienza fissata per la trattazione del merito, ovverosia quella dell'11 dicembre 2014, atteso che la precedente è stata fissata al solo fine di accertare la persistenza dell'interesse alla decisione, il TAR rileva che la società ricorrente è il soggetto passivo del tributo speciale e, come tale, sicuramente legittimata all'impugnazione mentre l'atto gravato rientra nella tipologia degli atti impositivi impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie, trattandosi di un avviso di accertamento.

Osserva che non può dubitarsi della natura tributaria del prelievo in questione, in quanto il legislatore ha previsto una prestazione patrimoniale in favore della Regione, ponendola a carico di un soggetto, il gestore della discarica, per effetto del verificarsi di un presupposto di fatto di rilevanza reddituale, senza che il soggetto gravato abbia richiesto o comunque ottenuto, con riferimento a tale fatto, prestazioni o servizi di alcun genere.

Difetta, cioè, il requisito della corrispettività della prestazione patrimoniale imposta che, pertanto, riveste natura tributaria. La natura di prestazione tributaria, aggiunge il TAR, trova riscontro nelle finalità di copertura generale delle esigenze regionali di gettito ed alla connessione con lo scopo d'interesse pubblico volto a ridurre il conferimento di rifiuti, che ne comportano la sicura natura d'imposta e non di corrispettivo.

Pertanto, conclude il TAR, le controversie relative al detto tributo ricadono ipso iure nella giurisdizione delle commissioni tributarie, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, secondo quanto, peraltro, invalso nella stessa prassi giurisprudenziale che vede simili controversie trattate innanzi al giudice tributario.

2. A tale tesi aderisce il P.G. il quale, nel parere rassegnato il 24 novembre 2015, ritiene che sia manifestamente sussistente la giurisdizione tributaria posto che la controversia investe solo la debenza del tributo da parte gestore della discarica e non un atto amministrativo sulla gestione o la istituzione della discarica medesima.

3. Tanto premesso, va affermato che la cognizione della vertenza in esame è devoluta alla giurisdizione del giudice tributario.

3.1 Preliminarmente va verificata la tempestività del conflitto negativo sollevato dal TAR del Molise. A norma della legge n. 69 del 2009, art. 59, comma 3, il TAR poteva legittimamente sollevare il conflitto soltanto "fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito".

Sul punto si è affermato il principio in ragione del quale, ai fini del regolamento di giurisdizione d'ufficio, la legge n. 69 del 2009, art. 59, comma 3, a norma del quale il giudice davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio la questione di giurisdizione davanti alle Sezioni Unite "fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito", dev'essere interpretato nel senso che il limite oltre il quale il secondo giudice non può sollevare il conflitto di giurisdizione, nel processo davanti al giudice ordinario, non è costituito dal compimento della prima udienza, se il giudice non si sia limitato all'adozione di provvedimenti ordinatori ed eventualmente su questioni impedienti di ordine processuale, logicamente precedenti quella di giurisdizione; in tal caso, quel limite si sposta all'ulteriore udienza che il giudice fissa (Cass., s.u., n. 1527 del 2014; conf. n. 5873 del 2012; v. Cons. St., sez. VI, n. 6041 del 2011).

3.2 L'attuale codice del processo amministrativo stabilisce che: a) quando il giudizio è tempestivamente riproposto davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo, alla prima udienza, può sollevare anche d'ufficio il conflitto di giurisdizione (art. 11, comma 3), b) la fissazione dell'udienza di discussione deve essere chiesta da una delle parti con apposita istanza (art. 71 co.1), c) il presidente, decorso il termine per la costituzione delle altre parti, fissa l'udienza per la discussione del ricorso (art. 71 co.3); d) le parti possono produrre documenti, memorie e repliche col rispetto di diversificati termini liberi prima dell'udienza di discussione, dove le parti possono discutere sinteticamente e il giudice, se ritiene di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio, la indica dandone atto a verbale (art. 73).

3.3 Dunque, al pari della "prima udienza fissata per la trattazione del merito" di cui al previgente art. 59, la "prima udienza" di cui al nuovo art. 11 coincide con quella "udienza di discussione" che, fissata ai sensi dell'art. 71, dà luogo alla reale trattazione e decisione della causa, con esclusione di quella udienza iniziale di verifica preliminare e di smistamento frequenti nelle prassi processuali con funzione meramente ordinatoria come quella celebrata nella specie il 25 maggio 2012 per la conferma del perdurante interesse alla decisione e la fissazione dell'udienza di discussione dell'11 dicembre 2014, all'esito delle quale il TAR del Molise ha sollevato l'odierno conflitto negativo di giurisdizione.

4. La legge 28 dicembre 1995, n. 549, nel dettare "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", introduce nell'ordinamento fiscale la cd. "ecotassa" (art. 3, commi 24 e seg.), ovvero una tributo a favore delle Regioni per "il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili" e a carico del "gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento". L'ammontare è fissato con legge regionale entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, nel rispetto di parametri fissati dalla legge statale tra un minimo e un massimo in relazione all'entità dei rifiuti conferiti (v. co. 29) e comunque applicabili in mancanza nel minimo.

4.1 Il dovuto è quindi "versato alla Regione in apposito capitolo di bilancio dal gestore della discarica entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare in cui sono state effettuate le operazioni di deposito". Nel termine per il versamento dell'ultimo trimestre il gestore deve a produrre alla Regione ove è sita la discarica la dichiarazione annuale con l'indicazione delle quantità complessive dei rifiuti conferiti e dei versamenti effettuati.

Con legge regionale sono, invece, stabilite le modalità di versamento del tributo e di presentazione della dichiarazione nonché la disciplina per l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il contenzioso amministrativo e quant'altro non previsto nella legge istitutiva.

4.2 Dunque il tributo in questione è stato costruito secondo la logica del cd. "tasso d'imposta", quale tributo proporzionale rispetto a una base imponibile non pecuniaria (art. 3, comma 28). Infatti è commisurato moltiplicando la somma prevista (finanche nella misura minima) per chilogrammo di rifiuti conferiti e per un coefficiente di correzione commisurato al peso specifico, alla qualità e alle condizioni del conferimento ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale da stabilire con norma secondaria dal Ministero dell'ambiente, di concerto con altri dicasteri (Cass. n. 17245 del 2013, in motivazione).

4.3 La giurisprudenza di legittimità, in disparte il requisito di esigibilità, ha avuto modo di precisare per le Regioni a statuto ordinario (Cass. n. 2812 del 2009 e n. 14815 del 2010) e a statuto speciale (Cass. n. 9865 del 2011) che il presupposto impositivo di un tributo può ben sussistere in base alla sola legge statale (Cass. n. 17245 del 2013, cit.). Nella specie, come si è visto, il presupposto impositivo della "ecotassa" sorge direttamente dalla legge statale 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24 e seg., non già da "un procedimento caratterizzato da ampia discrezionalità amministrativa" come pare, invece, aver ritenuto la C.t.r. del Molise in adesione alla tesi della difesa regionale.

4.4 Inoltre, riguardo alla "ecotassa" ricorrono i criteri stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributari alcuni prelievi, cioè la doverosità della prestazione, la mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti e il

collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (C. cost. n. 238 del 2009).

Il che ridonda sulla giurisdizione del giudice tributario da intendersi come imprescindibilmente collegata unicamente alla natura fiscale del rapporto (C. cost. n. 395 del 2007; conf. n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006), con esclusione, invece, di quelle erogazioni dovute per prestazioni complesse e/o contratti di utenza (C. cost. n. 39 del 2010).

4.5 Ciò si correla con la previsione generale dell'art. 2 proc. trib. secondo cui "appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali...", in quanto l'obbligo di pagamento dell'ecotassa sorge da presupposti interamente regolati dalla legge, senza che siano riservati alla P.A. spazi di discrezionalità circa la concreta individuazione dei soggetti obbligati, i presupposti oggettivi o il quantum del corrispettivo dovuto (conf. Cass., s.u., n. 8955 del 2007, in tema contributo a carico dei richiedenti la valutazione d'impatto ambientale).

4.6 Peraltro, sul piano strettamente testuale, va considerato che la legge 28 dicembre 1995, n. 549, parla espressamente di tributo ai commi 24, 27, 30, 31 del precitato art.3 e d'imposta ai commi 25, 26, 29; il che conferma sul piano letterale quanto sopra enunciato sul piano sostanziale e sistematico. Né tale conclusione è smentita dal riconoscimento della giurisdizione ordinaria (Cass., s.u., n.2205 del 2005) in materia di sanzioni amministrative irrogate in forza del comma 32 e opposte in virtù dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, atteso che la condotta illecita ivi disciplinata è quella della discarica abusiva, mentre è il precedente comma 31 che sanziona la diversa fattispecie di omesso, insufficiente o ritardato versamento del tributo secondo il differente modello dell'illecito fiscale tipizzato in generale dal d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie).

5. Tirando le fila del discorso sin qui condotto, deve essere affermata la giurisdizione del giudice tributario a conoscere della presente controversia, sicché deve essere cassata la sentenza del 9 maggio 2006 della C.t.r. del Molise dinanzi alla quale va rimesso il giudizio per la riassunzione nei termini di legge.

*(Omissis)*