

Cambia la giurisdizione della tariffa puntuale?

Secondo l'ordinanza Cass. Sez. Un. Civ. n. 11290 del 29 aprile 2021¹ le controversie riguardanti la tariffa puntuale (art. 1, comma 668 della l. 27 dicembre 2013, n. 147) non rientrano nella giurisdizione tributaria, contemplata dall'art. 2, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ss.mm.ii., cui resta affidata la tutela del contribuente a prescindere dalla natura della posizione soggettiva lesa (diritti soggettivi o interessi legittimi); né nella giurisdizione esclusiva (estesa, in determinati casi – ad es. le cause di rimborso – ai diritti soggettivi) del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (che ha sostituito il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 ss.mm.ii.), bensì in quella del giudice ordinario.

La controversia riguarda l'assoggettamento delle superfici produttive di una utenza non domestica, di rifiuti da imballaggi, conferiti nel circuito di gestione del servizio pubblico locale congeniato col sistema della misurazione del rifiuto, regolamentato al Comune come tariffa puntuale (non TARI).

La Corte si richiama alla propria sentenza della Cassazione civile, n. 8631 del 7 maggio 2020² sulla natura privatistica e non tributaria della tariffa per la gestione dei rifiuti (riferendosi a quella *ex art.* 238 del d.lgs. n. 152/2006, ossia la c.d. TIA-2), affermandone la corrispettività e quindi l'assoggettabilità all'IVA³.

In particolare l'ordinanza *de qua* distingue tra la tariffa puntuale ritenuta avere natura corrispettiva e la TARI avente invece natura tributaria, ciò anche guardando ai criteri sostanziali della tariffa, sintetizzabili in: *a)* doverosità dell'obbligazione ovvero la fonte legale dell'obbligazione (struttura del provento); *b)* non modificazione del rapporto sinallagmatico tra le parti; *c)* funzionale concorso del provento al finanziamento delle spese pubbliche.

Sugli appena indicati criteri la Corte ripete quanto già è stato affermato nella succitata sentenza n. 8631 del 2020.

A nostro modesto parere (ed esperienza) si rimane anche con la tariffa puntuale sempre in presenza di rapporti autoritativi e il richiamo ai contratti di massa non sembra, per quanto già osservato in altra sede, pertinente; lo stesso dicasi per la oramai fossile questione dell'applicazione dell'IVA sulla quale occorrerà «rasssegnarsi» di fronte alle gravi esigenze finanziarie del sistema, cioè fuori dalla coerenza dommatica di lungo corso (sintomatica è la vicenda della concessione dei loculi cimiteriali).

Ancora, il rapporto tra il gestore del servizio pubblico e l'utenza non è di diritto privato e, quindi, non entrano in gioco posizioni di diritto soggettivo attinenti all'esecuzione di un contratto di diritto privato. Di più, non si tratta della natura esclusivamente patrimoniale di rapporti, perché essi hanno una chiara connessione funzionale con l'ordinamento del servizio.

Siamo sempre al solito punto: la volontà ideologico-politica⁴ di trasformare le entrate dei servizi pubblici locali da tributi in corrispettivi di natura privatistica, collegando l'obbligazione alla fruizione di un servizio reso dal Comune (o chi per esso) secondo uno schema sostanzialmente sinallagmatico.

Anche volendo configurare la tariffa puntuale come una prestazione imposta di natura privatistica, essa obiettivamente preserva molteplici tratti simili a quelli delle entrate di natura tributaria: ad es. il pagamento di un servizio obbligatoriamente da istituire in regime di privativa ed al quale l'utente non può rinunciare; al presupposto principale dell'assoggettamento al provento tariffario connesso all'occupazione di locali più che all'effettiva produzione di rifiuti, etc., in maniera tale da rendere, in buona misura ininfluente, l'entità della fruizione del servizio.

¹ In www.osservatorioagromafie.it.

² In *Rass. trib.*, 2020, 831, con nota di F. FICHERA, *La c.d. TIA-2, natura giuridica e assoggettabilità all'IVA*.

³ Argomentazioni critiche in A. PIEROBON, *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2020 e ID., *La natura privatistica della tariffa rifiuti... Suvvia!*, in www.osservatorioagromafie.it.

⁴ Il «problema è essenzialmente politico-ideologico della finanza locale», D'AMATI citato da A. GIOVANARDI, *Tributi comunali, Digesto*, 1999; sempre per la finanza locale parla di «motivazioni esclusivamente di ordine politico-ideologico» e sul federalismo fiscale di «progetto preminentemente politico» L. TOSI, *Finanza locale*, in *Digesto* (agg.to), 2000; ID., *Principi generali del sistema tributario locale*, in *Riv. dir. trib.*, I, 1995, 23-24 e autori ivi citati.



Più generalmente, condividiamo l'analisi del tributarista Raffaele Lupi ove «La trasformazione di un tributo in un corrispettivo non è uno strumento per contrastare l'evasione (...), quanto piuttosto realizza un disegno politico più raffinato. La trasformazione del tributo in prezzo consente di affermare di aver diminuito la tassazione, anche se quello che prima si pagava come tributo, ora lo si paga come prezzo»⁵. Paradossalmente nel discrezionale (ma sempre autoritativo) meccanismo della tariffa puntuale può consentirsi l'ottenimento di un *surplus* di entrata⁶, illudendo l'utente di essere il *dominus* che controlla l'uso del servizio e i relativi costi. Una illusione per chi sa scavare i meccanismi della tariffa puntuale, oltre i regolamenti e le comunicazioni buone per pacificare gli animi.

Pertanto, lo spostare la giurisdizione della tariffa puntuale dal giudice tributario al giudice ordinario, con la individuazione della natura non tributaria di questa tipologia di tariffa, potrà consentire di dare un colpo di spugna a tante questioni che però sono squisitamente di indole tributaria: cioè del giudice tributario competente a conoscere tutte le controversie in materia di tributi di ogni genere e specie, comunque denominati. Com'è noto, trattasi di «una giurisdizione che ha carattere di generalità e di esclusività, separata e distinta rispetto alla giurisdizione del giudice ordinario»⁷.

Non sembri allora un fuor d'opera rinviare alla orlandiana «vera nozione della guarentigia giuridica dell'individuo verso lo Stato» la cui fonte è nell'ordine giuridico, con particolare attenzione ai problemi «dei diritti civili, e della loro tutela attraverso una rigorosa impalcatura di giustizia amministrativa»⁸.

In effetti, quantomeno da un punto di vista «istituzionalistico», allargando l'orizzonte e penetrando nella struttura della società organizzata⁹, occorre andare al di là del sillogismo per il quale: tariffa puntuale=natura privatistica=giudice ordinario, e cioè, per tener ferma l'utilità e la funzione del sistema complessivo, occorre guardare al concreto rapporto da esaminarsi che mette in campo, come accennato, una regolamentazione squisitamente amministrativa e non pattizia; un rapporto di autorità e non di parti; un contenuto che non si discute, bensì si impone, anche in modo capzioso.

Il tema ci porta altrove: alla crisi strutturale di lungo periodo, sistemica, alla quale si cerca di dare soluzione nella logica utilitaristico-individuale, ovvero con l'attitudine delle tariffe non più tributarie, ma sbilanciate sul corrispettivo. Entrate che creano più facilmente consenso, sono facilmente maneggiabili, velocizzano e danno maggior certezza alle entrate (soprattutto ove basate su elementi immobiliari) tanto da – paradossalmente – consentire di migliorare le entrate dei servizi pubblici.

In verità la tariffa-corrispettivo, a voler guardare in profondità, sembra essere una dissimulazione di una entrata che geneticamente mostra la sua natura pubblica nella sua vocazione tributaria, cioè costituzionale¹⁰.

⁵ R. LUPU, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008, 168, nota 29. Cfr. ID., *Diritto tributario*, Milano, 2009, 136.

⁶ Gli esempi sono tanti: il peso specifico discrezionalmente attribuito al volume dei rifiuti, per tipologia conferiti nei vari contenitori; il «prezzo» imposto per svuotamento o *forfait* di svuotamenti; la franchigia di svuotamenti comunque da tariffare; la imposizione di una componente fissa tariffaria entro la parte variabile per la dotazione del kit di attrezzature (c.d. costo a contatore) e così via. Il tutto in una serialità che porta a cifre enormi, oltre all'omeopatia tariffaria praticata: più esempi in A. PIEROBON, *Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia*, Milano, 2017.

⁷ T. MAGLIONE, *Aspetti processuali del sistema fiscale degli enti locali*, in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010, 312-313. Non va sottaciuto che «permane una più o meno ampia zona grigia nel riparto fra le varie giurisdizioni, soprattutto laddove, al di là della qualificazione fattane dal legislatore, il prelievo abbia dubbia natura tributaria». Ancora nelle controversie su canoni o tariffe, la sent. Corte cost. 16 luglio 2009, n. 238, in *Il fisco*, 2009, 5304 e la Cass. Sez. Un. 2 febbraio 2006, n. 4895, *in*, 2006, 2184 hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice tributario sulle liti in materia di tariffa di igiene ambientale, fermo il criterio della ragionevolezza, che non si oppone all'attribuzione alla cognizione delle Commissioni tributarie, di materie estranee alle imposte e ai tributi «per ragioni di connessione in senso ampio», 315-316. La recente ordinanza Cass. Sez. Un. 15 giugno 2009, n. 13894, in *Il fisco*, 2009, 2789, dubitava della natura tributaria della TIA in una vicenda con il gestore del servizio pubblico, non il Comune, quale parte, con ciò sottraendo la competenza alle Commissioni tributarie per violazione dell'art. 102 Cost., anche se *in parte qua* osterebbe l'art. 10 del d.lgs. n. 546 del 1992, 326.

⁸ L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Napoli, 1986, 41.

⁹ M. BERTOLISSI - R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1996, 300.

¹⁰ Cfr. M. BERTOLISSI, *Fiscalità diritti libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 48; ID., *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, 2010; ID., *Libro Paladin appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Napoli, 2015.



Anche il tema della giurisdizione, cioè della giustizia, riempie uno spazio per prevenire le rischiose conseguenze contraddittorie che la sensibilità di altri giuristi potrebbero evidenziare in questo delicato settore, dove (per riandare alle tradizionali chiavi di lettura) il diritto soggettivo latita, non predomina. Nelle tendenze in atto, nelle ragioni di convenienza e opportunità che – anche in modo imbarazzante – allignano nel settore dei servizi pubblici locali, trovano giustificazione al riparo della «penombra» creatasi fra pubblico e privato.

Alberto Pierobon

