

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI IASI Camilla - Presidente

Dott. DE MASI Oronzo - Consigliere

Dott. STALLA Giacomo Maria - rel. Consigliere

Dott. CARBONE Enrico - Consigliere

Dott. FASANO Anna Maria - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 13326/2016 proposto da:

COMUNE DI PALERMO, domiciliato in ROMA PIAZZA CAVOUR presso la cancelleria della CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'Avvocato (OMISSIS) (avviso postale ex articolo 135);

- ricorrente -

contro

(OMISSIS) SPA, elettivamente domiciliato in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato (OMISSIS), che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato (OMISSIS);

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4658/2015 della COMM. TRIB. REG. di PALERMO, depositata l'11/11/2015;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 26/05/2017 dal Consigliere Dott. GIACOMO MARIA STALLA.

FATTO E DIRITTO

Rilevato che:

§ 1.1 Il Comune di Palermo propone due motivi di ricorso per la cassazione della sentenza n. 4658/35/15 dell'11 novembre 2015 con la quale la commissione tributaria regionale della Sicilia, in riforma della prima decisione, ha ritenuto illegittima la cartella di pagamento notificata alla (OMISSIS) srl (poi (OMISSIS) spa), per Tarsu 2012 su stabili alberghieri.

La commissione tributaria regionale, in particolare, ha rilevato che: - la Delib. di Det. tariffe Tarsu n. 121 del 2010 (prorogata per l'anno 2012) era stata adottata dalla Giunta Municipale in mancanza di un atto regolamentare a contenuto generale di spettanza del Consiglio Comunale; cio' contrastava con quanto stabilito dall'articolo 49 dello statuto comunale, secondo cui la Giunta Municipale non poteva procedere a variazioni delle tariffe e delle aliquote dei tributi comunali, se non entro i limiti indicati dalla legge o dal Consiglio Comunale; il vizio di incompetenza della Giunta, del resto, era gia' stato accertato dal Tar Sicilia che, con sentenza n. 1550/09, aveva annullato analoga Delib. di Giunta relativa all'anno 2006; - in ogni caso, pur ammettendosi il diritto del Comune di diversificare per regolamento i contribuenti in base a categorie e sottocategorie omogenee che tenessero conto dei differenti coefficienti di produttivita' di rifiuti (anche nel raffronto tra destinazione alberghiera e destinazione abitativa), tale diritto doveva purtuttavia venire esercitato attraverso un'adeguata motivazione che indicasse i parametri tariffari utilizzati e, inoltre, i criteri di diversificazione della produzione di rifiuti, negli stabili alberghieri, tra aree di pernottamento e parcheggio, ed aree di ristorazione; - pur considerando che il Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articolo 68, attribuiva ai comuni "in linea di massima" di adottare tariffe differenziate tra case di abitazione ed esercizi alberghieri, tuttavia tale differenziazione necessitava di idonea giustificazione, visto anche il notevole divario qui imposto dal Comune.

§ 1.2 Resiste con controricorso e memoria la (OMISSIS) spa, la quale chiede: - dichiararsi inammissibile il ricorso del Comune perche' recante procura in calce rilasciata non dal "sindaco" di Palermo, unico soggetto legittimato a rappresentare l'ente, bensì da altro soggetto qualificatosi come "vicesindaco", ma senza indicazione di atto di delega sindacale o di conferimento di poteri; - rimessione pregiudiziale degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex articolo 267 TFUE, per interpretazione del diritto comunitario (articolo 15 dir. 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, e articolo 14 dir. 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio) con riferimento alla disciplina nazionale di cui al Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articoli 65, 68 e 69; segnatamente, per violazione del principio comunitario "chi inquina paga" (mancata determinazione dei parametri e coefficienti di imposizione in rapporto al volume dei rifiuti prodotti); - rigettarsi, nel merito, il ricorso; - in subordine, sollevare questione di legittimita' costituzionale del Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articolo 68, in relazione agli articoli 3, 23 e 53 Cost..

§ 2.1 Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilita' del presente ricorso per difetto o irritualita' della procura difensiva.

Rileva, in proposito, l'orientamento recentemente espresso, esattamente in termini, da Cass. 11962/16, secondo cui: "in tema di rappresentanza processuale del Comune, la causa di impedimento del sindaco a firmare direttamente la procura alle liti si presume esistente in virtu' della presunzione di legittimita' degli atti amministrativi, restando a carico dell'interessato l'onere di dedurre e di provare l'insussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi; sicche' e' valida la procura conferita dal vice sindaco ancorche' sia stata omessa l'indicazione delle ragioni di assenza o impedimento del sindaco".

Ne' potrebbe fondatamente dubitarsi, per il solo fatto che la procura difensiva sia stata rilasciata dal vice-sindaco "in precaria assenza del sindaco", che l'attivita' cosi' esercitata (come quella, processuale, posta successivamente in essere sulla base della stessa procura) sia in toto riferibile al sindaco nella sua veste di rappresentante legale dell'amministrazione comunale; a nome della quale il ricorso e' stato pacificamente proposto.

§ 2.2 Parimenti infondata e' l'istanza di rimessione pregiudiziale degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex articolo 267 TFUE, per interpretazione del diritto dell'Unione.

Ricorre, in proposito, l'orientamento gia' manifestato da questa corte (Cass. 2202/11) e riferibile anche ai dubbi qui palesati dalla controricorrente, secondo cui: "in tema di TARSU, la disciplina

contenuta nel Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, sulla individuazione dei presupposti della tassa e sui criteri per la sua quantificazione non contrasta con il principio comunitario "chi inquina paga", sia perché è consentita la quantificazione del costo di smaltimento sulla base della superficie dell'immobile posseduto, sia perché la detta disciplina non fa applicazione di regimi presuntivi che non consentano un'ampia prova contraria, ma contiene previsioni (v. articoli 65 e 66) che commisurano la tassa ad una serie di presupposti variabili o a particolari condizioni".

Tale pronuncia ha preso in esame, ritenendoli dirimenti in ordine all'esclusione della violazione del principio eurounitario del "chi inquina paga", le sentenze CGUE 24.6.08 in causa C-188/07 e 16.7.09 in causa C254/08 (quest'ultima, avente ad oggetto un rinvio pregiudiziale in una causa pendente dinanzi al TAR Campania, nella quale veniva contestata proprio la legittimità, per affermato contrasto con l'articolo 15 della direttiva 2006/12/CE, della disciplina legislativa sulla Ta.r.s.u., nonché di norme di un regolamento comunale in base alle quali le imprese alberghiere sarebbero state tenute al versamento della tassa sui rifiuti in misura superiore ai privati).

Ebbene, nella valutazione di conformità della disciplina nazionale in materia rispetto al principio evincibile dall'articolo 15, lettera a), della direttiva 2006/12 (già desumibile dall'articolo 11 della direttiva 75/442), la CG ebbe ad affermare (come recepito da Cass. cit.), che: - "è spesso difficile, persino oneroso, determinare il volume esatto di rifiuti urbani conferito da ciascun detentore; - in tali circostanze, ricorrere a criteri basati sulla capacità produttiva dei detentori, calcolata in funzione della superficie dei beni immobili che occupano, nonché della loro destinazione e/o sulla natura dei rifiuti prodotti può consentire di calcolare i costi dello smaltimento e ripartirli tra i vari detentori; - sotto tale profilo, la normativa nazionale che preveda, ai fini del finanziamento, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non sulla base del quantitativo effettivamente prodotto non può essere considerata in contrasto con l'articolo 15, lettera a), della direttiva 2006/12; - nella materia le autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità per quanto riguarda le modalità di calcolo della tassa; - per quanto riguarda la differenziazione tra categorie di detentori, la stessa deve ritenersi ammessa, purché non venga fatto carico ad alcuni di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili".

Sicché, in definitiva, "il metodo di calcolo basato sulla superficie di immobile posseduto non è, di per sé, contrario al principio "chi inquina paga" recepito dall'articolo 11 della direttiva 75/442. Il limite posto dalla Corte di Giustizia alla discrezionalità delle autorità nazionali costituisce attuazione del principio di proporzionalità, largamente applicato dalla giurisprudenza comunitaria in materia fiscale, secondo il quale non sono ammessi regimi d'imposizione i cui fatti costitutivi si fondano su presunzioni legali che non ammettono prova contraria. La Corte richiama, a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di Giustizia 17 luglio 1997 in causa C - 28/95, Leur Bloemr punti da 41 a 45".

Questo indirizzo ha poi ottenuto ulteriori, ed anche recenti, conferme di legittimità, nel senso che: "in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSO), il Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 62, comma 1, pone a carico dei possessori di immobili una presunzione legale relativa di produzione di rifiuti, sicché, ai fini dell'esenzione dalla tassazione prevista dal comma 2 del citato articolo 62 per le aree inidonee alla produzione di rifiuti per loro natura o per il particolare uso, è onere del contribuente indicare nella denuncia originaria o in quella di variazione le obiettive condizioni di inutilizzabilità e provarle in giudizio in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione" (Cass. ord. 19469/14; in termini, Cass. 3772/13); e che: "in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, grava sul contribuente l'onere di provare la sussistenza delle condizioni per beneficiare dell'esenzione prevista dal Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articolo 62, comma 3, per quelle aree detenute od occupate aventi specifiche caratteristiche strutturali e di destinazione, atteso che il principio, secondo il quale è l'Amministrazione a dover fornire la prova della fonte dell'obbligazione tributaria, non può operare con riferimento al diritto ad ottenere una riduzione della superficie tassabile, costituendo l'esenzione,

anche parziale, un'eccezione alla regola generale del pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale" (Cass. ord. 17622/16).

Quanto così stabilito rende, al contempo, manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionali sollevati dalla controricorrente, atteso che - da un lato - la disciplina dei presupposti costitutivi dell'imposizione deriva dalla legge statale e non dalla disciplina secondaria dell'ente locale (viceversa mirata sull'individuazione della tariffa in rapporto ai costi economici di smaltimento), e che - dall'altro - è sempre ammessa la possibilità, per il contribuente, di fornire la prova dei requisiti della esenzione, ovvero riduzione dell'imposta, in ragione della effettiva destinazione delle superfici e della loro assente o minore produttività di rifiuti; così da ricondurre il rapporto impositivo alla concretezza della fattispecie, ed escludere la paventata disparità di trattamento tra categorie o sottocategorie di contribuzione.

§ 3.1 Con il primo motivo di ricorso il Comune di Palermo lamenta - ex articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - violazione e falsa applicazione dell'articolo 49 dello statuto comunale, nonché della L. n. 142 del 1990, articolo 4, recepita con la Legge Regionale Sicilia n. 48 del 1991, articolo 1, lettera a) e Legge Regionale n. 7 del 1992, articolo 13, comma 1.

Per avere la commissione tributaria regionale affermato l'incompetenza della Giunta Comunale nella variazione delle tariffe Tarsu per l'anno in questione, nonostante che: - la Legge Regionale n. 48 del 1991, articolo 1, lettera a), (di recepimento della L. n. 142 del 1990, articolo 4) stabilisse che "lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi"; - l'articolo 49 dello statuto del Comune di Palermo attribuisse appunto alla Giunta Comunale la competenza a procedere alla "variazione delle tariffe ed aliquote dei tributi comunali"; - la Legge Regionale n. 7 del 1992, articolo 13, comma 1, demandasse al sindaco tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non fossero specificamente attribuiti alla competenza di altri organi; - varie pronunce del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana avessero confermato la competenza in materia della Giunta, invece che del Consiglio Comunale.

In ogni caso, il Consiglio Comunale - con Delib. n. 342 del 2010, aveva fissato i limiti di approvazione delle nuove tariffe, da parte della Giunta Municipale, per l'anno 2010; poi prorogate per il 2012.

§ 3.2 Il motivo è fondato.

Non vi sono ragioni per discostarsi da quanto di recente stabilito esattamente in termini - da questa corte di legittimità con ordinanza n. 913/16 (richiamante Cass. 8336/15, relativa a TARSU applicata da Comune siciliano; nonché Cass. 360/14), secondo cui: - in tema di TARSU, nella vigenza della L. 8 giugno 1990, n. 142, articolo 32, comma 2, lettera g), la concreta determinazione delle aliquote delle tariffe per la fruizione di beni e servizi (nella specie, tariffe di diversificazione tra esercizi alberghieri, e locali adibiti a uso abitazione) è di competenza della Giunta e non del Consiglio Comunale, atteso che il riferimento letterale alla "disciplina generale delle tariffe" contenuto nella disposizione, contrapposto alle parole "istituzione e ordinamento" adoperato per i tributi, rimanda alla mera individuazione dei criteri economici sulla base dei quali si dovrà procedere alla loro determinazione; e, inoltre, che i provvedimenti in materia di tariffe non sono espressione della potestà impositiva dell'ente, ma sono funzionali all'individuazione del corrispettivo del servizio da erogare, muovendosi così in un'ottica di diretta correlazione economica tra soggetto erogante ed utenza, estranea alla materia tributaria; - nella Regione Sicilia, dotata di competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali (articoli 14 e 15 Statuto Regionale approvato con R. Decreto Legge 15 maggio 1946, n. 455), trova applicazione la riserva contenuta nella L. n. 142 del 1990, articolo 4, recepita a livello regionale dalla Legge Regionale n. 48 del 1991, articolo 1, lettera a), secondo la quale lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme

fondamentali per l'organizzazione dell'ente e, in particolare, determina le attribuzioni degli organi; - orbene, pur dovendosi rilevare che il Testo Unico enti locali (Decreto Legislativo n. 267 del 2000, abrogativo della L. n. 142 del 1990) non e' stato recepito nella Regione Siciliana (Cass. nn. 10230/12, 11396/11; 18563/09), e' decisiva la circostanza che, ai sensi dell'articolo 49 dello Statuto del Comune di Palermo, la Giunta, all'interno delle competenze ad essa riservate, mantiene quella di adottare variazioni delle tariffe ed aliquote dei tributi comunali e dei corrispettivi dei servizi a domanda individuale, entro i limiti indicati dalla legge o dal Consiglio Comunale; - alla medesima conclusione si perviene considerando altresì il contenuto precettivo di cui alla Legge Regionale n. 7 del 1992, articolo 13, secondo il quale la competenza del sindaco riguarda tutti gli atti che dalla legge o dallo statuto non siano stati specificamente attribuiti alla competenza di altri organi.

Tutto cio' depone per l'effettiva sussistenza, nella sentenza impugnata, della violazione normativa denunciata.

§ 4.1 Con il secondo motivo di ricorso il Comune di Palermo lamenta violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 507 del 1993, articoli 68 e 69.

Premesso che la pretesa impositiva si basava su un Regolamento Tarsu (approvato con Delib. Consiglio Comunale n. 37 del 1997) richiamato nella formazione del ruolo in oggetto e recante tutti i parametri di legge, dovrebbe qui ribadirsi l'orientamento consolidato di questa corte; secondo cui la previsione regolamentare di una tariffa Tarsu alberghiera, anche di molto superiore a quella applicata alle case di civile abitazione, deve ritenersi del tutto legittima, posto che la maggior capacita' produttiva di rifiuti di uno stabile alberghiero, rispetto ad uno di civile abitazione, costituisce dato di comune esperienza (Cass. 302/10 ed altre).

§ 4.2 Anche questo motivo e' fondato.

Va, pure in proposito, richiamata la giurisprudenza di questa Corte (ord. 913/16 cit., con ulteriori richiami), secondo cui, in tema di TAR SU, "e' legittima la Delib. comunale di approvazione del regolamento e delle relative tariffe in cui la categoria degli esercizi alberghieri venga distinta da quella delle civili abitazioni, ed assoggettata ad una tariffa notevolmente superiore a quella applicabile a queste ultime. Infatti, la maggiore capacita' produttiva di un esercizio alberghiero rispetto ad una civile abitazione costituisce un dato di comune esperienza, emergente da un esame comparato dei regolamenti comunali in materia ed assunto quale criterio di classificazione e valutazione quantitativa della tariffa anche dal Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Senza che assuma alcun rilievo il carattere stagionale dell'attivita', il quale puo' eventualmente dar luogo all'applicazione di speciali riduzioni d'imposta, rimesse alla discrezionalità dell'ente impositore" (Cass. n. 4797/14, Cass. n. 8336/15).

Si tratta di principio gia' affermato anche in relazione alle tariffe applicate proprio dal Comune di Palermo alle strutture alberghiere; in ordine alle quali si e' aggiunto che gli "elementi di riscontro della legittimita' della Delib. non vanno, d'altronde, riferiti alla differenza tra le tariffe applicate a ciascuna categoria classificata, ma alla relazione tra le tariffe ed i costi del servizio discriminati in base alla loro classificazione economica" (Cass. ord. 11655/09; cosi' Cass. ord. 15861/11).

Rileva infine, a disattendere quanto affermato sul punto dal giudice di appello, che: "in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, non e' configurabile alcun obbligo di motivazione della Delib. comunale di determinazione della tariffa di cui al Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 65, poiche' la stessa, al pari di qualsiasi atto amministrativo a contenuto generale o collettivo, si rivolge ad una pluralita' indistinta, anche se determinabile "ex post, di destinatari, occupanti o detentori, attuali o futuri, di locali ed aree tassabili" (Cass. n. 7044/14; cosi' Cass. 22804/06).

Ne segue, in definitiva, la cassazione della sentenza impugnata.

Poiche' non sono necessari ulteriori accertamenti in fatto, ne' sono state dedotte altre questioni controverse, sussistono i presupposti per la decisione nel merito ex articolo 384 c.p.c., mediante rigetto del ricorso introduttivo della societa' contribuente.

Visto il consolidarsi soltanto in corso di causa dell'orientamento di legittimita' in materia, si ritiene che le spese del giudizio di merito debbano essere compensate; con addebito alla societa' contribuente delle spese del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte

- accoglie il ricorso;
- cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito ex articolo 384 c.p.c., rigetta il ricorso introduttivo della societa' contribuente;
- pone le spese del presente giudizio di legittimita' a carico di quest'ultima, liquidate in Euro 5.600,00 oltre rimborso forfettario ed accessori di legge; compensa le spese del giudizio di merito.