

Competenza che deriva dal potere impositivo

di Claudio Carbone

La Cassazione ha ritenuto illegittima, in quanto affetta da incompetenza di tipo funzionale, una delibera di Giunta finalizzata a variare e aggiornare le tariffe Tarsu vigenti sul territorio comunale. Confermando così il ruolo specifico del Consiglio comunale

La Giunta comunale non ha il potere di modificare le aliquote della tassa di smaltimento rifiuti solidi ed urbani perché l'istituzione e l'ordinamento dei tributi è una competenza esclusiva del Consiglio comunale. Tale competenza, prevista in via generica dall'articolo 49 del Dlgs 507/1993, è da riconoscersi al massimo organo collegiale del Comune in quanto nella locuzione «istituzione ed ordinamento dei tributi», prevista all'articolo 32, comma 2, lettera g), della legge 142/1990 e confermata dal Testo unico sugli Enti locali, approvato dal Dlgs 267/2000, all'articolo 42, comma 2, lettera f), il Legislatore aveva inteso riferirsi alla regolamentazione di tutti gli elementi fondamentali del rapporto tributario, compresa la determinazione della misura e del *quantum* della prestazione.

Sono queste le conclusioni cui è giunta la Corte di Cassazione con la sentenza 14376/2010, con cui - richiamando la giurisprudenza consolidata (in particolar modo all'orientamento espresso dalla medesima Corte nelle sentenze n. 16870/2003 e n. 21310/2004 e da ultimo nella sentenza n. 23836/2009) - ha ritenuto illegittima, in quanto affetta da incompetenza funzionale, la delibera di Giunta comunale di variazione delle tariffe Tarsu.

I REGOLAMENTI

Il Supremo giudice ha evidenziato nel caso in esame come la competenza del Consiglio comunale sia esclusiva perché anche l'adeguamento tariffario determina l'esercizio di un potere impositivo; potere da sempre attribuito dalla legge al Consiglio, con la conseguenza che la delibera adottata dalla Giunta deve essere disapplicata con effetti anche sugli atti applicativi della stessa, ivi compreso la cartella di pagamento.

Ai sensi dell'articolo 59 del Dlgs n. 507/1993, per l'esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, svolto in regime di privativa, nell'am-

bito del centro abitato, delle frazioni, dei nuclei abitati ed eventualmente esteso alle zone del territorio comunale con insediamenti sparsi, i Comuni debbono istituire una tassa annuale, da disciplinare con apposito regolamento e applicare in base a tariffa.

Nel regolamento del servizio di nettezza urbana, in particolare, sono stabiliti i limiti della zona di raccolta obbligatoria e dell'eventuale estensione del servizio a zone con insediamenti sparsi, la forma organizzativa e le modalità di effettuazione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, con indicazione, a seconda dei singoli ambiti o zone, delle relative distanze massime di collocazione dei contenitori o dei criteri per determinarle, nonché delle relative capacità minime da assicurare in relazione all'entità e tipologia dei rifiuti da smaltire.

Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni, previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati a insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrate sopramenzionate.

Per l'applicazione della tassa i Comuni, ai sensi del successivo articolo 68, sono altresì tenuti ad adottare apposito regolamento che deve contenere:

a) la classificazione delle categorie ed eventuali sottocategorie di locali e aree con omogenea potenzialità di rifiuti e tassabili con la medesima misura tariffaria;

b) le modalità di applicazione dei parametri per la commisurazione della tassa;

c) la graduazione delle tariffe ridotte per particolari condizioni di uso;

d) l'individuazione delle fattispecie per le quali applicare le agevolazioni e delle relative condizioni e modalità di

richiesta documentata e delle cause di decadenza.

Ai fini della determinazione della tassa, infine, questa può essere determinata in base alla quantità e qualità media dei rifiuti solidi urbani interni producibili nei locali e aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento ovvero, in alternativa, per i Comuni con popolazione inferiore a 35.000 abitanti, in base alla quantità e qualità dei rifiuti effettivamente prodotti e al costo dello smaltimento.

DELIBERAZIONE

Il comma 169, dell'articolo 1, della legge finanziaria 296/2006, disciplina che gli Enti locali sono tenuti, in via ordinaria, a deliberare le tariffe e le aliquote riguardanti i tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione.

Le deliberazioni, anche se approvate in seguito all'inizio dell'esercizio, purché entro il predetto termine, hanno effetto dal primo gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione, sempre nel suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno.

Nella determinazione delle tariffe è necessario verificare che il gettito complessivo della tassa smaltimento non sia superiore al costo del servizio. Il gettito derivante da attività di accertamento per annualità pregresse, invece, rappresenta un'entrata *una tantum* che non determina l'obbligo della restituzione agli utenti ai fini dell'osservanza dell'obbligo del limite minimo e massimo di copertura, purché tale maggiore entrata si manifesti successivamente all'approvazione dei conti consuntivi dei predetti esercizi. Tale maggiore gettito, peraltro, può essere utilizzato senza particolari vincoli e, quindi, a copertura di qualsivoglia spesa iscritta in bilancio.

L'Ordinamento degli Enti locali prevede, infine, all'articolo 242, comma 2 del Tuel, per gli enti strutturalmente deficitari, per quelli che non abbiano approvato nei termini di legge il rendiconto della gestione o non abbiano prodotto il certificato sul rendiconto della gestione con l'annessa tabella dei parametri il controllo centrale in materia di copertura.

I controlli della copertura dei costi

Sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi, gli Enti locali strutturalmente deficitari, nonché quelli che non abbiano approvato nei termini di legge di rendiconto della gestione con l'annessa tabella dei parametri. Tali controlli verificano, mediante apposita certificazione che:

a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;

b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;

c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

Da precisare, altresì, che il gettito complessivo della tassa non può superare il costo d'esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, né può essere inferiore, per gli enti in condizioni strutturalmente deficitarie al 70 per cento del predetto costo.

Per gli altri enti, il costo complessivo della tassa non può essere inferiore al 50 per cento del costo d'esercizio. Ai fini dell'osservanza degli indicati minimi e massimi di copertura dei costi si fa riferimento dei dati del conto consuntivo comprovati da documentazioni ufficiali e non si considerano addizionali, interessi e penalità.

I costi complessivi di gestione debbono, in ogni modo, comprendere gli oneri diretti e indiretti di personale, le spese per l'acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e per gli oneri d'ammortamento degli impianti e delle attrezzature. Per le quote d'ammortamento si applicano, invece, i coefficienti ministeriali. ●

Tale controllo, in particolare, verifica con apposita certificazione che per il servizio di smaltimento rifiuti, il costo complessivo della gestione riferito ai dati della competenza sia coperto con i relativi proventi tariffari in misura non inferiore a quello previsto dalla legislazione vigente. In ogni caso:

a) il gettito complessivo della tassa non può superare il costo del servizio di smaltimento, né può essere inferiore per gli enti in condizione strutturalmente deficitari al 70 per cento del predetto costo;

b) per gli altri enti, il gettito complessivo della tassa non può essere inferiore al 50 per cento del costo d'esercizio.

Ai fini dell'osservanza degli indicati limiti di minimo e massimo di copertura dei costi si fa riferimento ai dati del consuntivo comprovati da documentazioni ufficiali e non si considerano addizionali, interessi e penalità. Sul fronte delle entrate, in particolare, occorre fare riferimento

**Soggetto
attivo del rapporto
tributario
non può che essere
l'Ente
dotato della specifica
potestà da esercitare
responsabilmente
attraverso gli organi
elettivi, secondo
le procedure
democratiche
e non mediante delega
a soggetti privati**

agli accertamenti d'entrata da tariffa ed ai contributi finalizzati.

Nella determinazione dei costi complessivi di gestione, invece, è necessario comprendere gli oneri diretti e indiretti del personale, le spese per l'acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e gli oneri d'ammortamento degli impianti e delle attrezzature. Per le quote d'ammortamento, infine, si applicano i coefficienti ministeriali che si assumono ridotti del 50 per cento per i beni ammortizzabili acquisiti nell'anno di riferimento.

BLOCCO TARIFFE

La legge n. 133/2008, all'articolo 77-*bis*, comma 30, introduce una disciplina derogatoria per la Tarsu stabilendo la sua conferma per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del Federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi a essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 7, del Dl 93/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 126/2008, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani.

Il Legislatore, con l'articolo 54, comma 1-*bis* del Dlgs 446/1997, introdotto dall'articolo 54 della legge 388/2000, inoltre, ha previsto una disciplina di dettaglio, diretta a consentire agli enti di modificare le tariffe e i prezzi pubblici in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi stessi, nel corso dell'esercizio finanziario, stabilendo che tale incremento tariffario non possa avere effetto retroattivo. Tale norma, tuttavia, limita la sua applicabilità alle sole entrate extratributarie; questa interpretazione corrisponde sia ai principi della norma stessa che ai principi informativi della potestà tributaria locale, confermati dall'articolo 3, comma 1 dello Statuto dei Contribuenti, approvato con legge 212/2000 per il quale, relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono. Laddove il legislatore abbia voluto introdurre deroghe ai termini di cui all'articolo 53, comma

16, della legge n. 388 e dell'articolo 172, lettera e), del Tuel, infatti, lo ha fatto esplicitamente come nel caso del Dl 61/2007, convertito con la legge 5 luglio 2007, n. 87, che ha introdotto una disciplina derogatoria per la sola regione Campania o come nel caso del Dlgs 507/1993, recante, tra le altre, norme per la revisione e armonizzazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il quale detta all'articolo 79, comma 4, una disciplina transitoria circa la facoltà di riequilibrio delle tariffe consentendo, solo fino al 30 novembre 1994, la possibilità di modificare le tariffe Tarsu, prevista dall'articolo 33, comma 2, del Dlgs 504/1992.

POTERE IMPOSITIVO

La Corte Suprema di Cassazione, Sezione Unite civili, con la sentenza n. 8313 dell'8 aprile 2010, infine, ha chiarito come l'Ente locale non possa trasferire a un soggetto privato il potere di determinazione delle tariffe relative al pagamento di un tributo e nel qual caso della Tarsu. L'imposizione, infatti, è per definizione un atto di imperio, sia con riferimento ai momenti di individuazione del presupposto d'imposta e del soggetto passivo, sia con riferimento al momento della determinazione dell'ammontare della pretesa tributaria, il cui esercizio deve restare nell'ambito della competenze dell'Ente locale. Con tali motivazioni, il Supremo giudice ha respinto il ricorso di una società di gestione dei rifiuti siciliana che aveva notificato due fatture Tia a un avvocato di Enna per il servizio di raccolta rifiuti, il quale ne contestava l'illegittimità sull'assunto che il Comune non poteva delegare, accanto alla riscossione, anche l'attività di determinazione delle tariffe.

Esaminati gli atti del contenzioso, il principio affermato dalle Sezioni Unite Civili è chiaro: soggetto attivo del rapporto tributario non può che essere l'ente pubblico dotato della specifica potestà impositiva da esercitare responsabilmente attraverso gli organi elettivi, secondo le procedure democratiche e non mediante delega a soggetti privati. Tale potere costituisce, in particolare, una funzione fondamentale e irrinunciabile dello Stato che deve essere esercitata nel rigoroso rispetto della riserva di legge.