

Corte Costituzionale

**N. 252 Reg. ordinanze 2010. Ordinanza del 20 maggio 2010 emessa dalla Corte di Cassazione nel Procedimento civile promosso da Servizi Industriali s.r.l. c/ Comune di Orbassano.**

Publicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

Allegato

N. 252 Reg. ordinanze 2010

Ordinanza del 20 maggio 2010 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Servizi Industriali s.r.l. c/ Comune di Orbassano



~~ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE R.G.I. - ESENTE DIRITTI~~

12356/10

ORIGINALE

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

PRIMA SEZIONE CIVILE

questione di  
competenza

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 31977/2005

Dott. VINCENZO PROTO	- Presidente - Cron. 12356
Dott. SALVATORE SALVAGO	- Consigliere - Rep.
Dott. RENATO RORDORF	- Consigliere - Ud. 14/04/2010
Dott. ALDO CECCHERINI	- Rel. Consigliere - PU
Dott. STEFANO SCHIRO'	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA INTERLOCUTORIA**

sul ricorso 31977-2005 proposto da:

SERVIZI INDUSTRIALI S.R.L. (C.F. 09758620158 - P.I. 05983950014), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA COSSERIA n. 5, presso l'avvocato ROMANELLI GUIDO FRANCESCO, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati MONTANARO RICCARDO, BRIGADA DANIELA, giusta procura a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI ORBASSANO (C.F. 0138460019), in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA P. DA PALESTRINA 63, presso l'avvocato

2010

53

CONTALDI MARIO, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato DAL PIAZ CLAUDIO, giusta procura a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1302/2005 della CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il 07/09/2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14/04/2010 dal Consigliere Dott. ALDO CECCHERINI;



udito, per la ricorrente, l'Avvocato F. ROMANELLI che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito, per il controricorrente, l'Avvocato M. CONTALDI che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PASQUALE PAOLO MARIA CICCOLO che ha concluso per il rigetto del ricorso. 

**Premesso che:**

- oggetto del presente giudizio è la legittimità della deliberazione della Giunta del Comune di Orbassano in data 26 aprile 1993, che ha determinato nella misura di £ 1.353.329.210 il contributo dovuto dalla società ricorrente, in quanto gestore di un impianto di trattamento dei rifiuti, a norma dell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986 n. 18, emanata in attuazione del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, successivamente abrogata dall'art. 45, comma 5 della legge Regione Piemonte 13 aprile 1995 n. 59, e sostituita con altra disposizione di contenuto simile;

- la norma regionale citata prevede un contributo a favore dei comuni nei quali sono localizzati gli impianti di trattamento dei rifiuti, e lo pone a carico dei soggetti gestori di impianti di innocuizzazione e di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, assimilabili agli urbani, speciali - fatta esclusione per gli inerti - e tossici e nocivi, nonché dei soggetti gestori di impianti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti tossici e nocivi per conto terzi;

- nel giudizio è controversa la natura del contributo, e, qualora lo stesso debba qualificarsi come imposta di concessione regionale, l'esistenza dei presupposti di

Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini

legittimità dell'imposizione a norma dell'art. 3 della l. 16 maggio 1970 n. 281, nel testo modificato dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990 n. 158;

- il ricorso mette in discussione la legittimità costituzionale della disposizione di legge citata, perché eccedente la potestà legislativa ed impositiva attribuita alle regioni a statuto ordinario dagli artt. 117 e 119 Costituzione, nel testo, vigente *pro tempore*, anteriore alle modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**ritenuto** che:

- il contributo previsto dalla legge regionale in questione è applicato, a favore dei comuni, sull'attività di gestione di impianti di trattamento di rifiuti, e non sugli atti e provvedimenti emessi dalla regione, nell'esercizio delle sue funzioni (come le autorizzazioni della regione, a norma dell'art. 6, lett. a), d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), o dagli enti locali, nell'esercizio delle funzioni regionali ad essi delegate ai sensi degli artt. 117 e 118 della costituzione, atti che - per essere imponibili - devono essere indicati nell'apposita tariffa approvata con decreto del Presidente della Repubblica, avente valore di legge ordinaria, secondo quanto è previsto dall'art. 3 della

Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini

legge 16 maggio 1970 n. 281 (nel testo modificato dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990 n. 158); il contributo al comune, pertanto, non trova fondamento nella disposizione da ultimo indicata;

- il contributo a favore dei comuni, di cui si tratta, non costituisce peraltro neppure una forma di finanziamento particolare dell'attività di trattamento, ammasso, deposito e discarica dei rifiuti, per la quale era invece previsto dall'art. 21 dello stesso d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 uno speciale diverso sistema, attuato con la modifica degli artt. 268 - 272 del R.D. 14 settembre 1931, n. 1175; il gettito assicurato dal contributo regionale era destinato invece ad interventi finalizzati alla conservazione e valorizzazione della natura e dell'ambiente (art. 16, comma 3 legge Regione Piemonte 2 maggio 1986 n. 18);

- l'indicata finalità del contributo è intesa a finanziare o compensare costi sociali e ambientali che deriverebbero per i comuni dallo svolgimento dell'attività di trattamento dei rifiuti sul loro territorio; questi costi non sono generati dall'attività di trattamento dei rifiuti in quanto tale - giacché, al contrario, questa attività è funzionale alla tutela dell'ambiente in senso lato - ma sono una parte dei costi generati dalla produzione stessa dei

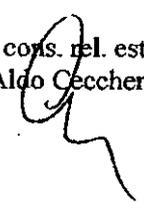
Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini

rifiuti da trattare; solo con riguardo alla localizzazione dell'attività medesima è possibile ravvisare un onere particolare del comune sul territorio del quale si svolge l'attività, definita di pubblico interesse dall'art. 1 d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, onere che perciò dovrebbe finanziarsi con l'imposizione generale, in ordine alla quale peraltro la Regione Piemonte non aveva potestà legislativa;



- l'analogia con i contributi di urbanizzazione previsti dall'art. 3 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 - che nella sentenza impugnata è stata dalla corte torinese argomentata dalla circostanza che l'approvazione, da parte della Regione, del progetto di nuovo impianto di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti urbani, speciali nonché tossici e nocivi sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante dello strumento urbanistico generale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (D.L. 31 agosto 1987, n.361 coordinato con la legge di conversione 29 ottobre 1987 n. 441) - non è sostenibile nella fattispecie, perché il contributo in questione non è in funzione dell'urbanizzazione dell'area, e manca una legge dello Stato che preveda quel contributo; più

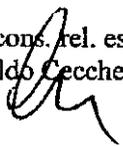
Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini



in radice, l'assimilazione del contributo ad un canone di concessione - dove si giustificherebbe quale corrispettivo dell'attività trasferita - non ha rispondenza nella fattispecie, nella quale la pretesa fatta valere dal comune si basa esclusivamente sulla norma impositiva regionale, e non su una concessione comunale, mentre la concessione è contemplata bensì per lo smaltimento dei rifiuti (art. 8 d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915), ma non per l'innocuizzazione, eliminazione, stoccaggio provvisorio e discarica dei rifiuti, attività soggette ad autorizzazione regionale (art. 6, primo co. lett. d), 10 e 16 d.P.R. n. 915 del 1982);

- dovendosi convenire che il contributo in questione, qualora pure non sia un tributo, non è configurabile come un corrispettivo giustificato da una specifica attività della pubblica amministrazione a favore del privato, ma è in ogni caso una prestazione patrimoniale imposta a norma dell'art. 23 Costituzione, il mero rilievo che la riserva di legge contenuta in questa disposizione può essere soddisfatta anche da una legge regionale non basterebbe a diradare i dubbi sulla sua costituzionalità, perché postulerebbe comunque il rispetto dell'art. 119, comma primo della Costituzione (nel testo anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001), per il quale alle regioni era bensì

Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini



riconosciuta autonomia finanziaria, ma solo nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinava con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni;

- per la stessa ragione appena indicata non sembra sufficiente a fondare la potestà normativa impositiva della regione l'art. 6, lett. f del d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, che consente alle regioni la piena autonomia nell'emanazione di norme integrative e di attuazione del decreto, per le procedure di controllo e di autorizzazione, ma non prevede dei corrispettivi (a favore di altri enti) per lo svolgimento dell'attività autorizzata di trattamento dei rifiuti, e tanto meno stabilisce i relativi limiti;

- che si tratti di tributo, o di prestazione patrimoniale imposta, sono in ogni caso da ricordare i seguenti principi, ripetutamente affermati dalla Corte costituzionale con riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3:

a) pur essendo l'autonomia tributaria delle regioni un aspetto dell'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, onde le regioni devono dirsi titolari di potestà normativa tributaria, tuttavia il riferimento alle

"forme" ed ai "limiti", nonché alle "leggi della Repubblica", contenuto nello stesso art. 119, nel testo allora vigente, condizionava largamente il contenuto di tale autonomia sia per quanto attiene al tipo di tributo, nella sua configurazione e nei suoi elementi costitutivi, sia in relazione al suo profilo quantitativo;

b) in virtù di tale condizionamento, era quindi la legge statale la fonte necessaria e obbligata della disciplina degli spazi regionali, con la conseguenza che la potestà normativa tributaria delle regioni - pur riconosciuta per provvederle dei mezzi occorrenti per far fronte alle spese necessarie allo svolgimento delle loro funzioni normali - non era "strumentale" rispetto alle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, così atteggiandosi con la stessa forza di quelle, ma operava al di fuori di quell'ambito "con proprio oggetto ed entro i diversi particolari confini che le leggi della Repubblica - in conformità dei principi costituzionali - sono legittimate a fissare", anche al fine di adeguare la finanza locale alla riforma tributaria generale;

c) tale potestà regionale si configurava, pertanto, non come una potestà legislativa di tipo "concorrente", bensì soltanto "attuativa" delle leggi dello Stato, analoga a

quella di cui all'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione (sentenze nn. 272 del 1986, 204 del 1987, 214 del 1987, 294 del 1990, 295 del 1993);

- alla luce di tali principi, una volta escluso che il contributo in questione sia configurabile come canone di concessione o come corrispettivo, la discussione sulla sua natura, nel senso che si tratti di tributo o di prestazione patrimoniale imposta, non pare risolutiva, perché in entrambi i casi considerati il dubbio sulla legittimità della norma impositiva regionale non sarebbe manifestamente infondato, non essendo identificabile la disposizione di legge statale della quale l'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 sarebbe attuazione, o nel cui quadro essa troverebbe la sua giustificazione, nel senso chiarito dalla giurisprudenza della corte delle leggi;

- in conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge Regione Piemonte 2 maggio 1986 n. 18, che impone ai gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti una prestazione patrimoniale al di fuori di una specifica previsione delle leggi della Repubblica, in contrasto con gli articoli della Costituzione 23 e 119, nel testo anteriore alla modifica di questo

Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini

articolo attuata dall'art.5 della legge 18 ottobre 2001, non pare manifestamente infondata;

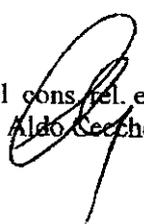
- essa, inoltre, è rilevante nel presente giudizio, perché l'incostituzionalità della norma impositiva determinerebbe l'illegittimità della deliberazione della Giunta del Comune di Orbassano posta a fondamento della pretesa impositiva dell'ente, e quindi l'accoglimento del ricorso;

P. q. m.



La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 legge 2 maggio 1986 n. 18 della Regione Piemonte per contrasto con gli artt. 23 e 119 della Costituzione. Sospende il giudizio. Rimette gli atti alla Corte costituzionale e dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale del Piemonte, e comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso a Roma, nella camera di consiglio della prima sezione della Corte suprema di cassazione, il giorno 14 aprile 2010.

  
Il cons. rel. est.  
dr. Aldo Ceccherini

Il Presidente.

(Vincenzo Proto)

IL CANCELLIERE  
Dante Colapinto

Depositato in Cancelleria  
il 20 MAG. 2010

IL CANCELLIERE  
Dante Colapinto



Copia conforme all'originale  
la. rilasciata ad uso di ufficio.  
Roma, il 20 MAG. 2010



IL CANCELLIERE

IL CANCELLIERE  
Dante Colapinto

Copia conforme all'originale per la  
pubblicazione del Bollettino Ufficiale  
della Regione PIEMONTE  
Roma, 23 LUG. 2010

IL CANCELLIERE