

Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo

N. 185 Reg. ordinanze 2011. Ordinanza del 16 maggio 2011 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo sul ricorso proposto da IN.PRO.MA Industria produzione mangimi s.r.l. c/Comune di Ceresole d'Alba. (Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

Allegato

N. 185 Reg. ordinanze 2011

Ordinanza del 16 maggio 2011 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo sul ricorso proposto da IN.PRO.MA. Industria produzione mangimi s.r.l. c/ Comune di Ceresole d'Alba

COMMISSIONE TRIBUTARIA
PROVINCIALE DI CUNEO

La Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo – 1^a Sezione, composta alla pubblica udienza del 16 maggio 2011 dai sigg.

Dr. Vittorio LANZA

Presidente Rel.

Geom. Guido MOLINERIS

Giudice

Rag. Ezio CHIRIOTTI

Giudice

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio tributario N. 305/07 R.G.R. promosso da

IN.PRO.MA – INDUSTRIA PRODUZIONE MANGIMI S.r.l., in persona del legale rappresentante M. Riva, rappresentata e difesa dagli Avv. M. Ternavasio di Bra e M. Pizzetti di Torino, elettivamente domiciliata presso l'Avv. G. Lazzari in Cuneo, Cso Carlo Emanuele III° n. 7

RICORRENTE

c o n t r o

COMUNE DI CERESOLE D'ALBA, in persona del Sindaco pro-tempore B. Lovera, rappresentato e difeso dal dr. F. Balocco e dall'Avv. P.G. Coppa di Genova ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi in Alba, Piazza Cristo Re n. 14

RESISTENTE

e c o n t r o

G.E.C. GESTIONE ESAZIONI CONVENZIONATE S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore Avv. G.B. Rocca, rappresentata e difesa dall'Avv. C. Rocca ed elettivamente domiciliata presso il recapito dello stesso in Cuneo, Cso IV Novembre n. 18, presso GEC Spa

RESISTENTE

La IN.PRO.MA spa ha chiesto l'annullamento dell'avviso di accertamento-liquidazione del 1°/3/2007, emesso dalla G.E.C. spa per conto dell'Ente impositore, COMUNE DI CERESOLE D'ALBA, con il quale le è stato ingiunto di pagare la somma di € 78.157,50 per Contributo per l'anno 2006 ex art. 16, comma 4, L. R.

24/10/2002 n. 24 quale gestore di impianto di pretrattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE. La ricorrente sostiene che la norma della legge regionale sopra citata contrasta con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e ha chiesto che gli atti venissero rimessi alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa.

Il COMUNE DI CERESOLE D'ALBA si è costituito in causa chiedendo la reiezione del ricorso perché le censure di incostituzionalità sollevate sono infondate: quella di violazione dell'art 119 della Costituzione perché, in assenza di legislazione statale sul punto, un tributo in materia sarebbe unicamente soggetto ai "principi generali" (sent. C Cost. 12/12/2004 n. 372); quella ex art 117 perché la tutela dell'ambiente, riservata a legge dello Stato, è solo uno scopo accessorio della norma contestata.

Anche la G.E.C. si è costituita in causa e ha chiesto la reiezione del ricorso essendo lei incaricata solo della riscossione e non avendo titolo a replicare alle doglianze della IN.PRO.MA. che comunque ritiene siano infondate.

Con ordinanza del 9/7/2008 questa Commissione ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale disponendo la sospensione del giudizio e, ex art 47 D. Lgs 31/12/1992 n. 546, dell' esecutività dell'atto impugnato

La Corte Costituzionale, poiché la Regione Piemonte aveva nel frattempo abrogato la norma in questione, con ordinanza del 20/11/2009 ha ordinato la restituzione degli atti a questa CTP per una nuova valutazione dei presupposti dell'incidente di costituzionalità precisando che

"..la Commissione rimettente è, altresì, chiamata ad apprezzare l'incidenza, sulla questione dalla stessa prospettata, di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 102 del 2008, secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art 119 della Costituzione 'le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento (punto 5 del Considerato in diritto);

che al tempo stesso si appalesa necessario considerare la recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia".

Dopo il deposito di memorie, dell'11/2/2020, dopo un rinvio dell'udienza di trattazione e dopo l'acquisizione di documenti, come da ordinanza del 23/2/2010, la IN.PRO.MA. e il COMUNE hanno depositato una memoria autorizzata, e il COMUNE una di replica, e la causa è stata discussa all'odierna udienza.

Le argomentazioni delle parti che paiono avere un consistente rilievo per la valutazione richiesta alla Corte Costituzionale e in via preliminare a questa Commissione Tributaria sono essenzialmente quelle che verranno ora esposte.

Ricorrente IN.PRO.MA.

Sulla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, dalla relazione illustrativa dell'emendamento a seguito del quale è intervenuta l'abrogazione della norma risulta che solo per l'eliminazione finale, secondo il Regolamento CE 3/10/2002 n. 1774, gli scarti in questione sono considerati rifiuti.

Detto Regolamento avrebbe, secondo quanto aveva sostenuto la Regione avanti alla Corte Costituzionale, abrogato implicitamente, la norma in esame. La Regione aveva anche citato sentenze della Cassazione penale secondo cui l'intero ciclo del trattamento degli scarti animali è stato sottratto alla normativa rifiuti dal Regolamento comunitario.

In realtà, a parte il fatto che il Regolamento è antecedente alla LR anche se è entrato in applicazione qualche mese dopo, non c'è contrasto tra la norma regionale e il Regolamento, che disciplina modalità di trattamento dei resti animali sotto il profilo sanitario e non li sottrae alla disciplina relativa al trattamento e smaltimento rifiuti.

Non c'è quindi, secondo la ricorrente, conflitto tra L.R. e Regolamento tant'è vero che la Regione ha espressamente abrogato la norma in oggetto, cosa che non sarebbe stata necessaria se vi fosse stata un'abrogazione implicita.

La normativa nazionale e comunitaria è cambiata (art. 2, c. 22, D Lgs 16/1/2208 n. 4 ha sostituito art 185 D. Lgs. 152/2006) e cambiata è anche la giurisprudenza della Cass. Pen (lo smaltimento di scarti animali è sottratto, in virtù del principio di specialità, alla disciplina generale in tema rifiuti) che la Regione aveva citato avanti alla C. Cost. E ora la Cassazione penale ritiene che dal 2007 il Reg. 1774/2002 non si pone in posizione di specialità, ma bensì di complementarietà, con la normativa generale sui rifiuti di cui al D Lgs 152/2006.

Il trattamento e lo smaltimento di scarti animali sono disciplinati dal Reg 1774/2002 sotto il profilo più strettamente sanitario, ma sono assoggettati alla generale disciplina dei rifiuti.

Quanto alla memoria del 11/2/2010 del COMUNE:

la ricorrente evidenzia che, secondo il Comune, il Contributo è analogo a quello previsto dall' art 3, commi 24 e 41, L 549/1995 ma colpisce modalità di smaltimento diverse e quindi non contrasta con la possibilità impositiva delle Regioni.

E' errato dire:

a) che il tributo regionale ha il fine di favorire la minor produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima ed energia.

In realtà il tributo statale colpisce lo smaltimento finale in discarica o mediante incenerimento senza recupero di energia mentre quello regionale colpisce la fase del trattamento, condizione per lo smaltimento finale con recupero di energia, come in concreto la IN.PRO.MA ha dimostrato che provvede a fare

b) che per entrambi i tributi il soggetto passivo è il gestore dell'impresa, con facoltà di rivalsa.

In realtà la rivalsa è espressamente prevista ed è obbligatoria per quanto riguarda il contributo statale, non è prevista dalla L.R. che si limita a stabilire che è il gestore il soggetto tenuto a versare il contributo. Che poi il gestore ricarichi il costo del contributo sull'utente è meramente casuale e risponde a logiche di mercato e la IN.PRO.MA non ha incassato alcun contributo dagli utenti per il 2006 e quindi non potrebbe realizzarsi l'indebito arricchimento ipotizzato dal COMUNE e dalla REGIONE.

c) che il tributo regionale si distingue da quello statale perché colpisce l'incenerimento e non il collocamento in discarica.

In realtà il tributo statale colpisce il collocamento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia mentre il trattamento degli scarti animali rende possibile il recupero energetico attraverso il co-incenerimento.

Vi è, infine, competenza primaria ed esclusiva dello Stato a mente dell'art 117 Cost. nel testo vigente dal 2001.

Resistente COMUNE di CERESOLE D'ALBA

La Corte Costituzionale nell'ordinanza 309/2009 del 20/11/2009 ha invitato questa CTP ad apprezzare l'incidenza sulla questione prospetta di due punti in particolare.

In merito al primo punto evidenziato nell'ordinanza del 20/11/2009 della Corte Costituzionale (limiti e divieti per il potere impositivo delle Regioni) la citata sentenza n. 102/2008 (in materia di legge della regione Sardegna) ha tra l'altro riconosciuto la facoltà per le Regioni di legiferare in materia fiscale:

1°) per le limitate ipotesi di tributi per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli statali

2°) se i tributi regionali non hanno gli stessi presupposti di quelli statali

3°) anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento se, oltre a rispettare la Costituzione, rispettano anche i principi dell'ordinamento o almeno

(sent. 372/2004) in caso di inerzia del legislatore, attenendosi ai principi fondamentali comunque desumibili dall'ordinamento.

In merito al secondo punto (recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti), la L.R. 24/2002 (*"I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali.....corrispondono ai comuni sedi degli impianti un contributo"*) prevedeva l'applicazione del Contributo agli scarti animali a prescindere da ogni qualificazione giuridica degli stessi. La IN.PRO.MA non effettua alcuna attività di recupero degli scarti in questione, ma provvede allo smaltimento e alla distruzione ricavando energia dall'incenerimento e quindi un'ulteriore attività propria.

Il COMUNE resistente illustra poi la normativa comunitaria nella materia *de quo* (Regolamento CE n. 1774/2002) che, tra l'altro, prevede per gli scarti animali trattati dalla IN.PRO.MA. l'eliminazione diretta *"come rifiuti mediante incenerimento"* con assoluta preclusione della possibilità di recuperarli o riutilizzarli.

La normativa italiana (art 185 D. Lgs. N. 152/2006, in parte riformulato dall'art 13, 1° comma, D. Lgs. 3/12/2010 n. 205) esclude, tra l'altro, dall'ambito di applicazione della disciplina relativa ai rifiuti *"i sottoprodotti di origine animale"* e le *"carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione"*.

I materiali trattati dalla IN.PRO.MA. non sono secondo il COMUNE *"sottoprodotti"* difettando i requisiti di legge (art 184 bis, 1° c., D. Lgs. N. 152/2006) e comunque, anche se fossero sottoprodotti, sarebbero destinati tassativamente all'incenerimento. Neppure sono *"carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione"* (*"carogne"* secondo la precedente normativa) come stabilito da Cass. Pen. 4/11/2008 n. 45057.

Gli scarti animali a rischio BSE trattati dalla ricorrente sono quindi estranei alla portata derogatoria dell'art 185 D. Lgs. 152/2006.

Il COMUNE cita poi tre sentenze della Corte di Cassazione penale (sent. 26/1/2007 n. 21676; sent. 4/11/2008 n. 45057; sent. 5/2/2009 n. 12844) che hanno riconosciuto rispettivamente:

- a) l'esistenza di un ambito di applicazione concorrente della disciplina comunitaria e di quella nazionale in quanto il Regolamento CE *"regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti"*
- b) il fatto che le *"carogne"* rientrano nei rifiuti, sottratte alla disciplina generale sui rifiuti se qualificabili come sottoprodotti del processo di macellazione *"destinati al riutilizzo certo senza trasformazioni preliminari e senza pregiudizio per l'ambiente"*

- c) gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e soggetti solo al regolamento CE 1774/2002 solo se qualificabili come sottoprodotti, ex art 183, comma 1 lett n, D. Lgs. 152/2006, mentre negli altri casi nei quali il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento restano soggetti alla disciplina del T.U. in materia ambientale

Secondo il COMUNE resistente, la norma istitutiva del Contributo in questione rispetta i principi dell'ordinamento tributario stabiliti dal legislatore statale e, ciò nonostante, ha presupposto diverso rispetto ai preesistenti tributi.

Sul primo punto, si tratta sempre di smaltimento, sia pure con modalità particolari, e quindi gli scarti animali devono soggiacere ai principi stabiliti dal legislatore (commi XXIV e segg. Art 3 L. 549/1995) e il Contributo risulta contiguo, finalisticamente analogo, ma mai sovrapponibile al tributo regolato dalla suddetta norma, come emerge dalla comparazione soprattutto di fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare.

Sul secondo va detto che tributo e Contributo colpiscono lo smaltimento di materia assoggettando però all'onere economico modalità di smaltimento diverse, contigue e tassativamente regolate dalle leggi applicabili in materia. E quindi sussiste la diversità di presupposto che legittima l'introduzione di un nuovo onere economico non espressamente previsto dal legislatore nazionale. Infine, il Contributo in questione mira a fornire agli enti locali interessati alle conseguenze delle attività pregiudizievoli un mezzo per sostenere le spese che ne derivano ed ha quindi natura corrispettiva e compensativa. Trattandosi di tributo "di scopo" o "corrispettivo" rientra nel potere esclusivo della Regioni di autodeterminazione del prelievo (C. Cost. n. 102/2008).

Alla luce della giurisprudenza di legittimità che la Corte Costituzionale ha indicato nella citata ordinanza come da considerare, in via generale, è escluso dal regime generale dei rifiuti il principio di specialità tra la disciplina prevista dal Regolamento CE 1774/02 e quella statale, come anche risulta dalla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19/11/2008/98/CE (Cass. Pen. N. 12844/2009) quando venga in rilievo una fase della gestione di rifiuti agricoli e di carogne ed è invece ammesso quando i detti scarti (da ritenere: quelli di macellazione) rilevino unicamente come oggetto della citata polizia sanitaria e veterinaria introdotta prima dal D. Lgs n. 508/92 e successivamente dal Regolamento CE n. 1774/2002 (Cass. Pen. 21676/2007).

Ma Cass. Pen. 45057/2008 ha anche precisato che le carogne rientrano nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti, salvo che siano classificabili come sottoprodotti del processo di macellazione, destinati al riutilizzo senza trasformazioni

preliminari e senza pregiudizio per l'ambiente, dovendosi applicare in quest'ultimo caso le norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano di cui al regolamento 1774/2002. In particolare, la sentenza precisa che a seguito del D. Lgs. N. 152/2006 e del D. Lgs. 4/2008 "a) le carogne sono escluse dalla disciplina generale sui rifiuti solo in quanto regolate da altre disposizioni normative che assicurino tutela ambientale e sanitaria,; b) poiché il regolamento (CE) n. 1774/2002 assicura solo una tutela sanitaria per le carogne e sottoprodotti di origine animale, la materia delle carogne – in quanto tali – è sempre inclusa nella disciplina generale sui rifiuti che assicura anche la tutela ambientale".

Tutto quanto sopra premesso, osserva la Commissione che, come statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione civile (sent. N. 10129 del 25/03/1974), il giudizio del giudice ordinario sulla non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale, per la sua natura e funzione di delibazione sommaria richiesta al solo scopo di evitare giudizi pretestuosi di costituzionalità, va necessariamente contenuto entro i limiti di una valutazione *prima facie* delle ragioni dell'impugnativa – valutazione idonea a giustificare anche il solo sospetto di incostituzionalità – ed esclude approfondimenti di tali ragioni, i quali potrebbero risolversi in una inopportuna anticipazione o anticipata confutazione della decisione della Corte Costituzionale.

Tralasciando altre considerazioni delle parti, che appaiono comunque in genere assai opinabili, come, ad esempio, quello relativo alle limitate ipotesi di tributi per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli statali, il primo dei due parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art 119 della Costituzione ed evidenziati dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza del 20/11/2009 (coerenza della norma regionale con i principi fondamentali di coordinamento), sembra sussistere nel caso in esame: il Tributo istituito dalla Legge n. 549/1995 *prima facie* pare avere sostanzialmente uguali le principali caratteristiche (tra cui fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare, come evidenziato dal COMUNE) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002.

Opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale).

Anche volendo seguire l'interpretazione della giurisprudenza penale di legittimità sopra ricordata, secondo la quale sembrerebbe che anche ai materiali trattati dalla IN.PRO.MA. si applichi la disciplina in materia di rifiuti, va tuttavia in fatto osservato che il Contributo regionale si distinguerebbe, per il COMUNE resistente, dal tributo statale perché entrambi hanno finalità analoghe, ma colpiscono fenomeni diversi in quanto il primo anziché il collocamento in discarica colpirebbe

l'incenerimento, e quindi un fatto diverso. Lo Stato, per la IN.PRO.MA., che contesta la tesi avversaria, ha assoggettato a tributo solo le attività espressamente previste dalla L 594/1995 senza che residui spazio per un tributo regionale.

Si è detto che questa Commissione deve procedere ad una valutazione *prima facie* delle ragioni dell'impugnativa – valutazione idonea a giustificare anche il solo sospetto di incostituzionalità – escludendo approfondimenti diversi da quelli che sono sopra stati svolti, anche per illustrare adeguatamente il complesso caso, che possano anticipare o confutare la decisione finale della Corte Costituzionale e, alla luce di quanto sopra esposto non ritiene questa Commissione di poter dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 16, c. 4, L.R. n. 24/2002 sollevata dalla ricorrente con riferimento all'art. 119 della Costituzione.

Il procedimento deve quindi esser sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale che potrà quindi anche valutare se la norma sospettata di incostituzionalità sia stata dettata, oltre che a fini fiscali, anche a tutela dell'ambiente e violi quindi l'art 117, 2° comma, lettera s) della Costituzione.

P Q M

Visto l'art 23 L. 11/3/1953 n. 87

DISPONE

l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale

SOSPENDE

il giudizio

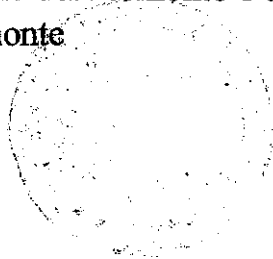
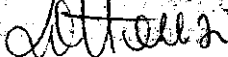
MANDA

alla Segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte e di comunicarla anche al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Cuneo, 16 maggio 2011.

Il Segretario

SECRETARIAZIONE



Il Presidente

Dr. V. Lanza

