

Civile Ord. Sez. U Num. 5418 Anno 2021

Presidente: TRIA LUCIA

Relatore: CRUCITTI ROBERTA MARIA CONSOLATA

Data pubblicazione: 26/02/2021

### ORDINANZA

sul ricorso 17186-2019 proposto da:

COMUNE DI APRILIA, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA TAGLIAMENTO 76, presso lo  
studio dell'avvocato GIUSEPPE NACCARATO, che lo rappresenta e  
difende;

- *ricorrente* -

### *contro*

R.I.D.A. AMBIENTE S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, presso la CANCELLERIA



393  
2020

DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentata e difesa dall'Avvocato MICHELE PROVERBIO;

**- controricorrente -**

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 295/2019 della COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE di LATINA. Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 20/10/2020 dal Consigliere ROBERTA CRUCITTI; lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALESSANDRO PEPE, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione dichiarino inammissibile il ricorso.

### **Fatti di causa**

Il Comune di Aprilia, in persona del Sindaco *pro tempore*, nel proporre regolamento preventivo di giurisdizione nel procedimento n.259/19, pendente innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Latina avente a oggetto l'impugnazione proposta dalla R.I.D.A. Ambiente s.r.l. avverso l'ordinanza ingiunzione di pagamento del *benefit* previsto dall'art.29, comma 2, della legge regionale del Lazio n.27/1998, ha premesso che:

la Società R.I.D.A. Ambiente s.r.l., titolare di un impianto di trattamento di rifiuti sito in Aprilia, con atto di citazione innanzi al Tribunale di quella città e con parallelo ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, aveva chiesto dichiararsi l'insussistenza dell'obbligo giuridico di corrispondere al Comune di Aprilia il *benefit* ambientale previsto dall'art.29, secondo comma, della legge regionale del Lazio n.27/1998;

il Tribunale di Latina, con sentenza del 28.10.2019 n.236, nel presupposto della natura tributaria del suddetto *benefit*, aveva declinato la propria giurisdizione in favore di quella del giudice tributario, e la Società aveva provveduto a riassumere il giudizio innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Latina;

frattanto, l'Amministrazione comunale aveva notificato alla R.I.D.A. Ambiente s.r.l., per il pagamento del suddetto *benefit*, ordinanza

ingiunzione che la Società impugnava innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Latina.

A fronte della evidente incertezza giurisprudenziale sulla giurisdizione, il Comune di Aprilia, aveva, quindi, ritenuto opportuno proporre il presente regolamento preventivo di giurisdizione, fondandolo su due motivi.

Resiste con controricorso R.I.D.A. Ambiente s.r.l. la quale –premessi che i due procedimenti, pendenti avanti la Commissione tributaria provinciale di Latina, erano stati riuniti e che la Commissione tributaria provinciale, nonostante l'avvenuto deposito del ricorso preventivo di giurisdizione, aveva ritenuto di non sospendere il giudizio, dichiarando l'inammissibilità del proposto regolamento- eccepisce l'inammissibilità del proposto regolamento preventivo di giurisdizione.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio ai sensi dell'art.380 *ter* cod.proc.civ., sulle conclusioni scritte del Procuratore Generale il quale ha chiesto che le Sezioni Unite di questa Corte dichiarino inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione.

Il Comune di Aprilia ha depositato una prima memoria e, a seguito del rinvio d'ufficio dell'adunanza camerale originariamente fissata per il 10 marzo, una seconda in prossimità dell'adunanza del 20 ottobre.

### **Ragioni della decisione**

1.Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

1.1 Costituisce, invero, orientamento consolidato nella giurisprudenza delle Sezioni unite di questa Corte che <<il processo che, a seguito di tempestiva riassunzione conseguente ad una pronuncia declinatoria della giurisdizione, si instaura innanzi al giudice indicato come munito di essa, non è un nuovo ed autonomo procedimento, ma la naturale prosecuzione dell'unico giudizio sicché, mentre nella ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 59, comma 3, della legge n. 69 del 2009 (e dell'art.11, comma 3, del c.p.a.) e sempre che la causa riassunta costituisca la riproposizione di quella originaria, il giudice successivamente adito può sollevare d'ufficio la questione di giurisdizione, al contrario, nel giudizio riassunto non può essere sollevato il regolamento preventivo ex art. 41 c.p.c., giacché la pronuncia

declinatoria emessa nella prima fase integra una decisione sulla giurisdizione assunta nell'unitario giudizio e, pertanto, ostativa alla proposizione del regolamento preventivo, il quale è utilizzabile solo nella prima fase del medesimo giudizio, ove tale decisione ancora manca>>(v. Cass.Sez.U.5 aprile 2019 n.9683; id. n.14828 del 2010 e n.19045 del 2018).

1.2.Nel caso in esame, però, il regolamento preventivo di giurisdizione è stato proposto, ritualmente e tempestivamente, dal Comune di Aprilia nel giudizio incoato dalla R.I.D.A. Ambiente s.r.l. per l'impugnazione dell'ordinanza con la quale era stato ingiunto a quest'ultima il pagamento del *benefit* ambientale, il quale costituisce un nuovo e autonomo procedimento rispetto a quello originariamente incoato innanzi al Tribunale di Latina e, quindi, traslato, a seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione di quel Giudice e della conseguente riassunzione, innanzi alla medesima Commissione Tributaria Provinciale.

Peraltro, i due giudizi hanno *petitum* e *causa petendi* diversi e a nulla rileva, ai fini che qui interessano e stante la perdurante autonomia dei due giudizi, la disposta riunione da parte della Commissione tributaria provinciale né, tanto meno, la declaratoria operata da quest'ultimo giudice di manifesta infondatezza del ricorso per regolamento di giurisdizione, motivazione addotta all'unico fine di non sospendere il processo lì pendente.

2.Ritenuta, pertanto, l'ammissibilità del proposto regolamento occorre, quindi, stabilire a chi spetti la giurisdizione in ordine alla controversia concernente l'obbligo di pagamento del *benefit* previsto dall'art.29, secondo comma, della legge Regione Lazio n.27 del 1998.

2.1 La questione di fondo rimessa alla decisione delle Sezioni Unite attiene, *in primis*, alla verifica della natura tributaria o meno del contenzioso suscitato dalla richiesta azionata dal Comune, nel cui territorio insiste l'impianto di trattamento dei rifiuti, nei confronti della società che tale impianto gestisce.

2.2.Con il proposto regolamento, infatti il Comune di Aprilia premessa la normativa di riferimento, in punto di *benefit* ambientale (ex.art.29, comma 2, della legge regionale del Lazio n.27 del 1998) deduce che lo

stesso non ha natura di tributo ma di prestazione patrimoniale imposta, legata al rilascio delle autorizzazioni alla localizzazione ed esercizio di impianti di trattamento dei rifiuti, trattandosi di misure compensative e di ristoro nella gestione del territorio e dell'ambiente e mancando di un collegamento alla pubblica spesa in relazione a un presupposto economicamente rilevante, atteso che la legge regionale prevede unicamente una devoluzione del *benefit* a favore del Comune ospitante, a titolo di ristoro e senza uno specifico vincolo di scopo. Secondo la prospettazione difensiva, quindi, la giurisdizione apparterebbe al Giudice amministrativo anche ai sensi dell'art.133, comma 1, lett.f (urbanistica e territorio) e p (regime commissariale e settore del ciclo dei rifiuti) del d.l.gs. n.104/2010, ovvero, in subordine, a quella del giudice ordinario trattandosi di misura di compensazione e ristoro in favore dei Comuni ospitanti gli impianti, prevista per legge, e tale da riconoscere in capo al Comune ospitante una posizione giuridica soggettiva piena qualificabile come diritto soggettivo.

2.3. Dal canto suo, la controricorrente insiste affinché sia riconosciuta la giurisdizione del giudice tributario, essendo evidente, con riguardo al *benefit* in parola, la sussistenza di tutti gli elementi individuati dalla Corte Costituzionale come essenziali del "tributo".

3. Reputano queste Sezioni Unite che la giurisdizione rispetto alla controversia in atto pendente innanzi alla C.T.P di Latina appartenga alla giurisdizione ordinaria.

3.1 Giova, innanzi tutto muovere dal quadro normativo di riferimento.

Il *benefit*, di cui si discute è previsto, in via generale, dall'art. 29 della legge regione Lazio del 9 luglio 1998 n.27, ai sensi del quale "La Regione o la Provincia ... autorizzano l'esercizio degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e delle discariche... (comma 1). Il provvedimento di autorizzazione all'esercizio degli impianti e delle discariche di cui al comma 1 deve contenere, tra l'altro, la determinazione delle tariffe e della quota percentuale della tariffa dovuta dagli eventuali comuni utenti al soggetto gestore dell'impianto o della discarica a favore del comune sede

dell'impianto o della discarica stessi, che deve essere compresa tra il dieci ed il venti per cento della tariffa (comma 2)".

3.2 La disposizione citata è stata attuata, dapprima, con decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel Lazio 11 marzo 2005 n. 15, avente ad oggetto "Approvazione metodologia di calcolo delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani della Regione Lazio", decreto poi recepito nella deliberazione della Giunta regionale 18 luglio 2008 n.516. Per quanto qui interessa, il decreto prevede anzitutto, in via generale, che tutti i titolari di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani debbano attivare la procedura di determinazione della relativa tariffa di accesso (allegato A § 2). Prevede poi, per quanto di più specifico interesse, al § 9.3.6.2 che il *benefit* ambientale, secondo certe percentuali della tariffa, spetti ai "comuni sede di discarica, di impianti di preselezione, di impianti di termovalorizzazione e di stazioni di trasferimento ... da parte dei comuni conferenti", tenuti a corrisponderlo "al gestore ... che provvederà a restituirlo ai comuni, con cadenza quadrimestrale" e precisa che la tariffa, definita secondo le modalità sopra descritte, non include il tributo speciale per il conferimento in discarica, che andrà, pertanto, calcolato secondo quanto disposto dalla normativa nazionale e regionale vigente.

4. Così delineato il quadro normativo di riferimento, rispetto al tema in esame assumono rilievo i principi in ordine alla delimitazione, in termini generali, dell'ambito della giurisdizione tributaria più volte espressi dalla Corte Costituzionale a tenore dei quali <<una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a operare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese>> (Corte Cost.n.167/2018; Corte Cost.n.269 e 236 del 2017; Corte Cost.n.89/2018)); deve trattarsi di un "prelievo coattivo che è finalizzato al

concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva” (Corte Cost.102/2008).

4.1 Queste Sezioni Unite (cfr., tra le altre, Cass.Sez.U. n.27074/2016), in piena sintonia con la ricostruzione sopra esposta, hanno più volte delineato i tratti identificativi del tributo, e precisamente: a) la matrice legislativa della prestazione imposta, in quanto il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (Corte cost., n. 58 del 2015); b) la doverosità della prestazione (Corte cost., n. 141 del 2009, n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982):c) la circostanza che i soggetti tenuti al pagamento del contributo non possono sottrarsi a tale obbligo e la legge non dà alcun sostanziale rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti; d) il nesso con la spesa pubblica, nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (Corte cost., n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982, nonché, tra le altre, Cass., sez. un., n. 21950/15 e n. 13431/14).

5 A tali principi generali si affiancano quelli espressi, nella *subiecta materia*, dalla stessa Corte Costituzionale, cui si riportano le parti, dovendosi, al proposito, rilevare che il richiamo, effettuato dalla controricorrente alla sentenza della Corte Costituzionale del 17 ottobre 2011 n.280 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1982.n.15) non appare pertinente.

5.1 La norma regionale, fatta oggetto di declaratoria di incostituzionalità, prevedeva, infatti, il pagamento del contributo direttamente a carico del gestore dell'impianto; mentre, nel caso in esame per come espressamente disposto, dall'art.29 della citata legge della Regione Lazio, soggetti passivi cui è imposto il pagamento del *benefit* sono i Comuni conferenti i rifiuti, che lo corrispondono, unitamente all'ordinaria

tariffa secondo quanto previsto dal decreto commissariale, al gestore il quale, poi, dovrebbe provvedere a riversarlo al Comune ospitante l'impianto.

5.2 La Corte Costituzionale -con ordinanza n.179 del 2014 e con riguardo ad altra legge regionale (art.10, commi 2 e 3 della legge della Regione Puglia 13 agosto 1993 n.17, come modificato dall'art.4, comma 1, della legge Regione Puglia 18 luglio 1996 n.13) che prevede analogo meccanismo della legge regionale del Lazio (ossia l'obbligo di corrispondere al Comune, sede dell'impianto di smaltimento rifiuti, somme di denaro a titolo di contributo a copertura del costo socio-ambientale)- ha dichiarato, invece, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bari-sezione di Altamura.

In quella occasione, la Corte Costituzionale, evidenziando la diversità con il contributo previsto a carico del gestore dalla legge regionale Piemonte, ha ritenuto *che i dubbi prospettati dal rimettente in punto di legittimità costituzionale della norma censurata sono manifestamente non fondati, in quanto espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo. Si legge, in motivazione, che una piana lettura della norma induce ad individuare quali titolari passivi del rapporto giuridico in esame i Comuni (singoli o consorziati) e non il gestore dell'impianto di smaltimento (così anche Consiglio di Stato, sezione V, 8 marzo 2005, n. 938); che palese è, quindi, l'erroneità del presupposto interpretativo su cui il giudice rimettente ha fondato l'intero percorso argomentativo e l'analogia con l'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 280 del 2011 per violazione dell'art. 119 Cost. in quanto la Regione Piemonte aveva introdotto un tributo specificamente a carico del gestore dell'impianto.*

6.Alla luce dei principi sopra illustrati e sulla base del dettato della legge regionale in esame -la quale, come si ripete per chiarezza, prevede in via generale che la tariffa ordinaria dovuta dal Comune che conferisce i propri rifiuti ad un impianto di smaltimento o sede di scarica sia



maggiorata di una quota percentuale, costituente per l'appunto il *benefit ambientale*, venga incassata dal gestore e da questi riversata al Comune sede dell'impianto- appare chiaro che la *ratio legis* che ha indotto a prevedere tale beneficio economico è quella di compensare i Comuni che ricevono determinate categorie di rifiuti od ospitano determinati impianti di smaltimento del sacrificio ambientale che da tale attività ne deriva e che, pertanto, la più volte citata legge regionale -in mancanza, peraltro, di un collegamento della prestazione alla pubblica spesa- prevede unicamente la devoluzione di un *benefit* favore del Comune ospitante, a titolo di ristoro di quel sacrificio.

In altri termini, l'introduzione del *benefit ambientale* ha una funzione indennitaria finalizzata al ristoro dei danni ambientali causati dal trattamento e smaltimento dei rifiuti, in applicazione del principio di matrice comunitaria "chi inquina, paga" derivante, in materia ambientale, dall'art.191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art.2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

6.1 Appare, allora, evidente l'analogia di detto beneficio ai contributi, previsti da alcune leggi regionali, a carico dei titolari di autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava ai quali queste Sezioni Unite hanno negato natura di tributo, statuendo la giurisdizione sulle relative controversie ~~del~~ Giudice ordinario. Si è, infatti, già statuito, ad esempio, con riferimento al contributo previsto dalla L.R. Toscana 3 novembre 1998, n. 78, art. 15, che lo stesso è configurato come uno strumento diretto ad assicurare l'esecuzione di interventi pubblici ulteriori rispetto al mero recupero dell'area di cava e delle strade di accesso, e funzionali alla salvaguardia dei beni collettivi dell'ambiente e del territorio dall'impatto su di essi della localizzazione delle cave e dell'esercizio dell'attività estrattiva. Sulla base di tali premesse si è, quindi, ritenuto che, in relazione a tali precipe finalità, il contributo assume una specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave, al quale corrisponde uno specifico onere dei comuni che le rappresentano di ripristinare le condizioni ambientali e territoriali pregiudicate -dall'attività di estrazione, e non la funzione genericamente contributiva al bilancio dei

comuni o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi (v.Cass.S.U. nn.27347/2009 e 26815/2009 che, in motivazione richiamano Cass. n.28168/2008 e Cass. n.18045/2008, rese con riguardo ai contributi per attività estrattive disciplinati dalla I.r. Marche, 1 dicembre 1997, n. 71, art. 17). Di recente, poi, la devoluzione della giurisdizione al giudice ordinario di tali controversie, è stata ribadita, sulla base degli stessi principi da Sez.U. n.1182 del 21/01/2020 (con riferimento alla controversia relativa al pagamento dei prelievi previsti dagli artt. 19 della l.r. Campania n. 1 del 2008 e 17 della l.r. Campania n. 15 del 2005) con la quale questa Corte, richiamando Corte Cost. 26 aprile 2018 n.89, ha rilevato che tali contributi non sono collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave ma trovano la loro "ratio" nell'esigenza di indennizzare la collettività per i pregiudizi recati dallo sfruttamento del suolo all'ambiente circostante e che, pertanto, i predetti prelievi non svolgono, nei confronti del bilancio dell'ente territoriale, la funzione genericamente contributiva o commutativa di un servizio che caratterizza i tributi ma, piuttosto, quella di sollevare l'ente medesimo dallo specifico onere finanziario di ripristinare le condizioni ambientali pregiudicate dall'attività di estrazione, così assumendo la natura di indennizzi posti a carico dei concessionari e dei titolari di autorizzazione per neutralizzare le conseguenze - nocive ma legittime - correlate all'attività produttiva svolta.

6.2 In conclusione, esclusa la natura di tributo del *benefit ambientale* previsto dalla legge regionale Lazio e considerata la natura prettamente patrimoniale della controversia nel cui ambito è stata sollevata la questione di giurisdizione (opposizione avverso ordinanza ingiunzione di pagamento del *benefit* emessa dal Comune sede dell'impianto), va data continuità alla giurisprudenza di queste Sezioni Unite resa in ambiti sostanzialmente sovrapponibili a quelli oggetto di scrutinio.

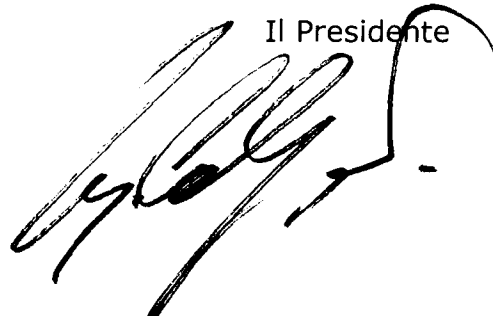
7.Va, quindi, affermata la giurisdizione del giudice ordinario innanzi al quale vanno rimesse le parti e al quale si demanda il regime delle spese di questo giudizio.

**P.Q.M.**

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale rimette  
le parti, anche per il regolamento delle spese di questo giudizio.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 20 ottobre 2020.

Il Presidente

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the text 'Il Presidente'. The signature is highly cursive and difficult to decipher.A small, handwritten mark or flourish in the top right corner of the page, consisting of a few loops and a vertical stroke.

-----