

Sentenza: 22 marzo 2017 , n.133

Materia: rifiuti

Parametri invocati: nel complesso artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere e), h) ed s), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale)

Esito: 1) illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione

3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario), promossa, in riferimento ai commi 9 e 9-bis dell'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125

4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016, trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge della Regione siciliana n. 27 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), contenute negli artt. 12; 27, comma 9; 34, commi 1, 7, 12, [recte: terzo periodo], e 13; 49, commi 5 e 7; e 50, commi 1, 2, 3 e 6, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere e), h) ed s), e 119, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 14 dello statuto della Regione siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che regola la competenza normativa primaria della Regione autonoma.

Il ricorrente lamenta che i commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13 dell'art. 34 della legge regionale n. 3 del 2016, nel disciplinare diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi, violerebbero, nel complesso, gli artt. 117, secondo comma, lettere e) ed s), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 1, nello stabilire una modifica della soggettività passiva del tributo, contrasterebbe con l'art. 3, comma 34, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che indica i limiti in cui è ammessa la potestà legislativa regionale.

Inoltre esso fissa la misura minima e massima del tributo, variandone gli importi in base alla percentuale di raccolta differenziata del Comune, e tale modalità di variazione contrasterebbe con il comma 29 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995.

La disposizione, pertanto, lederebbe la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché, nel dettare una diversa determinazione del tributo, travalicherebbe i limiti stabiliti dall'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina il potere delle Regioni e degli enti locali a stabilire entrate e tributi propri, al rispetto dei principi di coordinamento del sistema tributario.

Il comma 7, nell'estendere il beneficio della riduzione del tributo, previsto dall'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 per gli scarti e sovralli relativi ai materiali derivanti da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, a tipologie di rifiuti non previste dalla normativa nazionale, esorbiterebbe dai limiti e dai principi previsti dalla legge n. 549 del 1995, violando gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., a causa del minore gettito del tributo.

La norma, intervenendo in materia di rifiuti, inciderebbe, anche, sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla quale è riconducibile la disciplina dei rifiuti.

Il comma 12, terzo periodo, prevede l'esenzione dall'addizionale in contrasto con l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (d'ora in avanti: codice dell'ambiente).

La norma pertanto lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il comma 13 destina ai Comuni, in presenza di determinate condizioni (un incremento di almeno il dieci per cento della raccolta differenziata su base annua) una quota del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Tale previsione contrasterebbe con quanto stabilito dall'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, ledendo l'art. 117, secondo comma, lettera e), e l'art. 119, secondo comma, Cost.

La Corte dichiara fondate le questioni con le seguenti argomentazioni.

Con i commi da 24 a 41 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995, è stato istituito, a favore delle Regioni, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

La Corte ha affermato che l'articolo "istituisce e disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), devolvendone il gettito alle regioni ed alle province (comma 27)", statuendo che tale tributo "va considerato statale e non già "proprio" della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".

L'istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

Con la sentenza n. 121 del 2013, si è poi chiarito che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali “derivati”, istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi, analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali, è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall’altro, l’intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 1, alla stregua di questi principi, relativamente al profilo della modifica della soggettività passiva del tributo, è fondata, in relazione alla assorbente violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma impugnata fa riferimento “ai soggetti conferitori in discarica dei rifiuti di cui al comma 2 dell’art. 184, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (rifiuti urbani) per individuare i soggetti passivi del tributo. In tal modo essa è in contrasto con l’art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, secondo cui è il gestore dell’impresa di stoccaggio definitivo che ha l’obbligo di versamento del tributo, salva la rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento dei rifiuti.

Del resto la stessa difesa regionale ammette la “non felice” formulazione della disposizione.

Anche la questione di legittimità costituzionale relativa alla riduzione del tributo in relazione all’aumento della percentuale di raccolta differenziata, previsto dallo stesso comma, è fondata. La norma contrasta con l’art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995.

La disposizione statale, al primo e al secondo periodo, nel prevedere una possibilità di fissazione dell’imposta entro limiti massimi e minimi, stabilisce: “L’ammontare dell’imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l’anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell’articolo 2 del D.M. 13 marzo 2003 del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio [...]; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto. In caso di mancata determinazione dell’importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l’anno successivo, si intende prorogata la misura vigente”.

Ciò, tuttavia, non autorizza ad usare tale possibilità di modulazione per incidere sulla disciplina della raccolta differenziata, le cui modalità di attuazione costituiscono oggetto di specifica disciplina statale. L’art. 205 del codice dell’ambiente, infatti, detta una disciplina puntuale scandendo in tempi prestabiliti le crescenti percentuali di raccolta differenziata, e rinviando al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, su domanda del Comune interessato, l’eventuale deroga al rispetto degli obblighi così stabiliti.

Si tratta di una disciplina puntuale ispirata a rigorosi criteri di tutela ambientale, criteri che la legge regionale viola, autorizzando implicitamente un abbassamento dell’impegno dei Comuni al riguardo.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016 è fondata per la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e dell’art. 119, secondo comma, Cost.

L’impugnato comma 7 introduce una riduzione generalizzata del tributo speciale dal 1° gennaio 2017 per gli scarti, i sovvalli, i fanghi anche palabili.

Al contrario, come riconosce la stessa Regione, l’art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, come modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali), prevede la riduzione del tributo solo per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

La disciplina è dunque in contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (in tal senso, sentenza n. 85 del 2017).

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 12, terzo periodo, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, atteso che la norma attiene, oltre che alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla disciplina del sistema tributario, in relazione all'art. 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale esclude l'addizionale di cui al comma 4 (prevista in misura del venti per cento per il mancato raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata) per i Comuni che nell'ultimo triennio, avendo raggiunto almeno il trentacinque per cento di raccolta differenziata, realizzino un incremento anche inferiore a dieci punti percentuali.

Essa, dunque, contrasta con l'art. 205, commi 3 e 3 septies, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedono l'esclusione dell'addizionale in presenza di puntuali e diverse condizioni.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 13, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma modifica la destinazione del tributo, indirizzandone una quota ai Comuni, per i primi tre anni di applicazione della legge regionale, in contrasto con l'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, come modificato dall'art. 34, comma 2, della legge n. 221 del 2015, che nell'escluderne la destinazione alle Province ha stabilito che il gettito derivante dal tributo affluisce in un apposito fondo del bilancio della Regione.

L'art. 49 della legge regionale n. 3 del 2016, rubricato: "Misure in materia di impianti di distribuzione di carburanti», al comma 5, intervenendo sulle norme metriche per la vendita dei carburanti, inciderebbe sulla tutela della concorrenza e sul sistema tributario, materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Il comma 7 dello stesso articolo, oltre a non utilizzare l'espressione "prodotti energetici", ma oli minerali, nell'introdurre il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, fa eccezione nel caso di rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura.

La deroga contrasterebbe con le disposizioni vigenti in materia di accise, che devono considerarsi come tributi erariali, la cui disciplina ricade nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ed infatti, la definizione statale di impianto di distribuzione (art. 2 del d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269): un unitario complesso commerciale costituito da uno o più apparecchi di erogazione automatica di carburanti per uso di autotrazione con le relative attrezzature e accessori, evidenzia che i depositi in questione sono privi dei presupposti essenziali per il rifornimento diretto delle macchine per l'agricoltura.

L'intera disciplina della materia, e in particolare l'art. 25 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative) (d'ora in avanti: t.u. sulle accise), si basa sulla regolamentazione amministrativa degli impianti di distribuzione di carburante ed è incompatibile con il rifornimento diretto ad utilizzatori finali di carburanti ad accisa assolta da deposito commerciale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 5, della legge regionale impugnata n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La norma regionale, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti che non sono obbligati ai fini dell'accisa, perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenera l'erroneo convincimento che anche costoro siano tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e

contabile, dall'altra, addossa ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della par condicio e quindi della concorrenza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 7, della legge regionale n. 3 del 2016, è fondata, in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

La censura è rivolta sia all'uso dell'espressione "oli minerali" e non "prodotti energetici", sia alla deroga prevista nel secondo periodo, che contrasta con la definizione di impianti di distribuzione di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1269 del 1971 e con l'art. 25 del t.u. sulle accise.

La direttiva 2003/96/CE del 27 ottobre 2003 (Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità) ha ampliato il campo di applicazione della direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa), con la sostituzione per i prodotti sottoposti ad accisa della categoria "oli minerali" con quella più estesa di «prodotti energetici».

Il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), all'art. 1, comma 1, ha così previsto che "Nel testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e nelle altre disposizioni tributarie in materia di accisa le parole: "oli minerali", ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: "prodotti energetici"".

Pertanto, in relazione alle implicazioni in tema di accisa, il divieto di cui al primo periodo del comma 7 dell'art. 49 della legge della Regione siciliana n. 3 del 2016 deve essere riferito ai depositi commerciali di "prodotti energetici", ed in tali termini va accolta la censura dello Stato.

L'esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell'attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole) altera la disciplina dell'accisa, che è delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività, ed inoltre comporta una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, che non ha alcuna base nella disciplina statale.

È inutile sottolineare in proposito che le statuizioni assunte in ordine a fattispecie concrete dal giudice comune non possono modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, come pretenderebbe la Regione siciliana.

La norma comporta, fra l'altro, il rischio di evasione, poiché il carburante destinato al rifornimento delle macchine agricole beneficia di una agevolazione (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2001, n. 454, recante «Regolamento concernente le modalità di gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica») che richiede che il rifornimento da parte degli utilizzatori avvenga previa emissione del documento di accompagnamento semplificato.

L'art. 50, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 3 del 2016 è censurato anzitutto nella parte in cui vincola il beneficio del pagamento della tassa di circolazione forfettaria, a decorrere da quando si compie il trentesimo anno dalla loro costruzione, all'iscrizione nei registri degli enti certificatori di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 dicembre 2009 (Disciplina e procedure per l'iscrizione dei veicoli di interesse storico e collezionistico nei registri, nonché per la loro riammissione in circolazione e la revisione periodica), così limitando la portata della disciplina statale, che non prevederebbe tale condizione.

L'art. 50, commi 2 e 3, della legge regionale disciplina la tassazione dei veicoli di particolare interesse storico o collezionistico, che hanno compiuto venti anni dalla data di costruzione, prevedendo l'introduzione di una tassa automobilistica forfettaria contrastante con la disciplina statale, che non prevederebbe il beneficio.

Le disposizioni, pertanto, violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Il comma 6 dello stesso articolo, infine, nell'estendere l'agevolazione (esenzione dal pagamento della tassa automobilistica) prevista dall'art. 17 del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), lederebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in relazione a tutti i profili indicati per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.

Con più pronunce la Corte costituzionale ha affermato che la cosiddetta tassa automobilistica non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione, cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo, non può disporre esenzioni.

Il comma 1 dell'art. 50 contrasta con i commi 1 e 4 dell'art. 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), che prevedono l'esclusione della tassa per i veicoli ultratrentennali, salvo quelli adibiti ad uso professionale, e l'assoggettamento, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua, e ciò senza ulteriori condizioni. Ebbene, la norma regionale, da un lato, non fa riferimento all'esenzione, e, dall'altro, subordina il pagamento della tassa, non solo al superamento dei trenta anni, ma anche all'iscrizione in specifici registri.

La disciplina dei commi 2 e 3 dell'art. 50 è in contrasto con la normativa statale a seguito dell'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, disposta dall'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che per i veicoli "ultraventennali" la tassa va assolta nelle misure ordinarie.

Analogamente è lesivo della potestà statale l'art. 50, comma 6, che concede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ad una serie di veicoli più ampia di quella prevista dall'art. 17 del d.P.R. n. 39 del 1953.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13; 49, comma 5, comma 7, primo periodo, nei sensi di cui in motivazione, e secondo periodo; 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge della Regione siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale);