CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **156/2012** (ECLI:IT:COST:2012:156)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **GALLO F.**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/06/2012**
Deposito del **21/06/2012**; Pubblicazione in G. U. **27/06/2012**
Norme impugnate: Art. 16, c. 4°, della legge della Regione Piemonte 24/10/2002, n. 24.
Massime: **36416**
Atti decisi: **ord. 185/2011**

ORDINANZA N. 156

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo nel giudizio vertente tra la s.r.l. Industria Produzione Mangimi – IN.PRO.MA., la s.p.a. Gestione Esazioni Convenzionate – GEC ed il Comune di Ceresole d'Alba con ordinanza del 16 maggio 2011, iscritta al n. 185 del registro

ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione della s.r.l. Industria Produzione Mangimi – IN.PRO.MA., nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Marco Pizzetti per la s.r.l. IN.PRO.MA. e Luca Antonini per la Regione Piemonte.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Cuneo, con ordinanza del 16 maggio 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), il quale stabilisce che «I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno»;

che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente in punto di fatto: a) la s.r.l. Industria Produzione Mangimi – IN.PRO.MA., gestore di un impianto di «pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico» di BSE, aveva impugnato davanti alla Commissione tributaria provinciale di Cuneo l'avviso di accertamento con il quale la s.p.a. Gestione Esazioni Convenzionate – GEC, per conto del Comune di Ceresole d'Alba, le aveva chiesto il pagamento del contributo previsto per l'anno 2006 dalla suddetta disposizione di legge regionale; b) la Commissione tributaria adíta aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di detta disposizione; c) la Corte costituzionale, con ordinanza n. 309 del 2009, preso atto che, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata era stata abrogata dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), aveva restituito gli atti alla Commissione tributaria rimettente perché procedesse ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e perché, a tal fine, apprezzasse, «altresí», l'incidenza sulla questione medesima sia di quanto statuito dalla sentenza della Corte n. 102 del 2008 (per la quale, 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 princípi 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») sia della «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»; d) le parti, dopo la restituzione degli atti alla Commissione, avevano ulteriormente dedotto sulla questione di legittimità costituzionale nei termini dettagliatamente riportati nella medesima seconda ordinanza di rimessione;

che il medesimo giudice rimettente premette, in punto di diritto, che il giudizio di non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale deve limitarsi ad una delibazione sommaria della questione, «al solo scopo di evitare giudizi pretestuosi di costituzionalità», essendo sufficiente «anche il solo sospetto di incostituzionalità», escluso ogni

approfondimento, il quale potrebbe «risolversi in una inopportuna anticipazione o anticipata confutazione della decisione della Corte costituzionale»;

che, sulla base di tali premesse, il giudice a quo, nel proporre una questione di legittimità costituzionale analoga a quella precedentemente da lui stesso sollevata, si limita alla seguente duplice affermazione: a) «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 [rectius: n. 309 del 2009] (coerenza della norma regionale con i princípi 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 […]) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002»; b) «opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale)»;

che si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente nel giudizio principale s.r.l. IN.PRO.MA., richiamando genericamente «tutte le considerazioni svolte negli atti avanti la Commissione Tributaria di Cuneo a sostegno dell'incostituzionalità» della norma censurata «e della rilevanza della questione di costituzionalità» e chiedendo l'accoglimento della questione medesima;

che la Regione Piemonte è intervenuta, deducendo l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza della questione, integrando le proprie deduzioni con successiva memoria;

che, in particolare, la Regione intervenuta: a) eccepisce preliminarmente l'inammissibilità dell'atto di costituzione della s.r.l. IN.PRO.MA., perché motivato solo per relationem agli atti del giudizio a quo; b) eccepisce l'inammissibilità dell'ordinanza di rimessione perché questa non solo è priva di motivazione in ordine alla valutazione della perdurante rilevanza dopo la sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata (valutazione espressamente richiesta dalla Corte costituzionale con l'ordinanza di restituzione atti n. 309 del 2009), ma è anche formulata in termini dubitativi, alternativi e ancipiti, non prendendo posizione né sulla natura giuridica del contributo regionale (prelievo non tributario a carattere commutativo o tributo) né sulla sussistenza del medesimo presupposto tra tale contributo e ed il tributo speciale statale previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); c) deduce, in subordine, la non fondatezza della sollevata questione, perché il denunciato contributo regionale ha natura non tributaria (dovendosi qualificare, in via principale, come una misura diretta a compensare, in funzione commutativa, i costi di sviluppo, manutenzione e ammodernamento aggiuntivi a carico della collettività, nonché quelli relativi alle politiche di informazione ambientale e sociali conseguenti all'insediamento degli impianti; ovvero, in via subordinata, come una prestazione imposta non tributaria, avente funzione meramente «indennizzatoria» dell'onere derivante dalla localizzazione degli impianti in un determinato Comune) o, comunque, anche ove fosse qualificabile come tributo costituirebbe un legittimo tributo proprio della Regione, istituito con legge regionale in armonia con i princípi dell'ordinamento tributario («chi inquina paga»; favorire una minore produzione di rifiuti inquinanti) e con un presupposto (pre-trattamento, trattamento o riutilizzo degli scarti animali a rischio di encefalopatia spongiforme bovina) diverso da quello del tributo statale previsto dall'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili), a nulla rilevando al riguardo qualsiasi eventuale mutamento della giurisprudenza in ordine alla specialità degli scarti animali rispetto agli altri rifiuti;

che la s.r.l. IN.PRO.MA., con memoria presentata in prossimità dell'udienza di discussione, insiste per l'accoglimento della questione, osservando che: a) la sopravvenuta abrogazione della disposizione denunciata non ha effetto retroattivo e, perciò, la permanenza della rilevanza della sollevata questione è in re ipsa e non necessita di particolare motivazione; b)

l'ordinanza di rimessione, nella sua dettagliata disamina del fatto, fornisce tutti gli elementi necessari per la valutazione della rilevanza della questione, che discende, in definitiva, dall'applicabilità al caso di specie di un tributo sui rifiuti istituito con legge regionale; c) la sollevata questione non è ancipite od incerta, ma si risolve nella prospettazione del dubbio che il tributo regionale rispetti i princípi fondamentali dell'ordinamento e che il suo presupposto si differenzi da quello di tributi statali; d) il rimettente, al riguardo, non doveva pronunciarsi sulla fondatezza di tale dubbio, non potendo anticipare il giudizio della Corte costituzionale; e) la stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 309 del 2009, nel restituire gli atti al giudice a quo, ha implicitamente dato per acquisita la natura tributaria del contributo regionale e non ha chiamato la Commissione tributaria a svolgere nuove valutazioni sul punto, ma si è limitata a demandarle il cómpito di valutare la perdurante rilevanza della questione, in ragione del rapporto di specialità o complementarità della disciplina degli scarti animali rispetto alla normativa sui rifiuti e ad apprezzare l'incidenza sulla questione stessa di quanto statuito con la sentenza n. 102 del 2008, in relazione ai limiti delle Regioni a statuto ordinario nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 Cost.; f) il denunciato contributo regionale ha natura di tributo, data la coattività del prelievo, collegato ad un presupposto economico (quantità di materiale trattato) e non ad un servizio o ad una prestazione onerosa posti in essere dal Comune in favore del gestore e certamente non identificabili nei generici "disagi" od "uso di beni pubblici" menzionati dalla difesa della Regione Piemonte; g) il presupposto del contributo regionale (riguardante la fase «intermedia» del trattamento, indipendentemente dalla finalizzazione di questo alla recuperabilità del rifiuto come materia prima o come energia) si sovrappone a quello del tributo speciale statale per il deposito in discarica di rifiuti solidi (comma 25 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995) e per lo smaltimento tal quale in impianti di incenerimento senza recupero di energia (comma 40 dello stesso articolo 3); h) per effetto di tale sovrapposizione, la ratio del contributo regionale si pone in evidente contrasto con quella del tributo speciale statale, perché, mentre quest'ultimo – nel sottoporre a tassazione rifiuti non recuperabili (con rivalsa obbligatoria del gestore sul soggetto che conferisce in discarica) – è diretto a disincentivare la produzione di rifiuti irrecuperabili e ad incentivare lo smaltimento diretto o la produzione di rifiuti recuperabili, il censurato contributo regionale – nel sottoporre a prelievo anche i rifiuti assoggettati a pre-trattamento o trattamento per il recupero della materia prima o dell'energia – ha l'effetto, invece, di disincentivare la recuperabilità dei rifiuti stessi; i) la normativa regionale denunciata víola, altresí, il secondo comma, lettera s), ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., perché va ascritta alla materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», è disciplinata da Regolamenti comunitari e, comunque, quand'anche si ritenesse ascrivibile alla materia di competenza legislativa concorrente «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», non costituirebbe attuazione di alcun principio fondamentale fissato dalla legge statale.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Cuneo dubita – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione – della legittimità dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), secondo cui «I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno»;

che – contrariamente a quanto eccepito dalla intervenuta Regione Piemonte – l'atto di costituzione della parte privata s.r.l. IN.PRO.MA. è ammissibile, perché, pur non essendo consentito (per il principio di autosufficienza degli atti difensivi presentati a questa Corte) il rinvio per relationem agli atti del processo principale, nella specie detto atto di costituzione, oltre a tale inammissibile rinvio, contiene anche la richiesta di accoglimento della questione

sollevata dal giudice a quo;

che pertanto tale parte privata, oltre a concludere per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, fa chiaramente proprie le deduzioni del rimettente e, quindi, rispetta in parte qua il disposto del primo periodo del comma 1 dell'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo […] mediante deposito in cancelleria […] delle deduzioni comprensive delle conclusioni»;

che, comunque, a proposito dell'analoga disposizione prevista per la parte resistente ai ricorsi che promuovono questioni di legittimità costituzionale in via principale dall'art. 19, comma 3, delle medesime norme integrative («La parte convenuta può costituirsi in cancelleria […] con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse»), questa Corte ha precisato che la presentazione di deduzioni difensive nell'atto di costituzione non è richiesta a pena di invalidità della costituzione stessa (ex plurimis, sentenza n. 168 del 2010);

che la suddetta questione viene proposta dopo che, con riferimento ad una analoga questione sollevata nello stesso giudizio principale, questa Corte ha disposto la restituzione degli atti alla sopra indicata Commissione tributaria per ius superveniens costituito dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), abrogativo del censurato comma 4 dell'art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002 (ordinanza n. 309 del 2009);

che questa Corte, con l'ordinanza di restituzione degli atti, ha invitato il giudice a quo a procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e, a tal fine, ad apprezzare, «altresí», l'incidenza sulla questione medesima sia di quanto statuito dalla sentenza della Corte 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 princípi 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») sia della «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»;

che il giudice rimettente, nel riproporre la questione, non ha proceduto alle valutazioni demandategli dalla Corte con la predetta ordinanza;

che, infatti, la Commissione tributaria provinciale, dopo aver dettagliatamente esposto, senza prendere posizione, le deduzioni delle parti sulla questione medesima, si limita ad affermare che: a) «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 [rectius: n. 309 del 2009] (coerenza della norma regionale con i princípi 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 […]) del Contributo istituito dalla Legge Regionale n. 24/2002»; b) «opinabile pare invece la valutazione della sussistenza o meno del secondo parametro (differenza di presupposto del tributo regionale)»;

che, con tale formulazione, il giudice a quo sembra aver inteso esaminare esclusivamente le due condizioni (da lui inesattamente denominate «parametri costituzionali che la ricorrente sostiene essere stati violati, previsti dall'art. 119 della Costituzione») indicate dalla sentenza di questa Corte n. 102 del 2008, citata nell'ordinanza di restituzione degli atti n. 309 del 2009, per la legittima istituzione di tributi propri da parte delle Regioni a statuto ordinario, cioè –

secondo le espressioni utilizzate nella stessa ordinanza di rimessione – la «coerenza con i princípi fondamentali di coordinamento», da un lato, e la «differenza di presupposto del tributo regionale», dall'altro;

che, pertanto, la Commissione tributaria: a) non motiva sulla perdurante rilevanza della questione, nonostante l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata, cosí sottraendosi allo specifico onere di adeguata motivazione richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte nel caso di questioni aventi ad oggetto disposizioni abrogate (ex plurimis, ordinanze n. 96 del 2009; n. 126 del 2008; n. 426 e n. 126 del 2007); b) lascia irrisolta l'alternativa circa la natura tributaria o non tributaria del denunciato contributo regionale, cosí omettendo di valutare anche sotto tale profilo la rilevanza della questione; c) non prende posizione circa eventuali connotati di specialità della disciplina degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti e, quindi, circa l'incidenza sulla questione di tale eventuale specialità; d) non deduce alcun contrasto rispetto agli evocati parametri perché, quanto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., omette di prospettare qualsiasi censura e, quanto all'art. 119 Cost., si mostra perplesso («pare») escludendo, per un verso, che la disposizione violi i princípi fondamentali di coordinamento dettati dalla legge statale e ritenendo, per altro verso, meramente «opinabile» che il contributo regionale abbia lo stesso presupposto del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi previsto dall'art. 3, commi da 20 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

che tali lacune motivazionali non possono essere colmate neppure facendo ricorso al contenuto della precedente ordinanza di rimessione sia perché la citata pronuncia di questa Corte n. 309 del 2009 espressamente richiedeva al giudice a quo nuove valutazioni sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione; sia perché, in generale, la riproposizione di una questione in relazione alla quale la Corte costituzionale abbia restituito gli atti al rimettente per ius superveniens introduce un giudizio di legittimità costituzionale diverso, che non costituisce la prosecuzione del precedente e che esige, pertanto, una nuova ordinanza di rimessione, dotata di motivazione autosufficiente in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, alla stregua del principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, cosí da restare preclusa ogni possibilità di integrazione o di rinvio per relationem alla precedente ordinanza di rimessione (ex plurimis, ordinanze n. 33 del 2006; n. 22 del 2005; n. 498 del 2002; n. 310 e n. 232 del 2000; n. 117 del 1974);

che, dunque, la questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.