

Tarsu: una tassa che penalizza le istituzioni scolastiche

(Dott. Giorgio Chambeyront)

L'istituzione della TARSU da parte dei comuni fu prevista con l'art. 58 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507. Ai sensi dell'art. 62 del detto D.Lgs., la tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in via continuativa. Secondo la giurisprudenza della Cassazione per la prestazione del servizio sussiste, a carico del cittadino, l'obbligo del pagamento di un tributo, che va qualificato "tassa" alla stregua dell'indicazione della stessa legge nonché della sua natura, con la conseguenza che esso è dovuto, indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio, purché ne abbia la possibilità (Cassazione civile, sez. trib., 4 luglio 2003, n. 10608). Nello stesso solco la sentenza 23 giugno 2003, n. 9920: "ai sensi degli art. 268, 269 e 270 R.D. 14 settembre 1931 n. 1175, la raccolta dei rifiuti solidi urbani costituisce per il comune un obbligo e, per la prestazione di questo servizio, sussiste, a carico del cittadino, il corrispettivo obbligo del pagamento del tributo, qualificato "tassa" alla stregua dell'indicazione della stessa legge, nonché della sua natura. Ne consegue che il tributo è dovuto indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio, al verificarsi del solo presupposto della detenzione dei locali e senza che sia a tal fine necessario lo svolgimento in essi di una attività che, al contrario, costituisce solo uno dei parametri (l'altro, principale, è la superficie dei locali stessi) ai quali la tassa è commisurata. La stessa Corte di Cassazione ha anche chiarito, con sentenza del 23 gennaio 2004, n. 1179, che per la TARSU "il presupposto impositivo è costituito, ai sensi dell'art. 62 D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, dal solo fatto oggettivo della occupazione o della detenzione del locale o dell'area scoperta, a qualsiasi uso adibiti, e prescinde, quindi, del tutto dal titolo, giuridico o di fatto, in base al quale l'area o il locale sono occupati o detenuti".

La TIA – tariffa d'igiene ambientale – introdotta per la prima volta con il D.Lgs. 22/97, cd. "Legge Ronchi" (da quantificarsi ai sensi del D.P.R. 158/1999), e disciplinata ora dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sostituisce la Tarsu. La tariffa, ai sensi dell'art. 238 del citato D.Lgs. 152, è dovuta da chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani. La tariffa per la gestione dei rifiuti è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati con regolamento, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e

territoriali. La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. La riscossione volontaria e coattiva della tariffa può essere effettuata secondo le disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, mediante convenzione con l'Agenzia delle entrate (iscrizione a ruolo). Alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

In ordine alla natura giuridica della TIA (tassa o tariffa?) la Commissione tributaria provinciale di Venezia, sez. V, con interessante pronuncia, pienamente condivisibile, del 15 marzo 2004, n. 5 ha stabilito che sussiste una tassa e non una tariffa quando fonte dell'obbligazione fra le parti non è la volontà contrattuale, ma la legge. Quindi ha natura di tassa la tariffa di igiene ambientale (Tia) che ha sostituito la tassa smaltimento rifiuti solidi (Tarsu) in quanto non esiste un rapporto sinallagmatico tra la prestazione del gestore e controprestazione del contribuente, né un rapporto qualsiasi di tipo contrattuale e nemmeno di semplice adesione. Il servizio deve essere erogato e l'importo della tariffa, in tal modo impropriamente definita, deve riguardare tutto il costo del servizio erogato alla collettività.

Venendo alle istituzioni scolastiche occorre premettere che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota del 28 ottobre 1998, contrariamente ai lungimiranti pareri a loro tempo espressi in merito dal Ministero del Tesoro, dal Ministero dell'Interno, dal Ministero delle Finanze nonché soprattutto dal Consiglio di Stato (n. 1784 del 25 settembre 1996) aveva concordato col Ministero dell'Istruzione in ordine alla tesi la quale voleva compresi gli oneri relativi allo smaltimento dei RSU tra quelli relativi alle spese varie d'ufficio di cui all'art. 3 della legge 23/96, come tali da porsi a carico degli EE.LL.

La svolta si ha con la sentenza della Corte di Cassazione del 18 aprile 2000, n. 4944. La Corte ha infatti stabilito che *“con riguardo agli edifici adibiti a scuole materne statali, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani deve essere corrisposta non dal comune, ma dal Ministero della pubblica istruzione, non potendo tale tassa farsi rientrare né tra le spese normali di gestione a carico dei comuni ai sensi dell'art. 7 l. 18 marzo 1968 n. 444, né tra le spese varie di ufficio poste a carico dei comuni dall'art. 3 l. 11 gennaio 1996 n. 23”*. Ancora più interessante risulta la sentenza Cassazione civile, sez. trib., 1 settembre 2004, n. 17617 la quale ha sancito che *l'Amministrazione della pubblica istruzione - direzione didattica di un istituto scolastico è tenuta al pagamento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu). Infatti, la legge 11 gennaio 1996 n. 23,*

sull'edilizia scolastica che - in attuazione della legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali - devolve ai comuni la realizzazione, fornitura, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a scuole materne, elementari e medie inferiori, e fa carico ai comuni "anche delle spese varie d'ufficio e per l'arredamento e di quelle per le utenze telefoniche ed elettriche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed i relativi impianti", introduce specifiche deroghe al principio della ripartizione delle spese fra i comuni e lo Stato riguardanti la gestione degli edifici e quelli delle attività d'istruzione. Di conseguenza, il concetto di "spese varie d'ufficio", gravanti sui Comuni, non va interpretato in senso estensivo e va ristretto alle sole spese generali che - come quelle di arredamento - occorrono per rendere effettiva la destinazione di determinati locali a sede di scuole, senza la possibilità di comprendere in esse quegli oneri che - come la rimozione dei rifiuti - derivano dal concreto espletamento dell'attività scolastica". Riassumendo: i costi sostenuti per l'attività didattica restano in capo al MIUR, quelli afferenti le spese generali per la conduzione dei locali restano in capo ai comuni. Poiché, come precisato dalla sentenza 17617/2004, il pagamento della tassa sui rifiuti è collegato non all'immobile, ma all'attività produttiva di rifiuti esercitata dall'occupante o detentore dell'immobile medesimo ed è, quindi, dovuta in dipendenza della concreta utilizzazione del fabbricato, essa non può rientrare fra le spese di gestione di esso.

Ciononostante il MIUR, all'indomani della prima delle due sentenze (la 4944/2000) aveva ancora fornito errate indicazioni alle scuole con circolare n. 4508 del 6 ottobre 2000 sostenendo che la TARSU fosse a carico degli EE.LL. e comunicando che comunque si sarebbe investita della questione l'Avvocatura Generale dello Stato.

L'Avvocatura, puntualizzando che anche il Ministero delle Finanze, con nota circolare n. 161 del 23 luglio 1999, aveva ribadito che la scuola rimane soggetto passivo dei rapporti tributari, arriva a definire "inutile" la prosecuzione del contenzioso avverso gli EE.LL.

In epoca più recente, tra l'altro, la stessa Avvocatura, con parere n. 103941 del 03/08/2005, ha avuto modo di sgomberare il campo da un altro degli equivoci che hanno in passato caratterizzato la questione, ovvero l'improprio collegamento che da alcuni si poneva in essere tra spese di pulizia e tassa sui rifiuti. Scrive infatti l'Avvocatura: *"il tema dell'acquisto del materiale per la pulizia non ha a che vedere con il rapporto tributario relativo alla Tarsu: l'imposta è dovuta per legge da chi utilizza il bene, e per questo va pagata, secondo la prospettazione della Corte di cassazione con le note sentenze del 18/04/2000, n. 4944 e del 1 settembre 2004, n. 17617, dall'Amministrazione scolastica: le norme relative alla pulizia non hanno a che vedere con la traslazione del tributo. La diversità di presupposti e di oggetto dall'imposizione tributaria in Tarsu da un lato e della spesa di pulizia dei locali dall'altro non permette di desumere dall'una vicenda la disciplina dell'altra".*

Definitivamente stabilito che a pagare devono essere le scuole, il MIUR, con nota n. 1251 del 14 maggio 2002, ha comunicato che, a seguito degli accordi tra Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Interno e ANCI raggiunti nelle sedute del 22 marzo e del 6 settembre 2001 della Conferenza Stato - città ed Autonomie locali, si è prevenuti alla quantificazione di una somma forfetaria annua a titolo di importo complessivo da destinare alle amministrazioni comunali e finalizzata alla copertura degli oneri sostenuti per la rimozione degli RSU prodotti dalle scuole pubbliche statali. Tale somma è imputata al capitolo 1296 - fondo per l'integrazione delle spese per il funzionamento amministrativo didattico delle istituzioni scolastiche - dello stato di previsione del MIUR e accreditata agli USR (sulla base della media ponderata tra il numero degli alunni e quello delle relative sedi insistenti sul rispettivo territorio, distinti per ordine e grado di istruzione). Questi ne curano la ripartizione tra le II.SS. della regione partendo dalle richieste fatte pervenire dalle stesse.

Ne consegue che l'importo assegnato alle istituzioni scolastiche dovrebbe essere a totale soddisfo delle pretese delle amministrazioni locali le quali dovrebbero comunque adeguarsi agli accordi raggiunti in sede di conferenza unificata, accordi il cui contenuto è stato recepito con la legge di bilancio (che ha previsto le somme nell'unità previsionale di base alla quale appartiene il capitolo 1296). Purtroppo qui sopravvengono due problemi: a) di norma l'ente locale pretende dalla scuola un importo maggiore rispetto a quello ad essa assegnato dall'USR, poiché calcolato sulla base dei normali parametri (diversi da quelli utilizzati per l'accreditamento); b) come puntualmente avvenuto negli ultimi anni a causa delle politiche di tagli indiscriminati al bilancio, l'insufficiente accreditamento dei fondi potrebbe derivare dal piano di riparto stabilito "a monte" dal MIUR, piano di riparto che, ad esempio, nell'esercizio 2005 ha subito una riduzione di 9 milioni di euro rispetto a quanto concordato in sede di Conferenza Stato - città ed Autonomie locali. In entrambi i casi, per tentare di porre rimedio alla mancanza di disponibilità, l'istituzione scolastica può proporre all'ente locale un accordo volto ad ottenere sgravi e/o dilazioni dei pagamenti, oppure un aumento del finanziamento erogato alla scuola in modo da bilanciare il maggior onere richiesto. D'altro canto il D.P.R. 275/1999 stabilisce che le istituzioni scolastiche "*interagiscono tra loro e con gli Enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione*". In mancanza la scuola deve fare fronte al problema con fondi propri.

Da ultimo si evidenzia che eventuali controversie relative alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani appartengono alla giurisdizione del giudice tributario (Cassazione civile, sez. unite, 7 maggio 2003, n. 6954). I costi dell'eventuale contenzioso (oltre che delle sanzioni), qualora esso sia conseguenza dell'insufficiente assegnazione dei fondi da parte del ministero, non possono

gravare sul bilancio della scuola ma devono anch'essi essere coperti da apposita assegnazione da parte dell'USR. Questo sempre che ve ne sia la disponibilità...

*Pubblicato su *Amministrare la scuola* 5/2007 pp. (16-18)