

Civile Ord. Sez. 5 Num. 25524 Anno 2019

Presidente: DI IASI CAMILLA

Relatore: D'ORIANO MILENA

Data pubblicazione: 10/10/2019

### ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 20783/2016 R.G. proposto da

Università degli Studi di Roma "La Sapienza", in persona del Rettore p.t., rapp.ta e difesa dall'avv. Pietro Silicato, come da procura a margine del ricorso, presso il cui studio elett.te domicilia in Roma alla via Ferdinando Galiani n. 68;

- *ricorrente* -

contro

AMA, Azienda Municipale Ambiente S.p.A. Roma, in persona del Direttore p.t., elett.te domiciliato in Roma alla via Calderon de la Barca n. 87 presso l'Ufficio legale, rapp.to e difeso dagli avv.ti Fabio Litta e Stefano Scicolone, come da procura in calce al controricorso;

- *controricorrente* -

*nonché*

Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., elett.te domiciliato in Roma alla via del Tempio di Giove n. 21 presso l'Avvocatura Municipale, rapp.to e difeso dagli avv.ti Domenico Rossi e Antonio Ciavarella, come da procura in calce al controricorso;

- *controricorrente* -

3363  
2019

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

avverso la sentenza n. 651/2/16 della Commissione Tributaria Regionale del Lazio, depositata in data 8/2/2016, non notificata;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 19 giugno 2019 dalla dott.ssa Milena d'Oriano;

**RITENUTO CHE:**

1. con sentenza n. 651/2/16, depositata in data 8 febbraio 2016, non notificata, la Commissione Tributaria Regionale del Lazio, rigettava l'appello proposto dall'Università La Sapienza avverso la sentenza n. 19134/26/14 della Commissione Tributaria Provinciale di Roma;

2. il giudizio aveva ad oggetto l'impugnazione di un avviso di pagamento, relativo al versamento della Tari per il periodo di imposta dall'1-1-2007 all'1-1-2010, che la contribuente aveva corrisposto in misura ridotta beneficiando dell'agevolazione prevista per le "scuole di ogni ordine a grado" dall'art. 14, comma 5, del Regolamento Tari, di cui l'incaricata per la riscossione per il Comune di Roma pretendeva il pagamento secondo la tariffa ordinaria prevista dalla cat. 2, e non secondo quella agevolata di cui alla cat. 27;

3. la CTR, confermando la decisione di primo grado, aveva escluso la carenza di legittimazione passiva dell'Università, in quanto ente pubblico autonomo non territoriale che aveva cessato di essere organo dello Stato, non aveva riconosciuto il diritto all'agevolazione ai sensi dell'art. 14, comma 5, del Regolamento Tari, non rientrando l'Università tra le istituzioni scolastiche statali di cui all'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007, conv. dalla l. n. 31 del 2008, e ritenuto l'avviso adeguatamente motivato, stante l'automatismo del tributo conseguendo la differenza dovuta dalla diversa categoria applicata;

4. avverso la sentenza di appello, la contribuente ha proposto ricorso per cassazione, consegnato per la notifica in data 7

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

settembre 2016, affidato a quattro motivi; Ama Spa e Roma Capitale resistevano in giudizio con controricorso.

**CONSIDERATO CHE:**

1. con il primo motivo l'Università ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007, conv. dalla l. n. 31 del 2008, in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ex art. 360, n. 3, c.p.c., lamentando il mancato riconoscimento, per gli anni successivi al 2008, dell'esenzione soggettiva prevista in favore delle istituzioni scolastiche statali tra cui dovevano farsi rientrare anche le Università statali in quanto enti pubblici istituiti per il perseguimento di fini didattici, da equipararsi a tutti gli effetti alle Amministrazioni dello Stato;

2. con il secondo motivo lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 5, del Regolamento Tari, approvato con delibera C.C. n. 56 del 1-2 luglio 2010, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., rilevando che per l'annualità 2007 doveva mantenersi la tariffa agevolata prevista per le scuole dalla cat. 27, mentre non poteva applicarsi quella ordinaria di cui alla cat. 2, non appartenendo l'Ateneo, le cui superfici sono destinate ad attività didattiche, alla tipologia di cui ai restanti istituti ivi indicati (musei, biblioteche, associazioni, luoghi di culto, comunità religiose);

3. con il terzo motivo deduce l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., in conseguenza dell'omessa adozione di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007, risultando irragionevole e discriminatorio escludere le istituzioni Universitarie dall'esenzione;

4. con il quarto motivo lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 e dell'art. 7 della l. n. 212 del 2000, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., insistendo sul difetto di motivazione dell'avviso impugnato, non risultando esplicitate le ragioni che avevano determinato il mutamento di categoria.

## **OSSERVA CHE:**

1. Il primo e terzo motivo, che per ragioni di connessione si esaminano congiuntamente, non meritano accoglimento.

1.1. L'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007, conv. dalla l. n. 31 del 2008, ha previsto, a decorrere dall'annualità 2008, un esonero dal pagamento del servizio per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di cui all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 per le " istituzioni scolastiche statali", ponendone il costo direttamente in capo al Ministero della Pubblica Istruzione che lo eroga ai Comuni in misura forfettaria.

La pretesa della ricorrente di beneficiare di tale regime non risulta fondata in quanto non è possibile equiparare le Università statali alle istituzioni scolastiche statali, a cui la norma limita l'applicazione dell'esenzione.

1.2 In continuità con quanto già affermato da questa Corte va infatti rilevato che "Alle Università non può essere riconosciuta la qualità di organi o amministrazioni dello Stato, atteso che, per un verso, gli artt. 6 e 7 della legge 9 maggio 1989, n. 168, attribuiscono ad esse, oltre all'autonomia didattica e scientifica, anche l'autonomia organizzativa, finanziaria, contabile, statutaria e regolamentare, e, per altro verso, gli artt. 6 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 937, qualificano l'uno gli impiegati tecnici ed amministrativi e l'altro i docenti e ricercatori non più come dipendenti statali, ma come dipendenti dell'ente-università." (Vedi Cass. n. 8824 del 2012)

La questione relativa alla configurazione giuridica delle Università statali come organi dell'Amministrazione statale, dotati di ampia autonomia ordinamentale, gestionale e di bilancio, ovvero come enti pubblici (c.d. istituzionali), è stata ripetutamente esaminata da questa Corte (con riferimento prevalentemente alla questione della rappresentanza processuale obbligatoria o facoltativa della Avvocatura dello Stato), divenendo anche oggetto di un contrasto.

Tale contrasto è stato risolto dalle SS.UU. con la sentenza n. 10700 del 2006 (seguita dalle sez. semplici: cfr. Sez. lav. n. 20582 del 2008; 1<sup>^</sup> sez. n. 19128 del 2009; 5<sup>^</sup> sez. n. 9495 del 2010) che hanno individuato nelle Università un ente di diritto pubblico distinto dalle Amministrazioni dello Stato rilevando che "la L. 9 maggio 1989, n. 168, con la quale è stato istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, ha dettato, nel titolo 2, nuove norme sulla autonomia delle Università. La legge, all'art. 6, comma 1, dispone che le Università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 Cost., hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti; all'art. 7, nel comma 1, prevede che le entrate delle università sono costituite da trasferimenti dello Stato, da contributi obbligatori e da altre forme di autonome di finanziamento (contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni); nel comma 7, dispone che le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme sull'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi. Si tratta di una disciplina che, mentre conferma la soggettività giuridica delle Università statali, già riconosciuta dal R.D. n.1592 del 1933, art. 1, ne rafforza significativamente l'autonomia, con l'attribuzione, oltre a quella didattica e scientifica, già presente nel citato R.D., di quella organizzativa, finanziaria e contabile, e soprattutto della autonomia normativa statutaria e regolamentare. Potestà, quest'ultima, idonea a caratterizzare le Università come ente pubblico autonomo, e non più come organo dello Stato. Ed in tal senso depone anche la mutata natura del rapporto di lavoro dei dipendenti, dal momento che sia gli impiegati tecnici ed amministrativi (D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 6, comma 5), sia anche i docenti e ricercatori (L. 24 dicembre 1993, n. 937, art.

5, commi 9 e 10) sono da considerare non più dipendenti statali bensì dipendenti dell'Ente-Università”

1.3 Analoga autonomia non può essere invece riconosciuta agli istituti scolastici ed ai circoli didattici, a cui l'attribuzione di personalità giuridica, disposta dal d.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, ha conferito autonomia gestionale ed amministrativa, ma senza privarli della qualità di organi dello Stato. (Vedi Cass. n. 19158 del 2012 e n. 10042 del 2006).

È stato in proposito evidenziato che, anche dopo l'estensione della personalità giuridica, per effetto della Legge Delega n. 59 del 1997 e dei successivi provvedimenti di attuazione, ai circoli didattici, alle scuole medie e agli istituti di istruzione secondaria, il personale docente degli istituti statali - i quali costituiscono organi dello Stato muniti di personalità giuridica ed inseriti nell'organizzazione statale - continua a trovarsi in rapporto organico con l'Amministrazione della Pubblica Istruzione e non con i singoli istituti, che sono dotati di mera autonomia amministrativa.

In sostanza il disegno organizzativo avuto in mente dal delegante - attuato e specificato dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 - ha sì previsto la soggettività giuridica degli istituti, ma come strumento di realizzazione dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo e, in definitiva, come garanzia di libertà di insegnamento, di pluralismo culturale e di duttilità dell'offerta formativa; il che non toglie che le funzioni amministrative, al pari della gestione del servizio istruzione, siano rimaste funzioni statali, di talché soltanto la competenza per il loro esercizio è stata sottratta (non allo Stato ma) all'amministrazione centrale e periferica e attribuita, di regola, alle istituzioni scolastiche (D.P.R. n. 275 del 1999, art. 14), le quali quindi agiscono in veste di organi statali e non di soggetti distinti dallo Stato.

1.4 In conseguenza di tale diverso assetto istituzionale va escluso che le Università siano sovrapponibili o assimilabili alle

istituzioni scolastiche statali e che quindi l'art. 33 bis cit., che fa riferimento soltanto alle seconde, sia applicabile anche alle prime.

Nella specie, tra l'altro, siamo in presenza di norme che, prevedendo agevolazioni od esenzioni d'imposta, sono di stretta interpretazione, con conseguente impedimento alla estensione dei benefici in via analogica a casi diversi da quelli in esse espressamente contemplati (art. 14 preleggi): ne consegue che essendo la norma di esenzione rivolta esclusivamente a favore di soggetti di diritto pubblico che costituiscono nel contempo anche organi dello stato, coincidenza che giustifica l'intervento diretto del Ministero della Pubblica Istruzione, previa determinazione forfettaria dell'importo in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, le Università, in quanto enti pubblici autonomi diversi dallo Stato, non ne possono usufruire, essendo chiamate a provvedere direttamente al versamento del tributo.

1.5 Tali differenze escludono inoltre che di tali norme si imponga una lettura costituzionalmente orientata nel senso dell'inclusione, trovando la diversità di disciplina piena giustificazione nel diverso regime dell'autonomia che rende ragionevole, e non discriminatoria, la non estensione dell'esenzione.

Né in senso contrario depone il dettato dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che anzi, nel fornire la definizione di Amministrazione pubblica, ai fini dell'applicazione delle norme sul pubblico impiego, distingue gli istituti e scuole di ogni ordine e grado dalle istituzioni universitarie.

Le Università, dunque, sono amministrazioni pubbliche ma non organi dello Stato; non possono beneficiare dell'esenzione di cui all'art. 33 bis cit. in quanto la stessa non è applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche ma solo agli istituti scolastici statali che continuano ad operare come organi dello Stato, tra cui non rientrano le Università.

2. Merita invece accoglimento il secondo motivo di ricorso.

2.1 Ai sensi dell'art. 14, comma 5, del Regolamento Tari del Comune di Roma, *ratione temporis* vigente, alle "scuole di ogni ordine e grado" trova applicazione una tariffa agevolata che prevede una riduzione dei due terzi dell'imposta; tale riduzione opera anche a favore delle scuole private e paritarie, pur se inserite in strutture che hanno diversa destinazione, per le superfici destinate ad attività didattiche.

Il presupposto di tale agevolazione non è dunque la natura pubblica o privata del soggetto, quanto piuttosto la destinazione delle superfici ad attività didattica, circostanza ritenuta evidentemente meritevole di un trattamento premiale.

La disposizione è poi completata dall'inserimento delle scuole nella categoria 2, unitamente ad altre strutture quali musei, biblioteche, associazioni, luoghi di culto, comunità religiose, da cui il Piano Finanziario della Tari tuttavia poi le estrapola per inserirle nell'autonoma categoria 27, in quanto destinatarie del trattamento agevolato di cui all'art. 14, comma 5, del Regolamento.

2.2 Ritiene la Corte che le Università, ai fini del Regolamento Tari del Comune di Roma, vadano correttamente collocate nella categoria 2, come del resto disposto dallo stesso ente impositore, in quanto riconducibili alla tipologia scuole, data la destinazione delle superfici dalle stesse occupate ad attività didattica per fini educativi e di istruzione, ma anche che tale qualificazione ne comporti automaticamente la collocazione nella categoria 27, destinataria dell'agevolazione, non prevedendo la norma alcuna differenziazione per tipologia di scuole.

Nessun elemento, al contrario, consente di assimilare tali istituti ad una delle altre tipologie di immobili indicate dalla norma (musei, biblioteche, associazioni, luoghi di culto, comunità religiose) rispetto alle quali non si rinviene anzi alcun profilo di omogeneità.

Posta la riconducibilità alla categoria 2, non si rinviene alcun dato normativo, né logico-sistematico, che ne giustifichi

l'esclusione dalla categoria 27, in cui la ricorrente risulta invece collocabile data l'attività didattica svolta sulle superficie oggetto di imposizione.

A tale qualificazione non è poi certamente di ostacolo la non applicabilità dell'esenzione prevista dall'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007, come erroneamente ritenuto dalla decisione impugnata.

Le due norme, l'art. 14, comma 5, del Regolamento Tari da un lato e l'art. 33 bis del d.l. n. 248 del 2007 dall'altro, si fondano su presupposti diversi, rilevando nel primo caso solo la destinazione ad attività di istruzione, anche di una struttura privata, nel secondo invece la natura di istituzione scolastica statale.

3. Da quanto esposto, rigettato il primo e terzo motivo, accolto il secondo, assorbito il quarto, segue la cassazione della sentenza impugnata, e, con decisione nel merito ex art. 384 c.p.c., non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto - risultando pacifico che la pretesa aveva ad oggetto la mera differenza tra quanto preteso con la tariffa ordinaria della categoria 2, e quanto già versato dall'Università per gli anni in contestazione con l'applicazione della tariffa agevolata di cui alla categoria 27 -, l'accoglimento del ricorso introduttivo.

4. In considerazione dell'esito finale della lite, tenuto conto che le questioni giuridiche hanno trovato soluzione alla luce di una ricostruzione interpretativa complessa ed in assenza di precedenti specifici, va disposta la compensazione delle spese processuali di tutti i gradi di giudizio.

#### **P.Q.M.**

La Corte, rigetta il primo e terzo motivo, accoglie il secondo, dichiara assorbito il quarto, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie il ricorso della contribuente;  
compensa le spese di tutti i gradi di giudizio.

Così deciso, in Roma, il 19 giugno 2019.