

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale su una norma di legge regionale che prevede il c.d. *benefit* ambientale (ossia, la maggiorazione tariffaria che, in caso di utilizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti, è dovuta dai Comuni conferenti, per il tramite del soggetto titolare dell'impianto, a favore del Comune nel cui territorio insiste l'impianto stesso).

**Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 24 giugno 2020, n. 4035 – Pres. Anastasi, Est. Gambato Spisani**

**Ambiente – Rifiuti – Legge della Regione Lazio – Maggiorazione tariffaria (c.d. *benefit* ambientale) per il conferimento di rifiuti da parte di Comuni diversi da quello nel cui territorio insiste l'impianto – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità**

*E' rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 119, secondo comma, seconda parte, e 117, secondo comma, lett. s), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, nella parte in cui prevede che la tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche vada determinata prevedendo la "quota percentuale della tariffa" in questione "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" (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (legge recante "*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*"), norma che istituisce una "tariffa" per il conferimento dei rifiuti presso gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché presso le discariche.

Secondo tale norma, qualora i rifiuti vengano conferiti dai Comuni, il gestore dell'impianto ha l'onere di riscuotere un'apposita maggiorazione tariffaria (il c.d. *benefit* ambientale), calcolata come quota percentuale sulla voce-base della tariffa, e di riversarla in favore del Comune nel cui territorio è ubicato l'impianto o la discarica. La questione di costituzionalità, sollevata dalla IV sezione, ha ad oggetto proprio la previsione di tale maggiorazione.

La controversia dalla quale è scaturita l'ordinanza di rimessione può essere sintetizzata come segue. Il soggetto gestore di un impianto, situato nel Comune di Castelforte (LT), a partire dal 2013 aveva omesso di riscuotere (e, quindi, di riversare al Comune avente diritto) il *benefit* ambientale connesso all'utilizzazione, da parte di altri Comuni, dell'impianto stesso; ciò, in quanto aveva ritenuto che, per la natura dei rifiuti

conferiti, quel *benefit* non fosse dovuto. Sennonché la Regione Lazio, con propria nota del 2016, ha riconosciuto la debenza della tariffa e, conseguentemente, il Comune di Castelforte ha proceduto con il recupero delle somme nei confronti del gestore.

II. – All’esito del primo grado di giudizio, il T.a.r. per il Lazio, sezione I-*quater*, con sentenza 17 novembre 2017, n. 11362 (in *Foro amm.*, 2017, 2312), ha respinto il gravame presentato dal soggetto gestore, riconoscendo a propria volta la debenza delle somme e dichiarando manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità (sollevato dal ricorrente) sulla legge regionale istitutrice del c.d. *benefit*.

Secondo il giudice di prime cure, in particolare, il *benefit* ambientale – consistendo in “un meccanismo economico, gravante sui Comuni ‘inquinatori’ in favore del Comune che sopporta il pregiudizio ambientale, e che non è stabilito in misura fissa, ma è diversamente graduato a seconda del tipo di impianto e della quantità di rifiuti conferiti e che, dunque, è direttamente collegato al grado di maggiore o minore impatto sui territori interessati” – non avrebbe natura di tributo, venendo in considerazione, piuttosto, una “funzione indennitaria finalizzata al ristoro dei danni ambientali causati dal trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, in applicazione del principio di matrice comunitaria ‘chi inquina, paga’”.

Tali considerazioni non sono condivise dal Collegio d’appello che, al contrario, sposa la tesi della natura tributaria del contributo *de quo*, facendone derivare i dubbi di costituzionalità. Questi, in sintesi, i passaggi argomentativi dell’ordinanza della IV sezione:

- a) anzitutto, in punto di rilevanza, vengono richiamati i precedenti della Corte costituzionale di cui alla sentenza 15 giugno 2016, n. 174 (in *Mass. giur. lav.*, 2016, 792, con nota di PISANI, in *Lavoro giur.*, 2016, 1079, con nota di CALAFÀ, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2016, 763, con nota di FABOZZI, ed in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 162, con nota di TASCHINI), e 29 marzo 1983, n. 77 (in *Dir. e pratica assic.*, 1983, 474, con nota di ANTINOZZI, nonché in *Foro it.*, 1983, I, 845), e si assume l’applicabilità della norma regionale alla fattispecie da decidere in quanto:
  - a1) vi è uno specifico motivo di appello sulla costituzionalità della norma che istituisce il c.d. *benefit* ambientale;
  - a2) tale motivo di appello ha portata assorbente di tutti gli altri, in quanto, se fosse accolto, il provvedimento regionale e quello comunale impugnati verrebbero “a mancare della relativa base giuridica, non esistendo più la norma istitutiva del *benefit* che si intendeva esigere”;
- b) quanto alla non manifesta infondatezza, vengono richiamate le sentenze della Corte costituzionale 28 ottobre 2011, n. 280 (in *Riv. trim. dir. trib.*, 2013, 215, con nota di GUIDO), e 11 marzo 2015, n. 58 (in *Foro it.*, 2015, I, 2269), “pronunciate su casi analoghi”;

- c) il primo parametro di incostituzionalità è individuato nell'art. 119, secondo comma, seconda parte, della Costituzione, a norma del quale le Regioni *“stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*; in tale quadro, secondo il Collegio rimettente:
- c1) la norma regionale istituisce un tributo regionale in modo non conforme ai *“principi di coordinamento della finanza pubblica”* nell'interpretazione che la Corte costituzionale ha offerto nella sentenza 26 gennaio 2004, n. 37 (in *Riv. dir. trib.*, 2004, II, 215, con nota di SCALINCI; *Giur. cost.*, 2004, 517, con note di MORRONE e di BIZIOLI), in quanto *“in sintesi istituisce un tributo regionale senza che la legge dello Stato lo abbia consentito”*;
  - c2) la natura tributaria della prestazione deriva, nel caso di specie, dal fatto che si tratta di una prestazione doverosa, *“perché non dipendente da un qualche rapporto sinallagmatico fra le parti”*, e *“collegata alla spesa pubblica in relazione ad un presupposto economicamente rilevante”* (sono qui richiamate, della Corte, la sentenza 8 maggio 2009, n. 141, in *Fisco 1*, 2009, 3433, con nota di MURGIA; *Bollettino trib.*, 2009, 986, con nota di RIGHI; *Riv. giur. trib.*, 2009, 753, con nota di CARRASI; *Nuova giur. ligure*, 2009, 3, 80, con nota di BAILO; *Corriere trib.*, 2009, 2471, con nota di LOVISETTI; *Giur. cost.*, 2009, 1534, con nota di MARELLO; nonché la sentenza 11 febbraio 2005, n. 73, in *Foro it.*, 2005, I, 965);
- d) quanto alla doverosità della prestazione, secondo il Collegio rimettente, l'odierna fattispecie ha tratti in comune con quella decisa dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 280 del 2011, trattandosi di un contributo non corrispettivo che – come in quel caso argomentò la Consulta – *“non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune”*; in tale quadro, secondo il Consiglio di Stato (che riprende, qui, la motivazione della citata sentenza n. 280 del 2011):
- d1) il Comune può ben disporre dietro corrispettivo di singoli beni compresi nel suo demanio o patrimonio, *“ma non può certo far ciò rispetto al territorio e all'ambiente nel loro complesso”*; ciò, in quanto *“si tratta di beni collettivi, rispetto ai quali è non proprietario, ma ente esponenziale dei relativi interessi della cittadinanza”*;
  - d2) a fronte del contributo, *“il gestore dell'impianto non riceve dal Comune alcuno specifico servizio che si debba remunerare”*;
  - d3) né può essere decisiva, in contrario, l'opinione resa dall'Agenzia delle Entrate in risposta ad un quesito formulato dalle amministrazioni resistenti,

nella quale si è affermato che il *benefit* sarebbe un corrispettivo, come tale soggetto ad IVA; ed infatti, nota il rimettente, *“Per costante giurisprudenza [...] le risposte di questo tipo, contenute in circolari e simili atti, rappresentano soltanto l’opinione degli uffici finanziari, come tale non vincolante per il giudice allorché si tratta di stabilire la natura (tributaria o meno) della prestazione”* (viene richiamata Cass. civ., sez. un., 2 novembre 2007, n. 23031, in *Guida al dir.*, 2007, 48, 50, con nota di STRAZZULLA; *Rass. trib.*, 2007, 1841, con nota di DI SIENA; *Dir. e pratica lav.*, 2008, 405, con note di MESSINEO e GRASSO; *Corriere trib.*, 2008, 41, con nota di LUPI; *Notariato*, 2008, 235, con nota di PAPPA MONTEFORTE; *Riv. dir. trib.*, 2008, II, 10, con nota di SERRANÒ; *Riv. giur. trib.*, 2008, 303, con nota di CERIONI; *Dir. relazioni ind.*, 2008, 786, con nota di ARIANO);

- e) quanto, poi, al rimarcato collegamento di questa prestazione alla spesa pubblica, il Collegio evidenzia, a comprova, che *“il Comune che lo incassa deve destinarlo al finanziamento delle attività di propria competenza, alle quali appunto corrisponde la spesa pubblica”*; sul punto, in particolare:
- e1) vi è il presupposto economicamente rilevante della *“capacità economica del gestore dell’impianto”* che è *“il soggetto passivo del benefit”*, a nulla rilevando che, in base al tenore letterale della norma, la prestazione sia dovuta *“dagli eventuali comuni utenti”*: quest’ultima precisazione, infatti, *“risponde al ben noto fenomeno della traslazione di imposta, fenomeno che però ha valenza solo interna o economica: il gestore rimane obbligato a pagare il benefit al Comune anche in tutti i casi in cui la traslazione non abbia per qualsiasi ragione avuto luogo, ad esempio perché, come nel caso per cui è processo, abbia omesso di esigerlo per il passato”*;
  - e2) il soggetto attivo del tributo è il Comune nel quale l’impianto ha sede, il presupposto economicamente rilevante è la gestione dell’impianto stesso e la base imponibile è il quantitativo di rifiuti conferiti;
- f) posta, quindi, la natura tributaria della prestazione *de qua*, ne deriva il contrasto con l’art. 119, secondo comma, Cost., in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale (come riassunta dal Collegio rimettente) *“gli enti locali, e in particolare le Regioni, non sono liberi di istituire in via autonoma nuovi tributi senza una previa legislazione statale di coordinamento, la quale ne determini i principi fondamentali”*; in tal senso la sentenza n. 280 del 2011, cit., ha affermato che *“la potestà legislativa tributaria regionale [...] non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo”*, mentre, nel caso di specie, la legislazione ordinaria di coordinamento, in particolare il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (recante *“Disposizioni*

*in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”), non prevede la possibilità di istituire alcun tributo ambientale del tipo in esame;*

g) ulteriore parametro di illegittimità costituzionale è rinvenuto nell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la norma della Regione Lazio *“interviene in una materia, la ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’ la cui disciplina è riservata alla legge dello Stato”*; sul punto:

g1) la sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2015, cit., ha affermato che la materia dei rifiuti rientra, per l’appunto, nella *“tutela dell’ambiente”*;

g2) la costante giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la tutela dell’ambiente costituisca materia di esclusiva competenza statale, anche se interferisca con altri interessi e competenze, di modo che resta riservato allo Stato stesso il potere di fissare livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale: in tal senso, oltre alla già ricordata sentenza n. 58 del 2015, sono richiamate la sentenza 4 dicembre 2009, n. 314 (in *Foro it.*, 2010, I, 376), e la sentenza 14 novembre 2007, n. 378 (in *Giur. it.*, 2008, 1628, con nota di BAILO, in *Le Regioni*, 2008, 370, con nota di ROCCELLA, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 462, con nota di BALZANO);

g3) di conseguenza, anche a voler ritenere che la Regione avesse, nella specie, competenza propria in materia, essa non avrebbe comunque potuto esercitare alcuna potestà istitutiva di tributi propri, dovendosi qui applicare *“il principio di prevalenza”*, secondo cui *“prevale l’esigenza di garantire l’azione unitaria dello Stato che assicuri livelli adeguati e non riducibili di tutela, in questo caso di tutela ambientale, su tutto il territorio nazionale”*, e garantendosi, in tal modo, *“che il bene giuridico «ambiente» sia protetto dai possibili effetti distorsivi derivanti da incentivi o disincentivi imposti in modo differenziato in ciascuna Regione, tenuto conto che ognuno di essi influisce sulle decisioni di investimento delle imprese del settore dei rifiuti, scelte che si ripercuotono sugli equilibri ambientali”*;

g4) la medesima invasione di competenza, del resto, si registrerebbe – conclude il rimettente – anche qualora il *benefit de quo* fosse qualificato non come tributo, *“ma semplicemente come corrispettivo aggiuntivo, che si paga nel Lazio e non altrove”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

h) in generale, sulla nozione di tributo regionale, e sui rapporti tra legge statale e legge regionale nella materia dell’istituzione dei tributi e dell’allocazione delle relative risorse, cfr., per la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale:

- h1) Corte cost., sentenza 13 marzo 2019, n. 46 (in *Foro it.*, 2019, I, 1857, con nota di G. D'AURIA), che ha dichiarato inammissibile – per omessa “concreta” dimostrazione, da parte della Regione ricorrente, del pregiudizio derivante dalla norma statale impugnata – un ricorso promosso dalla Regione Veneto contro l'art. 1, comma 37, della legge n. 205 del 2017 (norma che prorogava la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali *“nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015”*); in motivazione la Corte ha affermato, tra le altre cose, che *“il «blocco», raggiunto dalle formulate censure, non attiene a «tributi propri regionali», bensì solo a tributi regionali «derivati» di fonte statale, rispetto alla cui consistenza le facoltà delle regioni sono anch'esse disciplinate dalla legge statale, che può pertanto ben sospenderne l'esercizio (a maggior ragione se, come nella specie, in modo temporaneo e limitatamente al solo aumento delle aliquote dei tributi anzidetti), in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”*;
- h2) Corte cost., sentenza 13 aprile 2018, n. 75 (in *Foro it.*, 2019, I, 1858), che ha parimenti dichiarato *“inammissibile, per assertività e genericità delle censure, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lett. a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), nella parte in cui, al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria e in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, estende all'anno 2017 il blocco dell'aumento dei tributi e delle addizionali attribuiti con legge dello stato alle regioni e agli enti locali (c.d. «tributi propri derivati») – già previsto per il 2016 dall'art. 1, comma 26, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) – rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, in riferimento agli art. 3, 97, 117, 3° e 4° comma, e 119 Cost.”*;
- h3) Corte cost., sentenza 15 luglio 2015, n. 155 (in *Foro it.*, 2016, I, 1590, con nota di G. D'AURIA, ed in *Le Regioni*, 2016, 127, con nota di D'AMICO), secondo cui *“il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi [...] strutturati in modo tale da turbare l'equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali”*, equilibrio che *“può essere realizzato solo attraverso un consapevole contraddittorio tra Stato ed autonomie, in modo da consentire che l'eventuale riallocazione delle risorse fiscali non provochi squilibrio o grave compressione delle funzioni regionali, ma si realizzi nel modo più efficace in relazione agli interessi dialettici della valorizzazione degli enti a statuto speciale e dell'equilibrio della finanza pubblica”*;

- h4) Corte cost., sentenza 13 febbraio 2014, n. 26 (in *Giur. cost.*, 2014, 407), secondo cui, in caso di modulazione del prelievo fiscale da parte di una legge dello Stato, *“non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata [...]*. Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004)”; la Corte, in questa sede, ha anche ribadito che, *“a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l’adempimento dei propri compiti”*;
- h5) Corte cost., sentenza 23 maggio 2013, n. 97 (in *Foro it.*, 2015, I, 1872), secondo cui *“i «tributi propri derivati», che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sentenze n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Di conseguenza, l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come «tributo proprio derivato» provinciale, seguita a ricadere nell’ambito di applicazione dell’art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell’art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate”*; di conseguenza, ha affermato la Corte, *“il legislatore statale non può disporre direttamente l’assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta sull’assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell’ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell’art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997”*;

- h6) Corte cost., sentenza 31 ottobre 2012, n. 241 (in *Giur. cost.*, 2012, 3587, con note di PINELLI e PICCIONE), secondo cui *“nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla Regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni”* (con richiamo a quanto ulteriormente precisato, sul punto, dalla sentenza 22 aprile 1999, n. 138, in *Foro it.*, 2000, I, 3434, secondo cui *“Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall’altro”*);
- h7) Corte cost., sentenza 15 aprile 2008, n. 102 (in *Foro it.*, 2009, I, 2010), in cui si è sottolineata *“la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello Stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso. I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle rationes ispiratrici di detti istituti. L’armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello ‘spirito’ del sistema tributario dello Stato (ex multis, sentenza n. 304 del 2002) e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente”*; in tale quadro, ha aggiunto la Corte, *“Sia l’«armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» che l’osservanza dei ‘principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario’ realizzano, dunque, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l’armonia con i «principi del sistema tributario dello Stato» richiede solo che la Regione, nell’istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle rationes dei singoli istituti tributari, invece, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono – salvi i pochi casi di cui si è sopra detto – l’esistenza di un’apposita legge che li*



*stabilisca. Esempio di quest'ultimo tipo di coordinamento è quello realizzato attraverso principi che fissino un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e tributi regionali o locali; oppure ripartiscano tra i diversi livelli di governo i presupposti di imposta”;*

- i) più in particolare, con riguardo all'istituzione di un tributo regionale collegato allo smaltimento di rifiuti, cfr. lo specifico precedente di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2011 (menzionata anche dall'ordinanza qui in epigrafe), in cui si è affermato quanto segue:
  - i1) il contributo *de quo* ha natura tributaria, in applicazione dei criteri all'uopo elaborati dalla giurisprudenza costituzionale; criteri che consistono: i) nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti; ii) nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante;
  - i2) tale contributo (dovuto in favore del Comune nel cui territorio insiste l'impianto di smaltimento o la discarica) non costituisce remunerazione né dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, né di servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune;
  - i3) quanto, in particolare, alla fornitura di servizi, nel caso di specie il pagamento del contributo non è correlato alla fruizione di alcuno specifico servizio da parte del gestore dell'impianto. In particolare – ha precisato la Corte – il contributo non può considerarsi remunerazione dell'atto amministrativo regionale di approvazione dei siti idonei allo smaltimento dei rifiuti, perché tale atto: i) proviene non dal Comune, ma dalla Regione (cioè da un soggetto che non è destinatario del pagamento del contributo); ii) prescinde dall'effettivo funzionamento degli impianti di smaltimento la cui gestione è il presupposto del contributo; iii) costituisce l'esito di un autonomo procedimento amministrativo non collegato in alcun modo alla corresponsione del contributo medesimo;
  - i4) quanto, poi, al criterio del necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante, la Corte – nel riconoscere che il contributo *de quo* è destinato al finanziamento di spese pubbliche ambientali – ne ha tratto la conseguenza che il contributo costituisce uno “strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti”;
  - i5) accertata, quindi, la natura tributaria, la Corte ha rinvenuto la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto “la potestà legislativa tributaria regionale – che

*costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni – non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali. Nella specie, non è rinvenibile alcuna disposizione di legge statale che abbia attribuito alla Regione Piemonte la suddetta potestà normativa di attuazione con riferimento al denunciato prelievo tributario”;*

- i6) la Corte, infine, ha escluso che venisse in rilievo, nella fattispecie *de qua*, l'art. 41, terzo comma, Cost., a norma del quale *“La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*: tale disposizione costituzionale, infatti, *“non attribuisce competenze legislative ulteriori rispetto a quelle spettanti alle Regioni ai sensi del testo originario degli artt. 117 e 119 Cost. e non è, comunque, pertinente alla sollevata questione, perché si limita a consentire la predisposizione con legge di «programmi e [...] controlli» che sono, invece, del tutto estranei al contenuto della denunciata disposizione”*;
- j) a conclusioni analoghe è pervenuto l'altro specifico precedente della Corte, anch'esso relativo alla incostituzionalità dell'istituzione regionale di un contributo per lo smaltimento di rifiuti in favore del Comune territorialmente coinvolto, di cui alla sentenza n. 58 del 2015 (parimenti richiamata dalla ordinanza qui in rassegna); in tal caso, si è osservato, in particolare, quanto segue:
- j1) il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa oggetto di scrutinio *“determina una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio)”*;
- j2) simile interferenza *“deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, cui questa Corte ha fatto più volte ricorso, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 67 del 2014)”*;
- j3) avendo la Regione istituito *“un tributo gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna*

*Regione”; e quindi “una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all’evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell’influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti «effetti allocativi») sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l’oggetto stesso dell’attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali”;*

k) ancora, sui tributi per il conferimento di rifiuti in discarica, nella giurisprudenza costituzionale:

k1) sentenza 13 aprile 2017, n. 85 (oggetto della News US, in data 10 maggio 2017, cui si rimanda per gli ulteriori richiami di giurisprudenza, nonché in *Giur. cost.*, 2017, 820, con nota di CANNIZZARO; *Rass. trib.*, 2018, 198, con nota di URICCHIO), secondo cui *“Va affermata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, nella parte in cui prevede che «agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi»; ciò in quanto la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e, di conseguenza, l’esercizio della potestà legislativa delle Regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale”;*

k2) sentenza 25 ottobre 2005, n. 397, secondo cui *“È incostituzionale l’art. 6, comma 2, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1, come sostituito dall’art. 1 della legge reg. Molise 31 agosto 2004, n. 18, nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005”;* nella motivazione, la Corte – nel rinvenire il contrasto della norma regionale rispetto alla previsione statale di riferimento, in quanto si prevedeva l’applicazione dell’aliquota massima in luogo dell’aliquota ridotta prevista da quest’ultima – ha ribadito il proprio costante orientamento secondo cui *“la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l’esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già ‘proprio’ della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l’attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale”;*

- k3) Corte cost., sentenza 27 luglio 2005, n. 335 (in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 77, con note di BOLDON e ZANETTI), secondo cui *“È incostituzionale l’art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7, che attribuisce la determinazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ad un atto della giunta regionale anziché alla legge regionale”*; ciò, in quanto nella specie risultava violato il disposto di cui all’art. 3 della legge n. 549 del 1995, che istituisce il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), con devoluzione dello stesso alle Regioni (comma 27), e stabilisce che l’ammontare dell’imposta è fissato, entro determinati limiti, con legge della Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l’anno successivo (comma 29);
- l) nella giurisprudenza amministrativa cfr., di recente, Cons. Stato, sezione IV, sentenza 3 luglio 2017, n. 3241, secondo cui:
- 11) *“In assenza di disposizioni del diritto dell’U.E., che impongano agli Stati membri un metodo preciso quanto al finanziamento del costo della gestione dei rifiuti, detto finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità e una normativa nazionale può prevedere, ai fini del finanziamento della gestione di tale sistema, ad esempio, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato, e non al quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto e conferito”*;
- 12) nondimeno, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, *“emerge che le autorità nazionali competenti in materia dispongono di un ampio margine di discrezionalità per la determinazione delle modalità di calcolo della tassa sulla raccolta dei rifiuti, con l’unico limite che ‘la tassa così stabilita non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l’obiettivo perseguito’”* (sono qui richiamate le seguenti pronunce della Corte di Lussemburgo: sentenza 16 luglio 2009, C-254/08, *Immobiliare Futura*, in *Ambiente*, 2009, 1001, con nota di GARZIA; *Guida al dir.*, 2009, 38, 61, con nota di CORRADO; *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2009, 1965, con nota di ZINZI; *Riv. giur. ambiente*, 2010, 121, con nota di CASTOLDI; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2010, 525, con nota di CERRETANI; *Europa e dir. privato*, 2010, 285, con nota di VARDI; sentenza 18 dicembre 2014, C-551/13, *Soc. edil. turistica alberghiera residenziale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2015, 56, con nota di MARTINO);
- 13) di conseguenza, *“non sussiste alcun obbligo di perfetta simmetria intercorrente tra il volume dei rifiuti prodotti e l’entità della tassa, ma ciò che è necessario è che non ci si trovi al cospetto di importi determinati in misura abnorme rispetto all’entità dei rifiuti prodotti”*.