



Giustizia amministrativa  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato  
Tribunali Amministrativi Regionali

**News n. 35 del 10 marzo 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

Nel dichiarare l'infondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato con riguardo dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere s) ed e), e 119, secondo comma, Cost., la Corte costituzionale osserva che la riduzione a valle della c.d. "tariffa al cancello", conseguente al sistema degli incentivi da fonti rinnovabili applicato (di fonte statale), non ha determinato una lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Corte costituzionale, sentenza 2 febbraio 2023, n. 11 – Pres. Sciarra, red. Antonini

**Rifiuti – Legge della Regione Emilia Romagna – Costo complessivo del servizio da imputare a tariffa – Introiti – Questione non fondata di costituzionalità.**

*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23 (Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente), sollevate, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettere s) ed e), e 119, secondo comma, Cost. (1)*

(1) I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva 6 luglio 2021, n. 5158 (oggetto della News US n. 64 del 23 luglio 2021 alla quale si rinvia per approfondimenti).

Con la predetta sentenza non definitiva, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha sollevato la questione di legittimità costituzionale volta a verificare la conformità della legge regionale dell'Emilia Romagna rispetto al riparto costituzionale di competenze Stato Regioni in tema di tutela dell'ambiente e di potestà tributaria. Ciò nella parte in cui detta disciplina ha consentito di detrarre dai costi da imputare a tariffa a carico

dell'utenza anche i ricavi da incentivo per la produzione di energia da fonti rinnovabili percepiti dal titolare dell'impianto in proporzione della quota di capitale progressivamente ammortizzata.

La vicenda contenziosa nella quale si è innestato l'incidente di costituzionalità muove dalla impugnazione dinanzi al T.a.r. felsineo delle deliberazioni con le quali la Giunta regionale emiliana ha fissato i criteri per l'individuazione e la quantificazione dei costi – sostenuti dai soggetti privati gestori degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) – che devono essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali ai sensi dell'art. 16, comma 1, l.r. n. 23 del 2011.

La domanda di annullamento è stata respinta in primo grado con sentenze del T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. II, 16 giugno 2020, n. 413 e 16 giugno 2020, n. 408, avverso le quali l'originaria ricorrente privata, titolare di impianti di smaltimento, ha poi interposto distinti appelli.

Nell'ambito dei relativi giudizi, riuniti, esclusa la sussistenza dei presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE e respinti i restanti motivi di appello, si è innestato l'incidente di costituzionalità.

II. – L'iter argomentativo sulla base del quale la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di infondatezza delle q.l.c. è così articolato:

- a) l'art. 16, comma 1, l.r. n. 23 del 2011, stabilisce che *“In presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera z), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti”*;
- b) la menzionata disposizione regionale, nella parte finale, prevede che, ai fini *de quibus*, si tenga conto anche degli *“introiti”*, con un richiamo generico ad ogni posta attiva dell'impresa;
- c) secondo il giudice rimettente l'ampiezza e l'atecnicità (evidentemente voluta) della dizione impongono, nel rispetto della lettera e della *ratio* della disposizione, di ritenervi ricompresi anche gli incentivi per l'energia prodotta da fonte rinnovabile, i quali, del resto, nella contabilità dell'impresa configurano materialmente un incremento economico, ovvero, in altra prospettiva, una posta reddituale positiva, ossia appunto un *“introito”*;
- d) tuttavia, poiché –ad avviso del giudice *a quo*– tali incentivi sarebbero stati erogati per rendere economicamente sostenibili forme di produzione di energia *“ambientalmente compatibile”*, derivante, nella specie, dallo smaltimento dei rifiuti, la relativa disciplina perseguirebbe direttamente e

- sotto un duplice aspetto (gestione del ciclo dei rifiuti e produzione di energia da fonti rinnovabili) finalità di “tutela dell’ambiente”;
- e) sotto un primo profilo, il giudice rimettente dubita dell’ultimo periodo dell’art. 16, comma 1, della suddetta legge regionale, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la norma regionale, deviando gli effetti economici dell’incentivo, si porrebbe in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente di cui al citato art. 117, Cost.;
  - f) sotto un diverso profilo, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., il rimettente censura la medesima norma, deducendo che la sottrazione, dai costi, della quota degli incentivi percepiti in relazione all’operazione di smaltimento “*potrebbe integrare un tributo*” o comunque una surrettizia “*prestazione patrimoniale imposta*”;
  - g) nel respingere le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto poste “*alla stregua di una duplice ed irrisolta prospettiva interpretativa*”, la Corte osserva che le questioni sono formulate in modo solo apparentemente ancipite, perché in realtà il giudice *a quo* chiarisce sufficientemente la propria opzione interpretativa in relazione all’effetto della norma censurata, ponendo poi a questa Corte, sotto distinti profili, complementari e non antitetici (Corte cost., 20 maggio 2020, n. 95 in *Giur. costit.* 2020, 1154, con nota di CERRI), concorrenti questioni di legittimità costituzionale;
  - h) nel merito, la questione relativa alla asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è ritenuta fondata;
    - h1) tale questione attiene alla determinazione della tariffa regionale, la cosiddetta “tariffa al cancello”, che, nella fase finale del ciclo integrato dei rifiuti – la cui regolazione è, nello specifico, affidata all’Agenzia territoriale dell’Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR), che opera nell’unico Ambito territoriale ottimale individuato nella Regione – deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani;
    - h2) la base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell’art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), cosiddetto “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti. Previsione poi confermata dall’art. 25, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, in base al quale: “...all’affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l’accesso agli impianti a tariffe regolate e

*predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito";*

- h3) l'art. 49, comma 5, del d.lgs. n. 22 del 1997 ha introdotto il cosiddetto "metodo normalizzato" "per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento", la cui elaborazione è stata in concreto effettuata dal d.P.R. n. 158 del 1999, tutt'ora vigente, in attesa di nuova regolamentazione, per effetto degli artt. 238, comma 11, e 265 (quest'ultima, quale disposizione transitoria) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);
- h4) in particolare, l'art. 2 del d.P.R. n. 158 del 1999 ha stabilito che la "tariffa di riferimento" rappresenta *"l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa"* e ha precisato che questa *"a regime deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e deve rispettare la equivalenza di cui al punto 1 dell'allegato 1"*;
- h5) sulla scorta di tale "equivalenza" il totale delle entrate tariffarie deve coprire i costi di gestione del ciclo dei servizi, quelli comuni e anche quelli d'uso del capitale (interessi passivi, ammortamenti e accantonamenti), nel senso che tutti i costi relativi al ciclo dei rifiuti devono trovare integrale copertura. La tariffa si compone, quindi, di una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione;
- i) nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, hanno fatto corretta applicazione dei "principi generali" di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, ma che, dall'altro, la specificazione effettuata dall'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della l. reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011, consentendo di scomputare, per il calcolo della tariffa, i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico, determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente;
  - i1) ciò in quanto, modificando il "fruitore sostanziale" dell'incentivo, la norma regionale si frapporrebbe fra il "destinatario formale dell'incentivo" e l'incentivo medesimo, deviando quest'ultimo e i suoi effetti economici in favore di altro soggetto, ossia verso la "collettività utente del servizio", con conseguente "riduzione della tariffa", di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l'ambiente;
  - i2) il giudice *a quo* contesta che la norma regionale, consentendo di includere tra i ricavi anche i finanziamenti pubblici a fondo perduto e gli ammortamenti dei costi relativi al capitale fornito dal pubblico,

determinerebbe una specificazione non consentita dei “criteri generali” del metodo normalizzato, realizzando un’indebita interferenza –a danno della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente– sulla *ratio* che giustifica gli incentivi statali;

- i3) tale *ratio*, infatti, dovrebbe leggersi come diretta a beneficiare unicamente il titolare dell’impianto di termovalorizzazione, il quale, chiamato a sostenerne gli ingenti costi di realizzazione, solo in forza della percezione dell’incentivo avrebbe potuto ritenere “economicamente sostenibili forme di produzione di energia ambientalmente compatibile”;
- j) la Corte non condivide tale assunto, osservando che la realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente;
  - j1) all’interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell’auspicabile obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche, secondo le normative vigenti, da determinazioni delle autorità pubbliche, quanto, ad esempio, alla pianificazione, alle autorizzazioni ambientali, alla programmazione. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata;
  - j2) tanto più l’incentivo statale si rifletterà anche sulla comunità territoriale di riferimento, tanto maggiore sarà quindi la possibilità che possa effettivamente raggiungere il proprio obiettivo, ovvero quello di indurre soluzioni ambientalmente virtuose;
- l) in tale contesto normativo, la riduzione, a valle, della “tariffa al cancello”, per effetto del censurato art. 16, comma 1, corrisposta dai comuni che utilizzano il termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani, determina, quindi, un minor peso dei costi da questi sostenuti e di conseguenza, per un principio di “vasi comunicanti”, permette una riduzione, a monte, della TARI (tassa sui rifiuti) richiesta ai propri cittadini;
  - l1) si tratta di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore;
  - l2) lo stesso, peraltro, può dirsi, su un altro piano, anche con riferimento a quegli impianti destinati, nella fase finale del ciclo dei rifiuti urbani, al riciclo anziché alla produzione di energia attraverso la termovalorizzazione;
- m) non può quindi considerarsi estranea alla *ratio* di queste specifiche forme statali di incentivi –che è indubbiamente diversa, ad esempio, da quella dei cosiddetti “Conti Energia”, tuttavia, non avulsi anch’essi da esigenze di “*equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco*” (cfr. Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 16, in *Ambiente 2017*, 203, con nota di SPINA) quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari;

- n) con riferimento al perdurante beneficio per l'imprenditore, viene osservato che la norma regionale censurata, dopo aver chiarito che dall'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani resta esclusa l'impiantistica di cui sia proprietario un soggetto privato, precisa che *"detta impiantistica [...] resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio"*;
- o) tale regolazione pubblica, che, riflettendo le esigenze della comunità, si traduce nel criterio della mera copertura dei costi effettivi, non attiene però al libero mercato dei rifiuti speciali, dei cui proventi beneficia interamente ed esclusivamente l'imprenditore che, grazie agli incentivi pubblici, ha realizzato il termovalorizzatore;
- p) a conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, viene osservato che, in assenza della suddetta regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe un abnorme *"vantaggio per il privato proprietario, che con la stessa "macchina" finanziata pro quota dal pubblico opera sul mercato libero dei rifiuti speciali, in relazione ai quali tratterrà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento"*;
- q) ricostruiti nei predetti gli effetti della norma regionale, la Corte esclude che l'ultimo periodo dell'art 16, comma 1, della l. reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2011 abbia determinato, come sostenuto dal giudice *a quo*, una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente;
- r) si osserva, infine, che la descritta logica della ripartizione dei benefici risponde alla consapevolezza della complessità della tutela dell'ambiente, che peraltro oggi trova una specifica valorizzazione, *"anche nell'interesse delle future generazioni"*, nel novellato art. 9, terzo comma, Cost.-;
- s) la seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost. è stata anch'essa ritenuta non fondata, in quanto la norma regionale censurata, limitandosi a stabilire *"e considerando anche gli introiti"*, inerisce esclusivamente al metodo di calcolo matematico della *"tariffa al cancello"* e si pone su un piano che, di per sé, è estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un'imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta;
- t) non vengono, quindi, in questione né l'ambito entro cui si può muovere l'autonomia impositiva regionale, cui, peraltro, a differenza da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, non è preclusa, in determinati casi, la possibilità di stabilire, *"nel rispetto dei principi di coordinamento"*, tributi propri in materia ambientale (Corte cost., 30 aprile 2021, n. 82, in *Foroi it.*, Rep. 2021, *Valle d'Aosta*, n. 17; *Giur. costit.* 2021, 992, con nota di SELICATO, BOLOGNA; *Riv. giur. edilizia* 2021, I, 1095, per la quale vedi infra §u)), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost.-.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- u) sul tema della disciplina regionale del sistema di trattamento dei rifiuti si segnala la citata sentenza Corte cost., 30 aprile 2021, n. 82, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., l'art. 10 della l. reg. Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, nella parte in cui sostituisce la tabella di cui all'allegato A l.reg. Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31, limitatamente:
- u1) alle parole “prodotti in regione” della voce concernente i *“Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in regione”*;
  - u2) all'intera voce concernente i *“Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori regione”*, compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata; la norma impugnata dal governo, nel prevedere una diversa tassazione per lo smaltimento in discarica dei rifiuti non pericolosi provenienti da fuori regione, viola il parametro evocato, perché l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale “merce” (o “prodotto”) a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti, non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto da smaltire, neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (come nella specie) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla regione dalla normativa statale.

Utilizzando la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori regione, infatti, viene dissimulato il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi, determinando l'effetto sostanziale di introdurre un “dazio all'importazione”, vale a dire un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le regioni.

Il principio di autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti in ambito regionale è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi, non potendo valere né per quelli speciali pericolosi, né per quelli speciali non pericolosi, per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento; nemmeno la legge statale potrebbe, senza violare

essa stessa l'art. 120, comma 1, Cost., abilitare una regione a introdurre dazi o forme impositive ad effetto equivalente.

Né le competenze regionali non possono alterare *in peius* gli standard ambientali statali.

