

Sentenza: 29 novembre 2022, n. 11 del 2023

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 23, 117, secondo comma, lettere e) ed s), e 119 della Costituzione

Rimettente: Consiglio di Stato

Oggetto: 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)

Esito: dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, ultimo periodo, della legge della Regione Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sez. IV, ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e), ed s), e 119 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, l.r. Emilia Romagna 23/2011, nella parte in cui, nell'ambito della determinazione della tariffa regionale di accesso agli impianti di smaltimento di rifiuti urbani nella titolarità di soggetti privati, comprende la dizione «e considerando anche gli introiti». Tale comma prevede: *«[i]n 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».*

Sotto un primo profilo, il giudice rimettente¹ dubita dell'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

¹ Entrambe le questioni sono sorte nel corso del giudizio di appello avverso le sentenze del TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, 16 giugno 2020, n. 408 e n. 413, che avevano rigettato i ricorsi di Herambiente spa, società proprietaria degli impianti di smaltimento, per l'annullamento delle delibere della Giunta della Regione Emilia-Romagna, n. 380 del 2014 e n. 467 del 2015, di attuazione dell'art. 16 della legge regionale n. 23 del 2011, con cui erano stati fissati i «criteri regionali» per l'individuazione e la quantificazione dei costi sostenuti dai soggetti privati proprietari degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani che dovevano essere imputati alla tariffa gravante sugli utenti finali.

In secondo luogo, «[s]otto un diverso profilo», in riferimento agli artt. 23, 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., censura la medesima norma in quanto la riduzione dell'importo della tariffa «potrebbe integrare un tributo o, comunque, una surrettizia “prestazione patrimoniale imposta” [...]».

Ciò in quanto la «ampiezza e la atecnicità» della dizione «introiti» di cui all'ultimo periodo dell'art. 16, comma 1, imporrebbe 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”». Tuttavia, poiché, secondo il 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». La norma regionale, deviando gli effetti economici dell'incentivo, si porrebbe pertanto in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La Corte ritiene non fondata nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Secondo la Corte, 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 affidata all'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per il servizio idrico e i rifiuti (ATERSIR) – deve essere versata a titolo di corrispettivo ai proprietari degli impianti di smaltimento dai soggetti che vi conferiscono i rifiuti urbani.

La base normativa della tariffa in oggetto si rinviene, innanzitutto, nei commi da 2 a 5 dell'art. 49 del d.lgs. 22/1997 (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), c.d. “decreto Ronchi”, che, dando attuazione al principio europeo “chi inquina paga”, hanno previsto la copertura integrale dei costi relativi al ciclo integrato dei rifiuti. Tale previsione ha poi trovato conferma nell'art. 25, comma 4, del d.l. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella l. 27/2012, 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». In particolare, il comma 5 dell'art. 49 del d.lgs. 22/1997 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 d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). L'art. 2 del d.P.R. 158/1999 ha poi 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». 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.

Nell'ordinanza di rimessione il Consiglio di Stato ha affermato, da un lato, che le due delibere regionali impugnate, 380/2014 e 467/2015, hanno fatto corretta applicazione dei «principi generali» di cui al d.P.R. 158/1999, ma che, dall'altro, la specificazione effettuata dall'art. 16, comma 1, ultimo periodo, l.r. Emilia-Romagna 23/2011, 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. 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 i suoi effetti economici in favore della «collettività utente del servizio», con conseguente «riduzione della tariffa», di fatto rendendo meno sostenibili le forme di produzione di energia compatibili con l'ambiente. Il giudice a quo non contesta quindi la possibilità per la Regione di dettagliare, nell'ambito della propria competenza concorrente in materia di «produzione di energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., il metodo normalizzato stabilito dal d.P.R. 158/1999, , quanto piuttosto 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. Con la conseguenza di creare un'indebita interferenza a danno della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente sulla ratio che giustifica gli incentivi statali. 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».

Tale assunto non è condiviso dalla Corte, per la quale la realizzazione di un termovalorizzatore dipende da scelte indubbiamente più complesse di quelle rappresentate dal giudice rimettente. All'interno di un determinato contesto territoriale, infatti, il raggiungimento dell'obiettivo di produrre energia dai rifiuti urbani non riciclabili non dipende solo dalla decisione di investimento di un determinato imprenditore, ma anche da determinazioni delle autorità pubbliche. Né può essere trascurato il rilievo di un coinvolgimento della popolazione interessata, per cui 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'esistenza di questo riflesso sulla popolazione interessata è difatti considerata dalla normativa statale, dal momento che l'art. 1, comma 654, della l. 147/2013 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «*[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del d.lgs. 36/2003, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie*

spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

In questo 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, permette una riduzione, a monte, della TARI richiesta ai propri cittadini. Nella specie si tratta dunque di una esternalità positiva che può concorrere in modo significativo a spingere la popolazione interessata ad accettare la decisione di realizzare il termovalorizzatore. 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. Il successo dell'economia circolare, basata sul recupero e il riutilizzo, presuppone, infatti, l'attiva cooperazione della popolazione interessata attraverso la raccolta differenziata. Non può quindi considerarsi estranea alla ratio di queste specifiche forme statali di incentivi quella di potersi riferire, in una logica di comune vantaggio, a una pluralità di potenziali destinatari.

Con riferimento al beneficio per l'imprenditore, la Corte sottolinea al riguardo 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». 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. Le delibere regionali sono, del resto, riferite a imprese che, come normalmente avviene, utilizzano gli impianti di smaltimento non solo per i rifiuti urbani (per i quali la tariffa è sottoposta, come detto, a regolamentazione pubblica), ma anche per i rifiuti speciali, per i quali il prezzo è appunto stabilito in regime di libero mercato.

Va peraltro considerato, a ulteriore conferma della razionalità della logica del beneficio diffuso, che, in assenza della regolazione pubblica, sfruttando le economie di scala di impianti realizzati grazie anche a finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verificherebbe, come sottolineato dalla difesa regionale, 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 tratterà, insieme ad ogni altra entrata, anche l'intero vantaggio connesso agli incentivi collegati all'impianto di smaltimento». Tali considerazioni valgono anche con riferimento agli ammortamenti, che la norma regionale consente di inserire nell'ampio genus degli «introiti»; altrimenti l'imprenditore, dopo essere stato beneficiario di un finanziamento pubblico a fondo perduto per la realizzazione degli impianti di smaltimento, potrebbe poi scomputare dalla tariffa quote annuali di ammortamento di costi, in realtà, non sostenuti direttamente, in quanto coperti dalla provvista pubblica. Così ricostruiti gli effetti della norma regionale, si deve escludere che l'ultimo periodo dell'art 16, comma 1, della l.r. Emilia-Romagna 23/2011 abbia determinato una deviazione degli incentivi lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La seconda questione, relativa alla dedotta violazione degli artt. 23, 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost. è anch'essa 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 concettualmente estraneo a quello di un prelievo coattivo configurabile come un’imposizione tributaria o una prestazione patrimoniale imposta.

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 (sent. n. 82 del 2021), né il rispetto dei criteri inerenti alla base legale della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost.