

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

TAR PUGLIA - ORDINANZA 10 luglio 2015, n. 47

Ricorso proposto da Comune di Guagnano ed altri c/ Regione Puglia e Provincia di Lecce.

N. 01238/2014 REG. RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per La Puglia
Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1238 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Guagnano, Comune di Caprarica di Lecce, Comune di Gagliano del Capo, Comune di Supersano, Comune di Novoli, Comune di Botrugno, Comune di Acquarica dei Capo, Comune di Alessano, Comune di Arnesano, Comune di Cannole, Comune di Aradeo, Comune di Campi Salentina, Comune di Andrano, Comune di Carmiano, Comune di Castro, Comune di Casarano, Comune di Lecce, Comune di Gallipoli, Comune di Matino, Comune di Lizzanello, Comune di Maglie, Comune di Martano, Comune di Montesano Salentino, Comune di Miggiano, Comune di Monteroni di Lecce, Comune di Muro Leccese, Comune di Nardo', Comune di Otranto, Comune di Nociglia, Comune di Porto Cesareo, Comune di San Cassiano, Comune di Salve, Comune di Ruffano, Comune di Parabita, Comune di Salice Salentino, Comune di Sannicola, Comune di San Donato di Lecce, Comune di Racale, Comune di Sanarica, Comune di Santa Cesarea. Terme, Comune di Scorrano, Comune di Specchia, Comune di Squinzano, Comune di Surbo, Comune di Taviano, Comune di Tuglie, Comune di Uggiano La Chiesa, Comune di Ugento, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Quinto e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliati in Lecce, Via Garibaldi N.43;

contro

Regione Puglia, rappresentata e difesa dagli avv. Luigi Quercia, Vittorio Triggiani, con domicilio eletto presso Federico Massa in Lecce, Via Montello,13/A;
Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dagli avv. Giuditta Angelastri, Maria Giovanna Capoccia, con domicilio eletto presso 1' Ufficio Legale c/o Amministrazione Prov.Le;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Spongano, Comune di Lequile, Comune di Trepuzzi, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Quinto, e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliati in Lecce, Via Garibaldi N.43;

per l'annullamento

della determinazione del dirigente servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia n. 276 del 27 dicembre 2013, pubblicata sul BURP n. 3 del 9 gennaio 2014 e comunicata ai ricorrenti con varie note, tutte pervenute successivamente al 10 gennaio 2014, con la quale è stata fissata in Euro/t 25,82 l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani (c.d. ecotassa) per l'anno 2014 per i Comuni della Provincia di Lecce, con la sola eccezione dei Comuni di Bagnolo del Salento e Zollino, per i quali l'aliquota è fissata in Euro/t 22,59.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e della Provincia di Lecce;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2015 la dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori Luigi Quinto, Francesca Testi, in sostituzione di Giuditta Angelastri e Maria Giovanna Capoccia, Luigi Quercia, Maurizio Cives, in sostituzione di Vittorio Triggiani;

1. Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (trasposto al TAR a seguito di opposizione della provincia di Lecce), il Comune di Guagnano e altri 47 comuni della Provincia di Lecce, con l'intervento dei Comuni di Lequile, Trepuzzi e Spongano hanno chiesto l'annullamento della determinazione del dirigente servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia n.276 del 27 dicembre 2013 che ha fissato in €/t 25,82 l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani per l'anno 2014 della provincia di Lecce.

Questi i motivi a sostegno del ricorso principale:

Violazione e falsa applicazione dell'art.3 comma 40 ultima parte della L. 28 dicembre 1995 n.549 — eccesso di potere --- errato presupposto — disparità di trattamento — irrazionalità manifesta — contraddittorietà — illegittimità costituzionale.

I ricorrenti sostengono che la determina regionale, nell'imporre il pagamento dell'ecotassa in misura piena (100% di quella stabilita) non fa applicazione dell'art.3 comma 40 ultima parte della L. 28 dicembre 1995 n.549 (la quale prevede che *"per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero per o di energia, per gli scarti e i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo. Il tributo è dovuto nella misura del 20% dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38"*).

In senso contrario non potrebbe valere, sempre secondo l'interpretazione dei ricorrenti, quanto disposto dal comma 8 dell'art.7 della L.R. n.38 del 30.12.2011, il quale così dispone:

"In assenza delle previste alter native di recupero energetico e nel rispetto delle prescrizioni di citi all'articolo 6 (Rifiuti non ammessi in discarica), comma 1, lettera p), dei D.Lgs. 36/2003, previa regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in forma singola o associata, i sovvalli prodotti dalla lavorazione di materiale riveniente da raccolta differenziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del bacino di appartenenza del comune conferitore. Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi'.

Secondo i ricorrenti, il riferimento all'aliquota massima per gli scarti e i sovvalli deve essere interpretato nel senso che sull'aliquota massima si dovrebbe operare il calcolo del 20%, dovendo la legge regionale essere

interpretata in conformità con i principi contenuti nella disciplina statale.

Ove così non fosse la legge regionale sarebbe in contrasto con la Costituzione, considerato che la legislazione sui rifiuti è di competenza esclusiva dello Stato perché rientrante nell'ambito della tutela dell'ambiente ai sensi dell'art.117 Cost. lett.5).

In ogni caso, quand'anche si dovesse ritenere che il tributo speciale possa rientrare nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" si tratterebbe pur sempre di legislazione concorrente per la quale la Regione può esercitare il potere legislativo rimanendo riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali".

La regione Puglia, costituitasi in giudizio ha contestato le affermazioni dei Comuni ricorrenti rilevando sostanzialmente l'impossibilità di equiparare il sovrappiù prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati che rappresentano una quantità residuale del rifiuto trattato, a cui si applica l'ecotassa in misura ridotta al 20%, al sovrappiù prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati prodotti dai Comuni in questione che, al contrario rappresenta una quantità considerevole, richiamando all'uopo parere tecnico reso da T&A — Tecnologia Ambiente srl Spin Off del Politecnico di Bari a firma dell'ing. Gianluca Intini secondo cui *"il rifiuto prodotto attualmente dai centri di selezione a servizio dei bacini di utenza LE/ 1, LE2 e TE/3, smaltito nelle discariche di soccorso dei rispettivi bacini, non può essere considerato mi sovrappiù / scarto in quanto dovrebbe essere sottoposto a (caci azioni di RD a monte ovvero a successive lavorazioni a valle tese a recuperare le frazioni pregiate ancora presenti e a ridurre il potenziale impatto sull'ambiente favorendo l'incremento della tutela ambientale nella gestione dei rifiuti perseguita dalla legislazione europea, italiana e regionale del settore"*.

Con ordinanza n.355/2014 questa sezione ha respinto l'istanza cautelare, proposta dai ricorrenti, ritenendo che *"in quanto i sovrappiù e gli scarti presi in considerazione dall'art.3 comma 4, ai fini della riduzione dell'ammontare del tributo, secondo ragioni terminologiche, oltre che di logica e ratio della norma, paiono concretizzare i soli residui non più utilizzabili derivanti : a) dallo smaltimento in impianti di incenerimento senza recupero di energia; b) o da ogni operazione di selezione automatica, riciclaggio (ossia qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini) e compostaggio (con la produzione del c. d. «compost di qualità»: prodotto, ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti e le caratteristiche stabilite dall'allegato 2 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, e successive modificazioni); tali residui pertanto devono aver esaurito tutti i cicli citati sicché la mera separazione automatica dei rifiuti indifferenziati comporterà la produzione di rifiuti che devono essere ancora sottoposti ai successivi passaggi sopra citati; sicché la premialità della norma citata non può applicarsi'.*

Tuttavia il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dai ricorrenti e riformato la decisione citata, ritenendo *"l'impugnativa suffragata dai seguenti elementi favorevoli: a) il ciclo dei rifiuti conferiti negli impianti della provincia di Lecce è analogo a quello praticato nella provincia di Taranto in base alle attestazioni del responsabile dei rispettivi impianti, prodotte dai Comuni appellanti, b) la Regione ha manifestato l'avviso dell'applicabilità del sistema premiale prefigurato all'art 3 comma 40 L.549/1995 nei confronti dell'impianto sito in provincia di Taranto (con le note dei propri dirigenti prodotte dai medesimi enti appellanti); c) in generale, come emerge dalle attestazioni dell'ATO leccese prodotte dai Comuni, il trattamento svolto presso gli impianti siti in provincia di Lecce appare rispondente alle finalità del sistema premiale in termini sia di recupero energetico che di riduzione della frazione di rifiuto smaltito"*. A seguito di ciò la Regione Puglia, con determinazione dirigenziale dell'ufficio gestione dei rifiuti della Regione Puglia n.225 del 28.10.2014 ha adottato nuovo provvedimento, confermando per buona parte dei comuni ricorrenti l'aliquota massima di €/t 25,82 , applicando per gli altri le sole premialità previste dalla legislazione regionale in funzione delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte e negando per tutti l'applicazione della premialità di cui all'art.3 comma 40 della L. 1995/549.

Anche avverso tale atto sono insorti i Comuni ricorrenti deducendo le seguenti ulteriori censure:

- erroneità in fatto e in diritto dei presupposti — abnormità e contraddittorietà della motivazione — sviamen-

to di potere — violazione e falsa applicazione dell'art.3 comma 40 della L.28 dicembre 1995 n.549.

Questi gli aspetti rilevanti dedotti.

I ricorrenti contestano gli assunti espressi dalla Regione evidenziando che la realtà impiantistica a servizio della Provincia di Lecce realizzerebbe le finalità previste dall'art.3 L. 549/95, in quanto gli impianti esistenti effettuano diversi trattamenti progressivi dei rifiuti (triturazione, deferrizzazione, biostabilizzazione, vagliatura automatica, ulteriore deferrizzazione) all'esito dei quali viene quindi conferito in discarica appena il 27% del rifiuto in ingresso; si contesta l'assunto regionale secondo il quale un impianto di selezione automatica è tale solo "se lavora rifiuti differenziati a monte", atteso che l'art.3 c.40 della citata L.459/1995 non limita affatto il riconoscimento della premialità ai soli scarti e sovralli di impianti di selezione automatica di rifiuti già differenziati, riferendosi al contrario a tutti gli impianti di selezione automatica, sia quelli che trattano il rifiuto indifferenziato, sia quelli che trattano il rifiuto differenziato.

Rilevano altresì che, a prescindere dalla interpretazione del termine "sovrallo", che è una delle due entità alle quali la norma ricollega la premialità, non si può negare che la quota che finisce in discarica negli impianti leccesi rientri comunque nell'altra ipotesi prevista dalla norma, che è quella dello "scarto" dell'impianto di trattamento.

I ricorrenti insistono nel rilevare l'irrazionalità della tesi regionale che riconosce la premialità sull'ecotassa unicamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunta in contrasto con le finalità sottese alla normativa statale, evidenziando la contraddittorietà di un sistema che prevede l'applicazione della premialità a comuni che raggiungono il 40% di raccolta differenziata, pur conferendo il restante 60% di rifiuto indifferenziato direttamente in discarica (limitandosi a sottoporlo al trattamento minimo previsto dal d.lgs. 36/2003 che determina una riduzione volumetrica non superiore al 10%), rispetto ai comuni della provincia di Lecce che hanno raggiunto un livello di raccolta differenziata pari al 30% e che sul residuo 70% di rifiuto indifferenziato applicano un trattamento che produce eccellenti risultati in termini di recupero e riduzione della quota da smaltire in discarica, conferendo nella stessa solo il 23% del rifiuto.

Infine, i ricorrenti, dopo aver effettuato una ricostruzione dell'ecotassa come applicata nelle altre regioni italiane, esprimono, in ogni caso, l'interesse a una pronuncia che annulli l'equiparazione ai rifiuti solidi urbani della RDB (rifiuti biostabilizzati da discarica) che viene conferita in discarica (a prescindere dalla sua qualificazione come scarto o sovrallo), rilevando che tale frazione è un rifiuto speciale.

Successivamente la regione Puglia ha adottato altro provvedimento con determinazione dirigenziale n.18 del 15.1. 2015, facendo applicazione dei criteri stabiliti nelle LL.RR. 38/2011,45/2013 e 37/2014 e riconoscendo le riduzioni esclusivamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunti, così disconoscendo ancora una volta la premialità dell'art.3 comma 40 L.549/1995.

Anche avverso tale atto sono insorti i ricorrenti deducendo la illegittimità derivata del provvedimento.

2. Pregiudiziale, rilevante e non manifestamente infondata rispetto alla decisione si pone la questione di costituzionalità dell'art.7 comma 8 L.R. 38 del 30.12.2011 in relazione al contrasto con l'art.3 comma 40 L.549/1995.

Quest'ultimo prevede che:

"Per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo. Il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38".

L'art.7 c.8 L.R. 38/2011 invece così dispone:

"In assenza delle previste alternative di recupero energetico e nel rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 6 (Rifiuti non ammessi in discarica), comma 1, lettera p), del D. Lgs. 36/ 2003, previo regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in firma singola o associata, i sovralli prodotti dalla lavorazione di materiale rinveniente da raccolta differenziata enziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del

bacino di appartenenza del comune conferitore. Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi."

2.1. In via preliminare, deve rilevarsi che il solo profilarsi di un dubbio di incostituzionalità impone al Giudice di provocare l'intervento della Corte (art. 23 della L. n. 87/1953) e, nella specie, il Collegio ritiene che tale dubbio sia effettivamente sussistente.

Del resto non appare convincente il tentativo dei ricorrenti di interpretare "secundum constitutionem" la normativa regionale citata nel senso di ritenere che il riferimento all'aliquota massima per gli scarti e i sovvalli dovrebbe rapportarsi alla aliquota sulla quale operare poi il calcolo del 20%, atteso che agli "scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio" il legislatore regionale applica la cd. ecotassa nella misura massima, mentre il legislatore nazionale la applica nella misura del 20%, dato che nella norma regionale non vi è alcun elemento letterale o semantico che possa far ritenere condivisibile tale tesi.

3. Il tributo istituito dalla L.549/95, c.d.ecotassa, ha ad oggetto "il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi pa/abili", trova nella legge statale la sua disciplina di base (in tal senso Cass. 17245/2013) ed è variabile tra un coefficiente minimo e un coefficiente massimo; nel rispetto di tali parametri spetta alla regione di formulare la disciplina specificamente applicabile alle varie tipologie (art. 3.comma 29, della legge citata).

La Regione Puglia, nell'art. 7, comma 6, della L.R. n. 38 del 2011 ha individuato i parametri in base ai quali è applicata l'ecotassa; tutti attengono alla differenziazione della raccolta (i criteri di premialità sono:

- a) adeguamento da parte dei Comuni, in forma singola c/o associata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dei contratti di gestione del servizio di raccolta rifiuti che contempli il raggiungimento delle percentuali di RD così come previste dal D.Lgs. 152/2006;
- b) elevata qualità della frazione organica raccolta in maniera separata;
- c) elevata qualità di raccolta degli imballaggi, attraverso sistemi di raccolta monomateriale;
- d) elevata qualità del sistema di monitoraggio e controllo della raccolta anche mediante sistemi informativi territoriali.).

I commi 9,10 e 11 commisurano poi l'aliquota dell'ecotassa alla percentuale raggiunta di raccolta differenziata.

Il comma ottavo ha stabilito "Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi."

3.1. In primo luogo, in punto di rilevanza, la stessa permane pur dopo le modificazioni intervenute:

- per opera delle L.R.45/2012, il cui art.51 non ha affatto inciso sull'art. 7 comma 8 della stessa, oggetto dal ricorso in esame, rimanendo quindi in vigore; peraltro, il riconoscimento, per Panno 2013, della premialità pari al 15 per cento dell'aliquota massima a tutti i comuni che abbiano realizzato la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti, non riguarda l'anno 2014 e comunque conferma l'applicazione dell'aliquota massima per il comuni che non abbiano realizzato la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti, come previsto dalla L.R.38/2011, ossia mediante la raccolta differenziata dei rifiuti;

- per opera dell'art.29 della L.R. 45/2013 (e della conseguente delibera regionale attuativa n. 18/2015) la quale stabilisce ulteriori premialità per i comuni che prevedono di conseguire nel mese di giugno 2014 una percentuale di raccolta differenziata pari ad almeno il 5 per cento in più rispetto ai dati validati riferiti al periodo settembre 2012 - agosto 2013, posticipando il pagamento ma fermo restando l'obbligo di provvedere all'eventuale conguaglio entro il 30 Settembre 2014, nonché per i comuni che dimostrano di aver conseguito l'obiettivo di raccolta differenziata del 65 per cento entro il 28 febbraio 2014, i quali potranno chiedere la rideterminazione dell'aliquota di ecotassa 2014, secondo i parametri di cui all'articolo 7 della L.R, 38/2011.

Quest'ultima disciplina infatti lascia immutata la previsione di cui all'art.7 c.8 della L.R. 38/2011 per i comuni che non abbiano raggiunto l'obiettivo della raccolta differenziata al 65%, rimanendo quindi inalterato l'interesse dei ricorrenti all'applicazione dell'ecotassa nella misura del 20%.

Infatti, la rideterminazione del tributo prevista dal 4° comma dell'art.29 L.R. 45/2013 ("In via eccezionale, i

comuni che dimostrano di aver conseguito l'obiettivo di raccolta differenziata del 65 per cento entro il 28 febbraio 2014, possono chiedere la rideterminazione dell'aliquota di ecotassa 2014, secondo i parametri di cui all'articolo 7 della L.R. 38/2011") determina l'applicazione dell'ecotassa in misura superiore a quanto consegue alla applicazione della premialità stabilita dal c.40 art.3 L.549/1995.

3.2. Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art.7, comma 8, della L.R. n. 38/2011 rileva la differenza fra la misura dell'ecotassa applicata ai sensi dell'art.3, comma 40, della l. n.549/1995 (invocata dai comuni ricorrenti) e la misura dell'ecotassa applicata dagli atti impugnati, in base alle premialità previste dall'art. 7, commi sei e successivi, della L.r. n. 38/2011 e successive modificazioni.

Sotto il profilo in questione va indagato se nella specie sia applicabile l'art. 3, comma 40, della l. n.549/1995, cioè se gli impianti di selezione automatica della provincia di Lecce danno luogo alla formazione di scarti o sovralli in misura analoga al processo di lavorazione dei rifiuti che interessi impianti di selezione automatica, compostaggio e riciclaggio, sicché il tributo relativo al conferimento in discarica della frazione residua deve essere quantificato nella misura del 20%, in applicazione dell'art.3, comma 40, della legge n, 549/1995 e non nella misura massima, in base all'art. 7, comma 8, della l.r. n.38/2011.

La difesa regionale (memoria depositata 7 luglio 2014 pag.12) evidenzia come "non sia possibile equiparare il sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati che rappresentano una quantità residuale del rifiuto trattato, a cui si applica l'ecotassa in misura ridotta del 20%, al sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati che, al contrario, ne rappresentano una quantità considerevole", richiamando le conclusioni del parere tecnico reso dalla T&A — tecnologia &Ambiente del Politecnico di Bari a firma dell'ing. Gianluca Intini, secondo il quale "il rifiuto prodotto attualmente dai centri di selezione a servizio dei bacini di utenza. LE/1, LE/2 e LE/3, smaltito nelle discariche di soccorso dei rispettivi bacini, non può essere considerato un sovrallo/scarto in quanto dovrebbe essere sottoposto ad efficaci azioni di RD a monte ovvero successive lavorazioni a valle tese a recuperare le frazioni pregiate ancora presenti e a ridurre il potenziale impatto sull'ambiente favorendo l'incremento della tutela ambientale nella gestione dei rifiuti perseguita dalla legislazione europea, italiana e regionale di settore" .

Come risulta dalla dichiarazione resa dal direttore dell'ATO provincia di Lecce in data 24.7.2014 a seguito dell'istruttoria presidenziale disposta dalla sezione con decreto pres. N.9/2015:

- "tutti i rifiuti urbani indifferenziati raccolti in provincia di Lecce sono conferiti, in funzione dei bacini di provenienza, presso gli impianti gestiti dalle società "Progetto Ambiente Bacino Lecce due", "Progetto Ambiente Bacino Lecce Tre", "Ambiente e Sviluppo" e "Progetto Ambiente provincia di Lecce";

-tutti i suddetti rifiuti sono sottoposti ai seguenti trattamenti: pretrattamento finalizzato alla separazione dei metalli ferrosi, biostabilizzazione, selezione automatica e vagliatura;

-all'esito di tali fasi di trattamento si ottengono due frazioni: il sopravaglio che genera FSC(frazione secca recuperabile) che viene destinata alla produzione di CDR(quindi interamente recuperato) presso l'impianto di bacino gestito dalla Società progetto Ambiente Provincia di Lecce, e il sottovaglio o RDB(non ulteriormente recuperabile) che viene conferito in discarica; secondo il bilancio di massa dei suddetti impianti, confermato sostanzialmente dai dati registrati nel primo semestre 2014, i trattamenti e le lavorazioni cui il rifiuto indifferenziato in ingresso è sottoposto determinano i seguenti risultati:

a) il 46% del rifiuto viene effettivamente recuperato(CDR e materiali ferrosi);

b) b) il 30% viene assorbito dalle perdite di processo(riduzione di peso e volume determinato dai vari trattamenti e in particolare dalla biostabilizzazione);

c)solo il 24% viene conferito in discarica (scarti e sovralli)".

Con nota dell'11.2.2015, il Dirigente del Servizio Ciclo Rifiuti Bonifica della Regione Puglia, sempre a seguito dell'istruttoria disposta dalla Sezione con decreto presidenziale 9/2015, ha inviato una relazione comprendente tre tabelle, di cui la tabella A riguarda i rifiuti solidi urbani indifferenziati conferiti presso l'impianto di selezione e biostabilizzazione di Cavallino(LE) dal 2005 al 2014 e specifica le quantità di FSC totali (di tutti i comuni della provincia di Lecce) trattate dall'impianto di CDR di Cavallino da quando è attivo, da marzo 2009 al 2014, nonché le quantità di CDR prodotto per anno e inviate a terzi.

Detta relazione, integrata da altre certificazioni esibite in seguito, offre dati differenti e comunque frammentari.

I dati offerti nelle indicate certificazioni trovano, tuttavia, sostanzialmente conferma ed armonizzazione nella perizia di parte depositata dalla Regione Puglia il 7 luglio 2014.

Da questa perizia risulta che i rifiuti raccolti in maniera indifferenziata nei tre impianti della provincia di Lecce ammontano, nel 2013, a 307.123 tonnellate; 118.843 tonnellate hanno costituito la Frazione Secca Combustibile conferita all'impianto di produzione di CDR mentre 103.321 tonnellate sono state conferite in discarica. Da questi dati risulta che i rifiuti raccolti in maniera indifferenziata sono stati recuperati come FSC nella percentuale del 38,69% e sono stati conferiti in discarica nella percentuale del 33,64%, con una perdita di processo pari al 28% (la perdita di processo è data dalla differenza fra i rifiuti in entrata e quelli in uscita, come FSC per l'impianto di produzione del CDR e per lo smaltimento in discarica; la stessa comprende quindi anche i materiali ferrosi e non ferrosi recuperati nel corso del processo di selezione). Le indicate percentuali sono sostanzialmente confermate negli altri anni in cui hanno operato gli impianti in questione.

In conclusione, a seguito del processo di selezione automatica, recupero e biostabilizzazione è stata smaltita in discarica solo il 33,64% dei rifiuti raccolti nella modalità indifferenziata.

Questo consente di ritenere che gli impianti in questione raggiungono un risultato analogo a quello degli "impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio" di cui all'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, anche se gli stessi non svolgono l'attività di compostaggio, cioè formazione del "compost" con la frazione umida.

Per completezza dell'esposizione si deve infine aggiungere che alla indicata percentuale di utilizzazione virtuosa dei rifiuti raccolti in modalità indifferenziata (66,69%) va sommata la quantità di rifiuti raccolti in modalità differenziata e quindi virtualmente recuperata.

4. Quanto alla fondatezza, il Collegio ritiene che la L.R. 38/2011, nell'art. 7, c.8, abbia esorbitato dai limiti e principi stabiliti dalla citata L. 549/95 così determinando la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), quinta e sesta previsione (armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie), e 119 della Costituzione, alla luce di quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008, secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento».

In particolare, confrontando la disciplina statale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (dettata dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e la norma regionale appare evidente che mentre la prima prevede chiaramente l'abbattimento dell'80% del tributo (dovendo lo stesso applicarsi al 20%) per tutti gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili, la legge regionale pone invece un evidente limite a tale premialità in quanto, dopo aver specificato che i sovralli, prodotti dalla lavorazione di materiale rinveniente da raccolta differenziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del bacino di appartenenza del comune conferitore, ha poi aggiunto 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.

Peraltro, non solo la norma regionale non riconosce la premialità di cui all'art. 3 c.40 L549/1995 agli scarti e ai sovralli non provenienti da raccolta differenziata ma, addirittura, prevede per gli stessi l'aliquota massima, pur se derivanti da impianti di selezione automatica, compostaggio e riciclaggio.

Né potrebbe sostenersi che la disciplina portata dalla L. 549/95, art. 3 comma 40, si differenzi da quella dell'art. 7, comma 8, della L.R. n. 38/2011 perché solo la prima prevede l'applicazione del tributo nella misura del 20% quando si verificano cumulativamente le tre condizioni previste, ossia la selezione automatica, il

compostaggio e il riciclaggio, atteso che la disciplina regionale prevede l'applicazione del tributo nella misura massima proprio "Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio".

Risulta evidente l'antinomia delle due disposizioni e l'esorbitanza della seconda rispetto alla prima, in quanto se la legge statale applica la premialità agli scarti e sovvalli provenienti da selezione automatica, la legge regionale applica alla medesima situazione l'aliquota massima, prevedendo che solo i sovvalli provenienti da raccolta differenziata possano ottenere la premialità.

4.1. Le suindicate circostanze comportano le seguenti considerazioni: le finalità della L.549/1995 sono quelle di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima e di energia, come specificato dall'art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995.

Secondo un dato strettamente letterale, quindi il tributo citato colpisce la fase finale del ciclo, cioè il conferimento in discarica ed implica la maggiore funzionalizzazione delle operazioni tese al recupero; ciò indipendentemente dal regime differenziato della raccolta, che non viene espressamente richiesto dalla norma in esame. Il c.40 dell'art.3 citato ha previsto che per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38 e tale previsione non appare stabilire espressamente la necessità di un regime "differenziato" a monte, come invece richiesto dalla norma regionale in esame.

Il processo di selezione dei rifiuti dei comuni ricorrenti, se comporta la selezione meccanica e biostabilizzazione di rifiuti indifferenziati, pur tuttavia raggiunge i seguenti risultati: il 40% circa del rifiuto viene effettivamente recuperato (FSC e materiali ferrosi) con l'invio della FSC (38,69%) all'impianto di produzione del CDR; il 26% circa (nel 28% è stata quantificata la perdita di processo, cioè la differenza fra la quantità di rifiuti in entrata e la quantità in uscita, differenza che necessariamente comprende la quantità di materiali ferrosi e non ferrosi compresi nella quantità in uscita e non in quella in entrata, cioè nei dati forniti dalla Regione e dai gestori degli impianti, e quindi recuperati nel corso del processo) viene assorbito dalle perdite di processo (riduzione di peso e volume determinato dai vari trattamenti e in particolare dalla biostabilizzazione); solo il 33,64 % viene conferito in discarica. Tali operazioni appaiono rispondere alle finalità di riduzione e di recupero dei rifiuti volute dalla L.549/1995 tenuto conto che, nella realtà regionale (in base ai dati desumibili dalla determinazione del dirigente del Servizio Rifiuti 13 gennaio 2015 n.3), ad esempio nel Comune di Ceglie Messapica, la raccolta differenziata intercetta il 48,58% dei rifiuti, il 51,42% viene raccolto in maniera indifferenziata e conferito all'impianto di trattamento, nel quale è recuperato solo il 3,29% di quanto conferito all'impianto, cioè l'1,70% del totale dei rifiuti (certificazione del gestore dell'impianto a servizio della provincia di Brindisi depositata il 14 marzo 2015), con il conferimento in discarica del 42% del totale dei rifiuti;

Il sistema della premialità previsto dalla legge regionale in esame, come efficacemente rilevato dai comuni ricorrenti, comporta delle conseguenze applicative irrazionali e ingiustificate tra comuni che realizzano la raccolta differenziata a monte (ma che conferiscono in discarica una quantità considerevole di rifiuti), e che quindi usufruiscono delle premialità previste dalla legge regionale (vedi l'esempio di Ceglie Messapica) e comuni, come quelli leccesi, che procedendo alla separazione e "lavorazione" dei rifiuti indifferenziati, conferiscono in realtà una frazione inferiore di rifiuti in discarica, ma, non raggiungendo le percentuali di raccolta differenziata previste dalle norme regionali, non hanno accesso alle premialità previste dalla legge regionale e subiscono l'applicazione dell'ecotassa in misura superiore. In particolare, questi ultimi hanno effettuato il confronto con i comuni della provincia di Brindisi, e in particolare con il Comune di Ceglie Messapica il quale, avendo raggiunto un livello di raccolta differenziata pari al 48,58% (dato riportato nella determina regionale n.3/2015), deve versare una ecotassa di appena €/t6,97 pur versando nella situazione seguente;

il 48,58% viene recuperato perché intercettato nella raccolta differenziata,

- il 51,42 % viene raccolto in maniera indifferenziata e conferito presso l'impianto di bacino, - il 42% viene conferito in discarica (dato che l'1,70% viene recuperato e il resto viene assorbito dalle perdite di processo. di converso un comune della provincia di Lecce (ad esempio il Comune di Guagnano) pur avendo realizzato una percentuale di raccolta differenziata intorno al 35,30 % ed avendo raccolto in maniera indifferenziata il

64,7% (che viene smaltito in discarica nella percentuale del 33,64%) é stato chiamato a pagare una ecotassa pari ad € 22,59/t..

Quanto al concreto sistema impiantistico esistente negli impianti leccesi, come risulta descritto dai ricorrenti nella perizia tecnica di parte a firma dell'ing. Marangio del 6 maggio 2014, i RSU in ingresso. ricevono le seguenti operazioni:

ispezione visiva, successive: triturazione primaria e dal rifiuto triturato separazione dei metalli (di cui i metalli ferrosi al recupero), biostabilizzazione in tunnel (con perdite di processo), dal materiale biostabilizzato effettuazione vagliatura (di cui il sottovaglio /RBD/scarti e sovvalli allo smaltimento, sopravaglio e separazione dei metalli (di cui materiali ferrosi al recupero), separazione metalli non ferrosi (metalli ferrosi non al recupero), produzione FSC inviata a impianti di produzione CDR.

Tale sistema viene coerentemente descritto anche del parere tecnico prodotto dalla regione Puglia a firma dell'ing. Gianluca Intini il quale, nel rilevare che quasi tutti gli impianti esistenti in Puglia prevedono l'opzione 1 di trattamento, la descrive nel modo seguente: pretrattamento (stoccaggio, apertura sacchi, eventuale triturazione non spinta ecc); biostabilizzazione (con indice respirometrico dinamico max800 mg -02/kg-VS*h), selezione/vagliatura (max 80mm); discarica del sottovaglio (RDB, rifiuto biostabilizzato), in quantità pari a non più del 35% del rifiuto in ingresso; confezionamento in balle del sopravaglio (FSC, frazione combustibile), in quantità pari al circa il 40% del rifiuto in ingresso, per l'avvio alle successive operazioni di recupero energetico. Quanto sopra prova il conflitto della previsione regionale in esame con quella di cui all'art.3 c.40 della L.549/1995, la quale, a differenza della legge regionale 38/2011, ha inteso raggiungere l'obiettivo della minore quantità di rifiuti da smaltire in discarica, a prescindere dalle modalità della raccolta.

5. La questione di legittimità costituzionale si pone anche con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. L'art. 23 della Costituzione dispone che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, sicché vi è una riserva di legge in materia tributaria, ponendosi come limite all'esercizio di attività autoritativa dei pubblici poteri;

Il principio costituzionale, secondo cui l'imposizione di prestazioni patrimoniali è autorizzata solo "in base alla legge", comporta quindi che anche la competenza regionale concorrente deve esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, il coordinamento della finanza e del sistema tributario complessivo.

Invero, nella sentenza n. 102 del 2008 la Corte Costituzionale ha chiarito che, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» e, peraltro, quanto allo specifico tributo istituito dalla L.549 del 1995, le disposizioni dei commi da 24 a 41 dell'art.3, istitutive del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d'energia, «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione».

Non sussistono neppure dubbi che il «contributo» regionale in esame debba qualificarsi come tributo, come già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 238, n. 146 e n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), trattandosi di entrata con natura tributaria, che contiene gli elementi della doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e del collegamento della prestazione alla spesa pubblica in relazione a un presupposto economicamente rilevante.

Anche in ordine alla natura del contributo, deve richiamarsi il costante orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, 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., con la conseguenza che 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 (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005; analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; n. 37 e n. 29 del 2004). Inoltre, in fattispecie analoga, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14 1. reg. Molise 10 ottobre 2005 n. 34, nella parte in cui veniva determinato l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1 gennaio 2006. (sent. 14/12/2006 n. 412) ribadendosi i seguenti principi: *“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., con la conseguenza che 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”*.

5.1. Le considerazioni suindicate comportano quindi, a giudizio del Collegio, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 7 c.8 L.R.38/2011 in relazione all'art. 3 c.40 L.549/1995 per contrasto i suindicati seguenti parametri costituzionali: a) art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in correlazione con l'art. 119 Cost., poiché il «contributo» regionale, oltre ad avere presupposti «non diversi» da quelli del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d'energia, previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), contraddice le finalità perseguite dalla citata legge statale, recante i principi fondamentali della materia.

6. Sotto altro profilo, la norma denunciata appare illegittima avendo introdotto un tributo in materia ambientale (e in particolare in materia di rifiuti) commisurato in modo difforme rispetto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) (tutela dell'ambiente).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, ti. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Tale disciplina inoltre, «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Con la conseguenza che, avendo anche riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Ancora di recente, la Corte Costituzionale (sent. 58/2015) ha ritenuto, con riferimento a un tributo istituito dalla regione Piemonte, la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della L.R. 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti) gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, in materia nella duale sussiste la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ribadendo i principi innanzi esplicitati, acclarando che *“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 dispiega-*

ta 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».

6. 1. In conclusione, il Collegio ritenendo sussistente il sospetto di legittimità costituzionale dell'art. 7 c.8 L.R. 38/2011, avendo la disposizione esaminata esorbitato dai limiti e principi stabiliti dalla citata L. 549/95 così determinando la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e) — armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie- e 119 , 117, secondo comma lettera s) — tutela dell'ambiente - , 117, terzo comma — coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - ,e 119 della Costituzione, sospende il giudizio stante la pregiudizialità della questione, e rimette alla Corte Costituzionale la relativa questione di legittimità.

Spese al definitivo.

P. Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce -- Sezione Prima

a) rimette alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 comma 8 L.R.38/2011, nella parte di cui in motivazione, in relazione all'art.3 c.40 L.549/1995, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e) — armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie - e 119 , 117, secondo comma lettera s) — tutela dell'ambiente - , 117, terzo comma -- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario- e 119 della Costituzione;

b)sospende il giudizio;

c)dispone che, a cura della Segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte Costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti e al Presidente della Giunta Regionale della Puglia, e sia comunicato al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

Spese al definitivo.

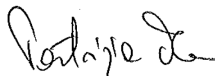
Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

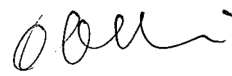
Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Referendario

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 10 LUG. 2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

~~IL DIRIGENTE~~

AVV. NINO DELLO PRETE

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

(AVV. FRANCESCO RIZZI)

