



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

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 del 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 Martino, 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, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Quinto, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Garibaldi N.43;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Liberti, Luigi Quercia, Vittorio Triggiani, con domicilio eletto presso lo studio Federico Massa in Lecce, via Montello,13/A;
Provincia di Lecce, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuditta Angelastri, Maria Giovanna Capoccia, con domicilio eletto presso lo studio Maria Giovanna Capoccia in Lecce, Ufficio Legale C/ Amm.Ne Prov.Le;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Spongano, Comune di Lequile, Comune di Trepuzzi, Comune di Alezio, Comune di Castri di Lecce, Comune di Copertino, Comune di Cutrofiano, Comune di Giurdignano, Comune di Minervino di Lecce, Comune di Presicce, Comune di San Cesario di Lecce, Comune di Taurisano, Comune di Leverano, Comune di Melpignano, Comune di Melissano, Comune di Carpignano Salentino, Comune di Castrignano del Capo, Comune di Corsi, Comune di Melendugno, Comune di Poggiardo, Comune di Soleto, Comune di Sternatia, Comune di Surano, Comune di Tiggiano, Comune di Cavallino, Comune di Alliste, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Quinto, con domicilio eletto presso il suo studio 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 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.

Della determina del dirigente dell'Ufficio gestione rifiuti della Regione Puglia n.225 del 28.10.2014 che ha fissato in €/t 25,82 la misura dell'**ecotassa**, nonché delle note ivi richiamate del 10.10.2014 e del 9.10.2014.

Della determina del dirigente dell'Ufficio Ciclo Rifiuti e Bonifica della Regione Puglia n.18 del 15.1.2015

Delle determine del dirigente Servizio ciclo rifiuti e bonifica della Regione Puglia n.427 del 7 ottobre 2015, n.462 del 23 ottobre 2015, n.574 del 30 novembre 2015 con le quali è stata fissata l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani(**ecotassa**) per l'anno 2014 per i Comuni della Provincia di Lecce esclusivamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunti, negando per tutti l'applicazione della premialità prevista dall'art.3 comma 4 ultima parte della L. 28 dicembre 1995 n.549

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

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2018 la dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

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, 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 di energia, per gli scarti e 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% 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 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, previa regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in forma singola o associata, i sovralli 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 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?”.

Secondo i ricorrenti, il riferimento all'aliquota massima per gli scarti e i sovralli 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.s).

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 sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati che rappresentato una quantità residuale del rifiuto trattato, a cui si applica l'ecotassa in misura ridotta al 20%, al sovrallo 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 LE/3, smaltito nelle discariche di soccorso dei rispettivi bacini, non può essere considerato un sovrallo/scarto in quanto dovrebbe essere sottoposto a efficaci 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 sovralli 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 sicchè la mera separazione automatica dei rifiuti indifferenziati comporterà la produzione di rifiuti che devono essere ancora sottoposti ai successivi passaggi sopra citati, sicchè 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 – sviamento 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 realizzerrebbe 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.

Con motivi aggiunti depositati in data 20 gennaio 2015, i ricorrenti hanno impugnato anche la 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.

Successivamente la Regione Puglia ha adottato le determinazioni n.427 del 7 ottobre 2015, n.462 del 23 ottobre 2015, n.574 del 30 novembre 2015 con le quali è stata fissata l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani per l'anno 2014, esclusivamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunta negando per tutti l'applicazione della premialità prevista dall'art.3 comma 40, ultima parte, della L. 549/1995.

Avverso tali atti sono insorti i ricorrenti con ulteriori motivi aggiunti depositati in data 11.12.2015 rappresentando l'illegittimità derivata degli stessi.

Con ordinanza n.2356/2015 la Sezione, dopo aver effettuato un'articolata istruttoria, 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, ha sospeso il giudizio, stante la pregiudizialità della questione, e rimesso alla Corte Costituzionale la relativa questione di legittimità.

1.2.La Corte Costituzionale, investita della vicenda, con sentenza n.85/2017, ritenendo fondata la questione di costituzionalità posta da questo Tribunale, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.7 comma 8 della L.R. Puglia 30 dicembre 2011 n.38 nella parte in cui è previsto 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 urbani”*.

Nella pubblica udienza del 24 gennaio 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2.Deve, preliminarmente, respingersi l'eccezione di inammissibilità e irricevibilità dell'atto di trasposizione del ricorso straordinario, sollevata dalla difesa regionale in ragione del ritenuto difetto di legittimazione passiva della Provincia di Lecce, non risultando la stessa controinteressata e quindi non legittimata alla proposizione dell'atto di opposizione.

La tesi contrasta con la previsione dell'art.3 comma 27 della L.R. 549/1995 la quale attribuisce alla Provincia il 10% del tributo.

Appare quindi evidente il controinteresse della Provincia a mantenere ferma una disposizione maggiormente penalizzante per i comuni, data la riduzione dell'introito alla stessa spettante in caso di accoglimento del ricorso.

Non risultano convincenti neppure le altre eccezioni di illegittimità per carenza di interesse sollevate dalla difesa regionale con riferimento a quei comuni che si sono visti ridurre l'**ecotassa** in virtù dei risultati raggiunti nella raccolta differenziata, stante la diversità del sistema degli incentivi e in considerazione dell'interesse, dichiarato espressamente dagli stessi, a una pronuncia in merito alla riconoscibilità della premialità di cui all'art.3 c.40.

Tale circostanza esclude un possibile conflitto di interesse in seno ai comuni ricorrenti e quindi l'ammissibilità del ricorso collettivo.

3.Nel merito, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

3.1.Con un primo ordine di censure i ricorrenti contestano gli epigrafati atti regionali nella parte in cui gli stessi, nell'imporre il pagamento dell'**ecotassa** in misura piena (100% di quella stabilita) non fanno applicazione dell'art.3 comma 40 ultima parte della L.28.12.n.549, non potendo valere il disposto dell'art.7 comma 8 della L.R. n.38 del 30.12.2011.

La censura è fondata.

Come evidenziato in punto di fatto, la dichiarata incostituzionalità dell'art.7 comma 8 della L.R. pugliese n.38/2011 esclude che possa applicarsi la disciplina ivi prevista, ossia *“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, previa regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in forma singola o associata, 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. 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.”*

Tale circostanza, già da sola, realizza la dedotta illegittimità degli atti impugnati nella parte in cui gli stessi hanno fatto applicazione della disciplina regionale dichiarata incostituzionale.

Sotto tale aspetto il ricorso è quindi fondato.

3.2.Quanto alla dedotta illegittimità degli atti impugnati nella parte in cui gli stessi non fanno applicazione dell'art.3 comma 40 ultima parte della L.28 dicembre 1995 n.549 valga quanto segue.

L'art.3 comma 40 L.549/1995 citato 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”.

Con l'ordinanza n.2356/2015 citata, questo Tribunale, nel rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 7.c.8.L.R. 38/2011, si era già posto il problema se, nella specie, potesse applicarsi l'art. 3, comma 40, della l. n.549/1995, cioè se gli impianti di selezione automatica della provincia di Lecce potessero dar luogo alla formazione di scarti o sovralli in misura analoga al processo di lavorazione dei rifiuti che interessano impianti di selezione automatica, compostaggio e riciclaggio, con conseguente quantificazione del tributo relativo al conferimento in discarica della frazione residua 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.

Tale assunto risulta contestato dalla difesa regionale, ritenendo non 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”

In particolare, la difesa regionale, per dar conto di ciò aveva richiamato 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”* .

Tuttavia questo Tribunale ha disposto una complessa istruttoria per accertare la natura dei rifiuti in questione ai fini dell'applicabilità della premialità citata; tale istruttoria è stata richiamata nei suoi punti salienti nell'ordinanza 2356/2015 evidenziando quanto segue:

“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) 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".

Questo Tribunale, al punto sub.4.1. dell'ordinanza ha, altresì, rilevato:

"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 sovralli 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 €/16,97 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%) è 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 sovralli 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 max 800 mg -O₂/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.”

Le suespresse considerazioni mettevano in luce, altresì, l'incongruenza della determinazione regionale atteso che, l'art.3 c.40 della L.549/1995, a differenza della legge regionale 38/2011, aveva inteso raggiungere l'obiettivo della minore quantità di rifiuti da smaltire in discarica, a prescindere dalle modalità della raccolta.

L'istruttoria esperita dal Tribunale ha quindi evidenziato che le operazioni cui sono sottoposti i rifiuti leccesi appaiono rispondere alle finalità di riduzione e di recupero dei rifiuti volute dalla L.549/1995.

3.3.Quanto alla questione se la natura dei rifiuti depositati in discarica dopo i trattamenti eseguiti negli impianti a servizio dei comuni leccesi, abbiano o non abbiano, in concreto, la natura di scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, le conclusioni positive espresse dal Tribunale nella ordinanza 2356/15 sono state ritenute, dalla Corte Costituzionale, “ motivate in maniera sufficiente e non implausibile”.

Il Collegio ritiene, pertanto, non necessari altri adempimenti istruttori.

3.4. Deve inoltre escludersi che la premialità prevista dall'art.3.c.40 debba applicarsi solo in caso di raccolta differenziata “a monte”.

In proposito, la Corte Costituzionale, nella sentenza n.85/2017, ha chiarito che:

“il tributo speciale istituito dalla L. n. 549 del 1995 ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29).

L'art. 3, comma 40, prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della "ecotassa") "per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio". Con le espressioni "scarti" e "sovralli", la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica.

L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovralli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti. Quanto agli altri materiali che il comma 40 sottopone allo stesso trattamento, si deve ritenere, in linea con la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 30 dicembre 2011, n. 30711), che il legislatore riconosce alle sostanze che vengono incenerite, ancorché senza recupero d'energia, una minore capacità inquinante per il fatto di essere comunque bruciate e non conferite in discarica.

Dalla disciplina in esame, tuttavia, non è corretto desumere che, al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovralli debbano necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato. Se si può condividere l'assunto che la raccolta differenziata agevola il processo di selezione, riciclaggio e compostaggio, giacché la separazione delle frazioni suscettibili di recupero e riciclaggio avviene in una fase collocata "a monte" del trattamento negli impianti, nondimeno, come in effetti il giudice a quo motiva in modo che appare sufficiente e non implausibile, né la lettera, né la ratio dell' art. 3, comma 40, della L. n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato. Per concludere diversamente, si dovrebbe affermare che dal trattamento dei rifiuti indifferenziati non possono materialmente derivare residui non riutilizzabili, sotto forma di scarti e sovralli, ma questa conclusione, che la Regione fa sostanzialmente propria, non è sorretta da alcuna evidenza.

Nemmeno si può sostenere, in senso contrario, che la norma perseguirebbe finalità di incentivazione della raccolta differenziata. All'epoca della sua introduzione, infatti, l'ordinamento non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti, in quanto le prime prescrizioni furono emanate in tal senso con il successivo decreto legislativo 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). Si deve pertanto escludere che il legislatore, nell'assoggettare gli scarti e i sovralli ad aliquota fiscale ridotta, intendesse distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti.

A finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni in materia di rifiuti, come l' art. 205 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), novellato dall' art. 32, comma 1, lettera b), della L. 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della "ecotassa" per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali dello stesso tributo per quelli che superano i livelli di raccolta differenziata stabiliti dalla legge (vedi i commi 1, 3, 3-bis e 3-ter). Le medesime finalità incentivanti sono promosse anche dalla legislazione regionale: la stessa L.R. Puglia n. 38 del 2011, all'art. 7, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 12, introduce "premialità" per i comuni che superano determinate percentuali di raccolta differenziata, sotto forma di riduzione della "ecotassa", e assoggetta gli altri comuni all'aliquota fiscale massima.

Nulla vieta che il sistema di incentivi alla raccolta differenziata e il trattamento fiscale agevolato previsto per gli scarti e i sovralli coesistano, operando su piani diversi, nel senso che l'applicazione delle riduzioni tributarie ai comuni virtuosi e delle addizionali a quelli inadempienti nella raccolta differenziata non esclude che tutti gli scarti e i sovralli degli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, in quanto residui non più riutilizzabili, possano essere depositati in discarica beneficiando dell'aliquota ridotta al 20 per cento, indipendentemente dalle modalità di raccolta dei rifiuti sottoposti a tali processi.

Infine, non va sottaciuto che dell'agevolazione beneficiano anche i rifiuti smaltiti negli inceneritori senza recupero di energia, che non devono provenire necessariamente dalla raccolta differenziata. Si ricorda in proposito che, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall' art. 35, comma 1, della L. n. 221 del 2015, al prodotto di tali operazioni l' art. 3 della L. n. 549 del 1995 equipara, ai medesimi fini agevolativi, "i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10 Incenerimento a terra", ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 , e successive modificazioni", in luogo dei "rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia", previsti dal testo anteriore. La stessa disciplina vale sin dall'origine, altresì, per "i fanghi anche palabili". Il che, da un lato, rafforza la tesi per cui la giustificazione del comma 40 citato non va ricercata nell'incentivo alla raccolta differenziata e, dall'altro lato, fa apparire irragionevole l'esclusione dal beneficio solo degli scarti e dei sovralli derivanti dal trattamento di rifiuti indifferenziati?".

3.5. Non risulta convincente neppure la tesi regionale laddove la stessa sostiene l'impossibilità di applicare la premialità citata poiché il trattamento praticato in provincia di Lecce sarebbe diverso da quello dell'impianto di Massafra in quanto, mentre in quest'ultimo tutte le fasi di lavorazione sono concentrate in un unico sito, negli impianti leccesi la fase di trasformazione della FSC(Frazione secca combustibile) in CDR si realizza in impianti localizzati in un diverso luogo.

In proposito, viene alla luce il cambiamento di rotta della difesa regionale, la quale in un primo momento aveva ritenuto non applicabile la riduzione invocata per la sola circostanza della provenienza dei rifiuti da raccolta indifferenziata e non già per la natura dei trattamenti a cui sono sottoposti i rifiuti leccesi, sicchè le ragioni della mancata applicazione della premialità appaiono contraddittorie e non univoche.

Come già evidenziato da questo Tribunale, la premialità prevista dalla norma invocata non pone alcuna condizione circa il luogo ove debbano essere operati i trattamenti, occupandosi la stessa piuttosto del c.d. risultato finale, ossia dell'assicurazione che possano andare in discarica rifiuti non ulteriormente riducibili in ogni processo di smaltimento considerato nel suo complesso.

Pertanto, del tutto irrilevante appare la circostanza della diversità dei luoghi ove viene completato il trattamento, sicchè la diversità tra l'impianto di Massafra di Cisa S.p.A. (che comprende anche il processo di produzione di CDR) e quello della provincia Leccese (ove tale trattamento viene eseguito in luogo diverso, ossia nell'impianto gestito da Progetto Ambiente Lecce srl) non risulta dirimente al fine di ritenere non applicabile il c.40 dell'art.3 L.545/1995.

Come affermato anche dal Consiglio di Stato (ord.3894/2014), sia pure in fase cautelare, *"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"*.

Può quindi riconoscersi che le finalità del sistema premiale consistono nell'incentivare il recupero energetico e la riduzione del rifiuto smaltito, senza che siano poste condizioni minime in termini quantitativi e qualitativi.

Tale finalità risulta espressamente stigmatizzata nel comma 24 dell'art.8 L.459/1995, ove viene stabilito che *"Al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, a decorrere dal 1° gennaio 1996 è istituito il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, così come definiti e disciplinati dall'articolo 2 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915"*.

3.6. Quanto all'ulteriore questione, posta dalla difesa regionale, circa l'impossibilità di definire gli impianti posti nella Provincia leccese come "impianti di selezione automatica" occupandosi gli stessi di mere operazioni di smaltimento, operazioni minime e necessarie per legge, basti rilevare quanto chiarito dalla Corte Costituzionale, precisando che *"dell'agevolazione beneficiano anche i rifiuti smaltiti negli inceneritori senza recupero di energia, che non devono provenire necessariamente dalla raccolta differenziata. Si ricorda in proposito che, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall' art. 35, comma 1, della L. n. 221 del 2015, al prodotto di tali operazioni l' art. 3 della L. n. 549 del 1995 equipara, ai medesimi fini agevolativi, "i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia o comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10*

Incenerimento a terra", ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 , e successive modificazioni", in luogo dei "rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia", previsti dal testo anteriore. La stessa disciplina vale sin dall'origine, altresì, per "i fanghi anche palabili".

4. In definitiva, il ricorso deve essere accolto e conseguentemente annullati, in parte qua, gli atti impugnati, fermo restando il potere regionale di rideterminare il tributo in oggetto in conformità ai principi espressi in motivazione e al disposto di cui all'art. 3, commi da 24 a 40, della L.549/1995.

La complessità e novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla, in parte qua, gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Patrizia Moro

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO