

«Contributo disagio» al Comune ospitante una discarica: partendo dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6335 del 2023

di Alberto Pierobon

1. Il denaro è la comunità? Ma il denaro forse tollera altro sopra di sé. - 2. Il crudo è meglio del cotto? - 3. Quello che puzza lo riconosciamo. - 4. Non bastano le strategie specifiche. - 5. Prossimamente avremo le componenti ambientali nella tariffa rifiuti di cui al metodo ARERA. - 6. Giurisdizione ordinaria? - 7. Uno scavo ancora aperto.

1. - *Il denaro è la comunità? Ma il denaro forse tollera altro sopra di sé.* Si costruiscono, soprattutto in tempi di guerra, «rifugi contro l'inclemenza del tempo»¹: perché voglio accostare questa frase alla questione del c.d. «contributo disagio» a favore del Comune ospitante un impianto di rifiuti?

Perché la «politica» (termine che lascio meglio definire al lettore)² sembra persuasa di poter trasformare la realtà confidando di ottenere, o di facilitare, il consenso della comunità interessata da delicate iniziative ambientali, quale può essere la realizzazione e il funzionamento di una discarica di rifiuti, grazie all'introduzione (in via legislativa) di un «riconoscimento» economico-finanziario al Comune che è l'ente esponenziale di quella comunità.

Anzitutto un impianto di tal fatta solitamente crea delle «esternalità negative», assieme forse ad altre che possiamo ritenere «positive»: l'occupazione, gli indotti, il miglioramento di infrastrutture quali possono essere le reti viarie di accesso, i collegamenti, ecc.³

Il «principio chi inquina paga» viene tirato in ballo nelle cosiddette «esternalità negative» per cui sia la produzione che la gestione di rifiuti viene considerata essere inquinante e quindi causa di danno ambientale. Nel caso in esame quale potrebbe essere il pregiudizio sociale e ambientale arrecato alla collettività ove viene ubicata una discarica? Qui si fronteggiano tante teorie e scuole per misurare e quantificare questo «danno». Ad es. per Pigou il danno è quantificato pari all'onere del danno marginale provocato e il beneficio totale netto ove si equilibrano il beneficio marginale e il costo marginale. Ma qui allora le imprese posson inquinare pagando, nella incognita degli effetti dell'inquinamento e della valutazione economica del danno. Osservo che non può trattarsi di uno scambio ove il costo marginale (altra truffa terminologia) va fronteggiato da un introito che può consistere in una tassa del regolatore o nel prezzo derivante da un mercato (peraltro fasullo) dove teoricamente si incontrano domanda e offerta.

Da tempo non credo più alla Befana per cui esplicito subito la mia preferenza nei confronti di un tributo poiché ha una rappresentazione composita delle capacità contributive connessa a principi e valori costituzionali (soprattutto gli artt. 2, 3, 23, 53, 117 Cost.) diversamente questi proventi si riducono a prestazioni indennitarie (e quindi meno sindacabili, se non insindacabili, rispetto a un tributo).

Nel tributo, come ben osservava F. Gallo, la complessità della persona non può venire appiattita all'*homo oeconomicus*, ma tiene conto del contesto e dei presupposti che si rifanno ad una amplissima cultura giuridica ed economica, non certo a quella marginalista e/o utilitaristica che guarda solo, per intenderci, allo scambio commutativo.

Difatti il tributo, soprattutto se di tipo contributivo e con funzione distributiva dei costi, ha un ruolo nel peso fiscale complessivo, oltre che come «volano» economico. Le tariffe e/o i corrispettivi dei servizi

¹ N. GOMEZ DAVILA, *In margine a un testo implicito*, Milano, 2015, 28.

² Per un gioco, una erudizione, una riflessione su vari livelli di lettore, di autori e di testi: U. ECO, *Sei passeggiate nei boschi narrativi*, Milano, 2018.

³ Sull'argomento A. PIEROBON, *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2017 e scritti ivi citati.



(soprattutto quelli «divisibili», ma col gioco della parte fissa e variabile tariffaria essi meccanismi si incistano anche a quelli «indivisibili») si rifanno al principio dello scambio, del beneficio e delle controprestazioni, dove lo scambio è utilità, nel senso commutativo⁴.

Epperò il principio del beneficio, come insegnano gli economisti assieme ai tributaristi (ma non i manager delle aziende affidatarie della gestione del servizio pubblico), è complementare a quello della capacità contributiva, e va subordinato anche a quello solidaristico.

Insomma, si può controbilanciare e porre limiti alla invadenza di una corresponsività arida e cieca, anche laddove venga corretta con talune previsioni (ad es. la c.d. «scontistica» per le situazioni sociali o di indigenza, ecc.) tratte dal mondo tributario.

Si tratta, ognuno se ne avvede, di opzioni ideologiche, ossia politiche⁵, non tanto il portato di progetti, esperienze e idee che sono purtroppo state lasciate in balia di *team* di ingegneri, ragionieri e avvocati che le fabbricano sulla base della constatazione del «se funziona allora va bene»⁶.

2. - *Il crudo è meglio del cotto?* Se l'ambiente è considerato una sorta di «contenitore», un sistema di relazioni fra fattori [cfr. l'art. 5, comma 1, lett. *b*) e *c*) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, d'ora in poi «TUA»] va tenuto conto non tanto della utilità socio-economica perseguita anche nel c.d. «sacrificio ambientale» derivante dalla ubicazione di un impianto di gestione di rifiuti (nella sua esistenza e funzionamento), bensì della valutazione di impatto ambientale derivante da una «misurazione» dell'incisione operata sulle matrici ambientali, ciò avvalendosi di idonei criteri (non solo dei costi-benefici), nella discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'approvazione degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Le esternalità cosiddette «negative» vanno infatti tenute presente assieme ai fattori di pressione; la «valutazione di impatto ambientale» (d'ora in poi «VIA») deve cioè tener conto sia dell'aggravamento della situazione che si verrebbe a creare da un progetto o intervento che riguarda una discarica, sia dei benefici derivanti dall'opera, al fine di verificare se i secondi superino i primi⁷.

Prima ancora va esaminata la coerenza della iniziativa di realizzare una discarica, alla luce della strategia e della pianificazione regionale, da svolgersi nel rispetto del Programma nazionale gestione rifiuti di cui all'art. 198 *bis* del TUA, puranche nelle finalità di cui al principio europeo «chi inquina paga», il quale – come visto – pretende un ristoro al danno ambientale al di là delle sole scelte politiche e/o del sacrificio del Comune che territorialmente ospita l'impianto.

Tralascio, per non essere pedante, la risalente (ma sempre istruttiva) lettura in chiave «soggettiva» o «oggettiva» del servizio pubblico locale. Basti ricordare che la concezione soggettiva del servizio pubblico richiede la necessaria imputazione dell'attività a un soggetto pubblico, ed è altresì necessario che vi siano erogazioni di prestazioni amministrative: ciò restringe l'ambito del servizio pubblico. Invece la concezione c.d. oggettiva del servizio pubblico richiede che una certa attività economica sia disciplinata e soggetta a controlli penetranti, non necessariamente a programmi. L'analisi va quindi svolta caso per caso e riguarda

⁴ Siamo alla logica del valore di scambio, nella «scissione tra costi e benefici (... di cui N.d.R.) tutti i nostri cicli economici ne sono una riprova (...) nel senso che il nostro sistema economico ha fittiziamente trasformato i costi in denaro, per cui il costo vero non risulta più da nessuna parte» così A. LANGER, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Palermo, 2019, 196 che poi (210-211) annota «Né singoli provvedimenti, né un migliore “Ministero dell'ambiente” né una valutazione di impatto ambientale più accurata né norme più severe sugli imballaggi o sui limiti di velocità - per quanto sacrosante siano - potranno davvero causare la correzione di rotta, ma solo una decisa rifondazione culturale e sociale di ciò che in una società o in una comunità si consideri desiderabile».

⁵ È interessante sismografare l'andamento intrecciato tra entrate, rifiuti e servizi pubblici in un periodo lungo (ad esempio di 150 anni) nelle loro discipline: A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 2021, 7.

⁶ Già la Commissione Gallo nel 1999 lamentava il fenomeno della «fuga dalle categorie giuridiche» anche per quanto riguardava i proventi dei servizi pubblici locali. La fuga qui sembra essere una deriva privatistica, soprattutto riguardo ai meccanismi della tariffa-entrata-provento che mal si conciliano con il ruolo dei gestori dei servizi pubblici che forse, quantomeno per coerenza e seguendo una concezione più sostanziale del servizio pubblico, dovrebbero agire per atti amministrativi. Infatti, di là delle molte «apparenze» di questi soggetti gestori, pubblico e privato sostanzialmente uguali sono. Sul tema mi permetto rinviare a miei precedenti scritti.

⁷ Cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 15 marzo 2023, n. 226, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

l'impianto nella titolarità del soggetto o come una attività effettivamente svolta e regolata⁸.

Si capisce che il «contributo» in parola è cosa diversa, ad esempio, dal «tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi» (o «ecotassa») *ex* art. 3, comma 24 della l. 28 dicembre 1995, n. 549: qui la Regione rimane vincolata ai parametri e ai criteri statali⁹.

Dovendo la comunità del Comune ospitante una discarica vivere all'interno di una p.c.d. «guerra ambientale» prodotta dall'impianto di discarica di rifiuti è la politica che deve qui manifestarsi, giocando tra il «prima» e il «dopo» la proposta della realizzazione impiantistica. Il fatto che la legislazione regionale preveda un riconoscimento economico-finanziario (*rectius*, «ristoro») spesso sganciato da una funzione ambientale, serve spesso a ingenerare talune aspettative agli amministratori, quantomeno circa la disponibilità di budget annuali da utilizzarsi nei sempre più esangui bilanci comunali.

Difatti, il c.d. «contributo disagio» a favore del Comune ospitante un impianto di rifiuti è stato disciplinato, con termini e procedure anche diverse, nella legislazione di quasi tutte le Regioni e Province autonome¹⁰.

Proviamo allora a guardare le cose in modo diverso, anche se non possiamo evitare di confondere l'importanza dell'evento della realizzazione di una discarica, con l'importanza della esistenza in quel territorio di persone che vivono, insomma di quella che possiamo chiamare una «comunità ecologica».

Eccoci quindi alla riflessione su questo provento nella sua costruzione giuridica, ma anche fenomenologicamente.

3. - *Quello che puzza lo riconosciamo.* Spesso non si può evitare che succedano certe cose, e così avviene per gli impianti di trattamento di rifiuti, segnatamente per le discariche (impianti considerati «residuali» e da «disincentivare»): da qualche parte si debbono ancora fare o si pensa forse che la soluzione unica stia nella sola raccolta differenziata? Quest'ultima indubbiamente è fondamentale, importantissima, relevantissima, ma finché la industria e il *design* produrranno le cose in un certo modo continueranno ad esserci rifiuti, oltre al materiale virtuosamente recuperabile.

Quindi, per favore, in questa fase storica evitiamo di mascherarci da ingenui, per non aggravare ulteriormente quanto già soffre il nostro ambiente, proclamando col megafono che aprioristicamente non vogliamo che ci siano impianti di rifiuti, perché solo così ci salviamo da un sicuro inferno ambientale derivante dalla produzione e dal mancato recupero dei rifiuti.

È chiaro che occorre «aprire il cofano e mettersi a lavorare sul motore», guardando al singolo impianto, al suo processo, alla sua tecnologia, alla sua gestione (anche nel *post-mortem*)¹¹, eccetera, ma questo non

⁸ Si rinvia a M. D'ALBERTI, *Il nuovo diritto pubblico dell'economia nell'opera di Fabio Merusi*, in L. BENVENUTI - M. CLARICH (a cura di), *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo*, Pisa, 2010, 39.

⁹ A. PIEROBON, *I proventi per il finanziamento dei servizi rifiuti*, in A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 1203-1206.

¹⁰ Si vedano: l'art. 60 della l.r. Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45: «contributo, inteso come ristoro ambientale»; l'art. 38 della l.r. Campania 26 maggio 2016, n. 14: «ristoro compensativo, in applicazione o aggiornamento della vigente disciplina regionale»; l'art. 16 della l.r. Emilia-Romagna 23 dicembre 2011, n. 23, come «oneri di mitigazione ambientale»; l'art. 27 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 20 ottobre 2017, n. 34: «indennizzo ai Comuni»; l'art. 29 della l.r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27: una «quota percentuale» (tra il 10 e il 20 per cento); l'art. 1 del d.p.r. Liguria 19 marzo 2002, n. 2/Reg.: «contributo annuale»; l'art. 15 della l.r. Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26: «misure di ristoro dei disagi causati dall'esercizio delle attività soggette ad autorizzazione»; l'art. 2 della l.r. Marche 12 ottobre 2009, n. 24: «idonee misure compensative»; l'art. 34 della l.p. Bolzano 26 maggio 2006, n. 4: «contributo ambientale»; il d.g.r. Sardegna 13 aprile 2004, n. 17/07: «contributo ambientale»; l'art. 2 della l.r. Sicilia 8 aprile 2010, n. 9: «idonee misure compensative»; l'art. 4 *bis* della l.r. Toscana 29 luglio 1996, n. 60: «una quota pari al 10 per cento del tributo consolidato»; l'art. 13 *bis* della l.r. Umbria 21 ottobre 1997, n. 30: «il 5 per cento delle risorse derivanti dall'applicazione del tributo»; l'art. 6 della l.r. Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31: «contributo ambientale»; l'art. 37 della l.r. Veneto 21 gennaio 2000, n. 3: «contributo ambientale».

¹¹ I costi del *post-mortem* sono com'è noto recuperati mediante la tariffa applicata agli utenti: si veda l'art. 15 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 - nel testo armonizzato con le modifiche apportate dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 121 - che stabilisce il principio che la tariffa di conferimento deve coprire tutti i costi per l'intero periodo della post-gestione, ossia «un vincolo di scopo del prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica».

basta perché prima bisogna ricostruire un quadro di riferimento corretto, dove contano anche i principi generali¹² e i nostri valori costituzionali.

Il modo normale di procedere politicamente e amministrativamente è quello che ci viene propinato anche nei metodi, addirittura nel linguaggio che viene istituzionalizzato. Questo va capito come limite e come opportunità.

Peraltro, per entrare in contatto con lo «inferno» di questa casistica, non possiamo non trasgredire i confini e pensare di restare innocenti in una falsa superiorità morale, il che però non significa diventare «eroici»¹³.

4. - *Non bastano le strategie specifiche.* La sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV 28 giugno 2023, n. 6335¹⁴ ci riporta alla questione della finalità alla quale risponde un siffatto «riconoscimento» o «contributo» o «indennizzo».

La sentenza esamina la legislazione laziale, concludendo che si tratta di un contributo che ha natura di «mero indennizzo avente la funzione di ristorare il Comune ospitante l'impianto di trattamento dei danni ambientali derivanti dall'attività di smaltimento dei rifiuti»¹⁵, ovvero di una «compensazione di danni ambientali di tipo indiretto».

Viene richiamata anche la ordinanza della Cassazione civile, Sezioni Unite 26 febbraio 2021, n. 5418¹⁶, per chiarire che il «contributo» in parola non ha natura tributaria¹⁷.

Nelle legislazioni regionali sembra quindi prevalere la finalità del «ristoro» con «natura indennitaria» del «disagio indotto nel territorio» dalla esistenza di un impianto (solitamente ciò ricorre, come detto, per gli impianti di smaltimento, soprattutto per le discariche), individuati dalla giunta regionale¹⁸.

Ne viene che il termine «contributo ambientale» per come viene costruito nelle legislazioni regionali, sembra scollegato dalle finalità ambientali vere e proprie, distinguendosi così dai «contributi compensativi di mitigazione ambientale» che invece sono vincolati all'utilizzo delle somme introitate¹⁹.

¹² P. KRUGMAN, *Un paese non è un'azienda*, Milano, 2020, 43.

¹³ «Un conto è scendere a compromessi e un conto è vendersi. Per restare vivi a volte bisogna barcamenarsi, bisogna cedere un po', bisogna ballare, bisogna svicolare: non si può essere un eroe morto, o anche soltanto morto di fame, senza una ragione veramente valida (...). Vivere della disfunzione: questo è vendersi»: J. HILLMAN - M. VENTURA, *Cent'anni di psicoanalisi*, 2022, 252.

¹⁴ In www.osservatorioagromafie.it.

¹⁵ «Non si tratta infatti di gestione del ciclo dei rifiuti nella sua dimensione organizzativa e di servizio pubblico».

¹⁶ In *Ginst. civ. Mass.*, 2021.

¹⁷ Più esattamente, per la Corte costituzionale (n. 167/2018; nn. 269 e 236 del 2017; n. 89 del 2018), «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: 1. la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a operare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; 2. la decurtazione non deve integrare una modifica del rapporto sinallagmatico; 3. le risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese; deve trattarsi di un "prelievo coattivo che è finalizzato al concorso a pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva" (Corte cost. n.102 del 2008)». Inoltre, sempre nella ordinanza cit., le Sezioni Unite della Cassazione «hanno più volte delineato i tratti identificativi del tributo: a) la matrice legislativa della prestazione imposta, in quanto il tributo nasce direttamente in forza della legge, risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (Corte cost. n. 58 del 2015); b) la doverosità della prestazione (Corte cost. n. 141 del 2009, n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (Corte cost. n. 37 del 1997; nn. 11 e 2 del 1995 e n. 26 del 1982); c) la circostanza che i soggetti tenuti al pagamento del contributo non possono sottrarsi a tale obbligo e la legge non dà alcun sostanziale rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti; d) il nesso con la spesa pubblica, nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (Corte cost. n. 37 del 1997; nn. 1 e 2 del 1995; n. 26 del 1986, nonché, tra altre, Cass. sez. un. n. 21950/15 e n. 13431/14)».

¹⁸ Invero non sempre sulla base di istruttorie e/o pareri tecnici, il che conferma questa «politicalità» del riconoscimento, che poi si cerca di giustificare tramite i lavori della VIA o altro.

¹⁹ Se nella fissazione di una tariffa impiantistica viene previsto l'inserimento di una specifica voce finalizzata ad interventi di compensazione ambientale (ad es. riforestazione delle aree limitrofe alla discarica) occorre che le opere ivi previste vengano realizzate, cfr. sentenza della Cass. Sez. VI Pen. 22 luglio 2019, n. 32780, Fior, rv. 277.303.

Ed eccoci a delle entrate comunali che – salvo non siano state oggetto di indirizzo consiliare o regionale – non sono di per sé a destinazione vincolata, né per quanto stabilito dall'ente stesso²⁰.

Inoltre, non esistendo un rapporto di scambio in regime commerciale, il contributo va considerato fuori dal campo IVA.

Infatti, laddove questi «contributi» siano disciplinati come «a fondo perduto» non si realizza alcun presupposto impositivo, «siccome rivolti al perseguimento di obiettivi di carattere generale non correlati a specifiche prestazioni nel senso suindicato, oppure se l'impresa che se ne avvaleva quale beneficiaria era tenuta ad una controprestazione»²¹.

La circostanza è che il contributo viene versato dal gestore al Comune perché questo «subisce» degli impatti ambientali (le esternalità negative?) derivanti dalla discarica, quindi il contributo non presenta un nesso sinallagmatico tra una prestazione e la somma versata a tale titolo.

Ecco perché occorre analizzare il concreto assetto degli interessi delle parti e dell'accordo/provvedimento che prevede l'erogazione del contributo (circolare n. 34/E cit.).

I principi di buona fede (artt. 1175, 1366 e 1375 c.c.) con i connessi principi di ragionevolezza e proporzionalità²² (art. 1 della legge n. 241/1990 e art. 97 Cost.) connotano l'operato della P.A. e devono essere di guida non solo per l'interpretazione degli accordi e/o delle convenzioni e/o dei contratti con la P.A., sibbene anche nella valutazione dell'esecuzione delle obbligazioni operata dai contraenti.

5. - Prossimamente avremo le componenti ambientali nella tariffa rifiuti di cui al metodo ARERA. Come ho avuto modo di illustrare in altra sede, nei costi comuni del PEF di cui al metodo tariffario rifiuti (d'ora in poi «MTR») le compensazioni ambientali, cosiccome il *post-mortem* venivano inseriti come tali (costo comuni o CC)²³. Con l'avvento del MTR-2 questa componente è inserita nelle componenti perequative [art. 3, comma 3.3, lett. c)] più esattamente come «componente ambientale (ivi indicata con Csmat) come miglioramento dei corrispettivi dovuti per l'accesso alla discarica o ad impianti di incenerimento senza recupero di energia, quale disincentivo per chi conferisce agli impianti in parola»²⁴. Non si tratta di un contributo in conto capitale erogato da soggetti pubblici e percepito dal gestore altrimenti diviene componente a decurtazione del valore lordo del cespite dopo averlo deflazionato in funzione dell'anno in cui è stato iscritto a bilancio (art. 13 «Valore delle immobilizzazioni» dell'All. «A» di cui al MTR-2)²⁵. Per cui l'ETC o l'EGATO dovrà chiedere al gestore di predisporre il piano economico finanziario secondo quanto previsto dal MTR-2 (cfr. art. 7 intitolato «Procedura di approvazione», comma 7.2, di cui alla deliberazione

²⁰ Si ricorda il principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio, di cui all'Allegato 4/1 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, al punto 9.7.2.

²¹ Vedasi le sentenze della Corte di cassazione nn. 16825 e 16827 del 30 luglio 2007 come riportato dalla Agenzia delle Entrate risposta ad interpello 10 giugno 2021, n. 402 su IVA - Trattamento applicabile al contributo erogato a sostegno di una riduzione tariffaria per il servizio di gestione dei rifiuti, ove «una sovvenzione in tanto può concorrere alla formazione della base imponibile in quanto nel rapporto che intercorre tra il beneficiario dei contributi ed il soggetto erogatore si possa configurare un nesso sinallagmatico tra le somme versate a titolo di contribuzione ed una qualsivoglia prestazione di servizi o cessione di beni effettuati dal primo». Non si è in presenza di una obbligazione di dare, fare, non fare e permettere, ossia di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive. Non è un nemmeno un compenso per il servizio effettuato, né tra le parti intercorre un rapporto sinallagmatico: vedasi la circolare Amministrazione finanziaria n. 34/E del 22 novembre 2013.

²² Da riferire al senso di equità e giustizia per il Cons. di Stato, Sez. IV 26 febbraio 2015, n. 964 (in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>), al quale ultimo deve uniformarsi non solo la P.A. in ogni suo operato, sibbene anche il G.A. nel sindacare quest'ultimo; *ex aliis* F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 361 ss.

²³ *Ex multis* A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, Milano, 2022 e scritti ivi citati.

²⁴ Per il comma 3.4. sarà un successivo provvedimento ARERA a definire i criteri per la quantificazione, le modalità con le quali deve essere data separata evidenza sia al gestore che agli utenti finali, come pure la componente ambientale riscossa anche dalle discariche e fatta affluire alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA). Vedi anche art. 22.3 per la componente ambientale degli impianti di chiusura del ciclo integrati.

²⁵ G. MOROTTI - A. LONGHI, *La TARI e il nuovo metodo tariffario*, Santarcangelo di Romagna, 2020, 288.

n. 363/2021)²⁶. Anche l'art. 21.4 alla lett. *b*) riguardo agli impianti di chiusura del ciclo «minimi» prevede «l'applicazione di una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe caratterizzata da incentivazioni coerenti con la menzionata gerarchia dei rifiuti, secondo quanto disposto dall'art. 23». Trovano applicazione per gli impianti minimi (art. 23.9), in sede di fatturazione ai soggetti che conferiscono agli impianti medesimi: *a*) le tariffe di accesso (...); *b*) le componenti perequative ambientali, diversificate in ragione della tipologia di impianto di trattamento e coerenti con la gerarchia dei rifiuti» tra le quali (oltre gli impianti di compostaggio/digestione anaerobica e gli impianti di incenerimento con recupero di energia) troviamo «la componente ambientale (Csmal) come maggiorazione dei corrispettivi dovuti per l'accesso alla discarica o ad impianti di incenerimento senza recupero di energia, quale disincentivo per chi conferisce agli impianti in parola». Invece «le componenti perequative ambientali Crec, Cinc e Csmal, che sono disciplinate con successivo provvedimento (...) non rientrano nel computo dei costi [di cui al comma 23.2 lett. *a*)] riconosciuti del gestore dell'impianto di trattamento, né nel computo delle entrate tariffarie (di cui al comma 2.1) dell'operatore che conferisce allo stesso impianto». Ma, appunto, sono componenti che saranno disciplinate e varate prossimamente dall'ARERA: vedasi il comma 3.4 deliberazione n. 363 del 2021 (anche in comma 23.10). Pervero l'attività regolatoria di ARERA è stata di recente opinata in alcune pronunce del T.A.R. Lombardia, su ricorso di impianti privati, che hanno annullato la deliberazione ARERA n. 363/2021²⁷.

6. - Giurisdizione ordinaria? Per la sentenza del T.A.R. Campania, Sez. I n. 735/2017²⁸, «L'espressione «azione di gestione del ciclo dei rifiuti» va intesa nel senso che l'attività della P.A. deve essere preordinata all'organizzazione e all'erogazione del servizio pubblico di raccolta e di smaltimento dei rifiuti e, per incardinare la giurisdizione di questo plesso, è necessario che l'Ente agisca, in tali ambiti predefiniti, come Autorità e cioè attraverso la presenza di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sia infine mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico (Corte cost. n. 35/2010)».

Ma, come osserva la sentenza del Consiglio di Stato n. 6335 del 2023, pur trattandosi di operazioni materiali rappresentate da conferimenti di rifiuti che presuppongono una forma di esercizio del potere pubblico ove si radica la giurisdizione del G.A. stante l'esercizio di poteri di organizzazione e di regolazione del servizio, nel caso del «contributo ambientale» qui in esame, siamo in presenza di un mero indennizzo, avente la funzione di ristorare il Comune ospitante l'impianto di trattamento dei danni ambientali derivanti dall'attività di smaltimento dei rifiuti. Non si tratta, infatti, della gestione del ciclo dei rifiuti nella sua dimensione organizzativa e di servizio pubblico, bensì di una «compensazione di danni ambientali di tipo indiretto».

7. - Uno scavo ancora aperto. I «contributi ambientali» di cui trattasi, come visto, non sono da ritenersi né tributi, né misure di compensazione o di mitigazione ambientale per le quali ultime invece occorrono accertamenti, misurazioni e valutazioni particolarmente stringenti da parte degli organi tecnici.

²⁶ Cfr. LABORATORIO RED - RICERCHE, *MTR-2 e tariffe «al cancello» degli impianti: un cambio di passo*, luglio 2021, 12 ove l'ETC «potrebbe essere demandato a verificarne la sussistenza (di un meccanismo di automatica identificazione degli impianti «minimi» tramite la pianificazione dei rifiuti N.d.R.), e in caso positivo tenuto ad accertarsi che il conferimento dei rifiuti all'impianto abbia luogo sulla base delle tariffe disciplinate dalla regolazione ARERA, in sostituzione di ogni forma di regolamentazione locale preesistente».

²⁷ Si tratta delle sentenze T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 12 giugno 2023, n. 1459; 24 febbraio 2023, n. 486; 27 febbraio 2023, n. 501; 6 marzo 2023, n. 557, che ho avuto occasione di commentare nel quotidiano della Pubblica Amministrazione. L'ARERA avrebbe per il cit. Tribunale amministrativo violato - con la propria disciplina regolatoria sui servizi pubblici dei rifiuti - non solo gli articoli 195, 196, 198, 198 *bis* e 199 del TUA, ma anche i principi di autosufficienza e di prossimità, oltre (soprattutto nei casi concernenti la Regione Puglia) l'art. 1, comma 654, della legge n. 147 del 2013 e, infine, la direttiva quadro in materia di rifiuti 98/2008/UE, modificata dalla direttiva 851/2018/UE di cui al d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, di modifica al TUA.

²⁸ T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 6 febbraio 2017, n. 735, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.



In ogni caso bisogna guardare al caso concreto, per come viene disciplinato dalla legislazione regionale (o della Provincia autonoma), analizzando anche l'eventuale convenzione o l'accordo stipulato tra il Comune e il gestore ove talvolta interviene, come parte, anche la Regione che approva prima lo schema dell'atto.

Si tratta, come si è compreso, di un vero e proprio «riconoscimento» economico-finanziario (rileva la forma di ristoro, indennizzo, ecc.) al Comune che ospita (o tollera?) l'impianto, in un *quantum* annuale che è prociclico alla quantità e qualità dei rifiuti che vengono trattati nell'impianto (di solito espresso con euro/tonnellata oppure con una percentuale riferita al fatturato o ai rifiuti conferiti su base annua).

Ne viene che a fronte di questo «disagio» (*sic!*) rilevano per la determinazione del contributo non solo i flussi e sub-flussi dei rifiuti urbani, ma pure quelli speciali, superando infingimenti e apparenze che non possono non far rientrare nel «disagio» le esternalità negative che derivano da un fascio di incisioni alle matrici ambientali, piuttosto che venire determinato *a forfait* o quale mero *plus* tariffario²⁹.

Come dianzi accennato, oltre agli elementi giuridici, che auspico aver qui illustrato, in una più ampia e diversa prospettiva, emergono complessi aspetti fenomenologici che meriterebbero un approfondimento sincretico tra la normativa giuridica e tecnica, ma pure economico-sociologico.

²⁹ Qualcuno potrebbe opinare che intervenendo con una determinazione eccessiva del contributo da riconoscere al Comune (e qui torniamo alla questione della c.d. discrezionalità tecnico-politica) il gestore si porrebbe fuori mercato con le tariffe costi risultanti, per un servizio che spesso viene ritenuto rientrare in quello pubblico, ovvero nella pianificazione impiantistica regionale. Anche qui sarà però utile tornare prossimamente.