

di Avv.to Rosa Bertuzzi

PRECISAZIONI IN MERITO AI TARIFFARI REGIONALI

Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5941 del 4 luglio 2024

Partendo dalla considerazione che le Regioni prima di adeguarsi al tariffario statale impiegherebbero un tempo considerevole, con questa sentenza si è colta l'opportunità di precisare, in forza di una norma di carattere transitorio, che l'approvazione dei tariffari da parte delle Regioni che avviene dopo l'entrata in vigore del D.l. 24 aprile 2008 (avvenuta in data 23 settembre 2008) non comporta l'applicabilità dei suddetti tariffari anche alle procedure avviate prima di tale data, anche se sono di competenza della Regione.

Pubblicato il 04/07/2024
N. 05941/2024REG.PROV.COLL.
N. 04427/2019 REG.RIC.
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4427 del 2019, proposto da Linea Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Bice Annalisa Pasqualone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Tiziana Teresa Colelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima) n. 01497/2018, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 aprile 2024 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati, in collegamento da remoto, gli avv.ti Pasqualone e Colelli, noti all'ufficio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Società Ecolavante S.p.A., trasformatasi in Linea Ambiente S.p.A. nel corso del giudizio, in data 28.02.2007, presentava, alla Regione Puglia, ai sensi del d.lgs. n. 59/2005, due istanze per la richiesta di rilascio della Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) relativa alla realizzazione di una discarica per rifiuti non pericolosi in Grottagli: la prima istanza relativa ai lotti I e II, la seconda istanza relativa al lotto III.

2. Contestualmente alla presentazione della richiesta di AIA la Società versava alla Regione Puglia la somma di € 2.500,00 per le spese istruttorie per il rilascio dell'A.I.A. relativa al I e II lotto e la somma di € 2.500,00 per le spese istruttorie per il rilascio dell'A.I.A. relativa alla discarica denominata III lotto-

3. Le due AIA venivano rilasciate con Decreti Dirigenziali, della Regione Puglia, n. 250 del 30 aprile 2008, per i lotti I e II, e n. 426 del 3 luglio 2008, per il lotto III.

4. Il 2 aprile 2009 la Società chiedeva l'autorizzazione in sottocategoria della discarica, la quale veniva rilasciata in via definitiva con Determinazione Dirigenziale n. 381 del 26 luglio 2010.

5. Con determinazione n. 28 del 04.05.2012, la Regione Puglia ha richiesto alla Società il versamento della somma di € 92.050,00, al netto dei versamenti effettuati in sede di istanza, quali costi per l'attività istruttoria per il rilascio delle due A.I.A. nonché per il rilascio dell'autorizzazione in sottocategoria: tale provvedimento richiama la D.G.R. n. 11113 del 19 giugno 2011, con la quale la Regione Puglia aveva fissato la "Modalità di quantificazione delle tariffe da versare per le istanze assoggettate a procedura di Autorizzazione Integrata Ambientale regionale e provinciale ai sensi del d.l.vo n. 18 febbraio 2005 n. 59 e del d.l.vo n. 152/2006. Integrazione della DGR 1388 del 19 settembre 2006".

6. La D.D. n. 38 del 4 maggio 2012, la presupposta D.G.R. n. 1113 del 19 giugno 2011 nonché la D.G.R. n. 1388 del 19 settembre 2006, con cui la Regione Puglia aveva determinato in via provvisoria i costi per le istruttorie relative alle autorizzazioni integrate ambientali, venivano impugnate dalla Società innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia.
7. Con la sentenza in epigrafe impugnata il TAR adito ha respinto i primi tre motivi di ricorso, ed ha accolto il quarto motivo.
8. La Società proposto appello.
9. La Regione Puglia si è costituita in giudizio per resistere al gravame, proponendo anche appello incidentale avverso il capo della sentenza che ha accolto uno dei motivi di ricorso.
10. La causa è stata chiamata alle udienze straordinarie 10 gennaio 2024 e del 10 aprile 2024, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. Prima di procedere con la disamina dei motivi dell'appello principale è bene richiamare la normativa di settore.

11.1. A livello di normativa nazionale vanno richiamate le seguenti normative:

- il D. L.vo 59/2005, con cui veniva recepita la direttiva europea relativa alle autorizzazioni integrate ambientali; il relativo art. 18 demandava a decreto interministeriale, approvato di intesa con la Conferenza Permanente S-R-EL, la individuazione delle modalità di rilascio delle a.i.a. e l'approvazione del relativo tariffario; il D. L.vo 59/2005 nulla stabiliva, di specifico, sull'autorità competente al rilascio delle a.i.a., e quindi il tariffario richiamato da esso Decreto era implicitamente ritenuto dal legislatore quello di riferimento per qualsiasi a.i.a., a prescindere da quale fosse l'autorità competente;
- il Decreto Interministeriale 24.4.2008, entrato in vigore il 23 settembre 2008, con cui veniva approvato il tariffario nazionale; all'art. 9 esso prevedeva la possibilità per le Regioni di adeguare e integrare il suddetto tariffario per la conduzione delle istruttorie di loro competenza; all'art. 5, comma 4, esso prevedeva, invece, che "In caso di istruttorie avviate e non ancora concluse prima dell'entrata in vigore del presente decreto, ovvero non avviate ma per le quali è stata presentata la relativa documentazione, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le autorità inoltrano al gestore apposita richiesta di integrare, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta, ai sensi dell'art. 5, comma 13, del decreto legislativo n. 59/05, la domanda con la quietanza di avvenuto pagamento delle tariffe dovute ai sensi dell'art. 2 del presente decreto, sospendendo nelle more il procedimento.", soggiungendo al comma 5 che "Nel caso in cui il gestore, all'entrata in vigore del presente decreto, abbia già provveduto a erogare alle autorità competenti anticipi sulle tariffe delle istruttorie, le

corrispondenti tariffe dovute ai sensi del presente decreto sono ridotte, fino a concorrenza dell'importo delle tariffe medesime, delle somme già corrisposte”.

- Con l'art. 33, comma 3 ter, del D. L.vo 152/2006, entrato in vigore nel 2010, il Decreto Interministeriale in questione è stato sostanzialmente “legificato”, ed è rimasto in vigore sino alla emanazione del nuovo Decreto Interministeriale che l'ha sostituito, avvenuta nel 2017.

11.2. A livello di normativa regionale vanno invece richiamate:

- la D.G.R. n. 1388 del 19 settembre 2006, con cui la Regione Puglia ha approvato il tariffario provvisorio da applicare per l'istruttoria dei procedimenti finalizzati al rilascio delle a.i.a. di propria competenza;

- L.R. 17/2007, che all'art. 9 prevede che “Le spese istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni in campo ambientale di cui agli articoli 2, 6, 7 e 8 sono poste a carico dei soggetti proponenti, sulla base di tariffe definite con regolamento regionale e aggiornate con cadenza quinquennale. 2. In fase di prima applicazione, nelle more delle successive specifiche disposizioni statali per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'articolo 7, le tariffe da versare a favore delle autorità competenti al rilascio delle diverse tipologie di autorizzazione sono riportate nell'Allegato 1 alla presente legge. Con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, le istanze inoltrate all'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni ambientali di cui al presente articolo devono essere corredate, pena il non avvio dell'iter istruttorio, della certificazione di avvenuto versamento della relativa tariffa di riferimento. 3. È istituito nel bilancio regionale il capitolo in entrata denominato “Entrate rivenienti da versamenti eseguiti da soggetti richiedenti rilascio autorizzazioni in materia ambientale”, alimentato dai versamenti a effettuarsi, da parte dei soggetti interessati sulla base delle su richiamate tariffe, sul c/c 60225323, cod. 3120, intestato a “Regione Puglia - tasse, tributi e proventi regionali”;

- la D.G.R. n. 1113 del 19 maggio 2011, recante “Modalità di quantificazione delle tariffe a versare per le istanze assoggettate a procedura di Autorizzazione Integrata Ambientale regionale e provinciale ai sensi del D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 e del D.lgs. 152/06 e s.m.i. Integrazione della DGR 1388 del 19 settembre 2006”;

- la D.G.R. n. 36 del 12 gennaio 2018, che ha annullato e sostituito la D.G.R. n. 1113/2011, aggiornando le tariffe, anche a seguito della entrata in vigore del Decreto Ministeriale n. 58 del 6 marzo 2017.

12. Con il primo motivo d'appello la Società deduce l'erroneità della impugnata sentenza per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, dell'art. 18, comma 2, del D. L.vo n. 59/2005, dell'art. 33, comma 3 bis, del D. L.vo 152/2005 e del Decreto Interministeriale del 24 aprile 2008, nonché errore di fatto e diritto, illogicità e violazione del principio di separazione dei poteri, nella parte in cui ha respinto il secondo motivo

dell'originario ricorso, con il quale la Società aveva dedotto l'illegittimità della D.D. n. 28 del 04.05.2012 per aver calcolato i costi dell'istruttoria sulla base di una D.G.R. – la 1113 del 2011 – entrata in vigore in epoca successiva alla apertura e alla chiusura del procedimento di rilascio delle due a.i.a..

12. Le argomentazioni poste dal TAR a fondamento della statuizione si possono così riassumere: (i) il Decreto interministeriale del 24 aprile 2008 all'art. 9 afferma la potestà delle Regioni di adottare un proprio tariffario per i procedimenti di propria competenza: si tratta di un rinvio di carattere dinamico – alla regolamentazione regionale, cioè ad una fonte del diritto diversa da quella statale; (ii) il rinvio che l'art. 9 del D.I. 24 aprile 2008 effettua alla normativa regionale non è affatto stereotipato, come dimostra l'analoga previsione contenuta nel D.M. 5872017; (iii) il predetto rinvio è coerente con la ripartizione delle competenze, tra Stato e Regioni, in materia di tutela dell'ambiente, (iii) la D.G.R. n. 1113 del 2011 ha semplicemente integrato la D.G.R. n. 1388 del 2006, senza alcuna finalità di innovazione, D.G.R. che è, pure, richiamata specificamente nella determinazione dirigenziale impugnata.

12.2. Rileva l'appellante che la D.G.R. del 2006 disciplinava unicamente il pagamento di un acconto, rinviando il pagamento del saldo alla determinazione delle tariffe da parte dello Stato, e non della Regione. Al momento dell'adozione dei provvedimenti con cui sono state rilasciate le a.i.a. – cioè i D.D. n. 260 e 426 del 2008 – nonché al momento di adozione della determinazione che ha autorizzato in via definitiva la discarica in sottocategoria – con la D.D. n. 381 del 2010 – la D.G.R. n. 1113 del 2011 non era ancora stata adottata, di conseguenza andavano applicate le tariffe previste dal D.I. del 24 aprile 2008, in base a quanto ivi previsto all'art. 5, comma 4. L'inapplicabilità della D.G.R. n. 1113 del 2019 al caso di specie consegue, inoltre, al principio tempus regit actum. Nel caso di specie, dunque, l'unica normativa applicabile, al fine di determinare i costi dell'istruttoria, era quella rinveniente dal D.I. del 24 aprile 2008

12.3. La censura è fondata.

12.3.1. Innanzi tutto occorre rilevare che l'art. 33, comma 3 bis, del D. L.vo 152/2006, inserito nel corpo della norma con il D. L.vo n. 128/2010, ha demandato a un decreto interministeriale la determinazione delle modalità e delle tariffe da applicare in relazione alle istruttorie per il rilascio delle a.i.a. ed ai controlli imposti successivamente, in fase di esercizio. Al comma 3 ter, inoltre, è stato stabilito che “Nelle more del decreto di cui al comma 3-bis, resta fermo quanto stabilito dal decreto 24 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 settembre 2008”.

12.3.2. Il citato comma 3 ter ha in effetti “legificato” il Decreto Interministeriale del 24 aprile 2008, e così facendo ha fatto assurgere al rango di norma primaria la previsione, di cui all'art. 9 del D.I. 24 aprile 2008, che prevede il potere delle Regioni di adeguare e integrare il

tariffario approvato con il medesimo Decreto. Dunque, a partire dalla entrata in vigore dell'art. 33, comma 3 ter, del D.L.vo 152/2006, il potere delle Regioni di adeguare e integrare il tariffario statale, con riferimento alle istruttorie di competenza regionale o provinciale, è stato effettivamente recepito a livello di legislazione nazionale.

12.3.3. Tuttavia, è indubitabile che il D.I. del 24 aprile 2008, nel prevedere, all'art. 5, comma 4, che “In caso di istruttorie avviate e non ancora concluse prima dell'entrata in vigore del presente decreto, ovvero non avviate ma per le quali é stata presentata la relativa documentazione, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le autorità inoltrano al gestore apposita richiesta di integrare, entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta, ai sensi dell'art. 5, comma 13, del decreto legislativo n. 59/05, la domanda con la quietanza di avvenuto pagamento delle tariffe dovute ai sensi dell'art. 2 del presente decreto, sospendendo nelle more il procedimento.”, soggiungendo al comma 5 che “Nel caso in cui il gestore, all'entrata in vigore del presente decreto, abbia già provveduto a erogare alle autorità competenti anticipi sulle tariffe delle istruttorie, le corrispondenti tariffe dovute ai sensi del presente decreto sono ridotte, fino a concorrenza dell'importo delle tariffe medesime, delle somme già corrisposte”, ha imposto, con una norma di valenza chiaramente transitoria, l'applicazione del tariffario nazionale anche a tutte le istruttorie di competenza regionale, o provinciale, non ancora concluse alla data di entrata in vigore di esso Decreto: si tratta, anche in questo caso, di previsione che ha mutuato il rango di norma primaria per effetto della previsione di cui all'art. 33, comma 3 ter, del D. L.vo 152/2006, sopra richiamata.

12.3.3. In particolare, proprio la previsione di cui all'art. 5, comma 5, del D.I. del 24 aprile 2008, richiamando le “tariffe dovute ai sensi del presente decreto” evidenzia che per tutte le istruttorie avviate prima della entrata in vigore di esso decreto, e quindi indipendentemente dalla competenza a rilasciarle, il saldo da corrispondere avrebbe dovuto essere calcolato in base alla “tariffe dovute ai sensi dell'art. 2” del decreto, tariffe che l'art. 2 individuava facendo riferimento, anche nel calcolo, agli allegati I, II e III al Decreto medesimo.

12.3.4. E' quindi chiaro l'intendimento del legislatore che il tariffario approvato e allegato al D.I. del 24 aprile 2008 si applicasse anche per le istruttorie di competenza regionale se avviate, e ancorché non concluse, prima del 23 settembre 2008 (giorno di entrata in vigore del D.I. 24 aprile 2008), indipendentemente dalla approvazione, da parte delle Regioni, del proprio tariffario: ciò, si ripete in forza di una norma di carattere transitorio, a mezzo della quale il legislatore nazionale ha inteso indicare un punto fermo per la quantificazione dei costi di istruttoria relativi alle procedure intraprese prima della entrata in vigore del D.I. 24 aprile 2008, verosimilmente nella consapevolezza che le Regioni avrebbero impiegato del tempo prima di pervenire all'adeguamento del tariffario statale. La successiva approvazione, da parte delle Regioni, dei propri tariffari, in attuazione della previsione di cui all'art. 9 del D.I. 24

aprile 2008, non è quindi idonea, neppure astrattamente, a determinarne l'applicabilità anche alle procedure avviate prima del 24 aprile 2008, seppure di competenza regionale.

12.3.5. Sebbene quanto sopra sia di per sé sufficiente a determinare l'illegittimità della determinazione dirigenziale impugnata, in quanto applicativa della tariffa approvata con la D.G.R. n. 1113 del 2011, occorre anche considerare che nel caso di specie la suddetta D.G.R., del 2011, è stata applicata addirittura in via retroattiva, cioè a una procedura che è stata avviata ma anche conclusa prima della approvazione della D.G.R. n. 1113/2001, la quale non contiene alcuna previsione che consenta di affermarne l'applicabilità ai procedimenti aperti e conclusi prima della sua approvazione. Tale applicabilità retroattiva non potrebbe farsi discendere dalla D.G.R. n. 1388 del 2006, che individuava poche tariffe, peraltro funzionali solo alla determinazione degli acconti.

In ogni caso, l'applicazione retroattiva della D.G.R. n. 1113/2011 deve escludersi per quanto già rilevato al precedente paragrafo, ovvero per la ragione che il legislatore nazionale ha imposto l'applicazione del tariffario nazionale a tutte le procedure avviate prima del 23 settembre 2008, con una norma chiaramente finalizzata ad evitare confusioni sul punto.

12.4. Da quanto esposto discende che il tariffario regionale non avrebbe potuto essere applicato all'istruttoria relative alle a.i.a. rilasciate alla Società appellante, posto che i relativi procedimenti sono stati avviati con istanze presentate il 28 febbraio 2007, cioè prima del 24 aprile 2008.

12.5. La D.D. n. 28 del 4 maggio 2012 deve quindi essere annullata in toto per la ragione sopra indicata, avente carattere assorbente di ogni altra censura, dovendosi constatare che essa ha fatto applicazione del tariffario approvato con la D.G.R. n. 1113/2011, in particolare perché ha posto a carico della Società alcuni costi che, per le discariche, non sembrerebbero previsti dal tariffario di cui al D.I. 24 aprile 2008. Ad esempio: (i) il costo per la verifica del rispetto della disciplina in materia di inquinamento atmosferico: tale costo sarebbe fisso in €. 200,00 secondo il D.I. 24/04/2008, in quanto non si prevedono inquinanti generati dalle discariche, mentre la determinazione impugnata ha addebitato alla appellante €. 4.000,00, sul presupposto che si tratterebbe di attività che produce fino a 10 inquinanti; (ii) il costo per la verifica dell'inquinamento delle acque: secondo il D.M. 24 aprile 2008 non si considera nessun inquinante, derivante dalle discariche, e quindi addebita un costo fisso di 100 euro, mentre la D.G.R. 1113/2011 considera le discariche fonti di fino a 15 inquinanti applicando un costo di 10.000,00 euro; (iii) il D.I. 24 aprile 2008 non prevede tariffe per ripristino ambientale in relazione alle attività di discarica, mentre la D.G.R. n. 1113/2011 prevede una tariffa di 5.600,00 euro. Si tratta di alcuni esempi che dimostrano che la D.D. n. 28 del 4 maggio 2012, impugnata dall'appellante, ha fatto concreta applicazione del tariffario di cui

alla D.G.R. n. 1113/2011, richiamando il D.I. del 24 aprile 2008 nelle parti in cui esso non è stato fatto oggetto di adeguamento.

12.6. La D.D. n. 28/2012 deve pertanto essere annullata, e il calcolo di quanto dovuto dalla appellante per l'istruttoria delle due a.i.a. ad essa rilasciate, n. 250 e 426 del 2008, deve essere rifatto in applicazione del solo tariffario di cui al D.I. 24 aprile 2008.

13. Quanto sopra determina l'infondatezza della eccezione di improcedibilità sollevata dalla Regione con riferimento alla approvazione del nuovo tariffario regionale di cui alla D.G.R. n. 36 del 12 gennaio 2018, che ha annullato e sostituito la D.G.R. n. 1113/2011: infatti, anche a voler ritenere che la D.G.R. n. 36/2018 possa applicarsi retroattivamente, avendo annullato la D.G.R. n. 1113/2011, ciò non cambia il fatto che, comunque, nel caso di specie va applicato il tariffario di cui al D.I. 24 aprile 2008, e sussiste certamente l'interesse dell'appellante a sentir dichiarare l'illegittimità dell'atto impugnato per aver fatto applicazione del tariffario regionale.

14. L'annullamento del D.D. n. 28 del 4 maggio 2012 determina, però, l'improcedibilità dell'appello incidentale spiegato dalla Regione avverso il capo della sentenza che ha accolto il quarto motivo del ricorso originale, accertando che le fonti di emissioni sarebbero quattro e non otto, come anche ammesso dalla Regione, e accertando inoltre che non sarebbe dovuto l'onere per il ripristino ambientale: l'annullamento della D.D. n. 28/2012 determina la necessità di un riesame totale dei costi istruttori da addebitare all'appellante, costi che dovranno essere individuati in applicazione dei criteri e delle tariffe individuate dal D.I. 24 aprile 2008.

15. In conclusione: essendo fondato il primo motivo d'appello, va riformata la appellata sentenza e accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado, assorbito ogni altra censura ivi dedotta; per l'effetto la D.D. n. 28/2012 va annullata, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti, che la Regione adotterà in applicazione del solo D.I. 24 aprile 2008. L'appello incidentale va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, in considerazione del fatto che la appellata sentenza viene riformata in toto, e dunque travolta nella parte oggetto d'appello incidentale.

16. La particolarità e novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appelli, come in epigrafe proposti, così provvede:

- accoglie l'appello principale; per l'effetto, in totale riforma della appellata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado nei sensi di cui in motivazione e annulla la Determinazione Dirigenziale della Regione Puglia n. 28 del 4 maggio 2012, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti, che la Regione adotterà in applicazione del solo D.I. 24 aprile 2008;
- dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, l'appello incidentale della Regione Puglia.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2024, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Tratto da Lexambiente di Dott. Luca Ramacci