



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2*

Prot. n. 11177 0037.11.2023

del 30 maggio 2023

Oggetto: Misure compensative in favore dei Comuni interessati dall'impatto ambientale derivante dalla localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti urbani.

Dipartimento Regionale dell'Energia
e dei Servizi di Pubblica Utilità
Rif. 22332 del 10 maggio 2023

Con la nota in epigrafe viene richiesto allo scrivente Ufficio un parere circa la competenza da attribuire in ordine la quantificazione delle misure di cui all'art.2, comma 1), lettera f), della Legge regionale 8 aprile 2010, n.9 ed alla loro efficacia nel tempo.

Nel dettaglio i quesiti riguardano i seguenti dubbi interpretativi:

1) se alla luce della vigente normativa l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di Pubblica utilità, ed il Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, abbiano competenza o meno circa la quantificazione degli oneri spettanti pro-quota agli enti interessati, oppure, se detta determinazione risulta in capo agli enti locali stessi e/o al gestore dell'impianto sulla base delle quote percentuali determinate dall'Amministrazione regionale con Decreto assessoriale n. 5/2017, in ottemperanza al dettato di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della Legge regionale 8 aprile 2010, n.9;

2) qualora fosse acclarata la competenza, viene richiesto, se le disposizioni di cui al sopracitato D.a. n. 5/2017 producano effetti dalla data della loro emanazione, ovvero, tali effetti, possano farsi risalire ed applicarsi a far data dalla emanazione della sopracitata L.r. n. 9/2010;

3) ed infine qualora gli effetti, e quindi le disposizioni di cui al D.a. n. 5/2017 non possano farsi risalire e/o applicare alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. f) della L.r. n. 9/2010, viene chiesto, in assenza di ulteriori specifiche disposizioni normative sul tema, quali specifici di ripartizione sarebbe legittimo applicare per il periodo 2010-2017.



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2*

Preliminarmente, in relazione a quanto richiesto, non sembra che sull'attribuzione della competenza in capo all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità possano sussistere dubbi.

Le norme contenute nell'art.91, comma 3, della sopracitata L.r. 9/2010 stabiliscono infatti che, fatta salva ogni diversa previsione espressa, con Decreto del Dirigente generale sono adottati tutti i provvedimenti applicativi inerenti alle attribuzioni affidate all'amministrazione regionale in forza della predetta Legge.

Le regole generali sulla determinazione delle misure compensative sono state successivamente stabilite proprio con Decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità 25 gennaio 2017 ed il Dirigente generale, alla luce di quanto sopra esposto non può che essere quello del Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti (cfr. Decreto del Presidente della regione n.9 del 2022 regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n.19. Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n.3).

Relativamente alla questione sulla quantificazione del contributo stesso, si tenga altresì presente che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha attribuito alla misura compensativa la natura di "tributo". (Consiglio di Stato, ordinanza del 24 giugno 2020 con la quale è stato promosso giudizio davanti alla Corte costituzionale risolto con la sentenza n.52 del 12 gennaio 2022), la cui determinazione/quantificazione è quindi necessariamente, per sua natura, un atto di competenza della Pubblica amministrazione la quale può, secondo una sua valutazione gestionale, procedere alla successiva identificazione del soggetto che eroghi materialmente la misura.

Per le stesse giurisdizioni amministrative le misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i comuni ed gli soggetti, pubblici e/o privati interessati, e non possono comunque unilateralmente essere fissate da un singolo ente.

Per quanto riguarda poi la questione sulla possibile retroattività dei provvedimenti riferita alla vigenza del Decreto assessoriale 5/2017, si rappresenta che, in presenza di statuizioni che abbiano la natura di un provvedimento diretto a trovare applicazione ripetuta nel tempo, ed a un numero indeterminato di fattispecie (come nel caso del citato Decreto), la regola generale di irretroattività dei provvedimenti discende dal combinato disposto degli articoli 4 e 11, delle Disposizioni sulla legge in generale contenute nel



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2*

Codice civile (*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo...*) ma anche in dall'art. 2, Legge 7 agosto 1990, n. 241, nella sua ultima versione (in Sicilia Legge Regionale 21 maggio 2019, n. 7), che, fissando termini certi di conclusione del procedimento, presuppone logicamente l'irretroattività degli effetti dell'atto amministrativo, salvo che vi sia una apposita norma che la disponga.

La regola della irretroattività, per dottrina e giurisprudenza, incontra comunque tre fondamentali eccezioni e sono quelle che riguardano gli *atti amministrativi in forza di legge*, i c.d. *atti amministrativi retroattivi di fatto* e quelli invece *retroattivi per scelta discrezionale* dell'amministrazione.

In questi ultimi due casi la scelta di far retroagire gli effetti dell'atto nel tempo deve trovare una giusta, ed equa, motivata ponderazione tra l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa e l'impossibilità di incidere negativamente sulla sfera giuridica dei soggetti privati con atti retroattivi.

La regola generale è quindi quella che il provvedimento amministrativo non è di norma retroattivo e che le eccezioni a tale principio incontrano però dei limiti "naturali" definiti nel tempo da una ormai consolidata giurisprudenza del Consiglio di stato, e che sostanzialmente consistono:

a) nel limite che riguarda l'impossibilità di arrecare danno alle posizioni giuridiche soggettive dei terzi. La retroattività discrezionale può quindi ammettersi solo per gli atti favorevoli alla sfera del destinatario su cui incidono;

b) nel limite che riguarda la preesistenza dei presupposti di fatto e di diritto richiesti per l'emanazione dell'atto fin dalla data a cui si vogliono far risalire gli effetti;

c) nel limite che riguarda il fatto non compiuto, il quale non può considerarsi come avvenuto. Di conseguenza il fatto che invece è stato compiuto resiste alla sua rimozione (e di conseguenza i suoi effetti non sono pertanto eliminabili).

La retroattività viene, inoltre, considerata legittima dalla giurisprudenza in quanto assicuri il soddisfacimento dell'interesse pubblico con riguardo alla data della sua costituzione ma non può mai ammettersi prima del verificarsi dei presupposti di fatto e di diritto che condizionano l'efficacia di quell'atto.



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2**

Tra i limiti di fatto della retroattività, devono infine essere segnalati anche quelli derivanti dal necessario coordinamento con le previsioni di bilancio e con le norme di finanza pubblica (Consiglio di stato, VI, 11 ottobre 2007, n. 5346) e ciò nella considerazione che, in mancanza di apposite previsioni normative, verrebbero a crearsi gravi problemi di copertura di bilancio della spesa e della sua esatta imputazione (il c.d. debito fuori bilancio).

Relativamente alla quest'ultima presunta illegittimità di oneri stabiliti con efficacia retroattiva recentemente si è espresso il T.A.R. del Lazio che con con più pronunce ha rilevato (cfr. a titolo di esempio, T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, sentenza, 27/03/2020, n. 3669) *“che nel sistema del ciclo dei rifiuti il Comune è un utente del servizio di trattamento dei rifiuti e per questo è tenuto a corrispondere un prezzo. E a tal proposito l'art. 238 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, definisce la tariffa per la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti come "corrispettivo" dovuto da chiunque produca rifiuti urbani, che come tale deve coprire i costi del servizio stesso nell'ottica economico-commerciale. La caratteristica della tariffa quale corrispettivo, quindi, fa sì che la stessa debba essere aggiornata sulla base degli aumenti del costo della vita e di tutti gli altri fattori economici che incidono proprio sul prezzo. Pertanto non assume rilevanza, nella specie, che l'aumento tariffario sia intervenuto dopo un certo tempo in quanto i costi per lo smaltimento dei rifiuti devono in ogni caso gravare sul soggetto che fruisce del servizio secondo il principio di matrice comunitaria "chi inquina paga", applicabile anche in tema di istituzione di tributi ambientali, come quello in argomento.*

La questione posta nella specie riguarda la doglianza di maggiori oneri da sostenere con la formazione di debiti fuori bilancio dovuta a corrispettivi relativi ad esercizi finanziari ormai chiusi.

L'adeguamento tariffario intervenuto costituisce nella sostanza una integrazione del pagamento già effettuato da parte dei Comuni utenti al gestore dell'impianto e ciò nell'ottica che tale pagamento corrisponde al prezzo di un servizio di durata, come tale necessariamente soggetto all'adeguamento in relazione all'aumento dei costi, dovendo garantire la copertura dei relativi costi del servizio stesso”.

Nelle considerazioni sopra esposte il parere dello scrivente Ufficio in relazione ai quesiti posti.



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2*

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio.

*Il Funzionario
Pontillo
(Firmato)*

*Il Dirigente
Guida
(Firmato)*

*L'Avvocato Generale
Bologna
(Firmato)*

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Collaborazione e di Coordinamento 2

Prot. n. 0015843

del 31 luglio 2023

Oggetto: Misure compensative in favore dei Comuni interessati dall'impatto ambientale derivante dalla localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti urbani.

Dipartimento Regionale dell'acqua
e dei rifiuti
Rif. nota n.22332 del 10/05/2023

Con la nota in epigrafe era stato richiesto allo scrivente ufficio parere relativo alla questione in oggetto. Lo stesso reso con l'allegata nota n.11177 del 30 maggio 2023, per mero errore materiale, è stato inoltrato al Dipartimento energia e pertanto si trasmette all'esatto indirizzo del richiedente.

Il Dirigente
Pio Guida

PIO 2023.07.3
GUIDA 1 13:45:07
+02'00'