**Cons. di Stato, Sez. VI n. 993 del 19/02/2013 - Pres. Volpe - Est. Pannone - Ric. H. srl c. Provincia autonoma di Bolzano**

**Rifiuti** - Limiti al principio di autosufficienza e prossimità

*Ex art. 182-bis del T.U.A. va esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell’autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti “speciali” non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell’impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti.*

FATTO e DIRITTO
L’assessore per la tutela dell’ambiente e del lavoro della Provincia di Bolzano, con decreto n. 249/29.4 in data 11 marzo 1994, rilasciava alla ditta H. s.r.l. di Bolzano autorizzazione per la termodistruzione di determinate tipologie di rifiuti, ivi elencate, da effettuarsi nel proprio impianto mobile presso la discarica sita nel Comune di Vadena.
Nelle prescrizioni finali del provvedimento autorizzatorio, veniva espressamente richiamata la circostanza che con delibera della Giunta provinciale n. 1307/91 del 18 marzo 1991 era stato vietato, “in assenza di specifiche autorizzazioni da rilasciare a seguito di formali accordi con altre regioni o province, il conferimento e il trattamento di rifiuti di qualsiasi genere provenienti da territori extraprovinciali, all’interno del territorio della provincia di Bolzano”.
Con nota in data 17 giugno 1999 la società H. s.r.l. chiedeva alla Provincia autonoma di Bolzano l’autorizzazione all’importazione di rifiuti speciali da altre province.
La domanda veniva respinta con nota n. 62.07/3192 in data 6 luglio 1999, dell’Assessore provinciale per la natura e l’ambiente, urbanistica, acque pubbliche ed energia.
Nel provvedimento di diniego veniva richiamata la delibera della Giunta provinciale n. 1307/91 del 18 marzo 1991 che vieta l’importazione ed il deposito di rifiuti di ogni specie che vengono prodotti fuori provincia e veniva precisato che dall’epoca di adozione di detta delibera non erano state concesse particolari autorizzazioni sulla base di formali accordi tra la Provincia di Bolzano e le altre regioni e province e che a questo non sussisteva alcun interesse.
Le società ricorrenti hanno chiesto l’annullamento:
1) del provvedimento 06.07.1999 prot. n. 62.07./3192 a firma dell’Assessore per la Natura e l’Ambiente della Provincia autonoma di Bolzano, con il quale è stata rigettata l’istanza della ditta H. diretta ad ottenere l’autorizzazione all’importazione di rifiuti speciali provenienti da territori extraprovinciali, e della richiamata 2) deliberazione della Giunta provinciale n. 1307/91 in data 18.03.1991 con la quale è stato deliberato di vietare in assenza di specifiche autorizzazioni il conferimento e lo stoccaggio di rifiuti, di qualsiasi genere, provenienti da territorio extraprovinciale, nonché del presupposto 3) Programma gestione rifiuti speciali della Provincia autonoma di Bolzano approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1914 in data 06.05.1996, per la parte in cui impone un divieto assoluto allo smaltimento di rifiuti provenienti dall’esterno, nonché, per quanto occorrer possa, della 4) deliberazione della Giunta provinciale n. 679 in data 1.3.1999, con la quale è stato modificato il Programma gestione rifiuti speciale della Provincia autonoma di Bolzano e della 5) deliberazione della Giunta provinciale n. 1027 in data 22.03.1999 con la quale è stato deliberato di correggere il 1° preambolo della deliberazione n. 679 in data 1.3.1999, nonché, per quanto occorrer possa, della 6) deliberazione della Giunta provinciale n. 6081 in data 08.11.1993 con la quale è stato approvato il piano di gestione dei rifiuti 2000 e della 7) deliberazione della Giunta provinciale n. 285 in data 01.02.1999 con la quale è stata approvata l’integrazione al Piano gestione rifiuti 2000 – aggiornamento del Piano di gestione rifiuti della Provincia autonoma di Bolzano, nonché di ogni ulteriore atto antecedente, infraprocedimentale, conseguente ed esecutivo.
Avverso i predetti provvedimenti venivano dedotti i seguenti motivi:
a) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e seguenti del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e degli artt. 1 e seguenti della L. 9 novembre 1988, n. 475, così come sostituiti dagli artt. 1 e seguenti del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e degli artt. 1 e seguenti del D.M. 22 ottobre 1988, n. 457, nonché dei principi fondamentali della legislazione statale di settore e dell’art. 23 bis della legge della Provincia di Bolzano 6 settembre 1973, n. 61, così come introdotto dall’art. 9 della L.P. 13 febbraio 1997, n. 3, per aver l’Amministrazione provinciale di Bolzano, attraverso l’imposizione di un divieto assoluto di smaltimento di rifiuti di qualsiasi genere provenienti da territori extraprovinciali, inteso vietare ciò che lo Stato promuove; eccesso di potere per motivazione travisata ed erronea e per disparità di trattamento; illegittimità costituzionale della normativa provinciale di riferimento in relazione agli artt. 3, 41, 116 e 117 della Costituzione;
b) violazione degli artt. 3, 5, 41, 116, 117 e 120 Cost. e degli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano, nonché contrarietà con gli interessi nazionali per essersi l’Amministrazione provinciale, attraverso l’emanazione degli impugnati provvedimenti, arrogata una potestà normativa che non le appartiene, che esula dalla propria potestà normativa, sia esclusiva che concorrente ed integrativa, e che contrasta con la normativa nazionale di settore; straripamento di potere; illegittimità costituzionale;
c) violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e seguenti del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in relazione agli artt. 41, 120 e 3 Cost., per aver l’Amministrazione provinciale, attraverso la censurata “chiusura” del proprio territorio alla circolazione di tutti i rifiuti (senza, peraltro, operare alcuna distinzione in relazione alla specificità degli stessi) di provenienza extraprovinciale, leso la libertà di iniziativa economica, costituzionalmente garantita, degli smaltitori di rifiuti altoatesini; eccesso di potere per disparità di trattamento;
d) violazione e falsa applicazione del diritto comunitario: artt. 30, 36, 59 e 60 del Trattato CEE, nonché del regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 259/93/CEE; violazione del principio di libera circolazione delle merci e del principio di libera prestazione dei servizi; violazione del principio di proporzionalità.
Innanzitutto le ricorrenti, premessa la distinzione tra rifiuti urbani e speciali e, in relazione a questi ultimi, tra pericolosi e non pericolosi, ritenevano che, ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (il così detto decreto Ronchi), il principio dell’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti fosse applicabile solamente a quelli urbani non pericolosi e non a quelli speciali o pericolosi in genere.
Questi ultimi (speciali) avrebbero dovuto essere eliminati “negli impianti appropriati più vicini” utilizzando “i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un altro grado di protezione dell’ambiente e della salute pubblica”, ai sensi dell’art. 5, comma terzo, lett. b) e c), del citato d.lgs. n. 22/1997.
Il legislatore nazionale non ha emanato una normativa che consente il divieto di circolazione dei rifiuti al di fuori delle singole regioni o province, risultando tale divieto, quale appunto quello di cui agli atti impugnati, in contrasto al principio fondamentale ravvisabile “nell’efficace smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio nazionale a garanzia della tutela dell’ambiente e della salute pubblica”, che costituisce la diretta conseguenza di un altro principio fondamentale, quello di “solidarietà nazionale”.
Il giudice di primo grado ha accolto l’eccezione della Provincia di difetto di interesse per la società H. s.n.c., per non avere richiesto (e quindi per non essere destinataria del provvedimento impugnato), al contrario della società H. s.r.l., l’autorizzazione il cui diniego ha provocato la presente controversia.
Il Tribunale adito ha poi rigettato nel merito il ricorso senza esaminare l’eccezione di tardività del medesimo.
Le società hanno proposto ricorso in appello reiterando, tra l’altro, le censure proposte in primo grado.
La Provincia autonoma di Bolzano, con memoria depositata in data 13 aprile 2012, ha dedotto il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso e, in via subordinata, la sua infondatezza.
All’udienza del 15 maggio 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
L’eccezione di improcedibilità del ricorso, formulata in ragione delle circostanze che i provvedimenti impugnati esauriscono i loro effetti al 31 dicembre 1999 e che non è stata presentata richiesta di risarcimento, è priva di pregio.
La limitata durata temporale non esclude l’interesse a conseguire l’accertamento dell’illegittimità dell’esercizio del potere anche perché, ai sensi dell’art. 30, comma 5, del c.p.a., la domanda risarcitoria può essere formulata sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza; con la conseguenza che parte ricorrente è ancora nei termini per proporre la domanda.
La sentenza impugnata merita conferma nella parte in cui ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva della società H. s.n.c. perché agli atti del giudizio non v’è prova che la predetta società abbia formulato la richiesta e che il provvedimento di rigetto sia stato emanato anche nei suoi confronti.
Per il resto il ricorso in appello è fondato.
La Corte costituzionale, investita del giudizio sulla legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti) e delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (articolo 29) e 28 novembre 1988, n. 65 (articolo 16, comma 4), aventi ad oggetto norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi, le ha dichiarate illegittime, rispettivamente, con le sentenze 14 luglio 2000, n. 281 e 19 ottobre 2001, n. 335.
La Corte ha osservato che tali norme, che sostanzialmente disponevano il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale ascrivibili alla categoria dei “rifiuti speciali non tossici e non nocivi”, andavano valutate alla luce del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, che disciplina la “gestione dei rifiuti” mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione.
La Corte ha rilevato come la propria giurisprudenza fosse pervenuta ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.
Il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale era pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilabili (sentenza n. 196 del 1998); il principio dell’autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non potevano valere per quelli “pericolosi”, i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati.
Il criterio del luogo d’origine, valutato insieme con l’assenza di elementi di pericolosità, è stato seguito nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali “l’ambito territoriale ottimale per lo smaltimento” è considerato “logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione”, stabilendo infatti l’art. 23 del decreto legislativo n. 22/1997 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l’autosufficienza dello smaltimento.
Invece, il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto “pericolosi”, giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria, alla luce del principio desumibile dall’art. 5, comma 3, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 22/1997, l’esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento.
I rifiuti “speciali”, secondo la classificazione dell’art. 7 del citato decreto legislativo n. 22/1997, costituiscono una variegata tipologia, comprensiva di numerose categorie, alcune delle quali anche pericolose, delle quali non è agevole determinare preventivamente il luogo d’origine, né la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire.
Anche per i rifiuti “speciali”, al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale non predetermina un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l’obiettivo specifico dell’autosufficienza nello smaltimento, fissato in modo espresso dall’art. 5, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 22/1997 per i soli rifiuti urbani non pericolosi.
In questa ottica appare quindi incongruo il divieto di conferimento nelle discariche regionali di rifiuti speciali provenienti da altre regioni, in quanto tale divieto, non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti “in uno degli impianti appropriati più vicini” [art. 5, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 22 del 1997], ma introduce addirittura, in contrasto con l’art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale.
Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un “prodotto”, in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci.
Va quindi esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell’autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti “speciali” non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell’impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell’art. 22, comma 3, lettera c), del citato decreto legislativo n. 22 del 1997.
Né alla fattispecie risulta applicabile l’art. 23-bis (Smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale) della legge della Provincia di Bolzano 6 settembre 1973, n. 61, inserito dall'art. 9 della L.P. 13 febbraio 1997, n. 3, in quanto riguarda i rifiuti prodotti nel territorio della provincia di Bolzano, la cui raccolta e smaltimento compete ai soli comuni e altri enti pubblici.
Alla luce dei principi espressi nelle pronunce della Corte costituzionale, richiamati nei motivi di ricorso, il ricorso in appello, quindi, merita parziale accoglimento con conseguente annullamento del provvedimento 06.07.1999 prot. n. 62.07./3192 e degli altri atti impugnati, limitatamente all’interesse della ricorrente.
Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.