



Il Presidente della Repubblica

- VISTO** il Testo Unico delle leggi del Consiglio di Stato approvato con R.D. 26.6.1924, n. 1024;
- VISTO** il regolamento per l'esecuzione delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con il R.D. 21.4.1942, n. 444;
- VISTO** il D.P.R. 24.11.1971, n. 1199;
- VISTA** la legge 7.8.1990 n. 241;
- VISTO** il D.L.vo 3.2.1993, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni;
- VISTA** la legge 14.1.1994, n. 297 e successive modificazioni;
- VISTO** l'art. 17, comma 25, lett. B della legge 15 marzo 1997, n. 127;
- VISTO** i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica proposti da D&D s.n.c. di D'Agnesse Andrea & C s.a.s. contro la Provincia di Pisa per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 1524 del 23.9.1998 e della determinazione dirigenziale n. 481 in data 9.3.2001 nella parte in cui la Provincia ha imposto alla D&D di limitare l'esercizio del proprio impianto di selezione e stoccaggio di rifiuti speciali ai rifiuti provenienti dal territorio provinciale, riconducibile all'ATO 3;
- UDITO** il parere n. 200502398-200303945, pronunciato dal Consiglio di Stato nell'Adunanza 22 ottobre 2008 della Sezione Seconda, il cui testo è allegato al presente decreto e le cui considerazioni si intendono integralmente riportate;
- SULLA PROPOSTA** del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

DECRETA

I ricorsi straordinari come sopra prodotti dalla D&D s.n.c. di D'Agnesse Andrea & C s.a.s. contro la Provincia di Pisa sono accolti.

IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E
DELLA TUTELA DEL TERRITORIO
E DEL MARE

ROMA Addì 23 6 10. 2009

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Giorgio Napolitano



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione

SECONDA 22 ottobre 2008

N. Sezione 200502398 – 200303945

La Sezione

OGGETTO:

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO – Ricorsi straordinari al Capo dello Stato proposti dalla D & D s.n.c. di D'Agnesse Andrea & C. s.a.s. (già D & D di D'Agnesse Giovanni & C. s.n.c.), in persona del legale rappresentante pro tempore, sig. Andrea D'Agnesse, rappresentata e difesa dall'avv.to Giuseppe Morbidelli ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Firenze, via A. La Marmora n. 14, conto la Provincia di Pisa per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 1524, del 23.09.98 e della determinazione dirigenziale n. 481, del 09.03.2001 nella parte in cui la Provincia di Pisa ha imposto alla D & D di limitare l'esercizio del proprio impianto di selezione e stoccaggio di rifiuti speciali ai rifiuti provenienti dal territorio provinciale, riconducibile all'ATO n. 3.

Viste le relazioni entrambe in data 28.07.2003 con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Direz.ne per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario in oggetto;

d.t.m.

PREMESSO:

Con un primo ricorso (R.G. 3945/03) notificato il 21 gennaio 1999 ma trasmesso dal Ministero soltanto nel settembre 2003, cioè dopo OLTRE QUATTRO ANNI, la Società D & D s.n.c. di D'Agnesse Giovanni & C., in persona del legale rappresentante pro-tempore Gemma Macchi ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il provvedimento 23.09.1998, n. 1524, del Dirigente del Settore Pianificazione del Territorio della Provincia di Pisa, recante diffida alla ricorrente a cessare il conferimento presso la propria discarica di rifiuti prodotti fuori dal territorio provinciale e a conferire i rifiuti al centro di stoccaggio provvisorio di La polla s.r.l., nonché di ogni altro presupposto conseguente o comunque connesso, fra cui, ove necessario, il Piano provinciale di smaltimento rifiuti approvato con delibera CRT 8.3.1988, n. 86.

La ricorrente, premesso di svolgere sin dal 1994, attività di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali nell'impianto di sua proprietà sito in Loc. Palmerino nel Comune di Cascina, a ciò autorizzata con decreto in data 09.06.1994, n. 1966, della Provincia di Pisa, per lo stoccaggio e la selezione dei residui della lavorazione del legno e di metalli ferrosi, autorizzazione estesa successivamente ad altre lavorazioni, ricorda quanto segue.

Con la determinazione n. 1524/1998 qui impugnata, la Provincia di Pisa, premesso che la Società D. & D. avrebbe *“utilizzato, al contrario di quanto autorizzato, quasi esclusivamente la discarica controllata di Gello di Pontedera, gestita dalla Ecofor s.p.a., per lo smaltimento dei rifiuti movimentati nel proprio impianto, compresi quelli di provenienza extra-provinciale”*, ha diffidato la predetta Società a cessare *“il conferimento dei rifiuti prodotti fuori dal territorio provinciale presso la discarica controllata della Ecofar s.p.a. sita in loc. Gello di Pontedera”*.

Ciò premesso avverso la predetta determinazione la ricorrente propone i seguenti motivi:

1. Violazione art. 41 Cost. – Violazione art. 6 D.P.R. 10.09.1982, n. 915 – Violazione L. Reg. Toscana 13.11.1984, n. 65 – Violazione delibera CRT 08.03.1988, n. 86 – Carenza di potere – Eccesso di potere per carenza di presupposti, illogicità e irrazionalità manifesta.

Sostiene, in particolare, la ricorrente, che il piano di smaltimento dei rifiuti della Provincia di Pisa, approvato con delibera consiliare regionale n. 86/1988, non prescrive in nessuna sua parte il principio di autarchia, peraltro irreperibile anche nelle norme primarie rubricate. Neppure il principio di limitazione territoriale dello smaltimento dei rifiuti speciali è ricavabile dalla L. Reg. Toscana n. 65/1984.

D'altra parte, continua la ricorrente, la suddivisione del territorio in bacini di utenza, prevista dal D.L. n. 361/1987, riguarda solo i rifiuti solido urbani e non anche i rifiuti speciali. Ciò trova conferma anche nel D.M. 28.12.1987, n. 559.

Il principio di non territorialità dello stoccaggio dei rifiuti trova conferma, poi, nel successivo art. 23 del decreto Ronchi (D.lgs. n. 22/1997), che prevede gli A.T.O. (ambiti territoriali ottimali) solo per i rifiuti urbani e non anche per quelli speciali, in base ad un principio di diversificazione per tipologia di rifiuti, che trova giustificazione fatto che i rifiuti speciali, a differenza di quelli urbani, sono smaltiti a cura e spese del produttore. Ciò trova conferma anche nel piano regionale di organizzazione per lo smaltimento, che ha previsto tre distinte parti tematiche.

2. Eccesso di potere per carenza di potere, difetto di istruttoria, travisamento, illogicità ed irrazionalità manifesta.

Per quanto riguarda il conferimento dei rifiuti presso la discarica gestita dalla Società Ecofar s.p.a. in luogo di quella gestita da La polla s.r.l., osserva la ricorrente che la disposizione circa la destinazione finale dei rifiuti è contenuta, non già in tutti i decreti autorizzativi, ma solo nel decreto 13.05.1995, n. 1884, mentre solo il decreto 13.05.1995, n. 1884, dispone la destinazione al centro di stoccaggio della ditta Lapolla Vittorio, essendo tale prescrizione assente in tutte le altre autorizzazioni provinciali.

In ogni caso, il suddetto obbligo riguarderebbe solo i rifiuti fatti oggetto di tale autorizzazione, che rappresentano solo una minima parte dei rifiuti trattati.

Con un secondo ricorso (R.G. 2398/2005), notificato il 13.07.2001 ma trasmesso a questo Consiglio solo nel settembre 2003, la medesima Società ha chiesto l'annullamento della determinazione dirigenziale della Provincia di Pisa n. 481 del 09.03.2001 nella parte in cui ha imposto alla D. & D. s.a.s. di limitare

l'esercizio del proprio impianto di selezione e stoccaggio rifiuti speciali ai rifiuti provenienti dal territorio provinciale, riconducibile all'A.T.O. n. 3, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, e, in particolare del nuovo piano di gestione rifiuti della Provincia di Pisa, approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 36 del 25.02.2000.

In particolare, la ricorrente ripropone le stesse tematiche sollevate con il primo ricorso deducendo.

3. Violazione art. 41 Cost. – Violazione artt. 22 e 23 D.lgs. 05.02.1997 n. 22 – Violazione art. 9, 11, 23 L.Reg. Toscana 18.05.1998 n. 25 – Violazione delibera C.R.T. 07.04.1998 n. 88 – Violazione delibera C.P. di Pisa 25.02.2000 n. 36 Carenza di potere – Eccesso di potere per carenza di presupposti, illogicità ed irrazionalità manifesta, difetto di motivazione.

In particolare, la ricorrente rileva che il nuovo Piano provinciale di gestione dei rifiuti – I° stralcio relativo ai rifiuti urbani – della Provincia di Pisa, approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 36/2000, non solo, al pari del precedente, non contiene alcun divieto di conferire alle discariche ubicate nella Provincia di Pisa rifiuti speciali provenienti da "*fuori ambito*", ma, al contrario, consente espressamente l'introduzione nell'A.T.O. n. 3 di rifiuti, sia speciali che urbani, di provenienza extraprovinciale.

Le previsioni di piano provinciale sono, d'altronde, conformi alle previsioni del D.lgs. 22/97 il quale ha inteso regolare lo smaltimento dei rifiuti in modo da realizzare l'autosufficienza a livello provinciale, ma solo ed esclusivamente per smaltimento dei rifiuti urbani e non già di quelli speciali. Così facendo il legislatore ha voluto diversificare lo smaltimento delle due categorie di rifiuti ed ha implicitamente escluso che, con riguardo ai rifiuti speciali, possa disporsi uno smaltimento su base provinciale.

La distinzione fra le due categorie di rifiuti (urbani e speciali) dal punto di vista dello smaltimento trova ancora conferma, nel piano regionale di organizzazione del servizio di smaltimento rifiuti, che riferisce gli ATO ai soli rifiuti urbani, così come previsto anche dalla L.R. Toscana n. 25/1998.

L'illegittimità del provvedimento impugnato traspare, infine, anche dal parere dell'Autorità per la concorrenza del 19.11.1999, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 281/2000 e da quella del TAR Lazio n. 1148/2001.

La provincia di Pisa ha controdedotto ai ricorsi assumendo, in sintesi, che i provvedimenti impugnati rispondano al generale potere di pianificazione riguardante tutti i tipi di rifiuti.

Con parere interlocutorio reso nell'adunanza del 22 giugno 2005 la Sezione ha disposto la riunione dei due ricorsi nonché precisi ed articolati adempimenti istruttori, richiedendo, tra l'altro, domande di incremento dei quantitativi autorizzati, precedenti provvedimenti interdittivi, planimetrie dei siti di stoccaggio, ecc.

CONSIDERATO:

Preliminarmente, deve ribadirsi la riunione dei due ricorsi e prendersi atto che le richieste istruttorie formulate dalla Sezione non risultano essere state adempiute e pertanto la Sezione si pronuncerà nel merito del ricorso allo stato degli atti, dando per provate le circostanze in punto di fatto esposte nei ricorsi, ai sensi dell'art. 116 c.p.c..

Come già esposto in premessa, oggetto dei due ricorsi sono i due provvedimenti rispettivamente del 1998 e del 2001, di oggetto diverso (diffida e proroga di autorizzazione) ma di contenuto sostanzialmente analogo, trattandosi del divieto e della prescrizione alla società ricorrente di provvedere alla selezione ed allo stoccaggio di rifiuti speciali provenienti esclusivamente dal territorio provinciale identificato con l'ATO n. 3.

La società contesta tale limitazione territoriale sotto vari profili di violazione di legge statale e regionale ed eccesso di potere.

Il ricorso è fondato, in nessuna norma di legge statale o regionale essendo contenuto il principio di territorialità nello smaltimento dei rifiuti speciali non tossici né nocivi posto dalla provincia di Pisa a fondamento delle proprie determinazioni interdittive e precettive qui impuginate.

Sul piano normativo. È da ricordare che il D.Lgs. 5-2-1997, n. 22, di attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui

Ha ricordato la Corte che i rifiuti "speciali", secondo la classificazione dell'art. 7 del medesimo decreto n. 22, costituiscono una variegata tipologia la quale, a prescindere da eventuali caratteristiche di pericolosità, ricomprende ben dieci categorie di rifiuti di diversa origine, la cui produzione è generalmente connessa ad attività lavorative di tipo agricolo, edilizio, industriale, artigianale, commerciale, ecc.. La localizzazione dei centri di produzione di tale rifiuti non è perciò distribuita in modo omogeneo sul territorio e comunque non è facilmente predeterminabile, così come non è facilmente prevedibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire. La Corte ha, poi, considerato, in relazione a questa tipologia di rifiuti che presentano caratteristiche così diverse tra di loro, la necessità che siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati o addirittura, per qualcuna delle categorie indicate, come ad esempio i rifiuti sanitari o i veicoli a motore, impianti "specializzati", secondo quanto appunto prevede l'art. 5, comma 3, lettera b), del decreto n. 22 del 1997, confermativo, sul punto, del previgente d.P.R. n. 915 del 1982.

Risulta dunque evidente la ragione per cui 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 n. 22 per i soli rifiuti urbani non pericolosi.

Sulla scorta di tali considerazioni la Corte ha ritenuto 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 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 (cfr. sentenze n. 207 del 2001, n. 362 del 1998 e n. 264 del 1996).

Aggiunge la Corte che "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” (C. Cost., 19 ottobre 2001 , n. 335) , ricordando altresì che in questo senso la Corte di giustizia delle Comunità europee ha statuito, a proposito di certi rifiuti speciali non pericolosi, che l'art. 34 del Trattato CE (ora art. 29 CE) si oppone ad un sistema di raccolta e di presa in carico che costituisca, di fatto o di diritto, un ostacolo all'esportazione; "tale ostacolo non può essere giustificato alla luce dell'art. 36 del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE], o mediante il richiamo a finalità di tutela dell'ambiente (...), in mancanza di qualsiasi indizio di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali, o per la preservazione delle specie vegetali, ovvero di pericolo per l'ambiente" (Corte di giustizia, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98).

E' stata pertanto esclusa da parte del Giudice delle Leggi la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell'autosufficienza locale nello smaltimento "e va invece applicato -come questa Corte ebbe modo di affermare nella ricordata decisione n. 281 del 2000 a proposito dei rifiuti "pericolosi"- 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 n. 22 del 1997, (Corte costituzionale, 19 ottobre 2001, n. 335).

Sulla scorta dei ricordati principi va quindi condiviso l'orientamento espresso dal Giudice amministrativo, in sentenza resa inter partes ed avente un provvedimento di oggetto diverso da quelli impugnati ma fondato sugli stessi presupposti. Proprio con riguardo alle previsioni dell'articolo 22, comma 3, lett. c), che fissa l'obiettivo di *“assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti “*, si è infatti osservato, che *“il criterio della prossimità del luogo di smaltimento rispetto al luogo di produzione del rifiuto speciale non ha, nell'attuale sistema, valenza di norma tassativa bensì di indirizzo e che essa per esplicare la prima valenza avrebbe dovuto essere recepita dalla pianificazione regionale* Il contestato divieto non trova riscontro in altra disposizione nel

cennato decreto legislativo né peraltro nella normazione europea di cui alla direttiva 91/156 ed al Regolamento 259/93, circostanza questa inoltre già evidenziata dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, I ter, n. 1148/2001), ma soprattutto esso non vede alcun supporto, con riferimento alla fattispecie in esame, nel quadro normativo costituito dalle prescrizioni del nuovo Piano provinciale di Pisa approvato con delib. n. 53 del 26.3.1999 al quale del resto non si trova riferimento alcuno nelle premesse della determinazione impugnata - così come non se ne trovano nelle premesse dei due provvedimenti qui impugnati (n.d.r.); In particolare circa il piano provinciale, non pone il divieto de quo il punto 6, regolante il flussi interprovinciali, il quale si limita al contrario a dichiarare possibili “i flussi di rifiuti interprovinciali”, affidando comunque tali possibilità espressamente alle potenzialità dei singoli impianti, verifica questa parimenti assente nelle valutazioni poste a base del contestato provvedimento.” (TAR Toscana, sent. n. 2152 del 2001, resa inter partes).

Le acquisizioni interpretative sopra ricordate non trovano smentita in alcuna delle disposizioni delle leggi regionali Toscana 12-1-1995, n. 4, e 18 maggio 1998, n. 25, razione temporis regolanti le fattispecie provvedimentali in esame. Né nella legge regionale del 1995, la quale, dettando norme per lo smaltimento dei rifiuti, agli articoli 5 e 7 individua i contenuti dei piani regionali e provinciali per la gestione dei rifiuti, affidando ai secondi, tra l’altro il compito di provvedere alla “ determinazione delle caratteristiche e delle quantità dei rifiuti non tossici e nocivi “, nonché alla “ determinazione dei bacini ottimali di smaltimento, in relazione alle tipologie ed alle quantità di rifiuti prodotti, all’economia dei trasporti e alle soluzioni tecniche adottate “ ma senza fissare alcun criterio di esclusività territoriale. Né nella legge regionale del 1998, la quale, nell’affidare ai piani regionali (art. 1, comma 1, lett. f) la individuazione della tipologia e del complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti speciali anche pericolosi da realizzare nella regione “ *tali da assicurare lo smaltimento dei medesimi in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione dei rifiuti* “ fissa un principio di organizzazione anzitutto tendenziale “al fine di favorire”) ma soprattutto rimesso

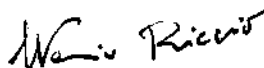
alla pianificazione di livello regionale e non provinciale, come invece assume la provincia di Pisa.

P.Q.M.

la Sezione esprime il parere che i ricorsi riuniti in oggetto vadano entrambi accolti e per l'effetto vadano annullati i provvedimenti impugnati.

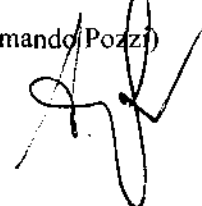
IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

(Stenio Riccio)



L'ESTENSORE

(Armando Pozzi)



IL SEGRETARIO D'ADUNANZA

(Roberto Craca)

