



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 2051 del 2003, proposto da:
Montello S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Fabio Bifulco e Giuseppe Calvi,
con domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, via Medici, 15

contro

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Viviana Fidani, domiciliata in
Milano, via Pola, 14;
Provincia di Bergamo, non costituita in giudizio

per l'annullamento

della delibera della Giunta Regionale 16 aprile 2003, n. VII/12764, recante norme
tecniche da osservarsi nell'attività di smaltimento e recupero rifiuti,
nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi, ivi
compresa la nota della Provincia di Bergamo prot. 70881/IC del 12 giugno 2003,
atti impugnati con il ricorso introduttivo;

della D.G.R. Lombardia 9 maggio 2003, n. VII/12920, nella parte in cui richiama reiteratamente la delibera della Giunta Regionale 16 aprile 2003 n. VII/12764, atto impugnato con ricorso per motivi aggiunti; nonché per la condanna al risarcimento di tutti i danni patiti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2012 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato in data 16 luglio 2003 la società Montello S.p.A. impugnava la delibera con cui la Giunta regionale della Lombardia aveva determinato le norme tecniche da osservarsi nell'attività di smaltimento e recupero rifiuti, con riferimento, da un lato, alla previsione relativa alle fasi di lavorazione/produzione del compost con “sistemi chiusi”, dall'altro, alla disposizione con cui era stato imposto, per il “compost fresco” prodotto presso gli impianti di recupero della Lombardia, il rispetto di un ulteriore requisito, costituito da un I.R.D. (indice respirometrico dinamico) inferiore a mille unità.

Contestava altresì, la ricorrente, la norma tecnica di cui all'impugnata delibera in relazione al fatto che aveva prescritto che solo il compost che fosse stato rispettoso del predetto ulteriore parametro (I.R.D. inferiore a mille unità) sarebbe stato “liberamente commerciabile”.

Montello S.p.A. deduceva, a sostegno del suo ricorso, cinque motivi di illegittimità del provvedimento impugnato.

Innanzitutto, la regione Lombardia non avrebbe avuto competenza né in materia di norme tecniche per la gestione dei rifiuti né in materia di “condizioni di utilizzo del prodotto ottenuto mediante compostaggio”, essendo tale competenza, a dire della ricorrente, riservata allo Stato dall’art. 18 del d.lgs. 22/97, norma all’epoca dei fatti vigente.

Con il secondo motivo di ricorso Montello S.p.A. deduceva un eccesso di potere derivante dalla immediata applicabilità delle norme tecniche regionali anche nei confronti dei soggetti che già esercitavano un’attività di smaltimento e recupero di rifiuti in forza di autorizzazione regolarmente rilasciata.

Con il terzo motivo, poi, la ricorrente censurava l’illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui, prescrivendo che solo il compost che fosse stato rispettoso del nuovo parametro introdotto (I.R.D. inferiore a mille unità) sarebbe stato “liberamente commerciabile”, avrebbe introdotto un’evidente disparità di trattamento a sfavore del compost prodotto in Lombardia, senza che una simile limitazione avesse trovato ragione in motivi di tutela dell’ambiente, o comunque di pubblico interesse.

Con il quarto motivo di ricorso, invece, Montello S.p.A. rilevava la contraddittorietà tra il rinnovo in suo favore dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di smaltimento e recupero dei rifiuti e la successiva introduzione (dopo soli quattro mesi) di norme tecniche che avrebbero costretto, se rigorosamente applicate, la ricorrente stessa ad un significativo esborso di denaro al fine di rientrare nei nuovi parametri imposti.

Con l’ultimo motivo di ricorso, infine, la società in questione contestava la legittimità del provvedimento impugnato in quanto avrebbe determinato una limitazione alla libera circolazione delle merci, in spregio sia della normativa comunitaria che di quella costituzionale interna. La ricorrente chiedeva altresì il risarcimento dei danni provocati dalla condotta dell’amministrazione convenuta.

Si costituiva la regione Lombardia, che resisteva al ricorso, e il Consiglio di Stato, in parziale riforma della decisione di rigetto di questa Sezione, concedeva la cautela richiesta, sospendendo l'efficacia del provvedimento impugnato con esclusione della prescrizione concernente la presentazione del progetto di risanamento.

Successivamente, con motivi aggiunti, Montello S.p.A. impugnava, per illegittimità derivata, anche la delibera della Giunta della regione Lombardia del 9 maggio 2003, nella parte in cui richiama il primo atto impugnato.

Nelle more del processo, peraltro, la ricorrente dava atto di aver perso interesse all'annullamento della previsione relativa alle fasi di lavorazione/produzione del compost con "sistemi chiusi", mentre insisteva nel chiedere la caducazione degli atti impugnati con riferimento alla norma tecnica inerente all'indice I.R.D.

Non reiterava, peraltro, la richiesta di risarcimento del danno avanzata in sede di ricorso introduttivo e motivi aggiunti.

La causa passava dunque in decisione alla pubblica udienza del 7 novembre 2012.

DIRITTO

Ferma restando la sopravvenuta carenza di interesse evidenziata da Montello S.p.A. con riferimento ad una parte delle sue censure, il ricorso è manifestamente fondato, in relazione al primo motivo dell'impugnazione proposta.

Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità (rectius: improcedibilità) del gravame, per (sopravvenuta) carenza di interesse, introdotta dall'amministrazione resistente; non ha rilievo, infatti, la circostanza della sospensione del provvedimento impugnato ad opera del Consiglio di Stato, trattandosi di decisione limitata alla fase cautelare, né può incidere sull'interesse al ricorso l'avvenuta decorrenza del termine previsto nell'autorizzazione del 2002, in quanto la ricorrente esercita tuttora l'attività di smaltimento dei rifiuti e ha bene esposto quale potrebbe essere la perdita economica che subirebbe in caso di obbligo di adeguamento alle linee guida previste dalla Regione.

L'art. 18 lett. p) del d.lgs. n. 22/1997 – norma vigente all'epoca dei fatti e oggi riproposta integralmente dall'art. 195, comma 2 lettera o) del d.lgs. n. 152/2006 – stabiliva che “l'adozione delle norme tecniche, delle modalità e delle condizioni di utilizzo del prodotto ottenuto mediante compostaggio, con particolare riferimento all'utilizzo agronomico come fertilizzante, ai sensi della legge 19 ottobre 1984, n. 748 , e successive modifiche e integrazioni, del prodotto di qualità ottenuto mediante compostaggio da rifiuti organici selezionati alla fonte con raccolta differenziata”, fosse di competenza del legislatore statale.

La regione Lombardia, di conseguenza, non poteva adottare, così come invece ha fatto con l'atto impugnato dal ricorso introduttivo, norme contenenti una limitazione, seppure di contenuto indeterminato, alla libera commercializzazione del compost.

Al punto 6 delle linee guida per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di compost, è infatti previsto, (si veda tabella 6-1, in nota), che “solo il rispetto di tutte le caratteristiche indicate in riga (...) consente la classificazione nella tipologia indicata” e “che in caso contrario il compost viene declassato alla tipologia inferiore”, di modo che, in caso di non rispetto del limite stabilito di I.R.D. (inferiore a mille unità), le modalità di impiego del compost stesso avrebbero dovuto essere soggette, quanto meno, a “provvedimenti autorizzativi” (si veda tabella 6-3).

Tali disposizioni, peraltro, sono certamente in contrasto con quelle contenute nella L. n. 748/84, la quale non pone tra i requisiti necessari per la commercializzazione del compost come ammendante alcun parametro riconducibile all'I.R.D.

Non poteva pertanto il legislatore regionale invadere un campo espressamente riservato alla sfera di azione statale con l'introduzione di ulteriori limitazioni rispetto a quelle già esistenti; il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo è dunque da annullare, nella parte in cui impone, per il “compost

fresco” prodotto presso gli impianti di recupero della Lombardia, e per la sua successiva libera commercializzazione, il rispetto di un ulteriore requisito, costituito da un I.R.D. (indice respirometrico dinamico) inferiore a mille unità, mentre quello impugnato con motivi aggiunti va annullato limitatamente agli aspetti in cui richiama tali disposizioni.

Quanto all’iniziale richiesta di risarcimento del danno, la ricorrente non ha fornito alcuna prova della lesione subita ed ha anzi omesso, nella memoria conclusiva, di insistere per l’accoglimento della relativa domanda. Con riferimento a tale profilo, pertanto, il ricorso va rigettato.

Sussistono gravi ragioni, con riferimento all’andamento della fase cautelare e alla complessità tecnica della questione esaminata, per compensare le spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I)
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile e in parte lo accoglie, e, per l’effetto, annulla gli atti impugnati, nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Respinge la richiesta di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Alberto Di Mario, Primo Referendario

Roberto Lombardi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/12/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)