

di Avv.to Rosa Bertuzzi

PIANO DI RACCOLTA E GESTIONE DEI RIFIUTI PRODOTTI DALLE NAVI E DEI RESIDUI DI CARICO – Chiarimenti normativi su competenze e coinvolgimento degli Enti Locali -

Consiglio di Stato, VI Sez. - Sentenza n. 4133 del 14 Maggio 2025

La normativa di settore attribuisce in via esclusiva all'Autorità Portuale la competenza in materia di elaborazione e adozione del piano per la raccolta dei rifiuti generati dalle navi, senza prevedere che tale strumento debba essere redatto in conformità ad un regolamento comunale e nemmeno che debba essere previsto un coinvolgimento istruttorio dell'Ente Locale (il quale, peraltro, risulta privo di competenze in ordine alla gestione dei rifiuti prodotti in ambito portuale).

A conferma di ciò rilevano, in particolare, le seguenti disposizioni normative:

- ❖ **Articolo 208, comma 14, D.L.vo n. 152/2006:** esso stabilisce che le operazioni inerenti al carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio di rifiuti in ambito portuale sono disciplinate da una normativa speciale, in particolare dalla **Legge n. 84/1994** (*“Riordino della legislazione in materia portuale”*) e dal **D.L.vo n. 182/2003** (*“Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico”*).
- ❖ **Articolo 5, D.L.vo n. 182/2003:** il quale affida all'Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate (tra cui enti locali, ufficio di sanità marittima e operatori portuali), l'elaborazione del piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, da comunicare alla Regione territorialmente competente. Si precisa, inoltre, che la Regione, entro 60 giorni dalla comunicazione, valuta e approva il piano, integrandolo con la propria pianificazione regionale di gestione dei rifiuti e vigilando sull'attuazione.
- ❖ **Articoli 2 e 8, D.L.vo n. 182/2003:** essi individuano nell'Autorità portuale il soggetto competente in materia di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, attribuendole altresì il potere di determinare le tariffe relative al servizio di raccolta.

Le predette norme delineano un **“regime speciale”** per la gestione dei rifiuti in ambito portuale, fondato su una disciplina autonoma rispetto a quella comunale e sulla **“competenza esclusiva dell'Autorità Portuale”**.

In tale contesto, il coinvolgimento degli Enti Locali assume una valenza meramente consultiva nell'ambito del procedimento amministrativo volto all'adozione del piano, il quale deve essere redatto in conformità con la pianificazione regionale di settore, restando perciò estraneo al quadro normativo qualsiasi obbligo di conformità rispetto agli strumenti regolamentari comunali.

In conclusione, La normativa generale sui rifiuti si applica solo in via residuale, essendo prevalente la disciplina speciale dettata dal **d.lgs. 182/2003**.

Pubblicato il 14/05/2025

N. 04133/2025REG.PROV.COLL.

N. 03438/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3438 del 2022, proposto da Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Simap S.R.L., Regione Emilia Romagna, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (sezione seconda) n.66/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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 7 maggio 2025 il Cons. Carmelina Addesso;

Viste l'istanza di passaggio in decisione senza discussione depositata dall'appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale chiede la riforma della sentenza in epigrafe indicata che ha accolto il ricorso proposto da Simap S.r.l. avverso la delibera di Giunta regionale n. 1504/2016 con cui la Regione Emilia-Romagna ha approvato la revisione del piano di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico del porto di Ravenna e avverso il piano elaborato dall'Autorità.

2. Con ricorso di primo grado Simap-concessionaria del servizio di ritiro e trasporto dei rifiuti solidi prodotti dalle navi presso il porto di Ravenna, operante in regime di proroga fino al 31 dicembre 2016- impugnava la delibera regionale di approvazione del nuovo piano, unitamente al piano medesimo, nella parte in cui-al pari del precedente- definiva i rifiuti in porto “assimilabili agli urbani”, diversamente dal regolamento comunale che li catalogava come rifiuti speciali non pericolosi.

3. Il T.a.r. per l'Emilia Romagna, sezione seconda, con sentenza n. 66 del 25 gennaio 2022:

a) respingeva l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dall'Autorità resistente poiché, per un verso, Simap è risultata vincitrice all'esito del confronto comparativo, e, per altro verso, l'entrata in vigore del piano obbliga il concessionario a rispettare la regolamentazione dal medesimo introdotta;

b) accoglieva il ricorso sul rilievo dirimente del difetto di istruttoria, osservando che “*il Piano oggetto di gravame ha – in modo improvvido – bypassato l'antinomia tra la classificazione dei rifiuti dal medesimo disposta e quella enucleata nel regolamento dell'Ente locale, e gli attori pubblici competenti non hanno affrontato il tema controverso né vagliato possibili opzioni condivise, alla luce dell'esperienza di ri-allineamento di poco precedente*”.

4. L'Autorità del sistema portuale ha interposto appello, notificato in data 23 aprile 2022, articolando i seguenti motivi di gravame.

1. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 100 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 39, co. 1, c.p.a. - Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il Giudice di primo grado ha disatteso l'eccezione di difetto di legittimazione attiva della ricorrente in primo grado.* Il T.a.r. avrebbe errato nel respingere l'eccezione di difetto di legittimazione poiché all'epoca del ricorso (dicembre 2016) Simap –che solo successivamente sarebbe risultata vincitrice all'esito del confronto comparativo- era portatrice di un interesse di mero fatto e come tale non idoneo a radicare l'interesse e la legittimazione. All'epoca del ricorso, inoltre, Simap non era vincolata dalle prescrizioni del nuovo piano, ma dalle condizioni per l'espletamento del servizio contrattualmente stabilite nel 2009;

2. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 5 ed 8 del d.lgs. 182/2003 – Erroneità della sentenza per difetto di motivazione nella parte in cui il Giudice di primo grado ha sovradimensionato, nel procedimento di adozione ed approvazione del piano, il ruolo del Comune.* La sentenza sarebbe errata nella parte in cui ha sovradimensionato il ruolo del Comune nel procedimento di adozione ed approvazione del piano, poiché la disciplina di riferimento individua come autorità competente la sola Autorità portuale e non prevede alcun obbligo di intesa o concertazione con il Comune, bensì una previa consultazione con gli enti locali nella fase procedimentale di elaborazione del piano;

3. *Erroneità della sentenza per avere il Tar effettuato un inammissibile sindacato di merito nelle scelte dell'Amministrazione – Omessa motivazione – Contraddittorietà.* La pronuncia appare infine viziata anche nella misura in cui il Giudice di primo grado non ha considerato che l'adozione e l'approvazione del Piano involgono aspetti di discrezionalità tecnica, sindacabile dal G.A. solo nei limiti della "manifesta illogicità" ed "erroneità", vizi inesistenti nel caso di specie e comunque non presi in considerazioni né esplicitati nella motivazione della sentenza impugnata.

5. La società appellata non si è costituita in giudizio.

6. All'udienza di smaltimento del 7 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello è fondato.

8. E' fondato, in particolare, il primo motivo di appello con cui l'Autorità ha impugnato il capo della sentenza relativo al difetto di legittimazione passiva di Simap.

9. Quest'ultima, all'epoca della proposizione del ricorso di primo grado (dicembre 2016), era concessionaria del servizio di ritiro e di trasporto di rifiuti sulla base della proroga tecnica disposta fino 31 dicembre 2016 ed era tenuta, in virtù dell'originario contratto sottoscritto in data 30 settembre 2009, all'espletamento del servizio in conformità al Piano di raccolta e gestione dei rifiuti vigente al momento dell'affidamento (piano del 2009).

10. Solo con delibera n. 10 del 29 gennaio 2018, intervenuta nelle more del giudizio, Simap è risultata aggiudicataria del servizio da attuarsi sulla base del piano impugnato, sicché, al momento della proposizione del ricorso, difettava la concretezza e l'attualità della lesione e, conseguentemente, anche dell'interesse ad impugnare.

11. Diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., la circostanza che la ricorrente, nelle more del giudizio, sia risultata vincitrice della gara di affidamento non è sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse non possono sopravvenire alla proposizione del gravame.

12. Il primo motivo di appello deve, quindi, essere accolto e, in riforma della sentenza gravata, deve essere dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado.

13. Fermo quanto sopra osservato in punto di inammissibilità del ricorso di primo grado, si osserva che lo stesso è anche infondato nel merito, come eccepito dall'appellante con il secondo e terzo motivo di appello.

14. La normativa di riferimento assegna all'Autorità portuale la competenza nell'elaborazione e adozione del piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e non prevede che esso sia redatto in coerenza con il regolamento comunale né che vi debba essere un coinvolgimento istruttorio dell'ente locale, il quale non è competente alla gestione dei rifiuti in ambito portuale.

15. Al riguardo rilevano:

i) l'art. 208, comma 14, d.lgs. 152/2006 secondo cui *“Il controllo e l'autorizzazione delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio di rifiuti in aree portuali sono disciplinati dalle specifiche disposizioni di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 di attuazione della direttiva 2000/59/CE sui rifiuti prodotti sulle navi e dalle altre disposizioni previste in materia dalla normativa vigente”* e l'art. 232, comma 1 del medesimo d.lgs. per cui *“la disciplina di carattere nazionale relativa ai rifiuti prodotti dalle navi ed ai residui di carico è contenuta nel decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182”*;

ii) l'art. 5 d.lgs. 182/2003 il quale statuisce che *“l'Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto elabora un piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e ne dà immediata comunicazione alla regione competente per territorio”* (comma 1) e che *“entro sessanta giorni dall'avvenuta comunicazione del piano di cui al comma 1, la regione valuta ed approva lo stesso piano, integrandolo, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e ne controlla lo stato di attuazione”* (comma 2);

iii) gli art. 2 e 8 del medesimo decreto d.lgs. 182/2003 che individuano l'autorità competente in tema di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dai residui di carico nell'Autorità portuale alla quale spetta la determinazione delle tariffe.

16. Le disposizioni sopra richiamate evidenziano, per un verso, la specialità della disciplina dei rifiuti in ambito portuale e specificano, per altro verso, che l'autorità competente all'elaborazione è esclusivamente quella portuale, la quale non è vincolata alle determinazioni degli enti locali. Questi ultimi, infatti, vengono meramente sentiti nell'ambito del procedimento di elaborazione del piano, da redigere in coerenza con la pianificazione regionale e non con il regolamento comunale.

17. Nel caso di specie, nell'ambito del procedimento di adozione del piano sono stati sentiti tutti i soggetti indicati dall'art. 5, comma 2, d.lgs. 182/2003, tra cui il Comune di Ravenna il quale, peraltro, non ha manifestato l'esigenza di coordinamento in punto di classificazione dei rifiuti (cfr. delibera di Giunta regionale n. 1504/2016).

18. La tesi fatta propria dal giudice di primo grado in ordine all'esigenza di un più pregnante coinvolgimento istruttorio del Comune al fine di giungere all'elaborazione di un piano necessariamente coerente con il regolamento comunale è priva di fondamento normativo e pretermette la specialità della disciplina sopra richiamata.

19. Essa, inoltre, si risolve in un sindacato del merito della scelta tecnico -discrezionale in assenza di profili di arbitrarietà e/o manifesta irragionevolezza della medesima, come osservato dall'appellante nel terzo motivo di appello.

20. Né appare sintomatica di manifesta illogicità la diversa scelta di “allineamento” con il regolamento comunale contenuta nell'ordinanza 4/2016, trattandosi di una soluzione adottata in regime di proroga tecnica del servizio al fine di consentirne la gestione provvisoria in conformità con la normativa comunale, nelle more della redazione del nuovo piano e della nuova aggiudicazione.

21. La diversità della soluzione adottata a regime non appare, per ciò solo, viziata da difetto di istruttoria.

22. In, conclusione, l'appello deve essere accolto.

23. Sussistono giustificati motivi, in ragione della peculiarità della controversia, per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Giordano Lamberti, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Carmelina Addesso

IL PRESIDENTE
Giordano Lamberti

IL SEGRETARIO

