

Sulla qualifica di sottoprodotto

Cons. Stato, Sez. IV 31 maggio 2021, n. 4145 - Poli, pres.; Di Carlo, est. - S.r.l. Ikona Italia ed a. (avv.ti Arnese e Vaglia) c. Comune di Taranto (avv. Buccoliero) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Sottoprodotti - Condizioni.

La qualificazione come «sottoprodotto» dipende dalla assoluta certezza e legalità del riutilizzo del materiale, dovendosi escludere la possibilità di qualificare come tale il deposito a tempo indeterminato e incontrollato di materiale abbandonato e custodito in modo improprio.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La S.r.l. Ikona Italia e il suo legale rappresentante e amministratore unico signor Sota Lefter hanno appellato, chiedendone l'integrale riforma, previa sospensione dell'efficacia esecutiva, la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sede staccata di Lecce, n. 1655 del 30 ottobre 2019, che ha respinto il ricorso proposto avverso l'ordinanza n. 45 del 22 ottobre 2018 con cui il Sindaco di Taranto, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 (TUA) ha ordinato alla ricorrente:

- a) di procedere alla messa in sicurezza del deposito incontrollato di rifiuti, stimato in circa 12.000 tonnellate, entro mesi sei decorrenti dalla notifica della ordinanza;
- b) di produrre, entro 60 giorni decorrenti dalla notifica della ordinanza, un Piano di Rimozione dei Rifiuti coerente con i contenuti dell'allegato 2 delle linee guida per la rimozione del deposito incontrollato di rifiuti, approvate con d.G.R. 12 gennaio 2017, n. 6;
- c) di classificare e qualificare i rifiuti con attribuzione del codice CER a mezzo di caratterizzazione effettuata da laboratorio accreditato, in coerenza con i contenuti dell'allegato 3 delle linee guida per la rimozione del deposito incontrollato di rifiuti, approvate con d.G.R. 12 gennaio 2017, n. 6, entro il termine massimo di dodici mesi decorrenti dalla notifica della ordinanza;
- d) di procedere alla rimozione completa dei rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi;
- e) di conferire i rifiuti presso un impianto di smaltimento autorizzato mediante impresa abilitata al trasporto;
- f) di presentare la documentazione attestante il suddetto trasporto e conferimento.

1.1. Inoltre, i ricorrenti hanno impugnato tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali alla suddetta ordinanza, e in particolare le note della Provincia di Taranto – 4° Settore Pianificazione e Ambiente prot. n. 138825 del 19 settembre 2018 e prot. 31936 del 17 ottobre 2018.

2. La S.r.l. Ikona Italia ha esposto di avere acquistato il complesso industriale dal Fallimento delle Fonderie s.p.a. con decreto di trasferimento del Tribunale di Roma rep. n. 690/2008 dell'11 dicembre 2008; di avere appreso, solo a seguito della nota provinciale del 1° aprile 2010 che le aveva vietato di dare inizio alle attività di recupero delle scorie saline esistenti presso lo stabilimento, e senza che ne fosse stata edotta prima, che nel 2003 era stato disposto un sequestro penale preventivo su due aree dello stabilimento in questione, una interna a ridosso del mulino, e una più esterna in prossimità del piazzale esterno allo stabilimento; più in particolare, che, senza che ve ne fosse fatta menzione negli atti della procedura di trasferimento dello stabilimento e nell'elaborato peritale datato 22 giugno 2005, il sequestro preventivo era stato eseguito il 29 maggio 2003 e che, con successivo provvedimento del 27 gennaio 2005, il Tribunale fallimentare aveva disposto che il Curatore del fallimento formulasse al Pubblico Ministero istanza di "*dissequestro del bene onde procedere alla bonifica dell'impianto secondo le iniziative che la procedura intraprenderà una volta dissequestrato il bene...*"; inoltre, che il complesso era stato dissequestrato il successivo aprile 2005 al solo scopo di effettuare la bonifica delle aree.

Ha di poi rappresentato che il N.O.E. dell'Arma dei carabinieri di Lecce, con nota prot. n. 12/2-1 del 26 giugno 2017, aveva comunicato al Sindaco di Taranto, alla Provincia di Taranto e alla Regione Puglia che, presso la S.r.l. Ikona Italia, nel sito delle ex Fonderie, era stata rilevata "*...la presenza di ingenti cumuli di rifiuti costituiti da materiale polverulento ricoperti, solo in parte da teli ormai in brandelli...depositati a ridosso dei capannoni. Avendo appreso che codesti Enti, in particolare la Provincia, sono stati già interessati per la bonifica delle aree di fonderia e dei cumuli in parola, si voglia comunicare quanto risulti, ad oggi, sullo stato di avanzamento della bonifica anzidetta procedendo, nel contempo, a disporre la messa in sicurezza dei rifiuti in argomento*".

Inoltre, che, ricevuta da parte del Comune di Taranto la prot. n. 51598 del 23 marzo 2018 costituente avviso dell'avvio del procedimento previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, di avere segnalato (con successiva nota del 15 maggio 2018) di avere dato inizio alla "*... attività propedeutica necessaria alla messa in sicurezza delle scorie di alluminio - materia prima secondaria - oggetto della segnalazione del Nucleo dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente...*" e di



avere comunicato (con successiva nota del 18 giugno 2018) che “... si intende confermare l'intenzione di procedere con la messa in sicurezza delle scorie di alluminio nonché quella di dare avvio al procedimento amministrativo necessario all'ottenimento delle autorizzazioni per ottenere il ripristino della funzionalità della macchina di trattamento delle predette scorie ... Quel che ha determinato una dilatazione della tempistica preannunciata con la nostra precedente nota del 15.5.2018 è stata la circostanza che al fine di accedere al sito occorre apposita autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria in quanto il sito oggetto d'intervento è oggetto di sequestro...”.

Infine, di avere rappresentato alle Amministrazioni comunali e provinciali coinvolte nel procedimento, anche a seguito di varie interlocuzioni e scambi di note, di non ritenersi nel modo più assoluto assoggettabile agli obblighi di bonifica gravanti sulla dante causa ex Fonderie S.p.a. in qualità di soggetto produttore dello scarto di lavorazione.

Per completezza, ha anche aggiunto di avere già proposto avverso la Curatela fallimentare, innanzi al Tribunale di Roma, il giudizio civile n. 48248/2018 per la declaratoria della nullità del decreto di trasferimento del complesso industriale o, in subordine, per la risoluzione dell'acquisto del bene, e, in ogni caso, per le restituzioni di quanto versato e per il risarcimento dei danni derivanti dall'essere state omesse, durante il procedimento di aggiudicazione, informazioni essenziali per valutare la fattibilità dell'acquisto.

3. A sostegno del ricorso, la società ha sostenuto che le scorie saline esistenti all'interno del complesso industriale non costituiscono rifiuti, bensì residui di lavorazione del ciclo produttivo del dante causa ex Fonderie s.p.a., contenenti alluminio da recuperare nell'apposito impianto all'interno del complesso industriale. Per tali ragioni, in difetto di sostanze qualificabili quali “rifiuti”, difetterebbe il presupposto oggettivo richiesto dalla fattispecie di cui all'art. 192 TUA.

Inoltre, sul piano soggettivo, ha contestato la sussistenza dell'elemento psicologico richiesto ai fini dell'emanazione di ordinanza ex art. 192 TUE.

4. Il T.a.r., con la sentenza di cui in epigrafe, ha respinto entrambi i motivi di ricorso, ha assorbito talune censure minori ed ha compensato tra le parti le spese di giudizio.

5. La S.p.a. Ikona Italia e il suo amministratore unico e legale rappresentante hanno appellato la sentenza, deducendo:

5.1. *Error in iudicando: violazione e falsa applicazione dell'art. 192 d. lgs. n. 152/2006 - Illogicità o erroneità della motivazione* (primo motivo, pagg. 15-17 dell'atto di appello);

5.2. *Error in iudicando: violazione e falsa applicazione dell'art. 192, commi 3 e 4, d. lgs. n. 152/2006 – Illogicità o erroneità della motivazione - Travisamento dei fatti* (secondo motivo, pagg.17-24).

5.3. Inoltre, hanno espressamente riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. i profili di censura rimasti assorbiti (pagg. 24-27).

6. Si sono costituiti in resistenza, con separate memorie, il Comune di Taranto e la Provincia di Taranto, chiedendo la reiezione dell'appello.

7. Con ordinanza di questa Sezione n. 1655 del 30 ottobre 2020, è stata accolta la domanda cautelare della ditta “Considerato, quanto al fumus, che le argomentazioni dell'appellante meritano l'approfondimento proprio della fase di merito; rilevato che i rifiuti, non pericolosi, risultano messi in sicurezza e all'interno del perimetro dello stabilimento; ritenuto che, nel bilanciamento degli interessi coinvolti, sia opportuno che si pervenga ad un celere giudizio di merito *res adhuc integra*”.

7.1. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive; in particolare, la ditta appellante ha prodotto memoria in data 11 marzo 2021.

8. All'udienza pubblica del 14 aprile 2021, la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 25, del d.l. n. 137 del 2020.

9. In via preliminare la Sezione rileva che, a seguito della proposizione dell'appello e, in particolare, della espressa riproposizione dei profili di censura rimasti assorbiti, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado – che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. – sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio prende direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020, che motiva specificamente anche in ordine all'esclusione della rilevanza dei profili revocatori).

10. L'appello non è fondato e va, pertanto, respinto.

11. Con il primo motivo, gli appellanti deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006 e l'illogicità ed erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto che le scorie saline non siano un “sottoprodotto”, bensì un rifiuto da smaltire, dal momento che la S.r.l. Ikona Italia non avrebbe provato tale natura, essendo a tal fine inutilizzabile sia la determinazione regionale n. 65/2001 (rilasciata *intuitu personae* alla ex Fonderie s.p.a), sia la perizia allegata all'ordinanza di vendita (contestata anche nell'ambito di un altro giudizio innanzi al Tribunale di Roma).

Ad avviso le appellanti, in particolare, il ragionamento seguito dal T.a.r. sarebbe erroneo perché non avrebbe considerato che il deposito delle scorie era riconducibile esclusivamente alle ex Fonderie s.p.a. e risaliva al periodo in cui la società svolgeva la sua attività industriale e recuperava le scorie nell'apposito impianto Engitech, per il quale era munita dell'autorizzazione regionale rilasciata con determinazione n. 65/2001, indispensabile per il funzionamento dell'impianto.



Inoltre, all'epoca, le scorie erano legittimamente depositate per la chiusura del ciclo delle lavorazioni nello stabilimento e sono di poi pervenute nella disponibilità della S.r.l. Ikona Italia all'atto dell'acquisto dell'intero compendio industriale, confidando ella, del tutto in buona fede, nella legittimità e completezza di informazioni degli atti della procedura di vendita fallimentare.

Trattandosi, dunque, di residui di lavorazione legittimamente depositati e utilizzati come sottoprodotto dalle ex Fonderie s.p.a. e, poi, acquistati dalla ricorrente come tali, e non come rifiuti, non sarebbe applicabile, ancora a loro avviso, l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, riguardante la (diversa) fattispecie in cui terzi sconosciuti abbiano abbandonato rifiuti che il proprietario di un sito è tenuto a rimuovere e smaltire se e in quanto l'abbandono sia anche a lui imputabile.

11.1. Il motivo non è fondato alla luce delle considerazioni di cui appresso.

11.2. Il primo giudice, al fine di distinguere la nozione di rifiuto e quella di sottoprodotto, ha testualmente riportato la previsione contenuta nell'art. 184-bis del TUA, ai sensi del quale: *“E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”.

11.3. Il primo giudice ha di poi escluso che la suddetta fattispecie si attagli al caso all'esame, perché difetta alla radice la prova del riutilizzo del bene:

a) secondo il chiaro e testuale disposto normativo, il riutilizzo può essere effettuato direttamente dal produttore o anche da parte di terzi;

b) nel caso all'esame, il produttore Fonderie S.p.a. è fallito e, dunque, l'autorizzazione rilasciata dalla Regione Puglia con la determina n. 65 del 2001 non può produrre alcun ulteriore effetto;

c) l'acquirente all'asta fallimentare Ikona Italia non è titolare (o, comunque, non ha fornito la prova specifica) di altra idonea autorizzazione che la legittimi a rimettere il bene all'interno del ciclo produttivo;

d) ad ogni modo, la menzionata determina regionale ha un contenuto oggettivo peculiare, che riguarda l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera rinvenienti da un 'nuovo impianto' di trattamento di scorie saline provenienti dalla produzione di alluminio, e non già al riutilizzo in sé di dette scorie;

e) la relazione peritale datata 25 maggio 2005 allegata all'ordinanza di vendita - anche a volere lasciare in disparte i profili di contestazione emersi nell'ambito della causa civile n. 48248/2018 pendente innanzi al Tribunale di Roma per la declaratoria della nullità o risoluzione dell'acquisito dal Fallimento ex Fonderie s.p.a. - non è qualificabile quale equipollente atto di autorizzazione al riutilizzo del bene e tutt'al più potrà rilevare ai fini di stabilire ovvero escludere la responsabilità del Fallimento per le richieste restituzioni e risarcimenti del danno.

11.4. La Sezione condivide il ragionamento seguito dal primo giudice, perché immune da vizi logico giuridici, e aggiunge inoltre le seguenti ulteriori considerazioni:

a) in punto di diritto, non vi è dubbio alcuno che la qualificazione come 'sottoprodotto' dipenda dalla assoluta certezza e legalità del riutilizzo del materiale, dovendosi escludere la possibilità di qualificare come tale il deposito a tempo indeterminato e incontrollato di materiale abbandonato e custodito in modo improprio (arg. da Cass. pen., 22 gennaio 2020, n. 14746, 10 maggio 2019, Pensa, 6 novembre 2018, Paolacci, 11 ottobre 2018, L.F., 28 giugno 2017, Vacca, 15 dicembre 2016, Zantonello);

b) in punto di fatto, è assodato che i cumuli di materiale in oggetto giacciono da anni nel sito, incustoditi e mal conservati, e non sono oggetto di alcun attuale o recente utilizzo o riutilizzo nell'ambito di alcun processo produttivo, sia da parte del loro originario produttore, sia della odierna ditta acquirente, sia infine di terzi soggetti.

12. Con il secondo motivo, gli appellanti hanno lamentato la violazione e falsa applicazione dell'art. 192, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché l'illogicità ed erroneità della sentenza nella parte in cui ha ravvisato la colpa della ditta ricorrente perché la stessa, dopo aver acquisito la conoscenza dell'esistenza delle scorie in data 23 marzo 2018 a seguito di comunicazione di avvio del procedimento ex art. 192 TUA, avrebbe ommesso di mettere in sicurezza il sito.

A loro avviso, l'art. 192 cit. sarebbe inapplicabile alla fattispecie perché lo stesso non riguarda la messa in sicurezza di un sito, bensì la rimozione di rifiuti abbandonati.

In secondo luogo, il primo giudice sarebbe incorso in un evidente travisamento dei fatti, dal momento che la ditta ricorrente avrebbe dato prova di avere messo in sicurezza il sito.

12.1. Anche questo motivo non è fondato.

12.2. Più nel dettaglio, alla stregua delle coordinate esegetiche elaborate dalla sentenza della Adunanza plenaria n. 3 del 2021 (che *in parte qua* richiama la Plenaria n. 10 del 2019, sebbene fornisca una esegesi ancora più rigorosa della norma

sancita dall'art. 192, comma 3, TUA), debbono considerarsi principi consolidati quelli secondo cui:

- a) il detentore del sito è tenuto, sia pure in solido con l'autore dell'abbandono del rifiuto, alla rimozione dei rifiuti e al totale ripristino dell'area;
- b) il quadro giuridico europeo risultante dai principi generali del Trattato e dal diritto derivato non esige lo stretto accertamento dell'elemento psicologico e del nesso di causalità fra la condotta di detenzione del rifiuto in ragione della disponibilità dell'area e il rischio ambientale dell'inquinamento;
- c) la normativa nazionale deve essere interpretata in chiave europea e in maniera compatibile con canoni di assoluto rigore a tutela dell'ambiente.

Nella sostanza, la Plenaria n. 3 del 2021 ha incentrato la tutela dell'ambiente intorno al fondamentale cardine della responsabilità del proprietario in chiave dinamica, ossia nel senso di ritenere responsabile degli oneri di bonifica e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto, il quale sia tuttavia divenuto proprietario e detentore dell'area o del sito in cui è presente, per esservi stato in precedenza depositato, stoccato o anche semplicemente abbandonato, il rifiuto in questione.

La responsabilità del proprietario del sito, in tal caso, non rinviene la propria causa nel cd. fattore della produzione, bensì in quello della detenzione o del possesso (corrispondenti, rispettivamente, al contenuto di un diritto personale o reale di godimento) dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto, dal momento che grava su colui che è in relazione con la cosa l'obbligo di attivarsi per fare in modo che la cosa medesima non rappresenti più un danno o un pericolo di danno (o anche di aggravamento di un danno già prodotto).

La responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile secondo i canoni classici (comuni alle tradizionali costituzionali degli Stati), della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole: la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente;

d) la responsabilità dell'autore materiale del fatto originario generatore del danno ambientale non costituisce un'esimente, né elide, tantomeno in via successiva, la responsabilità di coloro che divengono proprietari del bene o che vantano diritti o relazioni di fatto col bene medesimo;

e) l'ignoranza delle condizioni oggettive di inquinamento in cui versa il bene non esclude la responsabilità di chi ne è divenuto proprietario. Nel caso di specie, pertanto, sono irrilevanti le considerazioni articolate dalla ditta appellante circa l'oggettiva non conoscenza delle vicende pregresse che hanno contraddistinto la vita del sito, vale a dire dal fatto generatore dell'inquinamento legato al fattore produttivo, al sequestro penale e per finire al dissequestro dell'area a condizione che venisse effettuata la bonifica. In altre parole, eventuali responsabilità della Curatela fallimentare per omessa informazione di comunicazioni essenziali per la partecipazione all'asta, ove ve ne fossero, verranno accertate nelle opportune sedi, ma non possono costituire vizio di illegittimità amministrativa dell'atto, il quale è strettamente legato al parametro valutativo di cui all'art. 192 TUA, secondo l'esegesi sopra illustrata.

Inoltre, non costituiscono vizi dell'atto:

- l'asserito compimento dell'attività di messa in sicurezza del sito, perché anzi in tale parte il provvedimento impugnato è stato certamente eseguito dalla ditta ricorrente, sicché *in parte qua* è tutt'al più prospettabile un parziale difetto di interesse all'impugnazione rispetto al contenuto integrale del provvedimento, ma giammai una illegittimità *in toto* dell'ordinanza sindacale, vale a dire per tutte le altre innumerevoli prescrizioni emanate a tutela dell'ambiente;

- l'asserita inerzia serbata dalla Provincia di Taranto nell'accertamento dei fatti: secondo la ditta ricorrente, l'Ente avrebbe omesso i controlli per circa cinque anni dal 2003 al 2008, ma tale fatto, laddove provato, non inciderebbe sulla legittimità dell'atto impugnato, dal momento che dallo stesso non deriverebbe alla ricorrente alcuna diretta lesione, avendo ella ignorato la situazione oggettiva in cui versava il sito per fatto non imputabile alla Provincia o al Comune, bensì – come risulta dagli atti processuali – per non essere stata messa a conoscenza in sede di aggiudicazione all'asta fallimentare;

- nel contenuto delle prescrizioni imposte, che appaiono non abnormi, dal momento che il riesame delle condizioni del sito all'attualità si appalesano tanto più necessarie quanto è maggiore il lasso di tempo trascorso rispetto agli originari accertamenti: nel caso di specie, le indagini sul suolo si rivelano tutt'altro che inutili, perché i primi accertamenti condotti dalla Procura risalgono al lontano 2003 e all'epoca era emerso che il sito non era inquinato, ma da allora (e cioè alla data dei provvedimenti impugnati) sono passati circa quindici anni ed è stato appurato che le condizioni di conservazione dei rifiuti sono in stato di degrado e assoluto abbandono.

13. In definitiva, l'appello va respinto.

14. Le spese del presente grado di appello sono compensate in considerazione della novità e della complessità delle questioni trattate, mentre il pagamento del contributo unificato resta a carico in via definitiva della parte appellante che lo ha anticipato.

(Omissis)