

Sulla riconducibilità del c.d. residuo secco, trattato mediante operazioni di cernita e compattazione meccanica, alla categoria del rifiuto speciale

Cons. Stato, Sez. IV 9 settembre 2021, n. 6238 - Giovagnoli, pres.; Forlenza, est. - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure - ARPAL (avv.ti Vivani, Sordini) c. Comune di Santa Margherita Ligure (avv. Mauceri) ed a.

Ambiente - Autorizzazione per la gestione di un impianto per la raccolta differenziata e per il trasferimento di RSU - Classificazione con attribuzione del codice CER 19.12.12 al «residuo secco» (già identificabile al momento della raccolta con il codice CER 20.03.01 - rifiuto urbano indifferenziato), una volta che lo stesso sia stato sottoposto a procedure di trattamento meccanico.

(Omissis)

FATTO

1.1. Con l'appello in esame, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL) impugna la sentenza 20 dicembre 2019 n. 970, con la quale il TAR per la Liguria, sez. II, in accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Santa Margherita Ligure, ha annullato, in particolare, il provvedimento dirigenziale della Città metropolitana di Genova 22 maggio 2019 n. 1159, avente ad oggetto: "Comune di Santa Margherita Ligure. Rinnovo dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 208 del d. lgs. 152/2006 e ss.mm.ii per la gestione dell'impianto per la raccolta differenziata e per il trasferimento di RSU, sito nel Comune di Santa Margherita Ligure in via Dogali, 83-85".

Oggetto della presente controversia è la classificazione con attribuzione del codice CER 19.12.12 al "residuo secco" (già identificabile al momento della raccolta con il codice CER 20.03.01 - rifiuto urbano indifferenziato), una volta che lo stesso sia stato sottoposto a procedure di trattamento meccanico.

Tale riconoscimento era già previsto per il Comune di Santa Margherita Ligure dall'autorizzazione n. 2879/2016 della Città metropolitana di Genova, una volta che il residuo secco raccolto nel predetto Comune fosse stato sottoposto a trattamento prodromico al recupero energetico nel centro di Via Dogali, il che ne rendeva possibile la destinazione all'impianto "Costa Mauro s.r.l." di Albiano Magra (MS), per il suo riutilizzo sotto forma di combustibile solido secondario (CSS).

In sede di rinnovo dell'autorizzazione, però, la Città metropolitana di Genova, con provvedimento dirigenziale 22 maggio 2019 n. 1159, ha espunto il codice CER 19.12.12 dai rifiuti per i quali risultava autorizzato lo stoccaggio ed ha respinto la richiesta alternativa del Comune di inserire i codici CER 20.01.99 e 20.03.99.

Impugnato dal Comune tale provvedimento, la sentenza ora appellata ha affermato in particolare:

- "la controversia in esame si incentra sulla questione relativa alla riconducibilità del c.d. residuo secco..., trattato mediante operazioni di cernita e compattazione meccanica, alla categoria del rifiuto speciale identificabile con il codice CER 189.12.12";

- ben può integrare "un trattamento rilevante ai fini della riqualificazione dei rifiuti sub specie CER 19.12.12 ogni operazione di cernita meccanizzata (anche) anteriore e prodromica al recupero dei rifiuti, ed altresì ogni processo fisico finalizzato a ridurre il volume della materia stoccata, agevolarne il recupero e facilitarne il trasporto, purché anche tali operazioni e processi vengano svolti meccanicamente";

- il trattamento effettuato presso il centro del Comune di Santa Margherita Ligure fa sì che "il rifiuto in uscita costituisce un novum sia per composizione . . . sia per volumetria . . . sia per caratteristiche fisiche . . . sia per caratteristiche chimiche . . . sia per potere calorifico, tale da renderlo - solo a seguito del suddetto trattamento - idoneo al recupero mediante produzione di combustibile solido secondario" (pag. 10 sent.);

- ne consegue che "non colgono nel segno i rilievi . . . in relazioni ai quali non sarebbe ravvisabile nelle descritte operazioni un trattamento idoneo a riqualificare il residuo secco trattato e stoccato in maniera codificabile con CER 19.12.12, sulla scorta dell'asserzione che sul residuo secco non verrebbe compiuta alcuna operazione di stabilizzazione né di trito-vagliatura";

- "nel caso di specie il residuo secco in entrata (CER 20.03.01) subisce un trattamento meccanico tale da renderlo qualificabile come un nuovo rifiuto per composizione, natura, potere calorifico e caratteristiche merceologiche, e segnatamente un rifiuto speciale (CER 19.12.12), come tale suscettibile di autorizzazione all'inserimento del relativo codice nell'elenco dei rifiuti stoccabili e avviabili a recupero";

- di qui "l'illegittimità del provvedimento con il quale è stato espunto il codice 19.12.12 dal novero dei rifiuti stoccabili nel centro di proprietà del Comune di Santa Margherita".

1.2. Avverso tale decisione, l'ARPAL ha proposto i seguenti motivi di appello:

a) *error in iudicando* per omesso rilievo dell'inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della qualificazione dei rifiuti come "rifiuti solidi urbani" e della previsione di assoggettamento alla pianificazione d'ambito";

b) *error in iudicando* in relazione alla identificazione dei rifiuti in oggetto con il codice CER 19.12.12 e come rifiuti speciali; falsa applicazione e violazione del parametro di legittimità; omessa considerazione della documentazione in atti; carenza di istruttoria ed erronea valutazione degli elementi di fatto; contraddittorietà ed illogicità.

L'appellante ha inoltre proposto istanza di rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia europea, per l'ipotesi in cui il Giudice "ritenesse che, sulla base del dato normativo italiano, operazioni quali quelle effettuate nel caso di specie siano sufficienti a trasformare un rifiuto urbano in un rifiuto speciale".

1.3. Si è costituito in giudizio il Comune di Santa Margherita Ligure, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'appello per difetto di interesse e/o cessata materia del contendere, alla luce della nuova autorizzazione (non impugnata da ARPAL) n. 344/2020 emessa dalla Città metropolitana di Genova, che "costituisce atto spontaneo e non necessitato", e con la quale sono stati inseriti sia il codice 19.12.12, sia i codici 20.01.99 e 20.03.99".

Il Comune appellato ha inoltre riproposto i motivi del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado, non esaminati dalla sentenza impugnata (v. pagg. 13-18 memoria del 5 novembre 2020) ed ha proposto appello incidentale avverso i capi della sentenza n. 970/2019 del TAR Liguria, di reiezione dei motivi primo e quinto del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado.

Il Comune ha concluso richiedendo, in ogni caso, il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

1.4. Si è costituita in giudizio la società Docks Lanterna s.p.a., che ha comunque concluso richiedendo il rigetto dell'appello, ha anch'essa eccepito l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'appello ARPAL, nei sensi esposti innanzi sub punto 1.3.

La società ha altresì eccepito il difetto di legittimazione attiva e/o di interesse ad agire di ARPAL nonché l'inammissibilità del primo, secondo e quarto motivo di appello ARPAL, perché motivi nuovi e dunque proposti in violazione dell'art. 104 c.p.a.

1.5. Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, che ha concluso per l'accoglimento dell'appello, con conseguente riforma della sentenza impugnata.

1.6. Con ordinanza 12 novembre 2020 n. 6481, questa Sezione ha rigettato la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, "considerato che con atto dirigenziale n. 344 del 2020 la Città metropolitana di Genova, si è rideterminata sull'autorizzazione oggetto del contenzioso, sicché potrebbe essere sopravvenuta la carenza di interesse al ricorso proposto in primo grado dal Comune di Santa Margherita Ligure, essendo il rapporto controverso ora disciplinato dal nuovo provvedimento".

Dopo il deposito di ulteriori memorie e repliche, all'udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

2. L'appello deve essere dichiarato improcedibile, stante la sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione.

Sia il Comune di Santa Margherita Ligure, sia la società Docks Lanterna eccepiscono l'improcedibilità dell'appello, poiché la Città metropolitana di Genova, dopo la sentenza impugnata, ha emesso un nuovo provvedimento di autorizzazione n. 344/2020, che si sostituisce al precedente provvedimento di autorizzazione (che negava il codice 19.12.12) già impugnato in primo grado; nuovo provvedimento che ora regolerebbe, secondo le parti appellate, il rapporto tra Città metropolitana, Comune e società (e che non è stato impugnato da ARPAL).

L'appellante, a sua volta, ritiene infondata l'eccezione proposta, affermando, in sostanza, che il nuovo provvedimento emanato dalla Città metropolitana di Genova costituisce solo una mera ottemperanza al decisum della sentenza di primo grado, e che pertanto – poiché la riforma o la cassazione della sentenza estende i suoi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti dalla sentenza riformata o cassata – sussiste ancora l'interesse all'impugnazione.

L'appellante, a conforto della propria tesi, richiama la nota 8 gennaio 2020 n. 905, con la quale la Città metropolitana di Genova, su richiesta dell'ARPAL, afferma che il nuovo atto autorizzatorio "è stato adottato per doveroso adeguamento alla sentenza del TAR Liguria n. 970/2019".

Giova, infine, precisare che l'autorizzazione n. 344/2020 appare pienamente soddisfacente delle posizioni giuridiche del Comune e della società appellati.

3.1. Alla luce di quanto eccepito dalle parti appellate, e della situazione di fatto e di diritto determinata dall'emanazione della autorizzazione n. 344/2020, la questione che si pone al Collegio è, in sostanza, la seguente:

- o la autorizzazione n. 344/2020 rappresenta una nuova, autonoma rideterminazione della Città metropolitana di Genova in ordine a ciò che ha rappresentato l'oggetto della materia del contendere in primo grado (ed ora in appello), ed allora ciò comporta l'improcedibilità dell'appello proposto avverso la sentenza n. 970/2019 del TAR Liguria, impugnata nella presente sede;

- o la autorizzazione n. 344/2020 costituisce atto emanato in pedissequa esecuzione della citata sentenza n. 970/2019, di modo che persiste l'interesse all'impugnazione della medesima, poiché la sua eventuale riforma (per effetto dell'accoglimento dell'appello) travolgerebbe ipso iure il nuovo provvedimento emanato, come si è detto, in sua mera esecuzione

3.2. Così precisati i termini della questione, non appaiono rilevanti alcuni profili emergenti dalle memorie delle parti, che



non contribuiscono alla precisa delimitazione del *thema decidendum*.

In primo luogo, non rileva, ai fini del presente giudizio, se ARPAL (o qualunque altro soggetto legittimato) abbia o meno impugnato l'autorizzazione n. 344/2020, perché innanzi tutto ciò potrebbe essere avvenuto per mero tuziorismo, non implicando tale impugnazione alcuna implicita rinuncia all'appello già proposto, ed inoltre:

- nel caso in cui ARPAL avesse impugnato il nuovo provvedimento e il suo appello venisse dichiarato improcedibile, ogni doglianza "di merito" sarebbe esaminata dal giudice della nuova impugnazione; mentre laddove fosse il presente appello ad essere esaminato (perché si ritiene la nuova autorizzazione atto emanato in mera esecuzione della sentenza) e la sentenza riformata, venendosi così a verificare la caducazione della nuova autorizzazione, allora sarebbe il secondo giudizio a doversi definire con una pronuncia di cessazione della materia del contendere;

- invece, nel caso in cui ARPAL non avesse impugnato l'autorizzazione n. 344/2020, qualora l'appello venisse dichiarato improcedibile resta naturalmente efficace la nuova autorizzazione (non oggetto di impugnazione in primo grado), mentre laddove l'appello venisse ritenuto procedibile (sempre perché si ritiene la nuova autorizzazione atto di mera esecuzione della sentenza), l'eventuale accoglimento dell'appello determinerebbe la caducazione della nuova autorizzazione, ancorché non impugnata.

Appare, dunque, chiaro come l'intervenuta impugnazione (o meno) da parte di ARPAL o di altri soggetti legittimati della autorizzazione n. 344/2020 non influisce sulla decisione in ordine alla fondatezza o meno della eccezione di improcedibilità dell'appello.

Allo stesso modo, è estraneo al presente giudizio il tema sul se l'emanazione del nuovo provvedimento abbia (o meno) determinato acquiescenza alla sentenza (punto sul quale si diffonde, per escluderla, l'appellante).

Su tale aspetto, occorre rilevare che la questione, ampiamente trattata dalla giurisprudenza amministrativa (in parte richiamata dall'appellante: v. memoria 26 febbraio 2021, pagg. 5-7) riguarda essenzialmente la posizione dell'autorità amministrativa che ha emanato l'atto annullato dal Giudice con sentenza, ovvero sul quale – giudicando in sede cautelare – il Giudice ha ordinato all'amministrazione di rideterminarsi.

Il tema non può invece riguardare, a tutta evidenza, altre parti del giudizio, pur legittimate all'appello, ponendosi invece per esse (come infatti avviene nella presente sede) il diverso problema della persistenza o meno del proprio interesse ad agire, a seconda che il nuovo atto emanato costituisca:

- autonoma valutazione dell'amministrazione a giudizio ancora non definito (contro la quale potranno insorgere impugnandola);

- accettazione da parte della stessa degli effetti della decisione (con correlativa acquiescenza alla sentenza), ma ciò non pregiudica l'impugnazione della sentenza da parte delle altre parti legittimate;

- ovvero mera e doverosa esecuzione della sentenza medesima, senza che ciò costituisca, come è ovvio, acquiescenza alla decisione e quindi non pregiudica la proposizione di appello avverso la sentenza che si esegue da parte dell'amministrazione emanante l'atto annullato e – come ovvio – tantomeno pregiudica il potere di impugnazione delle altre parti che vi hanno interesse.

3.3. In definitiva, ciò che occorre accertare – al fine di verificare la persistenza delle condizioni dell'azione – è solo se il nuovo atto (autorizzazione n. 344/2020) costituisca espressione di nuova ed autonoma valutazione da parte della Città metropolitana di Genova (il che – come già detto – comporta la declaratoria di improcedibilità dell'appello), ovvero se l'atto predetto costituisca mera esecuzione della sentenza di primo grado (il che rende, per le ragioni esposte, persistente l'interesse all'impugnazione in quanto l'accoglimento di quest'ultima travolgerebbe, insieme alla sentenza impugnata, il provvedimento che di questa costituisce mera esecuzione).

4. Così chiariti i termini della questione introdotta dalle eccezioni di improcedibilità degli appelli, occorre osservare che con provvedimento 13 febbraio 2020 n. 344, il dirigente del Servizio tutela ambientale della Città metropolitana di Genova autorizzava la gestione dell'impianto per la raccolta differenziata e per il trasferimento di RSU sito nel Comune di Santa Margherita Ligure in via Dogali 83-85.

Orbene, occorre innanzi tutto osservare come le circostanze:

- che l'autorizzazione riporti nell'intestazione la dizione "sentenza del TAR Liguria di annullamento dell'A.D. n. 1159 del 22 maggio 2019. Rideterminazioni";

- e che nel preambolo del provvedimento si dia atto della sentenza di annullamento n. 546/2019 pronunciata dal TAR Liguria,

non rilevano ai fini dell'esame della natura dell'atto.

Né, allo stesso modo, assume rilievo quanto successivamente dichiarato dalla Città metropolitana di Genova con nota 8 gennaio 2020 n. 905 (richiamata dall'appellante: v. pag. 7 app.), dove si afferma che l'autorizzazione n. 344/2020 con la quale la predetta Città metropolitana si è "rideterminata" è stata adottata "per doveroso adeguamento alla sentenza TAR Liguria n. 970/2019".

In disparte ogni considerazione sulla utilità di una analisi meramente letterale delle espressioni utilizzate e sulla efficacia di una sorta di "interpretazione autentica ex post" dei propri provvedimenti da parte dell'amministrazione emanante (laddove questa non assuma le forme dell'autotutela), occorre osservare come la terminologia utilizzata ("rideterminazione"; "doveroso adeguamento") non è tale da poter far propendere per l'una o per l'altra delle ipotesi

formulate.

Difatti, il “rideterminarsi” ovvero “l’adeguarsi doverosamente” ben possono indicare sia la “volontà” di prestare ottemperanza ad una sentenza che si condivide e di prestare acquiescenza alla medesima (e a tal fine, può rilevare l’ulteriore circostanza che non risulta intervenuta impugnazione della predetta sentenza da parte della Città metropolitana di Genova), sia che si intende meramente eseguire una sentenza provvisoriamente esecutiva.

Ciò che, invece, rileva è verificare se, alla luce della comparazione tra *decisum* della sentenza e nuove determinazioni effettuate dall’amministrazione, per come risultanti dal contenuto del provvedimento e dal suo dispositivo, vi sia autonomia del nuovo provvedimento ovvero una sua natura meramente esecutiva della sentenza, cui tuttavia non si intende prestare acquiescenza.

E, in questo secondo caso, non può non rilevarsi come, perché una “mera esecuzione” sia intesa come tale e non già come indicativa di acquiescenza, occorre che l’adozione sia accompagnata dall’impugnazione dell’atto da parte della medesima amministrazione adottante (e non già ad opera di altre parti del giudizio).

Fermo quanto ora precisato, occorre osservare che la sentenza impugnata ha annullato l’autorizzazione n. 1159/2019, rilevando l’illegittimità parziale di tale atto laddove questo ha espunto il codice CER 19.12.12 dai rifiuti per i quali risultava autorizzato lo stoccaggio.

Il nuovo provvedimento, invece:

- per un verso, ha autorizzato lo stoccaggio del rifiuto CER 20.03.01, atteso che la sentenza ha affermato come lo stesso, dopo il trattamento subito nel centro di via Dogali, possa qualificarsi rifiuto speciale (codice CER 19.12.12);
- per altro verso, ha autonomamente affermato (rispetto alla sentenza) che “nulla osta all’autorizzazione allo stoccaggio presso l’impianto dei rifiuti classificati con CER 20.01.99 e CER 20.03.99”, pervenendo a tale conclusione attraverso un esame delle richieste del Comune di Santa Margherita Ligure e di un giudizio sulla dichiarata alternatività di tali due categorie di rifiuti con quella CER 20.03.01 “per cui lo stoccaggio di queste ulteriori tipologie di rifiuti non comporterà alcun aumento delle volumetrie di stoccaggio autorizzate”.

Appare, dunque, evidente come l’autorizzazione n. 344/2020 costituisca nuovo ed autonomo provvedimento rispetto a quello annullato dalla sentenza impugnata nella presente sede, posto che con il medesimo, oltre ad autorizzare lo stoccaggio del rifiuto CER 20.03.01 (ammesso già dalla sentenza, ma non contestato dalla Città metropolitana di Genova), si è compiuta una nuova valutazione, del tutto autonoma rispetto alla sentenza impugnata, dell’autorizzabilità del trattamento anche dei rifiuti CER 20.01.99 e CER 20.03.99 e dei limiti di loro compatibilità quantitativa con il predetto rifiuto CER 20.03.01.

Il provvedimento, dunque, non ha inteso essere atto di mera esecuzione della sentenza, ma si pone come il risultato di una nuova ed autonoma valutazione dell’amministrazione, ancorché occasionata dalla sentenza, rispetto alla quale, peraltro, presenta un ambito decisionale più ampio.

5. Per le ragioni esposte, ed anche in accoglimento delle eccezioni proposte dal Comune di Santa Margherita Ligure e dalla società Docks Lanterna s.p.a., l’appello deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse. Resta, ovviamente, impregiudicata ogni valutazione sulla legittimità (o meno) dell’autorizzazione n. 344/2020, ove impugnata innanzi al competente Giudice amministrativo.

La declaratoria di improcedibilità dell’appello esclude la necessità di valutazione in ordine alla rimessione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, richiesta dall’appellante, attesa la definizione in rito della controversia.

Stante la particolare natura delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

(*Omissis*)