

Sull'obbligo di procedere allo smaltimento, mediante conferimento in discarica, dei rifiuti anche per il soggetto assolto in sede penale

Cons. Stato, Sez. IV 31 gennaio 2025, n. 750 - Mastrandrea, pres.; Marotta, est. - (*Omissis*) (avv.ti Peres, Zalin e Kiniger) c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Fozzer, Cattoni e Azzolini).

Sanità pubblica - Smaltimento rifiuti - Conferimento in discarica - Obbligo - Società che si occupano del trattamento - Obbligo di smaltimento sussiste anche per soggetto assolto in sede penale - Illegittimità - Ragioni - Fattispecie.

In tema di smaltimento dei rifiuti, le società che si occupano del loro trattamento hanno l'obbligo di procedere allo smaltimento, mediante conferimento in discarica, dei rifiuti che, a causa di trattamenti illegittimi comportanti un'incontrollata diluizione dei contaminanti in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione unica ambientale, non sono più recuperabili. Tale obbligo sussiste anche qualora i soggetti responsabili, sottoposti a procedimento penale, siano stati assolti dai reati ad essi contestati per non aver commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato.

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. La società appellante ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento – Sezione unica ha dichiarato inammissibile, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, la domanda di annullamento del verbale di sequestro preventivo del 3 marzo 2020, in quanto devoluta alla giurisdizione del giudice penale, e per il resto ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile e in parte lo ha respinto. Il giudice di primo grado ha condannato la società ricorrente al pagamento, in favore della provincia autonoma di Trento, delle spese di lite, liquidate nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge.

2. Nell'atto di appello viene dedotto quanto segue.

2.1. La società appellante dichiara di operare principalmente nel settore del recupero di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da scavi e demolizioni, evidenziando che nell'espletamento di tale attività sottopone i rifiuti a operazioni di trattamento a valle delle quali ottiene materiali riutilizzabili (c.d. "end of waste" o materie prime seconde), che poi cede a terzi.

2.2. Dichiara di aver svolto dal 2004 al 2019 la predetta attività in forza di diverse autorizzazioni ambientali; nel 2019 i titoli abilitativi precedentemente rilasciati sono confluiti nell'autorizzazione unica territoriale (A.U.T.) n. 26 del 17 gennaio 2019, della durata di quindici anni.

2.3. A seguito di sopralluogo del 3 marzo 2020, i Carabinieri del Nucleo Operativo Ecologico (NOE), con riguardo all'impianto di -OMISSIS-, hanno disposto il sequestro preventivo di cumuli di rifiuti inerti, dell'impianto di vagliatura e di produzione del legato cementato, nonché di parte delle aree di stoccaggio, in ragione della rilevata violazione delle prescrizioni di cui all'autorizzazione unica territoriale.

2.4. Con nota del 24 marzo 2020, la provincia di Trento – Servizio autorizzazioni e valutazioni ambientali (di seguito, nel presente provvedimento anche solo SAVA) ha trasmesso alla società la comunicazione di avvio del procedimento per l'adozione del provvedimento di diffida, ai sensi degli artt. 41 e 86, comma 5, TULP, contestando presunte inottemperanze alle prescrizioni dell'autorizzazione unica territoriale, con riferimento alla produzione di materiali legati, alla miscelazione dei rifiuti, allo stoccaggio e alla lavorazione di rifiuti, alla gestione delle acque meteoriche, nonché all'attività di recupero.

2.5. In data 30 aprile 2020 la società -OMISSIS- ha presentato osservazioni e documenti, ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/1990, evidenziando l'insussistenza delle inottemperanze contestate.

2.6. Con determinazione dell'11 maggio 2020 n. 278, la provincia di Trento ha adottato nei confronti della società -OMISSIS- s.r.l. un atto di diffida (oggetto del presente contenzioso).

2.7. Con il ricorso introduttivo del giudizio la società -OMISSIS- s.r.l. ha impugnato davanti al Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento i seguenti atti:

– la predetta determinazione del dirigente n. 278 dell'11 maggio 2020, con la quale la provincia autonoma di Trento – Servizio autorizzazioni e valutazioni ambientali ha diffidato la società -OMISSIS- s.r.l. a eseguire le attività ivi indicate con decorrenza dall'acquisizione del provvedimento di dissequestro temporaneo rilasciato dall'Autorità giudiziaria e a presentare, entro 3 mesi dalla data del provvedimento, domanda di modifica dell'autorizzazione unica territoriale vigente;

– il verbale del Comando dei Carabinieri per la tutela Ambientale, Nucleo Operativo Ecologico di Trento (NOE) del 3 marzo 2020 avente ad oggetto: verbale di sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p.; – la nota S158/2020 fascicolo 17.4-



2018-274, con la quale la provincia autonoma di Trento, Servizio Autorizzazioni e Valutazioni Ambientali, Ufficio Autorizzazioni Ambientali ha comunicato la conferma di quanto diffidato con determinazione n. 287 del 11 maggio 2020 relativamente all'impianto di carburanti;

– la nota S158/2020 fascicolo 17.4-2018-274, con la quale si è data comunicazione in merito alla richiesta della società -OMISSIS- di instaurare un tavolo tecnico a seguito dell'invito della Procura;

– la nota prot. n. S307/2020 fascicolo 17.4-2018-274 della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente – Settore autorizzazioni e controlli;

– la nota prot. n. 319740, S307/2020 fascicolo 17.4-2018-274, dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente – Settore autorizzazioni e controlli.

2.8. Nel ricorso introduttivo del giudizio la società ricorrente (odierna appellante) ha contestato la legittimità degli atti sopra indicati con nove articolati motivi:

a) con il primo motivo, ha dedotto il mancato riscontro da parte del SAVA delle controdeduzioni presentate dalla società, ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/1990;

b) con il secondo e il terzo motivo, ha dedotto la violazione dell'art. 86, commi 3 e 5, del TULP e la violazione dell'art. 21 – *quinquies* della legge 241/1990, in quanto l'Amministrazione provinciale avrebbe imposto prescrizioni non contenute nel provvedimento autorizzativo, in assenza di pericoli per la salute o per l'ambiente;

c) con il quarto motivo, ha dedotto l'erronea applicazione delle linee guida approvate con d.G.P. 1333/2011, relative alla produzione di aggregati legati;

d) con il quinto motivo, ha lamentato l'omessa autonoma valutazione da parte della provincia di Trento dei fatti contestati, essendosi la provincia acriticamente conformata alle valutazioni del Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri;

e) con il sesto motivo, ha dedotto l'illegittimità dell'ordine di smaltire i rifiuti inerti (anziché disporne il recupero);

f) con il settimo motivo, ha denunciato la contraddittorietà dei provvedimenti impugnati, che, con riguardo all'impianto di distribuzione dei carburanti, da un lato, richiedevano la copertura dello stesso con tettoia (atto di diffida), dall'altro negavano tale ordine (la successiva nota di conferma del 22 maggio 2020);

g) con l'ottavo motivo, ha dedotto l'illegittimità dell'immediata sospensione dell'attività di distribuzione dei carburanti, in quanto la legge provinciale n. 17/ 2010 non stabilisce per gli impianti privati il requisito della copertura dell'impianto di distribuzione con pensilina, diversamente da quanto previsto per gli impianti ad uso pubblico;

h) con il nono motivo, ha denunciato la disparità di trattamento con riguardo alla prescrizione relativa alla pavimentazione integrale con cemento dell'area di sedime dell'impianto, la quale non sarebbe stata imposta agli impianti di trattamento dei rifiuti di analogo tenore o agli impianti di distribuzione di carburante.

2.9. Con sentenza n. -OMISSIS-, come sopra evidenziato, il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento, dopo aver dichiarato inammissibile, per difetto di giurisdizione, la domanda di annullamento del verbale di sequestro del Comando dei Carabinieri per la tutela Ambientale – Nucleo Operativo Ecologico di Trento (NOE) del 3 marzo 2020, ha qualificato come motivi nuovi le argomentazioni svolte dalla ricorrente nella memoria conclusionale del 5 ottobre 2020, dichiarando le relative censure inammissibili; nel merito, ha respinto gli altri motivi di ricorso.

2.10. A seguito della sentenza di primo grado, in data 22 dicembre 2020, l'Agenzia provinciale per la protezione dell'Ambiente ha notificato alla società -OMISSIS- la comunicazione di avvio del procedimento per la revoca dell'autorizzazione unica territoriale, in relazione alla *“totale inottemperanza alla suddetta diffida, nonché [su] reiterate violazioni della normativa ambientale accertate e riportate nel verbale di sequestro e nel relativo decreto relativi all'accertamento eseguito il giorno 8 ottobre 2020”*;

2.11. In data 15 gennaio 2021 la società -OMISSIS- ha presentato una memoria scritta, con cui ha contestato la revoca, stante l'assenza di un pericolo per la salute e per l'ambiente, e ha rinnovato (fatte salve le riserve e senza prestare acquiescenza) la disponibilità a eseguire le attività prescritte nell'atto di diffida.

Inoltre, la società ha presentato alla Procura della Repubblica di Trento un'istanza di dissequestro/accesso all'area per poter realizzare alcune delle prescrizioni ancora non eseguite e rispetto alle quali non erano ancora spirati i termini per l'adempimento; la Procura ha respinto l'istanza.

3. Nell'atto di appello, la società appellante fa rilevare che l'oggetto dell'appello in esame riguarda:

a) le parti della sentenza impugnata nelle quali il giudice di primo grado ha ritenuto l'istruttoria della provincia di Trento completa e coerente con quanto previsto dalla legge, nonché le parti in cui ha rigettato il ricorso di primo grado in relazione ad alcune prescrizioni contenute nell'atto di diffida, che la società reputa illegittime, ingiuste e lesive;

b) l'illogica prescrizione di destinare tutti i rifiuti presenti nell'area allo smaltimento, mediante conferimento in discarica, anziché al recupero;

c) il divieto di svolgere attività di distribuzione carburanti per finalità private (i mezzi della società), basato sulla presunta mancata autorizzazione della colonnina di distribuzione.

Tenuto conto del fermo della produzione (correlato al sequestro in atto) e dell'impossibilità di rifornire i propri mezzi a prezzi competitivi, la società non sarebbe in condizione di sostenere gli ingenti costi legati allo smaltimento di rifiuti, che (a suo giudizio) potrebbero essere sottoposti a recupero.

4. Tanto premesso, la società appellante ha contestato la sentenza impugnata con cinque articolati motivi.

4.1. Con il primo motivo di appello, la società contesta la sentenza impugnata nella parte in cui, il giudice di primo grado, accogliendo la relativa eccezione della provincia di Trento, ha ritenuto inammissibile il primo motivo di ricorso, come esplicitato nella memoria conclusionale.

Fa rilevare di aver contestato, con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, il mancato riscontro da parte della provincia di Trento alle controdeduzioni presentate ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/1990.

Il T.r.g.a., richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (secondo cui «*sono inammissibili le censure dedotte in memoria non notificata alla controparte sia nell'ipotesi in cui risultino completamente nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel ricorso introduttivo sia quando, pur richiamandosi ad un motivo già ritualmente dedotto, introducano elementi sostanzialmente nuovi, ovvero in origine non indicati*»), ha ritenuto inammissibili le censure, per violazione del termine decadenziale di impugnazione e per violazione del principio del contraddittorio.

La società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che la documentazione prodotta, molto tecnica e corposa, non si sarebbe prestata ad uno specifico approfondimento in sede di ricorso, considerato appunto il principio di economicità processuale, nonché il correlato principio di sinteticità degli atti (art. 3 c.p.a.).

Nel primo motivo del ricorso la società aveva sostenuto che la mancata valutazione delle osservazioni procedurali da parte dell'Amministrazione provinciale avesse inficiato il provvedimento, sotto il profilo istruttorio e motivazionale; la memoria conclusionale avrebbe meglio esplicitato quanto già dedotto in relazione a censure tempestivamente proposte.

4.2. Con il secondo motivo di appello, la società appellante contesta la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto le censure relative al difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento di diffida (motivi 1 e 5 del ricorso introduttivo del giudizio).

Il giudice di primo grado ha evidenziato quanto segue: *“dalla motivazione dell'impugnata diffida si desume che – contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente – le osservazioni procedurali presentate in data 30 aprile 2020 sono state adeguatamente valutate, anche alla luce di quanto previsto nell'autorizzazione del 2019, ma sono state ritenute non idonee a smentire quanto accertato dai Carabinieri del NOE”*.

La società appellante fa rilevare di aver presentato in sede procedimentale approfondite osservazioni, sia sul piano tecnico che giuridico, (osservazioni) che l'Amministrazione provinciale avrebbe disatteso, senza motivare a riguardo, limitandosi a ribadire quanto già sostenuto nella comunicazione di avvio del procedimento.

Secondo la tesi dell'appellante, le approfondite e puntuali osservazioni svolte in sede procedimentale dimostrerebbero la correttezza della propria condotta, e ciò con riguardo alla conformità ai dettami autorizzativi del flusso di rifiuti inviato all'impianto di -OMISSIS-, al presunto mancato recupero, alla gestione delle acque meteoriche e a tutte le contestazioni sollevate dal Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri.

La provincia autonoma di Trento avrebbe assunto a proprio supporto motivazionale esclusivamente il verbale dei Carabinieri del 3 marzo 2020, che sarebbe stato a suo volta viziato, per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

In conclusione, nella sentenza impugnata il giudice di primo grado avrebbe errato nel ritenere che l'atto di diffida fosse supportato da un'istruttoria sufficiente e da una motivazione esauriente.

4.3. Con il terzo motivo di appello, la società appellante si sofferma sulla illegittimità dell'ordine di smaltimento dei rifiuti.

Il giudice di primo grado non si sarebbe pronunciato in merito alla dedotta e contestata illegittimità dell'ordine di avvio a smaltimento di tutti i cumuli di rifiuti presenti nell'impianto.

Fa rilevare che con il sesto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva contestato l'ordine di smaltimento non solo con riguardo ai rifiuti provenienti dal cantiere di -OMISSIS- (su cui la sentenza si sofferma), ma anche con riguardo a tutti gli altri cumuli di rifiuti presenti sul sito (p. 32-34).

Nell'atto di diffida era stato intimato alla società, per ogni cumulo di materiale, di procedere alla relativa caratterizzazione analitica (richiesta che l'appellante reputa legittima), ma di destinarlo, poi, in ogni caso e a prescindere dagli esiti di laboratorio, allo smaltimento in discarica, senza considerare l'opzione del recupero.

L'ordine di avvio a smaltimento (mediante conferimento in discarica), senza la possibilità di eseguire il recupero dei rifiuti, all'interno dello stesso impianto o presso altri impianti regolarmente autorizzati, sarebbe illegittimo, nonché irragionevole e con conseguenze, in termini economici, del tutto sproporzionate.

La prescrizione sarebbe innanzitutto contraria a quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea sulla gerarchia nella gestione dei rifiuti; a tale riguardo, la società richiama l'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE e l'art. 179 d.lgs. n. 152/2006, in base ai quali la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto della seguente gerarchia: «a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento».

La gerarchia stabilisce, in generale, «un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale» (art. 179 co. 2) e le pubbliche Amministrazioni hanno il preciso dovere di adottare iniziative e operare nell'ottica del rispetto del principio di gerarchia.

L'art. 177, comma 5, del d.lgs. 152/2006 impegna infatti espressamente e direttamente le pubbliche Amministrazioni a perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto tassativo della gerarchia nel trattamento dei rifiuti.

Lo smaltimento dei rifiuti, mediante conferimento in discarica, è l'*extrema ratio*, vale a dire la modalità di gestione da adottare soltanto laddove non sia possibile procedere con una delle altre forme previste per la gestione dei rifiuti (più sostenibili per l'ambiente).

Questo assunto troverebbe conferma nel chiaro dato normativo: «*lo smaltimento dei rifiuti [...] costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181*» (art. 182 d.lgs. n. 152/2006).

La società appellante richiama anche una pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE (causa n. 305/18: «*la gerarchia dei rifiuti quale dev'essere attuata nella normativa e nella politica in materia di prevenzione e gestione di rifiuti, non consente di concludere che si dovrebbe preferire un sistema che permetta ai produttori di rifiuti di provvedere personalmente al loro smaltimento. Lo smaltimento dei rifiuti, infatti, figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia*»); nello stesso senso causa n. 551/13) e alcune pronunce della giurisdizione amministrativa.

L'ordine di procedere allo smaltimento dei cumuli di rifiuti (anziché al loro recupero) si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal piano di gestione dei rifiuti della provincia di Trento (da ultimo, aggiornato con delibera n. 2295 del 30 dicembre 2020), che di fatto disincentiva lo smaltimento in discarica dei rifiuti inerti.

La prescrizione sarebbe inoltre illegittima anche perché non tiene conto degli oneri economici che la società dovrà sostenere per il suo adempimento.

In conclusione, l'ordine di procedere allo smaltimento dei rifiuti, senza la possibilità di eseguire il recupero degli stessi all'interno dell'impianto di -OMISSIS- o presso altri impianti, sarebbe contrario alla gerarchia nella gestione dei rifiuti (art. 179 d.lgs. n. 152/2006), agli obblighi che la legge pone in capo alle autorità pubbliche, al piano di gestione dei rifiuti della Provincia di Trento, nonché irragionevole e sproporzionato per gli elevati costi posti in carico alla società appellante. Il giudice di primo grado non si sarebbe pronunciato su tale aspetto.

4.4. Con il quarto motivo di appello, la società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado anche in relazione all'inserimento nell'atto di diffida di prescrizioni non previste dall'autorizzazione unica territoriale.

A suo giudizio, la diffida avrebbe la semplice funzione di richiamare il gestore al rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione unica territoriale, non di imporne di nuove (cfr. art. 86, comma 5 TULP).

Il giudice di primo grado ha respinto la censura, evidenziando che non si sarebbe trattato di una surrettizia modifica dell'autorizzazione unica, bensì del legittimo esercizio da parte della provincia del potere di intervento mediante diffida a fronte di inadempienze conclamate.

Secondo la tesi della società appellante, il giudice di primo grado sarebbe incorso in errore, da un lato, ritenendo sussistente una effettiva violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, dall'altro, affermando che fosse consentito alla provincia provvedere con diffida a introdurre *ex novo* prescrizioni che avrebbero dovuto essere inserite nel provvedimento autorizzatorio, a seguito di specifica e puntuale istruttoria.

Il giudice di primo grado ha sostenuto che non si sarebbe trattata di una modifica surrettizia dell'autorizzazione unica territoriale, ma di una reazione della Provincia a un effettivo inadempimento.

L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, ribadendo che in questo modo l'Amministrazione provinciale avrebbe introdotto una modifica all'autorizzazione unica.

Contesta le conclusioni del giudice di primo grado anche con riguardo alle acque meteoriche.

Nel caso di specie non vi sarebbe nessun pericolo per l'ambiente o la salute pubblica; le acque di dilavamento del piazzale ove è collocato il distributore di carburanti non assumerebbero, dunque, per la funzione che possono avere, la definizione di acque industriali, ma soltanto di acque meteoriche di dilavamento di prima e seconda pioggia, le quali, una volta trattate (come prescritto dall'autorizzazione provinciale del 2011), possono essere gestite come da disposizione del Comune di -OMISSIS-, e cioè nella vasca di raccolta delle acque, alla pari delle acque meteoriche (bianche).

In conclusione, la sentenza avrebbe errato nel non riconoscere la falsa applicazione dell'art. 86, comma 5, del TULP e lo sviamento di potere con riferimento al potere di diffida come censurato dal motivo 2 del ricorso introduttivo in generale e, specificamente per l'impianto di distribuzione dei carburanti, nel medesimo motivo 2 e nel motivo 8.

4.5. Con il quinto motivo di appello, la società appellante denuncia l'inserimento nell'impugnato atto di diffida di prescrizioni non previste nell'autorizzazione unica territoriale, in particolare con riguardo all'obbligo di caratterizzazione dei materiali.

Fa rilevare che, con il secondo e con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, aveva denunciato l'obbligo di preliminare caratterizzazione dei materiali trattati.

Il giudice di primo grado ha respinto la censura con la seguente motivazione: «*Risulta poi acclarato nel verbale di sequestro che la ricorrente produceva aggregati legati senza la prescritta caratterizzazione dei rifiuti, stoccando senza separazione fisica tipologie non omogenee di rifiuti; inoltre è stato accertato che la ricorrente non aveva eseguito correttamente la caratterizzazione dei rifiuti da spazzamento stradale (come indicato a pagina 5 dell'impugnata diffida), sicché l'impiego degli stessi nella produzione di agglomerato cementizio doveva ritenersi preclusa (come puntualmente indicato a pag. 26 dell'impugnata diffida). In particolare l'impugnata diffida, nel richiamare l'autorizzazione del 2019, prescrive la verifica dei lotti di rifiuto prima dell'impiego o della commercializzazione, coerentemente con la regola della previa certificazione dei granulati prima dell'impiego nella produzione del legato cementato, secondo le frequenze e le*

norme di riferimento indicate nella tabella 16 relativa al paragrafo 4.2 dell'allegato A alle Linee guida approvate con la delibera di Giunta n. 1333 del 2011, ossia con frequenza almeno mensile. Del resto anche l'autorizzazione del 2019 prevede (a pag. 75, lettera l, terzo alinea) la caratterizzazione dei materiali per lotti, precisando che «possono essere impiegati e/o commercializzati esclusivamente lotti precedentemente verificati e analizzati e tale verifica/analisi è da intendersi valida esclusivamente per il lotto cui si riferisce».

La società appellante sostiene di aver sempre agito in conformità e nell'ambito delle prescrizioni della d.G.P. 1333/2011, delle norme tecniche di riferimento, nonché secondo quanto prescritto dall'autorizzazione unica territoriale, ovvero “i granulati prima di essere impiegati per la produzione del legato cementato devono essere certificati secondo le frequenze e le norme di riferimento indicate nella tabella 16 relativa al paragrafo 4.2 dell'allegato A alle Linee guida approvate con deliberazione della Giunta Provinciale n. 1333 del 24 giugno 2011, 24 ovvero con frequenza almeno mensile”.

Il giudice di primo grado avrebbe errato nel non riconoscere la falsa applicazione dell'art. 86, comma 5, del TULP e lo sviamento di potere con riferimento al potere di diffida, come censurato dal motivo 2 del ricorso introduttivo in generale e, specificamente, per l'obbligo di caratterizzazione dei materiali, nel medesimo motivo 2 e nel motivo 3.

5. Si è costituita in giudizio la provincia autonoma di Trento, eccependo, in via preliminare, la improcedibilità dell'appello, per sopravvenuto difetto di interesse, atteso che:

– con determinazione n. 46/2021, l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ha disposto la revoca della autorizzazione unica territoriale, rilasciata con determinazione dirigenziale n. 26/2019;

– il provvedimento di revoca, che si fonda sull'inadempimento da parte della società alla diffida ad adempiere di cui al provvedimento n. 278/2020, è stato impugnato dalla società -OMISSIS- s.r.l.; il giudizio di primo grado si è concluso con sentenza del T.R.G.A. di Trento n. -OMISSIS- (di reiezione del ricorso), che non è stata impugnata.

La provincia autonoma di Trento ha evidenziato inoltre la formazione del giudicato sui capi di sentenza non impugnati dalla odierna appellante; ha contestato, nel merito, le deduzioni della società appellante.

6. Con memoria depositata in data 19 febbraio 2024, la società -OMISSIS- s.r.l., dopo aver richiamato le vicende successive alla proposizione dell'atto di appello, ha evidenziato che nell'atto di diffida n. 278/2020 (oggetto di impugnativa) sono state imposte alla società -OMISSIS- s.r.l. attività non previste nell'autorizzazione unica territoriale, facendo rilevare che “Ai fini che qui interessano, nella diffida è contenuto l'illegittimo ordine di smaltimento dei rifiuti senza considerarne il recupero (motivo n. 3 R.G. n. 1517/2021 “Diffida -OMISSIS-”) ed è per questo che permane l'interesse all'appello, potendo la stessa costituire atto presupposto delle successive ordinanze sindacali. Per ragioni di economicità processuale, si dichiara la sopravvenuta carenza di interesse rispetto agli altri motivi di appello (motivi n. 1, 2, 4 e 5 R.G. n. 1517/2021 “Diffida -OMISSIS-”)”.

7. Nella memoria di replica depositata in data 29 febbraio 2024, la provincia autonoma di Trento ha evidenziato che l'unico motivo di appello per il quale sussiste (secondo quanto dichiarato dalla stessa società appellante) l'interesse alla decisione (ossia, il terzo motivo) sarebbe in realtà inammissibile per violazione del divieto di *nova* in appello, contenendo argomentazioni non dedotte nel giudizio di primo grado.

8. Nella memoria di replica depositata in data 29 febbraio 2024, la società appellante ha contestato la fondatezza dell'eccezione di improcedibilità dell'atto di appello, per effetto della mancata impugnazione della sentenza del T.R.G.A. di Trento n. -OMISSIS-, nonché della eccezione di inammissibilità, per violazione del divieto di *nova* in appello, con riguardo al terzo motivo dell'atto di appello; ha insistito quindi per la decisione nel merito del ricorso in appello.

9. Con ordinanza collegiale n. 4896/2024, si è dato atto che, in relazione alla espressa dichiarazione formulata dalla società appellante nella memoria depositata in data 19 febbraio 2024, deve ritenersi venuto meno l'interesse allo scrutinio dei motivi 1, 2, 4 e 5 dell'atto di appello e che permane invece l'interesse della società alla valutazione della fondatezza, nel merito, del terzo motivo, concernente l'imposizione alla società dell'obbligo di conferimento in discarica dei materiali presenti nello stabilimento, anziché il recupero degli stessi.

Nella predetta ordinanza si è rilevato che la società appellante non contesta la richiesta di caratterizzazione formulata dalla Amministrazione, che anzi ritiene “del tutto legittima” (pag. 14 del ricorso in appello), ma si duole del fatto che le sia stato imposto il conferimento in discarica dei materiali presenti nello stabilimento, che, a suo dire, potrebbero essere recuperati.

Partendo da questa premessa, la Sezione ha disposto alcuni approfondimenti istruttori, ordinando all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente della Provincia di Trento, in persona del legale rappresentante, di produrre in giudizio una relazione di documentati chiarimenti, nella quale:

a) venissero indicati in maniera specifica, sulla base dei dati risultanti dalla istruttoria procedimentale, i materiali presenti nell'impianto di -OMISSIS- gestito dalla società appellante e venissero indicati i trattamenti cui detti materiali sono stati sottoposti;

b) venisse chiarito (sotto il profilo tecnico), anche in relazione ai trattamenti posti in essere dalla società presso l'impianto di -OMISSIS-, se i materiali in questione possano essere in tutto o in parte recuperati o se i trattamenti cui sono stati sottoposti ne abbiano compromesso il recupero.

10. In data 29 luglio 2024, la provincia autonoma di Trento ha depositato la relazione di chiarimenti.

11. Con memoria depositata in data 21 ottobre 2024, la società -OMISSIS- ha evidenziato, sotto il profilo formale, che la

relazione depositata in giudizio, predisposta dall'APPA, è stata redatta su carta semplice, non su carta intestata dell'Agenzia e non è sottoscritta.

L'unico riferimento alla provenienza del documento è stato reso dall'avvocatura della provincia di Trento, nel foliaro depositato in data 29 luglio 2024, nel quale si cita "Relazione APPA 26 luglio 2024"; la società ha sostenuto che tale specificazione non fosse idonea a sanare la mancanza di sottoscrizione e, quindi, di paternità del documento in questione. Nel rimettere al Collegio giudicante ogni valutazione al riguardo, ha evidenziato l'opportunità che l'avvocatura provinciale confermasse espressamente la provenienza del documento da parte del legale rappresentante dell'Agenzia.

Sotto il profilo sostanziale, la società appellante ha sostenuto che la relazione tecnica prodotta in giudizio non risponda ai quesiti posti, ma si limiti a ribadire, in una sede inconferente, le argomentazioni accusatorie dei NOE e della Procura della Repubblica rispetto a presunte condotte illecite tenute dalla società.

A suo dire, la relazione descriverebbe le supposte violazioni della normativa ambientale aventi rilevanza penale, soffermandosi sulla "irrecuperabilità giuridica" dei rifiuti, laddove la recuperabilità o meno di un rifiuto è una questione oggettiva, che non dipende dai comportamenti di chi lo ha prodotto o gestito in una qualunque fase, ma dalle caratteristiche intrinseche che il rifiuto possiede rispetto all'operazione alla quale il detentore intende destinarlo a norma di legge, rispettando la gerarchia.

La relazione inoltre si baserebbe su documentazione ed evidenze del 2021 e non terrebbe conto delle analisi più recenti eseguite in contraddittorio con gli Enti che avrebbero confermato la piena recuperabilità dei cumuli, né dell'intervenuto allontanamento dei materiali di Fase 1 (tant'è che nel documento più d'una volta si legge che «non vi è ad oggi contezza se detti rifiuti siano stati asportati»).

La società appellante dichiara di aver affidato a professionisti terzi l'incarico di redigere una relazione che rispondesse puntualmente ai quesiti posti; detta relazione avrebbe chiarito quali sono i cumuli ancora presenti in impianto (Tabella 1), e quali invece sono già stati allontanati (Tabella 2), dando conto della relativa destinazione.

12. Con memoria di replica depositata in data 29 ottobre 2024, la provincia autonoma di Trento ha contestato le deduzioni formulate dalla società appellante nella memoria depositata in data 21 ottobre 2024, sia con riguardo ai profili di carattere formale (la provenienza della relazione da APPA), sia con riguardo ai rilievi di carattere sostanziale.

13. Con memoria di replica depositata in data 31 ottobre 2024, la società -OMISSIS- ha evidenziato che in data 28 ottobre 2024 è stato depositato il dispositivo di assoluzione di tutti gli imputati (a seconda dei diversi capi di imputazione, perché il fatto non sussiste o perché non è previsto dalla legge come reato), demandando all'Amministrazione competente l'eventuale contestazione della fattispecie amministrativa, di cui all'art. 133, comma 4, d.lgs. 152/2006 (per violazione delle prescrizioni allo scarico) ed escludendo la sussistenza di un illecito amministrativo a carico della società; è stato quindi ordinato il dissequestro e la restituzione dell'impianto, delle aree e dei cumuli ed è stato revocato l'amministratore giudiziario in precedenza nominato.

La società ha quindi insistito per l'accoglimento dell'appello.

14. All'udienza pubblica del 21 novembre 2024, sulla base delle istanze (di passaggio in decisione) presentate dalle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

15. La società appellante opera nel settore del recupero di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da scavi e demolizioni e nell'espletamento di tale attività sottopone i rifiuti a operazioni di trattamento a valle delle quali ottiene materiali riutilizzabili (c.d. "end of waste"), che poi cede a terzi.

L'oggetto del presente contenzioso concerne l'impianto di trattamento di rifiuti sito nel territorio del Comune di -OMISSIS-, gestito dalla società appellante sulla base dell'autorizzazione unica territoriale rilasciata del Servizio autorizzazioni e valutazioni ambientali della Provincia autonoma di Trento, con determinazione dirigenziale n. 26 del 17 gennaio 2019.

16. L'atto di appello non può essere dichiarato improcedibile, per effetto della mancata impugnazione della sentenza n. -OMISSIS- del T.r.g.a. di Trento (con la quale è stata respinta la domanda di annullamento del provvedimento di revoca della autorizzazione unica territoriale n. 26/2019), in quanto il provvedimento di diffida impugnato in questa sede non incide solo sulla prosecuzione dell'attività autorizzata di trattamento dei rifiuti, ma impone alla società intimata anche degli adempimenti specifici rispetto al conferimento in discarica dei materiali presenti nello stabilimento di -OMISSIS-; permane quindi in generale l'interesse dell'appellante alla decisione del ricorso in appello (come, peraltro, da essa confermato).

17. In relazione alla espressa dichiarazione formulata dalla società appellante nella memoria depositata in data 19 febbraio 2024, deve essere dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse allo scrutinio dei motivi 1, 2, 4 e 5 formulati nell'atto di appello.

Permane l'interesse della società appellante all'esame del terzo motivo di appello, concernente l'imposizione alla società dell'obbligo di conferimento in discarica, anziché il recupero dei rifiuti presenti nello stabilimento.

Come sopra evidenziato, la società appellante non contesta la caratterizzazione dei rifiuti, che anzi ritiene legittima, ma si duole del fatto che le sia stato imposto lo smaltimento dei rifiuti presenti nello stabilimento di -OMISSIS-, mediante conferimento in discarica, mentre, a suo dire, detti rifiuti potrebbero essere recuperati.

18. Le censure dedotte nel terzo motivo dell'atto di appello (richiamando il sesto motivo del ricorso introduttivo del

giudizio) non possono considerarsi inammissibili, per violazione del divieto di *nova* in appello, in quanto nella parte finale del sesto motivo del ricorso di primo grado erano stati evidenziati (sia pure in maniera non approfondita) il *favor* dell'ordinamento giuridico per il recupero dei materiali e il costo ingente per la società del conferimento in discarica.

19. La valutazione della fondatezza delle deduzioni della società appellante ha richiesto l'espletamento di alcuni approfondimenti istruttori, che sono stati effettuati chiedendo alla Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente la produzione di una relazione di documentati chiarimenti.

L'Agenzia provinciale di protezione ambientale ha provveduto alla esecuzione dell'incombente istruttorio entro il termine assegnato.

20. Tanto premesso, in primo luogo, non possono essere condivise le contestazioni di carattere formale sollevate dalla società appellante nei confronti della relazione dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, depositata in giudizio dalla provincia autonoma di Trento.

Non vi sono elementi sufficienti per dubitare della provenienza della relazione in questione dalla Agenzia provinciale per la protezione ambientale o della sua autenticità, in quanto, da un lato, la nota di trasmissione della predetta relazione, a firma del dirigente generale dell'Agenzia, presenta lo stesso numero di protocollo riportato sulla relazione, dall'altro, non risulta che la società appellante abbia presentato querela di falso rispetto alla predetta relazione.

21. Nel merito, la questione giuridica sottoposta al Collegio concerne la dedotta violazione dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, di cui all'art. 179 del d.lgs. n. 152/2006.

Il predetto articolo positivizza un criterio di gerarchia nella gestione dei rifiuti, disponendo quanto segue:

"1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;*
- b) preparazione per il riutilizzo;*
- c) riciclaggio;*
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- e) smaltimento.*

La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto della gerarchia di cui al comma 1, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica").

22. Nella relazione di chiarimenti della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente sono state formulate le seguenti conclusioni:

"Le operazioni di trattamento realizzate dalla Ditta di cui ai precedenti punti 1) e 2) hanno comportato un'incontrollata diluizione dei contaminanti tra i rifiuti ad oggi stoccati nei box presso lo Stabilimento e la creazione di cumuli di rifiuti di varia origine che per le loro caratteristiche non possono essere assoggettati ad operazioni di selezione e cernita, o comunque a lavorazioni, utili a ricostruire le condizioni originarie e a valutarne la previa ammissibilità a recupero. Queste operazioni, infatti, hanno fatto sì che ora non sia più possibile distinguere tra le diverse tipologie di rifiuto presenti nei cumuli, con ciò comportando l'impossibilità di separare (rectius, recuperare) le diverse tipologie di rifiuti, non sussistendo più, per la natura delle operazioni effettuate dalla Ditta, la possibilità di ascrivere tutta o parte di ogni cumulo ad un determinato rifiuto utilizzato per realizzarlo (illecitamente). A causa delle lavorazioni effettuate, non risulta quindi più possibile accertare se tutti o parte dei rifiuti di cui sono composti numerosi cumuli erano lecitamente recuperabili, visto che spesso sono stati utilizzati rifiuti dalle caratteristiche non note. Eventuali analisi e verifiche sui cumuli attuali non possono che essere inficcate dall'intima frammistione dei rifiuti originari, tale da non risultare rappresentative delle loro originarie caratteristiche, che risultano generalmente sconosciute....Da ciò consegue l'impossibilità a poter sottoporre i rifiuti che compongono i cumuli summenzionati (originati dalle suddette attività, non autorizzabili ed effettuate illecitamente, che hanno comportato diluizione dei contaminanti) ad operazioni di recupero".

23. L'Agenzia inoltre ha chiarito che *"I rifiuti di cui al precedente punto 3) – ossia i rifiuti depositati nel BOX13 Georil, BOX9, BOX8b e BOX3, Aggregato riciclato 0/30 mm (cumulo in adiacenza al cumulo ST3), Aggregato riciclato 0/30 mm (cumulo in adiacenza all'impianto di lavorazione), Aggregato riciclato 0/70 mm, Box Terre n.d.r. - per le motivazioni sopra rappresentate, possono, invece, essere destinati ad attività di recupero".*

24. Nella relazione di parte prodotta in giudizio dalla società -OMISSIS-, vengono invece formulate le seguenti conclusioni: *"Tutti i materiali sopra descritti, sia rifiuti tal quali che già sottoposti a trattamento, risultano recuperabili dal punto di vista tecnico-prestazionale (riempimenti, rilevati, sottofondi stradali, drenaggi, misti cementati), in quanto nessun trattamento (viepiù il mero stoccaggio), valutato dal punto di vista tecnico come richiesto, ne ha compromesso la possibilità di recupero".*

25. Senonché le conclusioni dei tecnici di parte, secondo cui in sostanza tutti i rifiuti presenti nell'impianto sarebbero recuperabili, sono generiche e non sono suffragate da elementi che consentano di poter condividere questa tesi, traducendosi, in definitiva, in una petizione di principio.

Non è suffragata da almeno un principio di prova la tesi dell'appellante secondo la quale l'Agenzia provinciale di

protezione dell'ambiente nella individuazione dei rifiuti recuperabili si sarebbe attenuta ad un criterio di recuperabilità sul piano giuridico e non sul piano ontologico, come sostenuto nella memoria depositata in data 21 ottobre 2024.

Appare invece condivisibile quanto sostenuto dalla Agenzia, secondo cui le operazioni di trattamento dei rifiuti poste in essere dalla società, in contrasto con le prescrizioni contenute nella autorizzazione unica territoriale, abbiano comportato *“un'incontrollata diluizione dei contaminanti tra i rifiuti ad oggi stoccati nei box presso lo Stabilimento e la creazione di cumuli di rifiuti di varia origine che per le loro caratteristiche non possono essere assoggettati ad operazioni di selezione e cernita, o comunque a lavorazioni, utili a ricostruire le condizioni originarie e a valutarne la previa ammissibilità a recupero”*.

26. L'Agenzia ha inoltre evidenziato che, per effetto di queste operazioni di trattamento, non è *“più possibile distinguere tra le diverse tipologie di rifiuto presenti nei cumuli, con ciò comportando l'impossibilità di separare (rectius, recuperare) le diverse tipologie di rifiuti, non sussistendo più, per la natura delle operazioni effettuate dalla Ditta, la possibilità di ascrivere tutta o parte di ogni cumulo ad un determinato rifiuto utilizzato per realizzarlo (illecitamente).... Eventuali analisi e verifiche sui cumuli attuali non possono che essere inficiate dall'intima frammistione dei rifiuti originari, tale da non risultare rappresentative delle loro originarie caratteristiche, che risultano generalmente sconosciute....Da ciò consegue l'impossibilità a poter sottoporre i rifiuti che compongono i cumuli summenzionati (originati dalle suddette attività, non autorizzabili ed effettuate illecitamente, che hanno comportato diluizione dei contaminanti) ad operazioni di recupero”*.

Il fatto che tutti i soggetti sottoposti a procedimento penale siano stati assolti dai reati ad essi contestati per non aver commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato non fa venir meno l'obbligo della società, che ha effettuato operazioni di trattamento dei rifiuti, che hanno comportato *“un'incontrollata diluizione dei contaminanti”* in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione unica territoriale (sul punto, in sostanza, non vi è contestazione da parte della società), di procedere allo smaltimento, mediante conferimento in discarica, dei rifiuti che, in ragione dei trattamenti cui sono stati illegittimamente sottoposti, non sono più recuperabili.

27. In conclusione, sulla base delle considerazioni di cui sopra, l'appello si rivela infondato e va respinto.

28. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

(Omissis)