

6394



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE SECONDA CIVILE

TRIBUNALE DI ROMA
N. 6394 ... Sentenza
N. 3144 .. Cronologica
N. ... Rappresentante

2013

in composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Eugenio Gatta ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile in primo grado iscritta al n. 38356/2010 RGACC decisa con lettura di dispositivo all'udienza del 22 marzo 2013 e vertente

tra

- [] in persona del legale rappresentante, [] rappresentata e difesa dall'Avv. Franco Giampietro del Foro di Roma ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, Via Franco Sacchetti n. 114, giusta procura in calce al ricorso;

- RICORRENTE -

e

- Amministrazione Provinciale di [] in persona del Presidente legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Sabrina Barra unitamente alla Dott.ssa Eletta Albanese, in virtù di procura generale alle liti in atti, presso le quali è elettivamente domiciliata in Roma, Via IV Novembre 119/A;

- RESISTENTE -

OGGETTO: opposizione a determinazione dirigenziale ingiuntiva.

CONCLUSIONI

All'udienza del 22 marzo 2013 i procuratori delle parti concludevano come da verbale.

**ESENTE DA TASSE
DI REGISTRAZIONE**

Svolgimento del processo

Con ricorso notificato il 12/07/2010 la [] società che gestisce la discarica di [] chiedeva l'annullamento della Determinazione Dirigenziale del

1

Dipartimento 4, Servizio 4 della Provincia di [] n. 3351 del 10/05/2010 notificata il 20/05/2010 con la quale si ingiungeva alla ricorrente il pagamento di € 5.684,48 a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 11, comma 2, del D.Lgs. n. 22/1997 (omessa comunicazione annuale al catasto dei rifiuti).

Il provvedimento scaturiva dal verbale n. 22/2005 del 9.06.2005, elevato dal Corpo della Polizia Provinciale di [] e notificato in data 15/06/2005, per *"incompleta comunicazione annuale al catasto rifiuti, relativa alla produzione/gestione dei rifiuti effettuata dalla soc: [] nell'anno 2004, in quanto non è stata comunicata la produzione/smaltimento dei rifiuti derivanti dal processo di calcinazione dei fanghi da trattamento delle acque reflue urbane e del percolato di discarica (che non essendo corredati da opportuna certificazione sono classificati come rifiuti contrassegnati come pericolosi, solidificati: COD. CER 19.03.06*), e tale informazione non risulta ricostruibile da nessun altro documento tenuto per legge"*.

A sostegno della propria opposizione, parte ricorrente deduceva la prescrizione dell'illecito amministrativo e del diritto della P.A. alla riscossione delle somme richieste ai sensi dell'art. 28 della l. n. 689/81; violazione dell'art. 14 della l. 689/1981 per omessa contestazione immediata degli illeciti. Nel merito, riportandosi a quanto già esposto nelle memorie difensive, in sede di opposizione ex art. 18 l. 689/81, postulava la manifesta illogicità ed infondatezza delle tesi sostenute dall'Amministrazione, nell'interpretazione e valutazione degli elementi di fatto emersi dagli accertamenti effettuati.

Al riguardo precisava di essere la società che gestisce la Discarica di [] [] come impresa esercitante un'attività professionale di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non pericolosi e nel caso della fattispecie dedotta, specificamente, dei fanghi da trattamento delle acque reflue urbane e del percolato di discarica, contestando sia che il rifiuto ottenuto a valle del trattamento nelle pertinenze tecnologiche potesse essere considerato come un "nuovo rifiuto" (trattandosi di miscela i cui componenti erano già entrati nella disponibilità della discarica e pertanto oggetto di preventiva annotazione sui registri di carico e scarico e di comunicazione al Catasto Rifiuti) sia che potesse essere ritenuto "pericoloso" all'esito del trattamento di "calcinazione" consistente nella semplice inertizzazione/stabilizzazione del rifiuto, che non ne altera la natura chimica, perché svolto su componenti non classificati come pericolosi eccedendo nello specifico l'illegittima della presunzione, in totale carenza di qualsiasi analisi chimica, al riguardo depositando in allegato ampia documentazione tecnica in merito e richiamando il Decreto n. 53 del 7.09.2005 (all. 5) del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del [] (Approvazione definitiva del progetto

stralcio delle pertinenze tecnologiche ed autorizzazione all'esercizio delle stesse – dove è contenuto un esplicito richiamo a tutte le precedenti ordinanze d'urgenza, a partire dal Decreto Commissariale n. 10/2002) e dalla Nota prot n. 675/RUP del 19.06.2008 del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del (all. 6) confermativa della tesi sostenuta dal ricorrente, conseguendone l'inesistenza di alcun obbligo, per il gestore della discarica, di attribuire al rifiuto *de quo* il relativo codice CER, né di annotarlo sull'apposito Registro di carico/scarico, se non nel caso di avviamento all'esterno per lo smaltimento.

Deduceva infine ed in subordine l'errore di diritto per la mancata applicazione della più lieve sanzione di cui all'art 52, comma 4, D. lgs. n. 22/97, essendo le informazioni richieste ricostruibili dagli altri documenti la cui tenuta è obbligatoria per legge, sulla constatazione che erano note e documentate le tipologie e le quantità dei rifiuti conferiti e messi a dimora nella discarica.

Instando, infine, per la sospensione della esecutività del provvedimento impugnato formulava le seguenti conclusioni: *“accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione degli illeciti amministrativi de quibus ai sensi dell'art. 28 L. n. 689/81; sempre in via preliminare accertare e dichiarare la nullità delle ordinanze ingiunzione impugnate, a causa della nullità degli atti presupposti, rappresentati dai verbali di contestazione n. 21 e 22 del 2005, per mancato rispetto dell'obbligo di immediata contestazione delle violazioni, ai sensi dell'art. 14, L. n. 689/81; nel merito accertare e dichiarare la nullità, ovvero annullare le ordinanze ingiunzione impugnate per carenza dei presupposti di diritto e di fatto dei contestati illeciti; in via ulteriormente subordinata accertare e dichiarare la nullità, ovvero annullare le ordinanze ingiunzione impugnate, considerata la inapplicabilità, al caso di specie, degli artt. 11, comma 3, e 12, comma 2, del D.lgs. n. 22/97, richiamati nei provvedimenti sanzionatori, essendo invece applicabile l'art. 52, comma 4, D. Lgs. n. 22/97, essendo possibile, attraverso la documentazione depositata presso la Provincia di ricostruire i dati relativi alla quantità di rifiuti trattati all'interno delle pertinenze tecnologiche e poi smaltiti all'interno della discarica, con ogni conseguenza di legge.”*

Si costituiva l'Amministrazione Provinciale in data 22.09.11, mediante deposito in cancelleria di memoria difensiva, contestando puntualmente tutte le deduzioni avversarie e così concludendo: *“Voglia l'Ill.mo Giudice adito: rigettare il ricorso perché infondato in fatto e in diritto, e per l'effetto disporre la convalida del provvedimento impugnato; condannare il ricorrente alla rifusione di spese, competenze e onorari del presente giudizio in favore dell'Amministrazione Provinciale”*.

Veniva disposto rinvio per deposito note istruttorie, cui seguiva l'espletamento di prova orale, indi, assegnati termini per deposito di note conclusive, la causa veniva decisa con lettura di dispositivo all'udienza in epigrafe indicata.

Per quanto non espressamente riportato, si richiamano gli atti delle parti ed i verbali di causa per ciò che concerne lo svolgimento del processo e ciò in ossequio al disposto contenuto al n. 4 dell'art. 132 c.p.c., così come inciso dall'art. 45, comma 17 legge 18.6.2009, n. 69.

Motivi della decisione

Si ritiene preliminarmente infondata l'eccezione di prescrizione ex art. 28 della L. n. 689/1981, osservandosi che in tema di prescrizione della pretesa sanzionatoria, il rinvio operato dall'art. 28, 2 comma L. 689/81 alla disciplina civilistica rende applicabile l'art. 2943 c.c. Tale articolo prevede un sistema chiuso di cause di interruzione identificate, tra le altre, con ogni atto che valga a costituire in mora il creditore, consistente in un'intimazione o richiesta, con forma scritta e natura recettizia. Il problema dell'efficacia interruttiva degli atti preordinati all'applicazione della sanzione va risolto tenendo presente l'idoneità dei medesimi a costituire in mora il trasgressore. Di conseguenza, *“ ogni atto del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione della sanzione ha la funzione di far valere il diritto dell'amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria, in quanto, costituendo esso esercizio della pretesa sanzionatoria, è idoneo a costituire in mora il debitore ai sensi dell'art. 2943 c.c.”* (Cass. Civ. sez. II n. 1081/2007; Cass. Civ. sez. I n. 3124/2005).

Tenendo presente il procedimento amministrativo con il quale viene irrogata la sanzione, il richiamo all'art. 2943 c.c. va coordinato con tale iter. In questa prospettiva la rituale notifica del verbale di contestazione non persegue solo lo scopo di rendere il trasgressore edotto della violazione, ma anche quello di richiedergli il pagamento della sanzione; di conseguenza, vale a costituire in mora il destinatario ed è idoneo ad interrompere con effetto istantaneo la prescrizione del diritto alla riscossione della sanzione.

Nel caso in specie il *dies a quo* da cui far decorrere il termine prescrizionale non si fa risalire dalla data della commissione della violazione (il termine ultimo per la presentazione del MUD, di cui all'art. 1 legge 25 gennaio 1994, n. 70 e relativi D.P.R. attuativi, relativamente ai produttori/detentori/smaltitori di rifiuti, afferente la comunicazione annuale al catasto rifiuti, in riferimento all'anno 2004, scadeva in data 30.04.2005), né dalla

data di accertamento dell'illecito (16/05/2005), né dalla data di contestazione del verbale (corrispondente alla conclusione degli accertamenti) in data 09/06/2005, **ma dalla data in cui l'amministrazione ha notificato il verbale di accertamento n. 22 effettuata il 15/06/2005**, essendo quest'ultimo atto endoprocedimentale, tipico del procedimento sanzionatorio con efficacia interruttiva della prescrizione. Sotto tale profilo atteso che l'ordinanza ingiunzione è stata notificata in data 20/05/2010 non può essere invocata la prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 l. 689/81. L'eccezione preliminare di prescrizione dell'obbligazione pecuniaria non può quindi essere accolta.

Del pari infondata è da ritenersi l'eccezione estinzione dell'obbligazione pecuniaria per violazione dell'art. 14 della l. 689/81.

Occorre premettere al riguardo che il termine *accertamento*, a cui fa riferimento l'art. 14, comma 2, della legge 689/81, non è riferibile al momento in cui si è avuta, da parte dell'amministrazione, la percezione della condotta costituente illecito amministrativo, bensì del momento in cui si è conclusa la fase procedimentale di accertamento dell'illecito (cfr. C. Cass., sent. 5921/05, che ha affermato che, in tema di sanzioni amministrative, il termine prescritto per la notifica degli "estremi della violazione" di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, che non sia stata contestata immediatamente, decorre "dall'accertamento", momento che non coincide né con la data di consumazione della violazione, né con la mera percezione del fatto, ma con il compimento di tutte le indagini volte ad acquisire la piena conoscenza del fatto e della determinazione della sanzione, che siano ritenute necessarie da parte degli "organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa" inflitta nel caso concreto, oppure degli "ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria". A margine va precisato che, il referente normativo in esame, non prevede, contrariamente al successivo art. 15 della l. 689/81 (analisi di campioni), alcun necessario contraddittorio con il trasgressore, mentre in ordine alla valutazione di congruità dei tempi di conclusione del procedimento, va rilevata l'assenza di specifici limiti temporali predeterminati in materia.

Nello specifico, in alternativa alla contestazione immediata, il 2° comma dell'art. 14 l. 689/81 prevede che gli estremi della violazione amministrativa debbano essere notificati agli interessati entro 90 giorni dall'accertamento. Di conseguenza, una violazione amministrativa sebbene sussistente di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, non potrebbe condurre all'applicazione di alcuna sanzione, qualora il relativo processo verbale di contestazione non sia stato comunicato al trasgressore, entro i termini di cui al 2°

comma. Il 5° comma dell'art. 14 prevede la perentorietà del termine di cui al 2° comma del medesimo articolo, collegando esplicitamente all'omessa notificazione nel termine prescritto l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria. Nel caso in esame non è ravvisabile alcuna violazione della disposizione normativa sopra citata, rilevato che il verbale di accertamento è stato emesso nei termini prescritti e regolarmente notificato.

Nel merito l'opposizione è fondata ed il ricorso deve essere accolto.

Giova rammentare che la condotta a cui sono tenuti i soggetti di cui all'articolo 11, comma 3 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, consiste nell'obbligo di tenere un registro di carico e scarico, con fogli numerati e vidimati dall'Ufficio del registro, su cui devono essere annotati, con cadenza almeno settimanale, le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto, mentre il referente normativo della sanzione applicata, è il comma 1 dell'art. 52 del predetto D. Lgs.vo che prevede due tipologie di violazioni di condotta, una omissiva (omessa comunicazione) ed una commissiva (comunicazione incompleta) contemplando i due distinti casi di "*chiunque non effettua la comunicazione di cui all'art. 11 comma 3 o l'effettua in modo incompleto o inesatto*" collegando solo la seconda delle due fattispecie alla diversa sanzione di cui al comma 4 prevista qualora "*le indicazioni di cui al comma 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte*".

Tuttavia, il caso in esame, ha richiesto la valutazione demandata al tribunale, se all'esito del trattamento di inertizzazione sia stato prodotto un rifiuto avente caratteristiche di pericolosità per il quale la ricorrente sarebbe stata effettivamente tenuta al censimento.

Deve intanto premettersi, dall'esame della documentazione prodotta, che il "rifiuto" *de quo*, è originato da una miscelazione dei fanghi, insieme a percolato e calce viva, attraverso un "pre-trattamento" definito di "*inertizzazione*" finalizzato a rendere palabili e, dunque, allocabili nella stessa discarica, alcuni rifiuti (fanghi e percolato) contenenti una percentuale di liquidi troppo elevata (con sostanza secca inferiore al 32%).

A margine, deve essere, inoltre, precisato che l'attività di "calcinazione" a cui fa impropriamente riferimento il verbale di accertamento è in realtà un processo di natura **chimica** e consiste nell'inertizzazione/stabilizzazione di fanghi biologici da trattamento di reflui urbani, ben diversa e da distinguere dalla "calcinazione" propriamente detta svolta con **processi termici** indicata sotto la voce D9 tra le operazioni di smaltimento di cui Allegato B del d. lgs. n. 22/97.

Nello specifico il procedimento di inertizzazione in esame consiste nel far reagire l'ossido di calcio (CaO) cd. calce viva, riutilizzando l'elevata percentuale di acqua già contenuta nel percolato della discarica recante codice **CER 19.07.03** (acqua di seconda classe) e nei "fanghi" provenienti dall' [] (codice CER 19.08.05) ottenendo idrato di calcio Ca(OH)_2 cd. calce spenta, al fine di creare una miscela palabile che, reagendo - a sua volta - con l'anidride carbonica (CO_2) presente nell'atmosfera, si trasforma, in brevissimo tempo, in un composto solido CaCO_3 (carbonato di calcio) smaltibile ed allocabile sul suolo (come dettagliatamente riferito dall'Ingegnere Ambientale [] [] teste di parte ricorrente, all'udienza del 7.05.2012).

Metodologicamente parlando, la miscelazione del percolato (elemento sussidiario alla reazione perché sostitutivo dell'acqua) insieme alla calce ed ai fanghi, nel descritto processo consente quindi di ottimizzare i risultati della gestione dei rifiuti della discarica, rendendo possibile lo smaltimento del rifiuto percolato all'interno della stessa area di [] (ove viene prodotto), evitando il trasporto del rifiuto *de quo* in altri centri specializzati ed i rischi connessi di inquinamento ambientale che ne deriverebbero dall'attività di trasporto dei rifiuti.

Questo protocollo di trattamento adottato dalla [], è stato peraltro oggetto, da parte dell'Autorità Amministrativa competente (Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del []), del rilascio di una specifica autorizzazione contenente tutte le necessarie prescrizioni (CFR. all.5 - Decreto n. 53/2005 - preceduto da una lunga serie di ordinanze autorizzatorie contingibili ed urgenti (tutte richiamate nel Decreto 53) - e la nota RUP 675/2008 - all. 6 - dello stesso Commissario Delegato).

Occorre altresì precisare, sebbene non sia stato oggetto di contestazione, che sia per i "fanghi" provenienti dall' [] (codice CER 19.08.05) che per il "percolato" della discarica (**codice CER 19.07.03**), entrambi non pericolosi, la [] ha regolarmente tenuto i registri di carico e scarico provvedendo alle regolari comunicazioni di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 22/97 (Catasto Rifiuti).

Passando, quindi, all'esame dell'iter logico adottato dagli organi ispettivi nel formulare la contestazione posta a base del provvedimento impugnato, si rileva che, in sede di accertamento e controllo documentale, gli agenti operanti attribuirono al prodotto

derivante dal processo di "calcinazione" *rectius* "inertizzazione" di cui è stata contestata la mancata registrazione, la classificazione di "rifiuti contrassegnati come pericolosi solidificati" (Cod. CER 19.03.06*) attribuito sulla base di quanto stabilito dalla decisione 2001/118/CE (G.U.C.E. n. L 47 del 16 febbraio 2001) ed in particolare, secondo quanto richiamato nel contenuto della Determinazione Dirigenziale n. 3351 del 10/05/2010 :

"1. la sottocategoria 19 dipende dalla circostanza che tali rifiuti sono stati prodotti presso un impianto di trattamento dei rifiuti;

2. la sottocategoria 19.3 (rifiuti stabilizzati/solidificati) è legata al fatto che dopo il processo di inertizzazione/calcinazione da rifiuti liquidi (percolato) e semiliquidi (fanghi di depurazione) viene prodotto un rifiuto palabile ovvero "solidificato";

3. il codice CER 19.03.06 dipende dalla presenza di un rifiuto pericoloso (percolato di discarica CER 19.03.02*) all'interno della miscela, come confermato da ARPA [];*

4. la suddetta pericolosità non viene ridotta dal processo di solidificazione posto che in base alla Decisione 2001/118/CE "i processi di solidificazione influiscono esclusivamente sullo stato fisico dei rifiuti per mezzo di appositi additivi senza modificare le proprietà chimiche dei rifiuti stessi". Cfr. nota (4) afferente i rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti del citato provvedimento.

A tale esito, gli organi ispettivi erano giunti a seguito del parere tecnico-giuridico richiesto all'ARPA [] in data 18/05/2009 sulla corretta classificazione del percolato prodotto presso la discarica di [] utilizzato nel processo di inertizzazione che veniva indicato dalla società ricorrente come rifiuto non pericoloso CER 19.07.03, e che in data 28/05/2005 affermava invece l'impossibilità di declassificare a "non pericoloso" il suddetto rifiuto, permanendo quindi la pericolosità del medesimo (cod. CER 19.07.02*).

Tuttavia, come , l'ARPA [] sia giunta a tale valutazione, sostenendo che sui dati contenuti nel rapporto di prova n. 358/1 fornito dalla [] relativo ad un campione di percolato prelevato in data 11.05.05 di cui comunque veniva attestata la non pericolosità con attribuzione del codice CER 19.07.03, non era possibile operare la declassificazione a non pericoloso, sulla base di quanto stabilito dalla Decisione 2001/118/CE, non è dato sapere.

A margine si rileva inoltre come non siano stati forniti elementi scientificamente apprezzabili in ordine alla circostanza che, da un processo di solidificazione per mezzo di appositi additivi che non modificano le proprietà chimiche dei rifiuti stessi, possa essersi originato un rifiuto "nuovo".

Tale circostanza risulta confermata dall'esito della prova orale svolta con il teste indotto da parte ricorrente, l'agente verbalizzante [] che all'udienza del 7/02/2012 riferiva: " non è mai stata fatta alcuna analisi esaustiva sul percolato prodotto a [] e sul rifiuto a valle dell'inertizzazione. Sono a conoscenza di tale circostanza in quanto l'onere (dell'analisi del rifiuto) incombeva sul produttore del rifiuto. Nel corso degli accertamenti verificammo l'assenza di analisi che certificassero la pericolosità o meno del percolato. Infatti lo stesso giorno del sopralluogo furono presi dei campioni di percolato da parte della discarica e furono analizzati al fine della classificazione e secondo la discarica il rifiuto non era pericoloso, mentre per ARPA [] sulla base delle stesse analisi, il rifiuto non poteva essere declassificato a non pericoloso".

Inoltre dal laconico contenuto del parere solo tecnico (perché per la valutazione giuridica la nota del 28.05.05 si rimetteva "per il proseguo di competenza") (CFR. allegato 7 del fascicolo della Provincia di []) non è dato evincere alcun svolgimento di "controanalisi" sul campione fornito dalla [] da parte dell'ARPA [] (come invece sarebbe dovuto avvenire secondo quanto dettagliatamente previsto dall'art. 15 della L. 689/81 vertendo la fattispecie in tema di sanzioni amministrative da svolgersi nel caso di specie in laboratori certificati ISO 17025, nel rispetto di quanto riportato nell'allegato 2 del DM 13 marzo 2003) né risultano articolate controdeduzioni scientifiche di sorta in merito, apparendo, piuttosto, la nota prodotta dall'Amministrazione, come una comunicazione recante affermazioni fondate su mere presunzioni prive di riscontri, ritenendosi che l'assoluta carenza di prova analitica riguardo alla natura pericolosa del percolato avrebbe dovuto indurre l'Arpa [] ad una più cauta e bilanciata classificazione della miscela finale.

A parere del giudice deve invece aversi riguardo al principio espresso dalla Suprema Corte Sez. 3 - Penale - con Sentenza n. 19882 del 2009: "In tema di gestione dei rifiuti, a seguito della entrata in vigore del nuovo elenco dei rifiuti pericolosi dal 1° gennaio 2002 (Decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e succ. modd.), l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta per i rifiuti

contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità mentre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanze eccedano i limiti stabiliti." Cfr. anche Cass. n. 22021 del 2010).

E' necessario a questo punto rammentare che la direttiva del 9/04/2002 del Ministero dell'Ambiente, attuativa del regolamento comunitario 2557/01 in materia di rifiuti, ha precisato che se un rifiuto è specificato come "pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose" e "non pericoloso in quanto diverso da quello pericoloso (c.d voce a specchio)", esso è qualificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (Cass. sez. III, 11/03/2008 n. 14750), essendo onere del produttore/detentore del rifiuto analizzare il rifiuto in funzione dell'attribuzione del codice corretto, e relativamente al percolato prodotto in discarica, quali debbono essere i parametri da misurare e quali siano le sostanze da analizzare, al fine di procedere ad una esatta qualificazione del rifiuto secondo quanto stabilito dal decreto n. 53 del 07/09/2005 punti 11 e 12. In particolare il punto 12 dispone che le analisi per la caratterizzazione del percolato debbano far riferimento alle procedure e ai limiti riportati nell'art. 2 della Direttiva del 09/04/2002 del Ministero dell'Ambiente, precisando che le stesse devono essere effettuate da laboratori certificati ISO 17025 nel rispetto di quanto riportato nell'allegato 2 del DM 13 marzo 2003.

Quindi la pericolosità di un rifiuto con codice CER a specchio va provata con esaustive analisi chimiche (*rectius*, quelle specificamente indicate nell'autorizzazione amministrativa) idonee ad escludere con certezza la presenza all'interno del rifiuto di una sostanza pericolosa - nella percentuale dello 0,1%, percentuale minima prevista nel punto 2 del testo della decisione 2000/532/CE. prevedendo di coprire, mediante l'analisi centesimale dei vari componenti del rifiuto, almeno il 99,9% ed accertare che tale percentuale sia riferibile a sostanze non pericolose.

Convincenti appaiono, tuttavia, le riserve formulate dalla ricorrente in merito all'inapplicabilità di tale pur rigoroso criterio in ragione della circostanza che sul piano della verificabilità sperimentale non esista - a livello mondiale - alcuna metodologia riguardante l'esecuzione di una analisi chimica sistematica *quali-quantitativa* ("esaustiva e sufficiente") tale da consentire di individuare tutti i componenti presenti in un rifiuto (*aspetto qualitativo*) e di determinarne le concentrazioni ("*analisi centesimale*", *aspetto*

quantitativo). Nella ipotetica disponibilità di strumentazioni analitiche di avanzata concezione, la "copertura" dell'analisi chimica *centesimale* di un rifiuto fino al 99,9% è oggettivamente irraggiungibile già solo considerando che gli errori strumentali che si riflettono sull'incertezza dei dati misurati superano il limite dello 0,1%. e dell'intervallo di incertezza del dato analitico rilevato, atteso infine che in un rifiuto può essere presente uno stesso elemento chimico sotto forma di specie molecolari diverse (*speciazione chimica*), non sempre determinabili analiticamente (CFR. documento allegato alle note conclusive del ricorrente "*Le criticità nell'analisi dei rifiuti*", pubblicato sulla Rivista on line "Ecoscienza", curata e diretta dal personale dell'ARPA Emilia Romagna, a firma di Carla Gramellini, Laura Billi e Antonio Botti), nel quale viene chiaramente affermata l'irrealizzabilità della determinazione analitica del 100% di un rifiuto.).

Al riguardo la teste escussa, all'udienza del 7.05.2012, [] ha precisato che: "*E' impossibile spingere un'analisi chimica fino al 99,9%, in quanto impossibile determinare tutte le sostanze chimiche presenti in un campione. Ciò è dovuto ad esempio alla circostanza che nell'acqua presa in esame non vengono quantificati l'idrogeno e l'ossigeno, ma vengono determinati gli ioni presenti in soluzione.*"

Ritiene, infine, il giudicante, che debba tenersi conto del contenuto della nota RUP 675 del 19.06.08 del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del [] (all. 6) ovvero dell'Autorità che avendo rilasciato l'autorizzazione all'esercizio delle pertinenze tecnologiche, possa ritenersi il soggetto legittimato ad effettuare un'interpretazione autentica dell'atto autorizzatorio (Decreto 53 del 7.09.05) (all.5), e che all'esito della complessiva disamina dell'attività svolta dalla [] ha ritenuto accertato che il percolato in questione è classificato come rifiuto non pericoloso precisando che la miscelazione tra due o più rifiuti non pericolosi è una pratica contemplata e consentita dalla vigente normativa.

All'esito dell'esame della documentazione e della svolta istruttoria può ritenersi accertato che il prodotto dell'inertizzazione non poteva essere considerato "rifiuto nuovo", rientrante nelle qualificazioni assoggettate ad accatastamento, né, per la natura chimica dei suoi componenti, "pericoloso", pertanto la fattispecie violativa dedotta è da considerarsi insussistente, non potendo ricondursi ad una esigibile condotta in capo alla ricorrente, l'addebito ascritto di omissione di comunicazione del dato informativo.

L'opposizione deve quindi essere accolta, ritenendo che le spese di giudizio, in ragione della particolarità e novità della fattispecie esaminata, non risultando precedenti

giurisprudenziali civilistici in materia, nonché della complessità delle questioni affrontate, possano essere interamente compensate tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale, in composizione monocratica nella persona del giudice dr. Eugenio Gatta, ogni ulteriore istanza disattesa, definitivamente pronunciando, così provvede:

- a)- accoglie l'opposizione alla Determinazione Dirigenziale n. 3351 del 10/05/2010 notificata il 20/05/2010 e per l'effetto ne dispone l'annullamento;
- b)- compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

Così deciso in Roma il 22 marzo 2013

IL GIUDICE

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Orietta Turchetti



Depositato in Cancelleria
Roma, il 26 MAR 2013

IL CANCELLIERE
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Orietta Turchetti

ESENTE DA TASSE
DI REGISTRAZIONE

6399



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE SECONDA CIVILE

in composizione monocratica, nella persona del giudice dott. Eugenio Gatta ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile in primo grado iscritta al [] decisa con lettura di dispositivo all'udienza del [] e vertente

tra

- [] in persona del legale rappresentante, [] rappresentata e difesa dall'Avv. Franco Giampietro del Foro di Roma ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, Via Franco Sacchetti n. 114, giusta procura in calce al ricorso;

- RICORRENTE-

e

- Amministrazione Provinciale di Roma, in persona del Presidente legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Sabrina Barra unitamente alla Dott.ssa Eletta Albanese, in virtù di procura generale alle liti in atti, presso le quali è elettivamente domiciliata in Roma, Via IV Novembre 119/A;

- RESISTENTE -

OGGETTO: opposizione a determinazione dirigenziale ingiuntiva.

CONCLUSIONI

All'udienza del [] i procuratori delle parti concludevano come da verbale.

**ESENTE DA TASSE
DI REGISTRAZIONE**

Svolgimento del processo

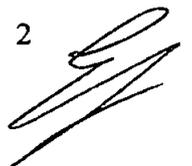
Con ricorso notificato il [] la [] società che gestisce la [] chiedeva l'annullamento della Determinazione Dirigenziale del

[redacted] notificata il 20/05/2010 con la quale si ingiungeva alla ricorrente il pagamento di € 4.547,08 a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 12 comma 2, del D.Lgs. n. 22/1997 (omessa tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti).

Il provvedimento scaturiva dal verbale [redacted] [redacted] e notificato in data 15/06/2005, per "*incompleta tenuta dei registri di carico e scarico in qualità di produttore e smaltitore dei rifiuti, in quanto le operazioni di carico e scarico dei rifiuti derivanti dal processo di calcinazione dei fanghi da trattamento delle acque reflue urbane e del percolato di discarica (che non essendo corredati da opportuna certificazione sono classificati come rifiuti contrassegnati come pericolosi, solidificati: COD. CER 19.03.06*), prodotti dal 1.01.2005 al 10.05.2005, non risultano mai annotate sui relativi registri di carico e scarico dei rifiuti e tali informazioni non risultano ricostruibili da nessun altro documento tenuto per legge*";

A sostegno della propria opposizione, parte ricorrente deduceva la prescrizione dell'illecito amministrativo e del diritto della P.A. alla riscossione delle somme richieste ai sensi dell'art. 28 della l. n. 689/81; violazione dell'art. 14 della l. 689/1981 per omessa contestazione immediata degli illeciti. Nel merito, riportandosi a quanto già esposto nelle memorie difensive, in sede di opposizione ex art. 18 l. 689/81, postulava la manifesta illogicità ed infondatezza delle tesi sostenute dall'Amministrazione, nell'interpretazione e valutazione degli elementi di fatto emersi dagli accertamenti effettuati.

Al riguardo precisava di essere la società che gestisce la [redacted] [redacted] come impresa esercitante un'attività professionale di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non pericolosi e nel caso della fattispecie dedotta, specificamente, dei fanghi da trattamento delle acque reflue urbane e del percolato di discarica, contestando sia che il rifiuto ottenuto a valle del trattamento nelle pertinenze tecnologiche potesse essere considerato come un "nuovo rifiuto" (trattandosi di miscela i cui componenti erano già entrati nella disponibilità della discarica e pertanto oggetto di preventiva annotazione sui registri di carico e scarico e di comunicazione al Catasto Rifiuti) sia che potesse essere ritenuto "pericoloso" all'esito del trattamento di "calcinazione" consistente nella semplice inertizzazione/stabilizzazione del rifiuto, che non ne altera la natura chimica, perché svolto su componenti non classificati come pericolosi, al riguardo depositando in allegato ampia documentazione tecnica in merito e richiamando il Decreto n. [redacted] del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del Lazio (Approvazione definitiva del progetto stralcio delle pertinenze tecnologiche ed autorizzazione all'esercizio delle stesse – dove è contenuto un



esplicito richiamo a tutte le precedenti ordinanze d'urgenza, a partire dal Decreto Commissariale [] e dalla Nota prot n. [] del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale del Lazio (all. 6) confermativa della tesi sostenuta dal ricorrente, conseguendone l'inesistenza di alcun obbligo, per il gestore della discarica, di attribuire al rifiuto *de quo* il relativo codice CER, né di annotarlo sull'apposito Registro di carico/scarico, se non nel caso di avviamento all'esterno per lo smaltimento.

Deduceva infine ed in subordine l'errore di diritto per la mancata applicazione della più lieve sanzione di cui all'art 52, comma 4, D. lgs. n. 22/97, essendo le informazioni richieste ricostruibili dagli altri documenti la cui tenuta è obbligatoria per legge, sulla constatazione che erano note e documentate le tipologie e le quantità dei rifiuti conferiti e messi a dimora nella discarica.

Instando, infine, per la sospensione della esecutività del provvedimento impugnato formulava le seguenti conclusioni: *"accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione degli illeciti amministrativi de quibus ai sensi dell'art. 28 L. n. 689/81; sempre in via preliminare accertare e dichiarare la nullità delle ordinanze ingiunzione impugnate, a causa della nullità degli atti presupposti, rappresentati dai verbali di contestazione [], per mancato rispetto dell'obbligo di immediata contestazione delle violazioni, ai sensi dell'art. 14, L. n. 689/81; nel merito accertare e dichiarare la nullità, ovvero annullare le ordinanze ingiunzione impugnate per carenza dei presupposti di diritto e di fatto dei contestati illeciti; in via ulteriormente subordinata accertare e dichiarare la nullità, ovvero annullare le ordinanze ingiunzione impugnate, considerata la inapplicabilità, al caso di specie, degli artt. 11, comma 3, e 12, comma 2, del D.lgs. n. 22/97, richiamati nei provvedimenti sanzionatori, essendo invece applicabile l'art. 52, comma 4, D. Lgs. n. 22/97, essendo possibile, attraverso la documentazione depositata presso [] ricostruire i dati relativi alla quantità di rifiuti trattati all'interno delle pertinenze tecnologiche e poi smaltiti all'interno della discarica, con ogni conseguenza di legge."*

Si costituiva l'Amministrazione Provinciale in data [] mediante deposito in cancelleria di memoria difensiva, contestando puntualmente tutte le deduzioni avversarie e così concludendo: *"Voglia l'Ill.mo Giudice adito: rigettare il ricorso perché infondato in fatto e in diritto, e per l'effetto disporre la convalida del provvedimento impugnato; condannare il ricorrente alla rifusione di spese, competenze e onorari del presente giudizio in favore dell'Amministrazione Provinciale"*.

Veniva disposto rinvio per deposito note istruttorie, cui seguiva l'espletamento di prova orale, indi, assegnati termini per deposito di note conclusive, la causa veniva decisa con lettura di dispositivo all'udienza in epigrafe indicata.

Per quanto non espressamente riportato, si richiamano gli atti delle parti ed i verbali di causa per ciò che concerne lo svolgimento del processo e ciò in ossequio al disposto contenuto al n. 4 dell'art. 132 c.p.c., così come inciso dall'art. 45, comma 17 legge 18.6.2009, n. 69.

Motivi della decisione

Si ritiene preliminarmente infondata l'eccezione di prescrizione ex art. 28 della L. n. 689/1981, osservandosi che in tema di prescrizione della pretesa sanzionatoria, il rinvio operato dall'art. 28, 2 comma L. 689/81 alla disciplina civilistica rende applicabile l'art. 2943 c.c. Tale articolo prevede un sistema chiuso di cause di interruzione identificate, tra le altre, con ogni atto che valga a costituire in mora il creditore, consistente in un'intimazione o richiesta, con forma scritta e natura recettizia. Il problema dell'efficacia interruttiva degli atti preordinati all'applicazione della sanzione va risolto tenendo presente l'idoneità dei medesimi a costituire in mora il trasgressore. Di conseguenza, "*ogni atto del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione della sanzione ha la funzione di far valere il diritto dell'amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria, in quanto, costituendo esso esercizio della pretesa sanzionatoria, è idoneo a costituire in mora il debitore ai sensi dell'art. 2943 c.c.*" (Cass. Civ. sez. II n. 1081/2007; Cass. Civ. sez. I n. 3124/2005).

Tenendo presente il procedimento amministrativo con il quale viene irrogata la sanzione, il richiamo all'art. 2943 c.c. va coordinato con tale iter. In questa prospettiva la rituale notifica del verbale di contestazione non persegue solo lo scopo di rendere il trasgressore edotto della violazione, ma anche quello di richiederli il pagamento della sanzione; di conseguenza, vale a costituire in mora il destinatario ed è idoneo ad interrompere con effetto istantaneo la prescrizione del diritto alla riscossione della sanzione.

Nel caso in specie il *dies a quo* da cui far decorrere il termine prescrizione non si fa risalire dalla data della commissione della violazione (il termine ultimo per la presentazione del MUD, di cui all'art. 1 legge 25 gennaio 1994, n. 70 e relativi D.P.R. attuativi, relativamente ai produttori/detentori/smaltitori di rifiuti, afferente la comunicazione annuale al catasto rifiuti, in riferimento all'anno 2004, scadeva in data) , né dalla

data di accertamento dell'illecito ([]), né dalla data di contestazione del verbale (corrispondente alla conclusione degli accertamenti) in data [] ma dalla data in cui l'amministrazione ha notificato il verbale di accertamento [] effettuata il [], essendo quest'ultimo atto endoprocedimentale, tipico del procedimento sanzionatorio con efficacia interruttiva della prescrizione. Sotto tale profilo atteso che l'ordinanza ingiunzione è stata notificata in data [] non può essere invocata la prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 l. 689/81. L'eccezione preliminare di prescrizione dell'obbligazione pecuniaria non può quindi essere accolta.

Del pari infondata è da ritenersi l'eccepita estinzione dell'obbligazione pecuniaria per violazione dell'art. 14 della l. 689/81.

Occorre premettere al riguardo che il termine *accertamento*, a cui fa riferimento l'art. 14, comma 2, della legge 689/81, non è riferibile al momento in cui si è avuta, da parte dell'amministrazione, la percezione della condotta costituente illecito amministrativo, bensì del momento in cui si è conclusa la fase procedimentale di accertamento dell'illecito (cfr. C. Cass., sent. 5921/05, che ha affermato che, in tema di sanzioni amministrative, il termine prescritto per la notifica degli "estremi della violazione" di cui all'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, che non sia stata contestata immediatamente, decorre "dall'accertamento", momento che non coincide né con la data di consumazione della violazione, né con la mera percezione del fatto, ma con il compimento di tutte le indagini volte ad acquisire la piena conoscenza del fatto e della determinazione della sanzione, che siano ritenute necessarie da parte degli "organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa" inflitta nel caso concreto, oppure degli "ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria". A margine va precisato che, il referente normativo in esame, non prevede, contrariamente al successivo art. 15 della l. 689/81 (analisi di campioni), alcun necessario contraddittorio con il trasgressore, mentre in ordine alla valutazione di congruità dei tempi di conclusione del procedimento, va rilevata l'assenza di specifici limiti temporali predeterminati in materia.

Nello specifico in alternativa alla contestazione immediata, il 2° comma dell'art. 14 l. 689/81 prevede che gli estremi della violazione amministrativa debbano essere notificati agli interessati entro 90 giorni dall'accertamento. Di conseguenza, una violazione amministrativa sebbene sussistente di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, non potrebbe condurre all'applicazione di alcuna sanzione, qualora il relativo processo verbale di contestazione non sia stato comunicato al trasgressore, entro i termini di cui al 2°

comma. Il 5° comma dell'art. 14 prevede la perentorietà del termine di cui al 2° comma del medesimo articolo, collegando esplicitamente all'omessa notificazione nel termine prescritto l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria. Nel caso in esame non è ravvisabile alcuna violazione della disposizione normativa sopra citata, rilevato che il verbale di accertamento è stato emesso nei termini prescritti e regolarmente notificato.

Nel merito l'opposizione è fondata ed il ricorso deve essere accolto.

Giova rammentare che la condotta a cui sono tenuti i soggetti di cui all'articolo 11, comma 3 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, consiste nell'obbligo di tenere un registro di carico e scarico, con fogli numerati e vidimati dall'Ufficio del registro, su cui devono essere annotati, con cadenza almeno settimanale, le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto, mentre il referente normativo della sanzione applicata, è il comma 1 dell'art. 52 del predetto D. Lgs.vo che prevede due tipologie di violazioni di condotta, una omissiva (omessa comunicazione) ed una commissiva (comunicazione incompleta) contemplando i due distinti casi di "chiunque non effettua la comunicazione di cui all'art. 11 comma 3 o l'effettua in modo incompleto o inesatto" collegando solo la seconda delle due fattispecie alla diversa sanzione di cui al comma 4 prevista qualora "le indicazioni di cui al comma 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte".

Tuttavia, il caso in esame, ha richiesto la valutazione demandata al tribunale, se all'esito del trattamento di inertizzazione sia stato prodotto un rifiuto avente caratteristiche di pericolosità per il quale la ricorrente sarebbe stata effettivamente tenuta al censimento.

Deve intanto premettersi, dall'esame della documentazione prodotta, che il "rifiuto" de quo, è originato da una miscelazione dei fanghi, insieme a percolato e calce viva, attraverso un "pre-trattamento" definito di "inertizzazione" finalizzato a rendere palabili e, dunque, allocabili nella stessa discarica, alcuni rifiuti (fanghi e percolato) contenenti una percentuale di liquidi troppo elevata (con sostanza secca inferiore al 32%).

A margine, deve essere, inoltre, precisato che l'attività di "calcinazione" a cui fa impropriamente riferimento il verbale di accertamento è in realtà un processo di natura chimica e consiste nell'inertizzazione/stabilizzazione di fanghi biologici da trattamento di reflui urbani, ben diversa e da distinguere dalla "calcinazione" propriamente detta svolta con processi termici indicata sotto la voce D9 tra le operazioni di smaltimento di cui Allegato B del d. lgs, n. 22/97.

Nello specifico il procedimento di inertizzazione in esame consiste nel far reagire l'ossido di calcio (CaO) cd. calce viva, riutilizzando l'elevata percentuale di acqua già contenuta nel percolato della discarica recante codice **CER 19.07.03** (acqua di seconda classe) e nei "fanghi" provenienti [] (codice CER 19.08.05) ottenendo idrato di calcio Ca(OH)₂ cd. calce spenta, al fine di creare una miscela palabile che, reagendo - a sua volta - con l'anidride carbonica (CO₂) presente nell'atmosfera, si trasforma, in brevissimo tempo, in un composto solido CaCO₃ (carbonato di calcio) smaltibile ed allocabile sul suolo (come dettagliatamente riferito [] [] teste di parte ricorrente, all'udienza del []).

Metodologicamente parlando, la miscelazione del percolato (elemento sussidiario alla reazione perché sostitutivo dell'acqua) insieme alla calce ed ai fanghi, nel descritto processo consente quindi di ottimizzare i risultati della gestione dei rifiuti della discarica, rendendo possibile lo smaltimento del rifiuto percolato all'interno della stessa area di [] (ove viene prodotto), evitando il trasporto del rifiuto de quo in altri centri specializzati ed i rischi connessi di inquinamento ambientale che ne deriverebbero dall'attività di trasporto dei rifiuti.

Questo protocollo di trattamento adottato [], è stato peraltro oggetto, da parte dell'Autorità Amministrativa competente ([] []), del rilascio di una specifica autorizzazione contenente tutte le necessarie prescrizioni (CFR. all.5 - Decreto [] - preceduto da una lunga serie di ordinanze autorizzatorie contingibili ed urgenti (tutte richiamate nel Decreto [] - e la nota []).

Occorre altresì precisare, sebbene non sia stato oggetto di contestazione, che sia per i "fanghi" provenienti dall' [] (codice CER 19.08.05) che per il "percolato" della discarica (**codice CER 19.07.03**), entrambi non pericolosi, la [] ha regolarmente tenuto i registri di carico e scarico provvedendo alle regolari comunicazioni di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 22/97 (Catasto Rifiuti).

Passando, quindi, all'esame dell'iter logico adottato dagli organi ispettivi nel formulare la contestazione posta a base del provvedimento impugnato, si rileva che, in sede di accertamento e controllo documentale, gli agenti operanti attribuirono al prodotto derivante dal processo di "calcinazione" *rectius* "inertizzazione" di cui è stata contestata la

mancata annotazione nei registri di carico e scarico, la classificazione di “rifiuti contrassegnati come pericolosi solidificati” (Cod. CER 19.03.06*) attribuito sulla base di quanto stabilito dalla decisione 2001/118/CE (G.U.C.E. n. L 47 del 16 febbraio 2001) ed in particolare, secondo quanto richiamato nel contenuto della Determinazione Dirigenziale []:

“1. la sottocategoria 19 dipende dalla circostanza che tali rifiuti sono stati prodotti presso un impianto di trattamento dei rifiuti;

2. la sottocategoria 19.3 (rifiuti stabilizzati/solidificati) è legata al fatto che dopo il processo di inertizzazione/calcinazione da rifiuti liquidi (percolato) e semiliquidi (fanghi di depurazione) viene prodotto un rifiuto palabile ovvero “solidificato”;

3. il codice CER 19.03.06 dipende dalla presenza di un rifiuto pericoloso (percolato di discarica CER 19.03.02*) all'interno della miscela, come confermato da [];*

4. la suddetta pericolosità non viene ridotta dal processo di solidificazione posto che in base alla Decisione 2001/118/CE “i processi di solidificazione influiscono esclusivamente sullo stato fisico dei rifiuti per mezzo di appositi additivi senza modificare le proprietà chimiche dei rifiuti stessi”. Cfr. nota (4) afferente i rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti del citato provvedimento.

A tale esito, gli organi ispettivi erano giunti a seguito del parere tecnico-giuridico richiesto all' [] sulla corretta classificazione del percolato prodotto presso la [] utilizzato nel processo di inertizzazione che veniva indicato dalla società ricorrente come rifiuto non pericoloso CER 19.07.03, e che in data [] affermava invece l'impossibilità di declassificare a “non pericoloso” il suddetto rifiuto, permanendo quindi la pericolosità del medesimo (cod. CER 19.07.02*).

Tuttavia, come, [] sia giunta a tale valutazione, sostenendo che sui dati contenuti nel rapporto di prova [] fornito [] relativo ad un campione di percolato prelevato in data [] di cui comunque veniva attestata la non pericolosità con attribuzione del codice CER 19.07.03, non era possibile operare la declassificazione a non pericoloso, sulla base di quanto stabilito dalla Decisione 2001/118/CE, non è dato sapere dall'esame della documentazione in atti.

Né soccorre la testimonianza del Dott. [] che all'udienza del [] riferiva: "... almeno fino al 2005, per quanto riguarda il percolato, le analisi che furono prodotte ad [] erano di per sé tali che la caratterizzazione fatta non era esaustiva ai fini di dimostrare che nel rifiuto non erano presenti sostanze pericolose infatti la quantità di sostanze ricercate in modo specifico, cioè in modo da individuare la sostanza ricercata, erano in quantità del tutto insufficienti pari a meno del 5% e cioè su 100 grammi di rifiuto al massimo ne erano stati caratterizzati in modo specifico solo 50 grammi. Infatti alcuni parametri riportati nelle analisi, quali il C.O.D.(consumo chimico di ossigeno) è un parametro aspecifico e quindi non individua una specifica sostanza. Inoltre la quantità di COD riscontrata, pari a 8720 mg/litro non è coerente con la quantità di sostanze organiche riscontrate in modo specifico. Per quanto riguarda il rifiuto a valle, le analisi non mi sono state richieste. Il mio commento riguarda il rapporto di prova 358/1", da cui si evince il mancato espletamento di controanalisi da parte [] mentre sul particolare aspetto tecnico afferente l'asserita incoerenza del COD deve aversi altresì valutarsi quanto riferito [] teste di parte ricorrente, all'udienza del []: "In merito al COD (domanda di ossigeno chimico) che indica quanto ossigeno serve per ossidare chimicamente una determinata sostanza, la sua unità di misura è di mgO₂/l, è un parametro aspecifico, come ha detto il [] tuttavia non mi da alcuna indicazione circa la pericolosità. Al suo interno è compreso sia l'ossigeno per ossidare sostanze organiche, sia inorganiche, pericolose e non."

A margine si rileva, inoltre, come non siano stati forniti elementi scientificamente apprezzabili in ordine alla circostanza che, da un processo di solidificazione per mezzo di appositi additivi che non modificano le proprietà chimiche dei rifiuti stessi, possa essersi originato un rifiuto "nuovo".

Tale circostanza risulta confermata dall'esito della prova orale svolta con il teste indotto da parte ricorrente, l'agente verbalizzante [] che all'udienza del [] riferiva: " non è mai stata fatta alcuna analisi esaustiva sul percolato prodotto a [] e sul rifiuto a valle dell'inertizzazione. Sono a conoscenza di tale circostanza in quanto l'onere (dell'analisi del rifiuto) incombeva sul produttore del rifiuto. Nel corso degli accertamenti verificammo l'assenza di analisi che certificassero la pericolosità o meno del percolato. Infatti lo stesso giorno del sopralluogo furono presi dei campioni di percolato da parte della discarica e furono analizzati al fine della classificazione e secondo la discarica il rifiuto non era pericoloso, mentre per [], sulla base delle stesse analisi, il rifiuto non poteva essere declassificato a non pericoloso".

Inoltre dal laconico contenuto del parere solo tecnico (perché per la valutazione giuridica la nota del [] si rimetteva "per il proseguo di competenza") (CFR. allegato 7 del fascicolo della []) non è dato evincere alcun svolgimento di "controanalisi" sul campione fornito dalla [] da parte [] (come invece sarebbe dovuto avvenire secondo quanto dettagliatamente previsto dall'art. 15 della L. 689/81 vertendo la fattispecie in tema di sanzioni amministrative da svolgersi nel caso di specie in laboratori certificati ISO 17025, nel rispetto di quanto riportato nell'allegato 2 del DM 13 marzo 2003) né risultano articolate controdeduzioni scientifiche di sorta in merito, apparendo, piuttosto, la nota prodotta dall'Amministrazione, come una comunicazione recante affermazioni fondate su mere presunzioni prive di riscontri, ritenendosi che l'assoluta carenza di prova analitica riguardo alla natura pericolosa del percolato avrebbe dovuto indurre [] ad una più cauta e bilanciata classificazione della miscela finale.

A parere del giudicante deve invece aversi riguardo al principio espresso dalla Suprema Corte Sez. 3 – Penale - con Sentenza n. 19882 del 2009: *"In tema di gestione dei rifiuti, a seguito della entrata in vigore del nuovo elenco dei rifiuti pericolosi dal 1° gennaio 2002 (Decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e succ. modd.), l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta per i rifiuti contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità mentre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanze eccedano i limiti stabiliti."* Cfr. anche Cass. n. 22021 del 2010).

E' necessario a questo punto rammentare che la direttiva del 9/04/2002 del Ministero dell'Ambiente, attuativa del regolamento comunitario 2557/01 in materia di rifiuti, ha precisato che se un rifiuto è specificato come "pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose" e "non pericoloso in quanto diverso da quello pericoloso (c.d voce a specchio)", esso è qualificato come pericoloso sole se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (Cass. sez. III, 11/03/2008 n. 14750), essendo onere del produttore/detentore del rifiuto analizzare il rifiuto in funzione dell'attribuzione del codice corretto, e relativamente al percolato prodotto in discarica, quali debbono essere i parametri da misurare e quali siano le sostanze da analizzare, al



fine di procedere ad una esatta qualificazione del rifiuto secondo quanto stabilito dal decreto n. 53 del 07/09/2005 punti 11 e 12. In particolare il punto 12 dispone che le analisi per la caratterizzazione del percolato debbano far riferimento alle procedure e ai limiti riportati nell'art. 2 della Direttiva del 09/04/2002 del Ministero dell'Ambiente, precisando che le stesse devono essere effettuate da laboratori certificati ISO 17025 nel rispetto di quanto riportato nell'allegato 2 del DM 13 marzo 2003.

Quindi la pericolosità di un rifiuto con codice CER a specchio va provata con esaustive analisi chimiche (*rectius*, quelle specificamente indicate nell'autorizzazione amministrativa) idonee ad escludere con certezza la presenza all'interno del rifiuto di una sostanza pericolosa - nella percentuale dello 0,1%, percentuale minima prevista nel punto 2 del testo della decisione 2000/532/CE. prevedendo di coprire, mediante l'analisi centesimale dei vari componenti del rifiuto, almeno il 99,9% ed accertare che tale percentuale sia riferibile a sostanze non pericolose.

Convincenti appaiono, tuttavia, le riserve formulate dalla ricorrente in merito all'inapplicabilità di tale pur rigoroso criterio in ragione della circostanza che sul piano della verificabilità sperimentale non esista - a livello mondiale - alcuna metodologia riguardante l'esecuzione di una analisi chimica sistematica *quali-quantitativa* (*"esaustiva e sufficiente"*) tale da consentire di individuare tutti i componenti presenti in un rifiuto (*aspetto qualitativo*) e di determinarne le concentrazioni (*"analisi centesimale"*, *aspetto quantitativo*). Nella ipotetica disponibilità di strumentazioni analitiche di avanzata concezione, la *"copertura"* dell'analisi chimica centesimale di un rifiuto fino al 99,9% è oggettivamente irraggiungibile, già solo considerando che gli errori strumentali che si riflettono sull'incertezza dei dati misurati superano il limite dello 0,1%. e dell'intervallo di incertezza del dato analitico rilevato, atteso infine che in un rifiuto può essere presente uno stesso elemento chimico sotto forma di specie molecolari diverse (*speciazione chimica*), non sempre determinabili analiticamente (CFR. documento allegato alle note conclusive del ricorrente "Le criticità nell'analisi dei rifiuti", pubblicato sulla Rivista on line "Ecoscienza", curata e diretta dal personale dell'ARPA Emilia Romagna, a firma di Carla Gramellini, Laura Billi e Antonio Botti), nel quale viene chiaramente affermata l'irrealizzabilità della determinazione analitica del 100% di un rifiuto.).

Al riguardo la teste escussa, all'udienza del , ha precisato che: *"E' impossibile spingere un'analisi chimica fino al 99,9%, in quanto impossibile determinare tutte le sostanze chimiche presenti in un campione. Ciò è dovuto ad esempio alla circostanza*

che nell'acqua presa in esame non vengono quantificati l'idrogeno e l'ossigeno, ma vengono determinati gli ioni presenti in soluzione."

Ritiene, infine, il giudicante, che debba tenersi conto del contenuto della nota

ovvero dell'Autorità che avendo rilasciato l'autorizzazione all'esercizio delle pertinenze tecnologiche, possa ritenersi il soggetto legittimato ad effettuare un'interpretazione autentica dell'atto autorizzatorio () (all.5), e che all'esito della complessiva disamina dell'attività svolta dalla , ha ritenuto accertato che il percolato in questione è classificato come rifiuto non pericoloso precisando che la miscelazione tra due o più rifiuti non pericolosi è una pratica contemplata e consentita dalla vigente normativa.

All'esito dell'esame della documentazione e della svolta istruttoria può ritenersi accertato che il prodotto dell'inertizzazione non poteva essere considerato "rifiuto nuovo", rientrante nelle qualificazioni assoggettate ad accatastamento, né, per la natura chimica dei suoi componenti "pericoloso", pertanto la fattispecie violativa dedotta è da considerarsi insussistente, non potendo ricondursi ad una esigibile condotta in capo alla ricorrente, l'addebito ascritto di incompleta o inesatta comunicazione del dato informativo.

L'opposizione deve quindi essere accolta, ritenendo che le spese di giudizio, in ragione della particolarità e novità della fattispecie esaminata, non risultando precedenti giurisprudenziali in materia, nonché della complessità delle questioni affrontate, possano essere interamente compensate tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale, in composizione monocratica nella persona del giudice dr. Eugenio Gatta, ogni ulteriore istanza disattesa, definitivamente pronunciando, così provvede:

a)- accoglie l'opposizione alla Determinazione Dirigenziale

e per l'effetto ne dispone l'annullamento;

b)- compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

Così deciso in Roma il 22 marzo 2013

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Orietta Turchetti

IL GIUDICE



Depositato in Cancelleria
Roma, li 26 MAR 2013

IL CANCELLIERE
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Orietta Turchetti

ESENTE DA TASSE
DI REGISTRAZIONE