

Consiglio di Stato, Sez. V, 19 febbraio 2004, n. 674

sulla materia prima ottenuta dal recupero dei rifiuti e sul suo deposito

- *Premesso che di materia prima ottenuta dal recupero di rifiuti parla espressamente l'art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 22/1977, e le "materie prime secondarie" sono indicate dall'art. 3, comma 1, del d.m. 5 febbraio 1998, adottato in attuazione di quanto disposto dall'art. 31 del citato d.lgs. n. 22/1997, non può considerarsi rifiuto, sia pure destinato al recupero, il prodotto di un procedimento di trasformazione di materie plastiche, eseguito in Germania presso una Società specializzata nel riciclaggio della plastica, e caratterizzato da proprietà che lo rendono idoneo al reimpiego immediato senza ulteriori trasformazioni preliminari, atteso che il materiale utilizzato non può considerarsi rifiuto ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2002.*

(Nella specie, l'impresa produceva sedie e componenti di sedie in plastica utilizzando direttamente il solo materiale -DKR_ proveniente da una ditta tedesca, che riciclava la plastica, epperò, il deposito del DKR presso la ditta produttrice di sedie non è stato ritenuto una "messa in riserva" di rifiuti, sia pure destinati al recupero).

SENTENZA

sul ricorso n. 11703 del 2001, proposto dalla s.a.s. Marconi di Garzitto e C., rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Longo e dall'avv. Alberto Cassini, elettivamente domiciliata presso l'avv. Pasquale Gianpietro in Roma, via della Donnicciola

contro

la Provincia di Udine, rappresentata e difesa dagli avv.ti Sabina Ciccotti e Francesco Pecile di Udine ed elettivamente domiciliata presso la prima in Roma, via Lucrezio Caro n. 62 e il Comune di Villa Santina (Ud), rappresentato e difeso dall'avv. Cosimo D'Alessandro, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Pasquale Gianpietro in Roma, Via della Donnicciola,

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, 30 agosto 2001 n. 543, resa tra le parti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Udine e del Comune di Villa Santina;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 2 dicembre 2003 il consigliere Marzio Branca, e uditi gli avvocati Ciccotti e D'Alessandro;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe è stato respinto il ricorso con il quale l'Impresa Marconi di Granzitto e C., s.a.s., titolare di un stabilimento per la costruzione di sedie in materiale plastico in Comune di Villa Santina, ha chiesto l'annullamento delle ordinanze emesse dal Sindaco del predetto Comune, che disponevano, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs.5 febbraio 1997 n. 22, l'allontanamento dei materiali, classificabili come rifiuti, presenti all'interno ed all'esterno dello stabilimento.

Il TAR ha ritenuto che il detto materiale, sebbene destinato ad essere impiegato nel processo di produzione, doveva essere qualificato come rifiuto e quindi non poteva essere detenuto in stato di abbandono nell'area gestita dall'Impresa Marconi.

Avverso la sentenza ha proposto appello l'Impresa Marconi, sostenendone l'erroneità e chiedendone l'annullamento.

Il Comune di Villa Santina e la Provincia di Udine si sono costituite in giudizio per resistere al gravame.

Alla pubblica udienza del 2 dicembre 2003 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va presa in esame in primo luogo l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dal Comune resistente, il quale ha denunciato che l'appellante non aveva provveduto al deposito del gravame nel rispetto del termine dimidiato, come, secondo l'assunto, sarebbe prescritto dall'art. 4, comma 8, della legge n. 205 del 2000.

Sostiene infatti il Comune che tale ultima disposizione sia destinata a prescrivere l'abbreviazione dei termini processuali, a prescindere dall'oggetto della controversia, e quindi anche oltre i casi di cui al comma 1, purché sia stata presentata istanza di sospensione della sentenza.

Militerebbe in tal senso la circostanza che la applicabilità della disciplina speciale al grado di appello verrebbe già prescritta da altri commi dello stesso art. 23-bis, come il 5° e il 7°, e che pertanto, se non fosse interpretata nel senso prospettato, la disposizione non avrebbe ragion d'essere.

L'eccezione va disattesa.

Va rilevato in primo luogo come non sia esatto che la tesi dell'appellato Comune offrirebbe l'unica spiegazione possibile della norma ora in esame. E' da considerare, infatti, che, in disparte la tematica della abbreviazione dei termini, il nucleo essenziale della normativa speciale è dettato dai commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, che regolano in modo diverso il rito concernente la domanda di sospensione del provvedimento impugnato in primo grado.

Si tratta, come è noto, di una disciplina che, profilandosi probabile l'accoglimento dell'istanza (comma 3), impone l'abbandono della fase cautelare in favore di una fissazione della trattazione del merito in tempi estremamente ravvicinati, con apposita ordinanza che

sostituisce l'ordinanza cautelare. Il comma successivo regola i poteri delle parti e i relativi termini, in vista della trattazione del merito. A questo insieme normativo allude il comma 8 quando ne richiama l'applicazione, sempre che, come appare logico, venga domandata la sospensione della sentenza impugnata.

Vi è poi da considerare, a tacer d'altro, che, secondo la tesi sostenuta dal Comune, mentre nel giudizio di primo grado vigono i termini ordinari (non trattandosi delle materie di cui all'art. 23-bis, comma 1), in appello i termini sarebbero abbreviati solo perché è stata presentata l'istanza di sospensione della sentenza. Un regime siffatto, in sé incoerente, non potrebbe neppure essere sostenuto con esigenze di accelerazione, smentite dal regime ordinario seguito nel primo grado, nel quale la domanda di sospensione del provvedimento non determina la abbreviazione dei termini.

Eguale infondata risulta la diversa eccezione di improcedibilità dedotta sotto il profilo della mancata contestazione della sentenza di primo grado.

Va osservato, infatti, che l'appellante ha riferito i passi contestati della decisione appellata ed ha svolto le sue argomentazioni per contrastare il ragionamento dei primi giudici. La circostanza che non siano state mosse specifiche censure a tutti i passi della decisione, ed in particolare al rilievo dato alle esigenze della salute e dell'ambiente, non è idonea a provocare l'improcedibilità del gravame, poiché questo introduce validamente una domanda di riesame del nucleo essenziale della decisione impugnata.

Alla pronuncia si addebita una erronea qualificazione della fattispecie avendo considerato l'attività produttiva svolta dall'appellante come operazione di smaltimento o recupero di rifiuti, in assenza della autorizzazione prescritta dal d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, con ciò legittimando l'adozione delle impuginate ordinanze comunali di rimozione, adottate a norma dell'art. 14 del predetto decreto legislativo.

La sentenza, infatti, afferma che la sostanza utilizzata dall'impresa appellante, ossia il DKR, pur essendo un rifiuto recuperabile ai fini della produzione, sarebbe pur sempre un "rifiuto", secondo l'ampissima definizione fornita dall'art. 6, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 22 del 1997, e come tale soggetto alla disciplina del detto decreto che impone il conseguimento di determinate autorizzazioni anche in vista della semplice "messa in riserva" del materiale considerato. E ciò perché, con l'emanazione della normativa citata, l'ordinamento avrebbe espunto il concetto di "materia prima secondaria" adottato dalla legislazione previgente, e che fu riconosciuto come distinto da quello di rifiuto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 512 del 1990.

Il ragionamento seguito dai primi giudici va disatteso.

In linea preliminare si rivela non esatto che la legislazione vigente non adotti il concetto di materia prima secondaria come risultato di una attività di trasformazione di rifiuti, idonea a modificare la natura stessa dell'oggetto trattato.

Di "materia prima" ottenuta dal recupero di rifiuti parla espressamente l'art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 22/1977, e le "materie prime secondarie" sono indicate dall'art. 3 comma 1 del d.m. 5 febbraio 1998, adottato in attuazione di quanto disposto dall'art. 31 del più volte citato d.lgs. n. 22/1977.

Il decreto ministeriale, nei suoi cospicui allegati, detta le prescrizioni di ordine tecnico che devono governare l'attività di recupero dei rifiuti non pericolosi, in modo da pervenire alla produzione di sostanze utilizzabili come materie prime, che al termine del processo di trasformazione non sono più ascrivibili al concetto di rifiuti.

L'art. 3, comma 3, del d.m. in questione, infatti, dispone: "Restano sottoposti al regime dei rifiuti i prodotti, le materie prime e le materie prime secondarie ottenuti dalle attività di recupero *che non vengono destinati in modo oggettivo ed effettivo all'utilizzo nei cicli di consumo o di produzione.*"

Sembra quindi certo che il prodotto della attività di recupero, consistente nella trasformazione del rifiuto in materia prima secondaria, non può considerarsi "rifiuto" sempre e comunque, ma solo in quanto non sia effettivamente utilizzato.

Tale impostazione del problema, che emerge pianamente dalla normativa vigente all'epoca dei fatti, ha trovato formale conferma ad opera del d.l. 8 luglio 2002 n. 138, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 2002 n. 178. L'art. 14 della novella, intitolato "Interpretazione autentica della definizione di <<rifiuto>> di cui all'art. 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22", esclude dal concetto di rifiuto "beni, sostanze e materiali residui di produzione" che possano essere e siano effettivamente e oggettivamente reimpiegati nello stesso o in diverso ciclo produttivo, e ciò sia che si renda necessario, ovvero che non sia necessario, un qualche trattamento preventivo, purché non si tratti di una delle operazioni di trasformazione di cui all'allegato C del d.lgs. n. 22 del 1997.

Si rivela dunque priva di ogni consistenza, ed anzi testualmente smentita, l'argomentazione dei primi giudici, contestata dall'appellante, secondo cui non sarebbe sostenibile che il possibile reimpiego produttivo sia idoneo a sottrarre il rifiuto alla disciplina vigente per tali materiali.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, non resta che verificare se il materiale di cui è stata imposto l'allontanamento con le ordinanze impugnate poteva legittimamente considerarsi un rifiuto, per di più "abbandonato", ossia, per quanto si è detto sopra, se si trattava di materiale destinato ad una operazione di recupero, nel qual caso sarebbe ricaduto sotto la disciplina del d.lgs. n. 22, ovvero veniva impiegato così come l'impresa lo acquisiva dalla ditta tedesca che lo produceva, e detenuto in vista del graduale utilizzo nella produzione di sedie o componenti di sedie in plastica.

Può considerarsi assodato, in primo luogo, che l'impresa appellante all'epoca dell'adozione delle ordinanze impugnate (luglio 2000) non utilizzava materie diverse dal DKR. Ne dà atto la

Regione Friuli Venezia Giulia - Direzione regionale dell'Ambiente - nella nota 10 febbraio 2000 in atti, in relazione ad una riunione tenutasi il precedente 13 gennaio 2000.

Ne consegue che i riferimenti, menzionati nella premesse delle ordinanze impugnate, alla presenza nello stabilimento di materiali descrivibili come rifiuti da recuperare (bottiglie plastica, scarti di cartiera, big bags) riguardavano una situazione non più in atto. La nota dell'Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli, del 1 marzo 2000, menzionata nello stesso contesto, e in atti, riferisce infatti una situazione accertata con sopralluogo del 20 ottobre del 1999.

Escluso quindi che l'impresa appellante detenesse i suddetti rifiuti suscettibili di attività di recupero, resta da stabilire se il DKR, unico materiale impiegato per la produzione dei manufatti potesse qualificarsi come materia prima secondaria, utilizzabile senza ulteriori modificazioni o processi di recupero.

La soluzione non può che essere affermativa.

L'impresa appellante ha documentato, anche tramite perizia chimica (doc. 33), che il DKR costituisce il prodotto di un procedimento di trasformazione di materie plastiche, eseguito in Germania presso una Società specializzata nel riciclaggio della plastica, e caratterizzato da proprietà che lo rendono idoneo al reimpiego immediato senza ulteriori trasformazioni preliminari.

Non ha formato oggetto di contestazione, d'altra parte, la descrizione del processo produttivo contenuta nell'atto di appello, dalla quale risulta la utilizzazione del DKR così come pervenuto dalla ditta fornitrice.

Siamo quindi in presenza di una attività del tutto estranea allo smaltimento, ma anche al recupero di rifiuti, perché il materiale utilizzato non può considerarsi tale ai sensi dell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002 n. 138, citato più sopra.

In conclusione i provvedimenti impugnati risultano adottati in assenza dei presupposti richiesti dall'art. 14 del d.lgs. n. 22/1977 e sono pertanto illegittimi.

Va tuttavia tenuto presente che l'accoglimento dell'appello non incide sui profili di rischio per la salute e per l'ambiente, che fossero da mettere in relazione all'attività industriale svolta dall'appellante, e il cui esame esula dall'oggetto del presente giudizio. Le considerazioni svolte in proposito nella sentenza di prime cure devono considerarsi irrilevanti in quanto i provvedimenti impugnati non recano nella motivazione alcun preciso riferimento alle problematiche testè menzionate.

La spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello in epigrafe, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado; dispone la compensazione delle spese;

ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2003 con l'intervento dei magistrati:

Agostino Elefante	Presidente
Corrado Allegretta	Consigliere
Aldo Fera	Consigliere
Francesco D'Ottavi	Consigliere
Marzio Branca	Consigliere est.

L'ESTENSORE

F.to Marzio Branca

IL SEGRETARIO

F.to Antonietta Fancello

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Elefante