

CONFERMATA LA CENTRALITÀ DEL DATO FUNZIONALE NELL'APPLICAZIONE DELLA NOZIONE DI RIFIUTO

DI EMANUELE POMINI

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 4 novembre 2019, n. 2302 – Pres. Di Benedetto, Est. Cozzi – L. S.p.A. (avv.ti Claudio Viviani e Francesca Triveri) c. Provincia di Pavia (avv.ti Silvia Dabusti e Silvia Tognella) e altri enti

Per stabilire se una determinata sostanza o un determinato oggetto siano da considerare rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 152/2006 (recante la nozione di rifiuto) non occorre individuare gli elementi intrinseci che ne determinano la qualificazione, ma occorre far riferimento al dato funzionale, essendo rifiuto tutto ciò di cui il detentore si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo (fattispecie in cui è stata esclusa la qualifica di rifiuto per un materiale inerte – argilla espansa – volontariamente distribuito sul suolo al fine di renderlo idoneo a creare uno spazio di manovra per mezzi pesanti a servizio dello stabilimento).

La sentenza del T.A.R. Lombardia si inserisce nel contesto delle numerose pronunce giurisprudenziali che hanno deciso fattispecie caratterizzate dalla contestazione, da parte delle autorità, della qualifica come rifiuto di sostanze o oggetti comunque denominati che avrebbero dovuto essere gestiti in conformità alla disciplina sui rifiutiⁱ.

La Suprema Corte conferma in particolare la centralità del “dato funzionale” caratterizzante la nozione di rifiuto di cui all'art. 183, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 152/2006, dovendo pertanto essere demandata all'interprete la valutazione volta ad accertare, caso per caso, se un detentore si sia disfatto o intenda disfarsi di una certa sostanza o di un certo oggetto (“...qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione...di disfarsi”), indipendentemente, cioè, dall'individuazione di elementi intrinseci che, se presenti in tale sostanza od oggetto, ne determinerebbero *tout court* la loro qualificazione come rifiutoⁱⁱ. Ciò, occorre precisare, in assenza di disposizioni normative che obblighino comunque il detentore a disfarsene mediante avvio a recupero o a smaltimento (“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore...abbia...l'obbligo di disfarsi”).

Se la necessità di una verifica all'origine circa la volontà e/o necessità del detentore di disfarsi di una sostanza o oggetto rende la sola presenza di elementi intrinseci inidonea ai fini della loro qualificazione come rifiuto, essa rende del pari errato, nel compiere l'indagine volta all'accertamento della natura di rifiuto di tale sostanza o oggetto, porsi nella sola ottica dell'eventuale cessionario e dell'eventuale utilità, anche economica, attribuita al materiale in questione. Come affermato a più riprese dai giudici di legittimità, infatti, ciò comporterebbe “la facile creazione di pericolose aree di impunità, nelle quali condotte oggettivamente integranti una fattispecie di reato ben potrebbero essere dissimulate da accordi – dolosamente preordinati – volti

a privare il bene di una particolare qualità, rilevante sotto il profilo penale, che, una volta acquisita, è insuscettibile di essere cancellata”ⁱⁱⁱ.

In tale contesto, uno degli indici rilevatori più importanti dell'intenzione del detentore di disfarsi o meno di una sostanza o di un oggetto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a) - se non addirittura il più incisivo e più ricorrente dal punto di vista pratico - è costituito dalle modalità con le quali, in concreto, i materiali sono gestiti e dalle condizioni, anche ambientali, in cui vengono rinvenuti in occasione dei controlli.

L'insegnamento della giurisprudenza è infatti costante nel valorizzare le modalità di gestione e, in particolar modo, le condizioni di conservazione di ciò che il detentore non considera rifiuto. Ciò è senz'altro corretto ed è dovuto alla necessità di applicare la nozione di rifiuto cui al citato art. 183 in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e, quindi, alla luce delle finalità della normativa europea volta ad assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente secondo i principi di precauzione e prevenzione^{iv}.

Un'attenta valorizzazione dei principi comunitari di precauzione e prevenzione costituisce quindi il punto di partenza dal quale deve prendere le mosse qualsiasi valutazione in merito alle modalità di gestione di sostanze o oggetti potenzialmente idonei ad essere qualificati come rifiuti, essendo questo l'unico modo per assicurare la tutela della salute e dell'ambiente in un contesto operativo troppo spesso colpevolmente (o dolosamente, a seconda dei casi) poco incline ad impegnarsi nel valutare con attenzione quale debba essere la strada da intraprendere per una gestione corretta di potenziali rifiuti.

La giurisprudenza ha avuto pertanto modo di chiarire, ad esempio, come non si possa che parlare di rifiuto qualora il materiale sia stato appoggiato alla rinfusa su un terreno, dovendosi, per poter affermare il contrario, dimostrare che quello stesso materiale si trovi lì per assolvere a una qualche funzione e non sia stato meramente depositato in attesa di futuri possibili utilizzi (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 21 settembre 2019, n. 716). Sempre secondo i giudici di legittimità, ad analoga conclusione deve giungersi ove i materiali siano rinvenuti accatastati con modalità caotiche e senza protezione (cfr. Cass. pen., Sez. III, 16 luglio 2019 (14 maggio 2019), n. 31213, cit.) o senza alcuna cautela, anche rispetto all'azione degli agenti atmosferici (Cass. pen., Sez. III, 26 novembre 2018 (18 settembre 2018), n. 52993, cit.); o, ancora, a maggior ragione, qualora l'accatastamento di materiale sia caratterizzato da eterogeneità, ossia dalla presenza di più oggetti di diversa composizione e natura (Cass. pen., Sez. III, 26 novembre 2018 (18 settembre 2018), n. 52993, cit.) e lo stato di conservazione delle sostanze o degli oggetti sia incompatibile con la destinazione all'uso proprio dei beni stessi (Cass. pen., Sez. III, 3 luglio 2018 (16 marzo 2018), n. 29891, cit.).

Venendo al caso di specie, i giudici del T.A.R. Milano hanno fatto applicazione dei principi e dei criteri sopra richiamati, escludendo che il materiale rinvenuto nel piazzale della ricorrente in occasione di un controllo da parte del Corpo Forestale dello Stato dovesse essere qualificato come rifiuto.

La fattispecie riguardava un'area adiacente a un fabbricato adibito all'attività di produzione di prodotti ceramici mediante cottura (soprattutto argilla espansa), entrambi di proprietà della ricorrente, sulla quale la società aveva distribuito uno strato di materiale inerte (argilla espansa) per rendere il suolo praticabile e calpestabile e creare così uno spazio di manovra per mezzi pesanti. Per tale motivo la ricorrente impugnava davanti al T.A.R. Lombardia alcuni provvedimenti adottati dalle amministrazioni resistenti che qualificavano tale materiale come rifiuto e ne ordinavano la rimozione.

Per stabilire se effettivamente la ricorrente avesse inteso utilizzare l'argilla espansa attribuendole una funzione che le è propria (stabilizzare il terreno) e non semplicemente per disfarsene, i giudici amministrativi incaricavano un perito per la verifica. All'esito della perizia veniva confermato

che l'argilla espansa è un materiale idoneo alla realizzazione del fondo di piazzali di manovra per automezzi anche pesanti, poiché il suo utilizzo consente in effetti la stabilizzazione dei terreni, e anzi tale utilizzo corrisponde a una delle applicazioni principali del materiale in questione. Dalla relazione peritale emergeva inoltre che, nel caso concreto, il terreno naturale posto in adiacenza allo stabilimento, se non fosse stata posta in opera l'argilla espansa, non avrebbe potuto sostenere la circolazione di mezzi pesanti.

Il T.A.R. Lombardia ha pertanto annullato gli atti impugnati, ritenendo non sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 183, comma 1, lett. a), e confermando, in tal modo, sia la centralità del "dato funzionale" nello svolgimento dell'indagine atta a stabilire se un materiale sia da qualificare come rifiuto o meno, sia l'importanza - a ciò collegata - di essere sempre in grado di provare non solo la volontà, ma soprattutto l'idoneità oggettiva del materiale all'utilizzo che ne viene in concreto fatto.

Solo così, infatti, è possibile garantire un efficace riutilizzo di sostanze e oggetti in armonia con i più recenti orientamenti volti a valorizzare i principi dell'economia circolare, al contempo scongiurando, come già osservato, operazioni improvvisate di gestione di presunti "non rifiuti" in violazione delle norme ambientali.

NOTE:

i Cfr., tra le decisioni più recenti, T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 21 settembre 2019, n. 716, in *Amb. & svil.*, 2019, p. 842; Cass. pen., Sez. III, 16 luglio 2019 (14 maggio 2019), n. 31213, in *Amb. & svil.*, 2019, 11, p. 946; Cass. pen., Sez. III, 26 novembre 2018 (18 settembre 2018), n. 52993, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2018, 796, con nota di V. MORGIONI; Cass. pen., Sez. III, 3 luglio 2018 (16 marzo 2018), n. 29891, in *Amb. & svil.*, 2018, p. 589; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1303; Cass. pen., Sez. III, 16 marzo 2017, n. 19206; Cass. pen., Sez. III, 15 dicembre 2016, n. 5442; Cass. pen., Sez. III, 15 ottobre 2014, n. 50309, in *Amb. & svil.*, 2015, p. 81 con nota di MURATORI.

ii In termini, cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 4.12.2017, n. 1303.

iii Così, Cass. pen., Sez. III, 16 luglio 2019 (14 maggio 2019), n. 31213, cit. Nello stesso senso, Cass. pen., Sez. III, 15 dicembre 2016, n. 5442 e Cass. pen., Sez. III, 15 ottobre 2014, n. 50309, secondo le quali la qualità di rifiuto "*non viene meno in ragione di un accordo di cessione a terzi, né del valore economico dei beni stessi*".

iv Cfr., in questo senso, Cass. pen., Sez. III, 26 novembre 2018 (18 settembre 2018), n. 52993, cit.; Cass. pen., Sez. III, 16 marzo 2017, n. 19206.