

*Nota di commento TAR Lazio – Sez. Latina, Sentenza n.778/2023*

## **Pronuncia del TAR Lazio (Sez. Latina) sull'art. 110 del D. Lgs. n. 152/2006.**

*A cura di Mauro Kusturin*

L'art.110 del D. Lgs. n. 152/2006 è stato oggetto, negli ultimi tempi, sia di miei contributi dottrinali<sup>1</sup>, sia di altri qualificati autori<sup>2</sup>, tutti con lo scopo di approfondire alcuni aspetti sul confine “rifiuti liquidi-scarichi”, sul trattamento di rifiuti negli *impianti di trattamento di acque reflue urbane* (di seguito anche “ITAR”) e, in particolare, sul trattamento dei fanghi di depurazione negli ITAR.

Dal confronto tra i citati articoli (vedi ancora note 1 e 2), emergono essenzialmente alcune divergenze interpretative dell'art. 110, in relazione alle deroghe di cui ai commi 2 e 3: ciò è possibile in quanto il disposto legislativo, nella sua formulazione, si presta, purtroppo, a molteplici valutazioni.

In tale contesto si innesta la pronuncia del TAR Lazio – Sez. Latina con la Sentenza n.778/2023: il citato Tribunale Amministrativo ritiene che “ **... ai sensi dell'art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. 3 aprile 2006n. 152, i fanghi provenienti da impianti di depurazione dei reflui urbani, nei quali l'ulteriore trattamento non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente, che siano avviati a trattamento presso altri impianti di depurazione condotti dal medesimo soggetto, gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale, non costituiscono un rifiuto, difettando l'intenzione di disfarsene, che il successivo art. 183, comma 1, lett. a), considera indispensabile per poter qualificare una determinata sostanza come rifiuto**”.

A tale conclusione i giudici amministrativi giungono dopo aver posto “... la questione di distinguere ciò che è rifiuto da ciò che non lo è e, quindi, rientra nel concetto di “materiale”, cui si riferisce l'art. 110, comma 3, d.lgs. n. 152 ...” e dopo aver analizzato la nozione del “disfarsi”, richiamando quanto disposto dall' art. 183, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006, che definisce

---

<sup>1</sup> M. Kusturin – “**Dubbi interpretativi sull'art. 110 del D. Lgs. n. 152/2006 - Il trattamento di rifiuti nei depuratori di acque reflue urbane**” – www.dirittoambiente.net

M. Kusturin – “**Il trattamento di rifiuti nei depuratori di acque reflue urbane - Analisi dell'art. 110 del D. Lgs. n. 152/2006 sul “confine rifiuti-scarichi”**” – www.dirittoambiente.net

<sup>2</sup> V. Masi – “**Il trattamento di rifiuti nei depuratori di acque reflue urbane: regime autorizzativo**” – www.unaltroambiente.it

M. Strappini, T. Aureli, C. Nappi, G. Calcagnoli, F. Mosetti – “**I fanghi trattati negli impianti di depurazione delle acque reflue, quali autorizzazioni e quali opportunità**” – www.lexambiente.it

*“rifiuto ... qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”.*

Nella fattispecie attenzionata dal TAR in parola, *“A giudizio del collegio, pare potersi ritenere provato che i fanghi in discorso siano destinati a un ulteriore utilizzo dopo le fasi di trattamento cui sono stati sottoposti nell'impianto di provenienza, posto che la società ricorrente ha a tal fine presentato istanza di autorizzazione in deroga, ai sensi degli artt. 110, commi 3 e 5, d.lgs. n. 152 cit. ... Pertanto, le attività di ulteriore lavorazione che ... s.p.a. ha comunicato alla Provincia ... di voler eseguire sui suddetti fanghi nell'impianto di ... non oggettivano in alcun modo la volontà di disfarsi degli stessi, che non fuoriescono mai dalla disponibilità materiale e giuridica della stessa società, sono soltanto spostati da un impianto di depurazione dotato di funzionalità limitate ad uno più complesso e restano, quindi, sempre all'interno del ciclo di depurazione dei reflui gestito dalla ricorrente sul territorio della Provincia ...”.*

Ritengo condivisibili solo in parte le conclusioni alle quali sono giunti i giudici del TAR Lazio: difatti, se da una parte si concorda che *“... i fanghi provenienti da impianti di depurazione dei reflui urbani, nei quali l'ulteriore trattamento non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente, ... siano avviati a trattamento presso altri impianti di depurazione condotti dal medesimo soggetto, gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale”*, dall'altra, si discorda che i succitati fanghi *“... non costituiscono un rifiuto, difettando l'intenzione di disfarsene ...”*.

Tuttavia, sul concetto di “disfarsi”, proprio della nozione di “rifiuto”, relativamente ai fanghi di depurazione, dal punto di vista tecnico, il *complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione* è mirato, solitamente, al “disfarsi” dei fanghi, previa loro “stabilizzazione” per il successivo smaltimento<sup>3</sup>.

L'art.110, al comma 1, come già ribadito nel mio contributo del maggio 2022 (vedi nota 1), dispone, come **REGOLA**, che *“Salvo quanto previsto ai commi 2 e 3, è vietato l'utilizzo degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti”*.

Il ricorso al regime derogatorio previsto dai commi 2 e 3, pertanto, dovrebbe essere concesso in forma **eccezionale** e solo in presenza di un progetto chiaro, che rispetti le condizioni straordinarie previste dai citati commi e che esprima con certezza sia lo scopo finale, sia il tracciamento del rifiuto/materiale dalla produzione allo smaltimento.

In particolare, il comma 3 dell'art. 110, prevede la “deroga automatica”, in quanto, *“Il gestore del servizio idrico integrato, previa comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 124, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1 e 2, ... rifiuti e*

---

<sup>3</sup> Sul concetto di “disfarsi” e sulla nozione di “rifiuto” si richiama il contenuto integrale della Sentenza CGUE n. C-629/19 del 14/10/2020 (“... il termine «disfarsi» e dunque la nozione di «rifiuto», ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98, non possono essere interpretati in modo restrittivo”).

*materiali, purché provenienti dal proprio Ambito territoriale ottimale oppure da altro Ambito territoriale ottimale sprovvisto di impianti adeguati”, e nel dettaglio, le tipologie dei rifiuti che possono essere conferiti mediante la deroga di cui alla lettera c): “materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente”.*

Si distinguono, in primis, due sottocategorie:

1. *“materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria ...”*
2. *“... nonché quelli [materiali] derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente”.*

Relativamente al termine “materiali”, non è chiaro se il legislatore abbia voluto differenziare i rifiuti da altri “materiali-non rifiuti” oppure estendere l'uso del citato termine, in linea con l'utilizzo dello stesso nella Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 e nelle diverse voci dell'Elenco Europeo dei Rifiuti, al fine di ricorrere, quale deroga eccezionale, alle procedure ex art. 110, per tutti quei materiali (e rifiuti) che possano derivare “dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria” o “derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente”.

Personalmente, ho sempre optato per la seconda ipotesi, anche alla luce dell'uso, appunto, del termine “materiali” nella Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 e nelle diverse voci dell'Elenco Europeo dei Rifiuti.

Tra questi materiali “derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente” ritengo inclusi (come rifiuto) anche i “fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane” (codice EER 190805).

Inoltre sulla tipologia di *fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue* che possono essere accettati ex comma 3 ritengo che gli unici fanghi per i quali si possa far ricorso alla deroga in parola, siano esclusivamente quelli “... non trattati provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane” ovvero quelli che non siano stati inviati alla *Linea Fanghi* del depuratore o quelli che abbiano subito solo un parziale trattamento nella citata *Linea*, per ben determinati motivi.

Sono da escludere, pertanto, i fanghi già classificabili come RIFIUTO “*alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione*”, così come stabilito dall'art.127 del D. Lgs. n. 152/2006, anche alla luce di quanto riportato nella bibliografia tecnica sulla conduzione dei depuratori e nelle pronunce della Suprema Corte di Cassazione – Sez. III (Sentenze n. 36096/2011, n. 38051/2013).

Infine sulle modalità del ricorso all'art.110 comma 3, considerato che il disposto normativo non è chiaro sugli iter procedurali da seguire (soprattutto con riferimento alla

deroga *automatica*, se consideriamo la deroga *espressa* ai sensi dell'art.208), ritengo che (sia per la deroga *espressa*, sia quella *automatica*) sia indispensabile:

- concederlo solo in casi estremamente eccezionali opportunamente motivati dal richiedente e accertati dalla p.a. competente;
- limitarlo nel tempo (da evitare comunicazioni ex comma 3 del tipo *una tantum*, rinnovi di default, ecc.);
- ammetterlo previa valutazione approfondita del rapporto costi/benefici, in termini ambientali e sociali, con riferimento alla seconda tipologia di *"materiali"* della categoria sub c (*"... derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente"*).

Si ricorda, altresì, che per la deroga automatica ex comma 3 devono ricorrere le seguenti circostanze:

- ✓ il depuratore deve avere caratteristiche e capacità depurative adeguate;
- ✓ i rifiuti devono rispettare i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1 e 2;
- ✓ i rifiuti devono provenire dal proprio ambito territoriale ottimale;
- ✓ i rifiuti possono provenire da altro ambito territoriale ottimale sprovvisto di impianti adeguati.

A sostegno dell'interpretazione data, ritengo sia utile riproporre (vedi contributo del maggio 2022) un esempio di ricorso virtuoso alle possibilità di deroga al comma 1 dell'art.110, previste dal comma 3 per la categoria sub c) – *"... nonché quelli [materiali] derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente"*:

Nell'*ITAR* comunale "A", si verifica un guasto al *Sedimentatore Finale*, che non permette di inviare i *"fanghi non trattati"* alla *Linea Fanghi*; tale inconveniente può avere gravi ripercussioni sull'intero ciclo depurativo e sull'ambiente. L'Amministrazione Comunale, nell'arco temporale strettamente necessario alla riparazione del guasto, preleva, a mezzo autospurgo, i *"fanghi non trattati"* e li trasporta all'*ITAR* "B", presente nello stesso Comune, che ha *"caratteristiche e capacità depurative adeguate"*, al fine di far completare ai fanghi, mediante la *Linea Fanghi* dell'*ITAR* "B", l'idoneo trattamento di stabilizzazione e disidratazione necessario per lo smaltimento finale come rifiuto. Così facendo, il Comune riduce le spese straordinarie relative al guasto, con consequenziale riduzione della spesa pubblica.

Tale casistica, sulla base di quanto affermato nel presente articolo, deve essere strettamente limitata, anche temporalmente, ai guasti del depuratore: non si ritiene sia legittimo un ricorso indiscriminato a tale procedura al fine di evitare investimenti o interventi sul depuratore dal quale vengono prodotti i *"materiali"* oggetto della deroga ex comma 3.

In conclusione, come già predetto nel contributo del maggio 2022, l'attuale stesura dell'art. 110 è esposta a diverse interpretazioni, alcune delle quali potrebbero prendere una deriva *pericolosa*: la Sentenza del TAR Lazio (Sez. Latina) n.778/2023, purtroppo, potrebbe alimentare un ricorso indiscriminato alle deroghe previste dal citato articolo del *TUA* e, pertanto, sarebbe opportuno un rapido intervento del legislatore sulla materia, al fine di chiarire tale disciplina e dirimere qualsiasi dubbio interpretativo.

*Mauro Kusturin*

Publicato il 21 novembre 2023

*In calce la Sentenza n.778/2023 TAR Lazio – Sez. Latina*

---

Publicato il 13/11/2023

**N. 00778/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00188/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**sezione staccata di Latina (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 188 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da ACEA ATO 5 s.p.a., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Pasquale Cristiano, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. avv.cristiano@pec.it;

*contro*

Provincia di Frosinone, in persona del Presidente *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Mariacristina Iadecola, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. avv.mc.iadecola@messaggipec.it;

*nei confronti*

Ente di governo d'ambito territoriale ottimale n. 5, in persona del legale rappresentante *p.t.*, non costituito in giudizio;

Comune di Fiuggi (FR), in persona del Sindaco *p.t.*, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

- quanto al ricorso introduttivo:

1) della nota prot. n. 1188 del 13 gennaio 2022, con la quale è stata negata alla società ricorrente la facoltà di trattare, ai sensi dell'art.110, comma 3, d.lgs. 3

aprile 2006 n. 152, presso l'impianto di depurazione "Colle delle mele" in Fiuggi, i fanghi prodotti da altri impianti di depurazione dell'ATO n. 5, questi ultimi sprovvisti di una linea completa di trattamento fanghi ed è stata, altresì,, negata la conseguente iscrizione nell'elenco dei gestori di impianti di trattamento che hanno effettuato la comunicazione prevista dalla disposizione citata;

- quanto ai motivi aggiunti:

2) della nota prot. n. 37106 del 18 ottobre 2022, con cui è stato archiviato il procedimento attivato su istanza di parte con nota prot. n. 141462 del 5 maggio 2020;

3) della nota prot. n. 29867 del 16 agosto 2022, recante preavviso di diniego sull'istanza *de qua*;

4) della nota prot. n. 34419 del 27 settembre 2022;

5) della nota prot. n. 36378 del 12 ottobre 2022;

6) della nota prot. n. 29191 del 10 agosto 2022 e del relativo allegato prot. n. 29136 del 10 agosto 2022;

7) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Frosinone;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2023 il dott. Valerio Torano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. – ACEA ATO 5 s.p.a. è il gestore unico del servizio idrico integrato del territorio ricompreso nell'ATO n. 5, cui appartiene il Comune di Fiuggi, giusta convenzione di gestione sottoscritta con l'Autorità dell'ATO stessa rep. n. 7205 de 27 giugno 2003. In tale qualità, ACEA ATO 5 s.p.a. mantiene

operativo, tra gli altri, il depuratore denominato “Colle delle Mele” sito in Fiuggi ed altre 53 strutture con capacità inferiore a 10.000 abitanti equivalenti (c.d. impianti minori). In particolare, il plesso di Colle delle Mele è dotato di una linea idonea a garantire l'intero processo di trattamento dei fanghi da depurazione, mentre negli impianti minori non sono presenti tutte le fasi, non essendo tecnicamente e/o economicamente possibile realizzarle.

Con nota prot. n. 0141462 del 5 maggio 2020, ACEA ATO 5 s.p.a. ha comunicato alla Provincia di Frosinone la volontà di trattare presso l'impianto di Colle delle Mele: *a)* rifiuti della pulizia delle fognature (codice EER 200306); *b)* fanghi/rifiuti delle fosse settiche (codice EER 20030); *c)* fanghi da depurazione provenienti dagli altri impianti localizzati all'interno del perimetro dell'ATO n. 5 (cod. EER 190805), presso i quali non è stato concluso il processo di trattamento, ai sensi dell'art. 110, commi 3, lett. c) e 5, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Il riscontro a tale istanza è stato sollecitato con nota prot. n. 157345 del 5 giugno 2020.

L'Amministrazione provinciale con nota prot. n. 14133 del 10 giugno 2020 ha chiesto all'Autorità dell'ATO n. 5 di esprimere il parere di sua competenza sulla citata comunicazione di ACEA, parere che è stato favorevolmente rilasciato con nota prot. n. 2591 del 15 giugno 2020, a condizione che i fanghi provengano da depuratori insistenti nel territorio ricompreso nell'ATO stessa.

Con nota prot. n. 1188 del 13 gennaio 2022, tuttavia, la Provincia di Frosinone, Settore servizi ambientali regionali, Coordinamento attività amministrativa servizi ambientali, ha disposto l'arresto del procedimento autorizzativo di cui è causa, ritenendo che per il trattamento dei fanghi (cod. EER 190805) sia necessario un apposito titolo abilitativo, chiedendo la trasmissione di elementi integrativi e rinviando alle valutazioni dell'Ufficio rifiuti ogni valutazione in merito all'assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale del progetto in discorso.

ACEA ATO 5 s.p.a., quindi, con nota prot. n. 27879 del 28 gennaio 2022 ha chiesto il riesame di quanto deciso dall'Amministrazione provinciale, rilevando

come i fanghi prodotti dagli altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane dell'ATO non siano qualificabili come rifiuti, trattandosi di fanghi liquidi che non hanno completato il processo di trattamento, come tali rientranti nella previsione di cui all'art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. n. 152 del 2006.

Non avendo ricevuto riscontro a tale richiesta, con il ricorso all'esame, notificato l'11 marzo 2022 e depositato il successivo giorno 14, ACEA ATO 5 s.p.a. ha impugnato l'atto indicato in epigrafe, lamentando:

I) violazione degli artt. 110, comma 3, lett. c), e 127, d.lgs. n. 152 cit., oltre a eccesso di potere, dato che, nonostante la relazione tecnica di parte li denomini in modo atecnico come "*rifiuti liquidi*", i fanghi rientrano tra i "*materiali*" derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente, atteso che sono propriamente qualificabili come "*rifiuti*" solo al completamento del processo di trattamento ovvero quando, non essendo ciò possibile, il soggetto produttore debba disfarsene avviandoli allo smaltimento; in tal senso, l'attribuzione di un codice rifiuto all'attività in parola (EER 190805), comunicata come "*smaltimento di rifiuti liquidi*", sarebbe unicamente frutto di una diffusa prassi;

II) violazione degli artt. 110 e 127, d.lgs. n. 152 cit., 3, 10 e 10-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, perché la Provincia di Frosinone ha denegato quanto richiesto senza prima adottare il preavviso di diniego, la qual cosa avrebbe consentito alla società ricorrente di illustrare meglio le caratteristiche dell'attività di trattamento dei fanghi comunicata e, quindi, di giungere ad un esito provvedimento diverso;

III) violazione degli artt. 110 e 127, d.lgs. n. 152 cit., 3, l. n. 241 del 1990, dato che l'Autorità dell'ATO n. 5 ha fornito parere favorevole, senza che la Provincia di Frosinone abbia specificamente motivato in ordine all'inattendibilità di tale atto, essendosi limitata a citare il parere di esperto

giuridico esterno che, peraltro, non è stato richiesto in relazione al procedimento avviato su istanza della società ricorrente.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione resistente, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, stante la natura non provvedimentale dell'atto gravato, che è una mera richiesta di integrazioni. La Provincia di Frosinone, in ogni modo, ha controdedotto nel merito delle censure svolte, rilevando come gli artt. 110 e 127, d.lgs. n. 152 cit., pongano un divieto generalizzato di utilizzo degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti, rispetto al quale la deroga chiesta da ACEA ATO 5 s.p.a. è norma di stretta interpretazione che non è applicabile al caso di specie, perché i fanghi costituiscono rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio (Cass. pen., sez. III, 5 ottobre 2011 n. 36096). Nel medesimo senso, l'art. 184, comma 3, lett. g), d.lgs. n. 152 cit., qualifica come rifiuti speciali proprio i fanghi prodotti, tra l'altro, dalla depurazione delle acque reflue. L'Amministrazione ha poi osservato che l'istanza formulata dalla ricorrente *ex* art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. n. 152 cit., presuppone che i fanghi non abbiano natura di rifiuto, mentre il codice EER 190805, al contrario, identifica proprio una categoria di rifiuti. Da ultimo, ha evidenziato che il parere rilasciato dall'Autorità dell'ATO n. 5 è un mero atto endoprocedimentale e che quello dell'esperto giuridico esterno si riferisce propriamente alla questione della sussumibilità o meno nella categoria dei rifiuti dei fanghi prodotti da impianti di trattamento di acque reflue urbane.

Preso atto di quanto rappresentato dalla Provincia di Frosinone, la società ricorrente con nota prot. n. 125024 del 29 aprile 2022 ha ribadito i chiarimenti e le integrazioni presentate con la citata nota del 28 gennaio 2022, domandando la conclusione del procedimento; la richiesta è stata reiterata con nota prot. n. 150313 del 31 maggio 2022, rimanendo priva di riscontro.

A fronte dell'inerzia della Provincia di Frosinone, ACEA ATO 5 s.p.a., ai sensi degli artt. 31 e 117 cod. proc. amm., ha introdotto il ricorso allibrato al n.r.g. 444 del 2022, al fine di ottenere la declaratoria dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dalla medesima Amministrazione. Quest'ultima, quindi, con nota prot. n. 29867 del 16 agosto 2022 ha preavvertito ACEA ATO 5 s.p.a. dell'intenzione di rigettare l'istanza di cui è causa; ad esso la ricorrente ha fornito riscontro a mezzo nota prot. n. 215307 del 23 agosto 2022, con cui ha chiesto la sospensione del procedimento, stante la complessità delle questioni in esso trattate, e l'accesso ai numerosi atti presupposti richiamati dal preavviso di rigetto. La domanda di ostensione è stata riscontrata con nota prot. n. 34419 del 27 settembre 2022, con la quale è stata tuttavia anche rigettata la richiesta di sospensione del procedimento, stante la pendenza di un giudizio contro il silenzio.

Nonostante ACEA ATO 5 s.p.a. abbia riscontrato la nota provinciale del 16 agosto 2022 con la nota prot. n. 285140 del 18 ottobre 2022, l'ente odierno resistente con nota prot. n. 37106 del 18 ottobre 2022 ha archiviato il procedimento amministrativo di cui è causa, rilevando come i fanghi provenienti da impianti minori, al fine di completare il processo di trattamento, abbiano natura di rifiuto (codice EER 190805), sicché ai fini del relativo conferimento la struttura ricevente dovrebbe essere dotata dell'autorizzazione generale al trattamento dei rifiuti, non essendo sufficiente il ricorso alla procedura derogatoria di cui all'art. 110, d.lgs. n. 152 cit.

Nelle more del presente giudizio, il ricorso iscritto al n.r.g. 444 del 2022 è stato definito da questo Tribunale con sentenza 14 novembre 2022 n. 894, che lo ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., essendo stato negativamente definito il procedimento.

In relazione al provvedimento del 18 ottobre 2022, poi, con motivi aggiunti notificati il 16 dicembre 2022 e depositati l'11 gennaio 2023, ACEA ATO 5 s.p.a. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, lamentando:

I) violazione dell'art. 10-*bis*, l. n. 241 cit., oltre a eccesso di potere, in quanto l'archiviazione dell'istanza, pur formalmente preceduta dal preavviso di rigetto, è stata adottata all'esito di tempi estremamente ristretti, a fronte della complessità delle questioni coinvolte, peraltro respingendo la richiesta di proroga del termine per contraddire se non a condizione della rinuncia al ricorso avverso il silenzio e non valutando il parere legale inviato in allegato alla memoria partecipativa del 18 ottobre 2022;

II) violazione degli artt. 6 e 110, commi 3 e 5, d.lgs. n. 152 cit., 10-*bis*, l. n. 241 cit., nonché eccesso di potere, poiché: *a)* gli atti presupposti e, in particolare, il parere prot. n. 29136 del 10 agosto 2022 a firma dell'ing. Maria Cristina D'Anna, non hanno alcun collegamento con la vicenda di cui è causa; *b)* la ricorrente ha esplicitato la capacità residua dell'impianto di Colle delle Mele, quantificata in circa 42.000 a.e. nella citata nota del 29 aprile 2022, che non è stata considerata; *c)* la questione dell'assoggettabilità a v.i.a. del progetto è stata prospettata sul presupposto che l'impianto di depurazione sia assimilabile a uno di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi con una capacità superiore a 10 t/giorno, presupposto in realtà insussistente, non essendo possibile una tale equiparazione logica, rimanendo un depuratore un impianto di trattamento dei reflui urbani e non uno di gestione dei rifiuti;

III) violazione degli artt. 110, commi 3 e 5, 127 e 183, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152 cit., nonché eccesso di potere, dato che i fanghi prodotti nell'ambito dell'attività di depurazione dei reflui sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti ove completato il processo di trattamento ovvero precedentemente se il produttore abbia necessità di disfarsene; ne consegue che, sulla base della speciale deroga di cui è causa, deve ritenersi consentito il recupero dei fanghi *de quibus* presso impianti di depurazione più grandi e avanzati e ridurne lo smaltimento, nel rispetto delle priorità nella gestione dei rifiuti *ex* art. 179, d.lgs. n. 152 cit.;

IV) eccesso di potere per difetto di istruttoria, non essendo stato valutato il parere favorevole rilasciato dall'Autorità dell'ATO n. 5 e vertendo il parere del

giurista esterno, consultato dalla Provincia di Frosinone, sullo smaltimento dei rifiuti liquidi prodotti da altri impianti di depurazione, mentre tali non possono considerarsi i fanghi da avviare a recupero e prodotti da impianti di depurazione di reflui urbani; inoltre, l'Amministrazione non ha valutato le autorizzazioni rilasciate da altre Amministrazioni (Città metropolitana di Roma, Provincia di Varese, Provincia di Verbano) per operazioni assimilabili a quella che la società ricorrente ha comunicato, né ha valutato il parere del prof. Stefano Maglia, allegato alla memoria partecipativa del 18 ottobre 2022.

La Provincia di Frosinone si è costituita anche sui motivi aggiunti, concludendo per il rigetto del gravame ed insistendo per la qualificazione giuridica dei fanghi in questione alla stregua di rifiuti, che va loro attribuita nel momento stesso dell'uscita dall'impianto di provenienza.

Alla pubblica udienza del 18 ottobre 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. – Il ricorso introduttivo è inammissibile per difetto di interesse, mentre i motivi aggiunti sono fondati sotto l'assorbente terzo motivo, con cui si fa valere il fatto che i fanghi prodotti nell'ambito dell'attività di depurazione dei reflui sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti ove completato il processo di trattamento ovvero precedentemente se il produttore abbia necessità di disfarsene, sì che il recupero dei fanghi *de quibus* presso impianti di depurazione più grandi e avanzati deve ritenersi consentito.

2.1 Il ricorso introduttivo, dunque, è pacificamente inammissibile per difetto di interesse, stante la natura non provvedimento dell'atto in questa sede impugnato.

Difatti, dalla lettura del testo della nota provinciale del 13 gennaio 2022, si apprende che il contenuto dell'atto non ha natura decisoria e, quindi, autonomamente lesiva, perché non ha espresso una volontà definitiva dell'Amministrazione procedente in merito all'istanza che le era stata presentata. In tal senso, il procedimento è stato sospeso in attesa di acquisire la documentazione contestualmente richiesta, preavvertendosi dell'esclusione

dall'eventuale iscrizione nel registro per i materiali codificati come EER 190805 e preannunciandosi l'esigenza di approfondire con la competente unità organizzativa l'eventuale l'assoggettabilità a v.i.a. del progetto.

La conferma della natura non provvedimento – e dunque non autonomamente lesiva – della ridetta nota del 13 gennaio 2022, tempestivamente eccepita dalla Provincia di Frosinone, è stata fornita dal successivo sviluppo del procedimento, che ha visto ACEA ATO 5 s.p.a. agire *ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.* per ottenere la definizione dell'istanza presentata e dal sopravvenire della nota del 18 ottobre 2022, con la quale il procedimento stesso è stato definitivamente concluso in senso negativo per le ragioni della società ricorrente.

Ne consegue che l'interesse alla coltivazione del ricorso si appunta sulla disamina dei motivi aggiunti, con i quali è stato gravato il provvedimento finale.

2.2 Come detto, i motivi aggiunti sono fondati sotto l'assorbente terzo motivo, che ripropone, in buona sostanza, le censure già interposte con il primo mezzo di impugnazione dell'atto introduttivo del giudizio.

2.2.1 Da un punto di vista generale, l'art. 74, comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152 cit. definisce *“fanghi: i fanghi residui, trattati o non trattati, provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane”*. Il successivo art. 127, nel testo vigente all'epoca dei fatti, prevede che: *“1. Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato”*. Infine, l'art. 184, comma 3, *“Sono rifiuti speciali: g) [...] i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie”*.

L'art. 110, commi 1, 3 e 5, d.lgs. n. 152 cit., stabilisce che: *“1. Salvo quanto previsto ai commi 2 e 3, è vietato l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue*

*urbane per lo smaltimento di rifiuti. [...] 3. Il gestore del servizio idrico integrato, previa comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 124, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1 e 2, i seguenti rifiuti e materiali, purché provenienti dal proprio Ambito territoriale ottimale oppure da altro Ambito territoriale ottimale sprovvisto di impianti adeguati: a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura; b) rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche previsti ai sensi dell'articolo 100, comma 3; c) materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente. [...] 5. Nella comunicazione prevista al comma 3 il gestore del servizio idrico integrato deve indicare la capacità residua dell'impianto e le caratteristiche e quantità dei rifiuti che intende trattare. L'autorità competente può indicare quantità diverse o vietare il trattamento di specifiche categorie di rifiuti. L'autorità competente provvede altresì all'iscrizione in appositi elenchi dei gestori di impianti di trattamento che hanno effettuato la comunicazione di cui al comma 3".*

2.2.2 Così ricostruito il quadro giuridico di riferimento, rileva il collegio che l'art. 110, comma 1, d.lgs. n. 152 cit., in tema di trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane, pone un generale divieto di utilizzo di dette strutture per lo smaltimento dei rifiuti, con l'eccezione delle deroghe previste dai successivi commi 2 e 3. In particolare, l'art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. n. 152 cit., prevede in favore del gestore del servizio idrico integrato la possibilità di trattare presso i propri impianti di depurazione dei reflui urbani i “materiali derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente”.

Al fine di definire la presente controversia, quindi, si pone la questione di distinguere ciò che è rifiuto da ciò che non lo è e, quindi, rientra nel concetto di “materiale”, cui si riferisce l'art. 110, comma 3, d.lgs. n. 152 cit.

A tale ultimo riguardo, l'art. 183, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152 cit., definisce rifiuto *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”*. Dunque, la distinzione tra ciò che è sussumibile nella nozione di rifiuto e ciò che non lo è dipende essenzialmente dal dato, prettamente funzionale, per cui chi ne ha la detenzione intenda o debba disfarsene; ciò, ovviamente, valendo in generale per tutte le tipologie di rifiuto, riguarda anche le sostanze e gli oggetti che siano specificamente qualificati dalla legge come rifiuti speciali, quali sono, giusto l'art. 184, comma 3, lett. g), d.lgs. n. 152 cit., *“i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue”*, i quali assumono così natura di rifiuto se il loro detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

Ebbene, secondo una consolidata giurisprudenza dalla quale il collegio non intende discostarsi, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152 cit., *“per stabilire se una determinata sostanza o un determinato oggetto siano da considerare rifiuto, non occorre individuarne gli elementi intrinseci che ne determinano la qualificazione, ma occorre piuttosto fare riferimento [...] al dato funzionale, essendo rifiuto tutto ciò di cui il detentore si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo”* (TAR Campania, Salerno, sez. II, 29 novembre 2021 n. 2590; sez. II, 28 settembre 2021 n. 2012; sez. II, 2 marzo 2021 n. 537; in termini v. anche TAR Lombardia, Milano, sez. III, 23 febbraio 2023 n. 477; TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 15 dicembre 2020 n. 239; sez. I, 9 dicembre 2020 n. 237; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 4 novembre 2019 n. 2302). Inoltre, essendo *“un aspetto ‘interno’ alla persona, di natura psicologica, è evidente che l’‘intenzione’ di disfarsi di un oggetto non può che desumersi in via induttiva, e per presunzioni, dagli elementi di fatto ‘esteriori’”* (TAR Valle d'Aosta, sez. I, 16 settembre 2020 n. 41; in termini v. anche TAR Umbria, sez. I, 21 novembre 2022 n. 831).

Stante quanto sopra, può dedursi che in assenza di previsioni normative che impongano, in determinati casi e con riferimento a determinate sostanze, uno specifico obbligo in capo al detentore in ordine al loro smaltimento, stabilendone eventualmente anche le modalità di effettuazione, è compito

dell'interprete rilevare se nella condotta di questi sia riscontrabile, in atto o in potenza, l'intento di disfarsene, in ragione del quale è legittimo attribuire a tali beni la nozione di rifiuto, essendo indice rivelatore di tale intenzione, oltre all'abbandono della cosa da parte del detentore stesso, anche la modalità di deposito di questa (TAR Umbria, sez. I, 21 novembre 2022 n. 831; in termini v. anche TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 23 agosto 2021 n. 766 e Cass. pen., sez. III, 20 gennaio 2015 n. 29069). Infine, l'onere della prova che un determinato materiale sia destinato con certezza ad un ulteriore utilizzo non può che incombere sull'interessato, il quale non può a tal fine limitarsi a dare conto di un utilizzo eventuale, ma deve fornire una prova obiettiva, univoca e completa, non potendosi tenere conto solo delle sue affermazioni o intenzioni, posto che i rifiuti richiedono un corretto e tempestivo recupero, se possibile e dimostrato, oppure il loro smaltimento in modo compatibile con la salute e l'ambiente (TAR Umbria, sez. I, 21 novembre 2022 n. 831; in termini v. anche: TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 2 maggio 2014 n. 1131; sez. III, 3 marzo 2009 n. 9494).

Nel caso di specie, quindi, nell'accertare la natura di rifiuto dei fanghi in discorso, occorre ricercare l'intenzione oggettiva di ACEA ATO 5 s.p.a., valorizzando gli atti dalla stessa provenienti e la condotta complessivamente tenuta nella vicenda.

Ebbene, con la comunicazione del 5 maggio 2020 e con il relativo allegato protocollo di ricevimento dei rifiuti ACEA ATO 5 s.p.a. ha rappresentato l'intenzione di conferire all'impianto di Colle delle Mele i fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane presso impianti gestiti dalla medesima società posti sul territorio provinciale, che sono "*sprovvisi di adeguata linea di trattamento dei fanghi*", perché non è tecnicamente ed economicamente vantaggioso realizzarvi anche le fasi di stabilizzazione aerobica e di disidratazione meccanica. Inoltre, nella nota del 28 gennaio 2022, ha precisato che si tratta di fanghi di depurazione ancora liquidi, prodotti da processi depurativi biologici, prelevati da autospurghi autorizzati direttamente dalle

vasche della linea liquami o delle prime sezioni della linea fanghi degli impianti di depurazioni minori.

A giudizio del collegio, pare potersi ritenere provato che i fanghi in discorso siano destinati a un ulteriore utilizzo dopo le fasi di trattamento cui sono stati sottoposti nell'impianto di provenienza, posto che la società ricorrente ha a tal fine presentato istanza di autorizzazione in deroga, ai sensi degli artt. 110, commi 3 e 5, d.lgs. n. 152 cit. e che, successivamente, ha agito per ottenere un provvedimento esplicito sulla stessa ed ha contestato in giudizio l'esito procedimentale negativo. Al contrario, ove ACEA ATO 5 s.p.a. avesse inteso disfarsi semplicemente dei fanghi in parola, nessuna di tali condotte sarebbe stata posta in essere. Pertanto, le attività di ulteriore lavorazione che ACEA ATO 5 s.p.a. ha comunicato alla Provincia di Frosinone di voler eseguire sui suddetti fanghi nell'impianto di Colle delle Mele non oggettivano in alcun modo la volontà di disfarsi degli stessi, che non fuoriescono mai dalla disponibilità materiale e giuridica della stessa società, sono soltanto spostati da un impianto di depurazione dotato di funzionalità limitate ad uno più complesso e restano, quindi, sempre all'interno del ciclo di depurazione dei reflui gestito dalla ricorrente sul territorio della Provincia di Frosinone.

In senso contrario a tali conclusioni non pare dirimente il tenore testuale della comunicazione del 5 maggio 2020 e del protocollo allegato, che utilizzano – in modo atecnico – il termine rifiuti e che identificano i fanghi *de quibus* mediante il codice EER 190805. Accedendo alle osservazioni articolate sul punto dalla ricorrente, infatti, si rileva che, pur potendo teoricamente ascrivere tali fanghi al codice in parola, ciò che difetta ai fini della loro qualificazione in senso giuridico come rifiuti è il dato funzionale, cioè l'intenzione di disfarsi di dette sostanze, che appare doversi nettamente escludere.

Del resto, che tale sia il corretto inquadramento della vicenda, lo dimostra anche l'esame della prassi amministrativa, che riconosce da tempo la legittimità del tipo di autorizzazione chiesto dalla ricorrente, che ha versato in atti: a) le note della Città metropolitana di Roma Capitale prot. n. CMRC-

2020-0083889 del 26 maggio 2020 e n. CMRC-2020-0077942 del 12 maggio 2020; b) le note della Provincia di Roma prot. n. 159100 del 26 novembre 2014 e prot. n. 168117 del 20 novembre 2009.

2.2.3 A conclusioni differenti da quelle sopra divise non sembra possa condurre neppure l'esame della sentenza della Corte di cassazione penale, sezione III, 5 ottobre 2011 n. 36096, citata dall'Amministrazione resistente a sostegno della propria decisione.

In tal senso, si osserva che la vicenda che in quella occasione era stata portata all'attenzione della Corte di cassazione riguardava un'ipotesi di deposito incontrollato di rifiuti costituiti dai fanghi di un impianto di depurazione delle acque reflue urbane, rimasti presso la medesima struttura per esserne stato omesso lo smaltimento, come reso evidente sia dall'assenza di documentazione che lo attestasse, sia dallo stato in cui versavano, con fioritura di vegetazione spontanea.

Pertanto, il contesto fattuale e giuridico in cui si inscrivono il predetto arresto giurisprudenziale ed il principio generale da esso enunciato – per cui ai fanghi si applica la *“disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio”* – è profondamente diverso da quello che contraddistingue il presente giudizio. Infatti, il caso scrutinato dalla Corte di cassazione ha riguardato un'ipotesi di deposito incontrollato di rifiuti all'interno di un impianto di depurazione dei reflui urbani, ma non ha preso in esame il tema che caratterizza il ricorso all'esame e cioè la valutazione dei presupposti affinché il gestore del servizio idrico integrato possa essere autorizzato, ai sensi dell'art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. n. 152 cit., a trattare in un impianto di depurazione i fanghi prodotti da un altro impianto, in cui ciò non sia tecnicamente e/o economicamente fattibile.

Quest'ultima disposizione, infatti, integra una speciale ipotesi in cui la legge consente esplicitamente, previa autorizzazione dell'Autorità competente, che il trattamento dei fanghi provenienti dalla depurazione di acque reflue urbane

possa essere effettuato in successione in due diversi impianti, in modo che possa essere completato il complessivo processo di trattamento, in linea con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti fissati dall'art. 179, comma 1, d.lgs. n. 152 cit., che pongono lo smaltimento quale ultima scelta rispetto al recupero. Ne consegue che, ove si riconoscano sussistenti i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione prevista dell'art. 110, commi 3, lett. c) e 5, d.lgs. n. 152 cit., non è configurabile neppure quell'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, che è punita dall'art. 256, d.lgs. n. 152 cit., cioè la norma incriminatrice sulla cui applicazione è intervenuta la prefata sentenza penale del 5 ottobre 2011.

In virtù delle sopra illustrate differenze tra le due vicende, disattendendosi le difese articolate sul punto dalla Provincia di Frosinone, rileva il collegio che alcuna contraddizione sussiste tra il principio generale affermato dalla prefata sentenza della Corte di cassazione del 5 ottobre 2011 e la soluzione data dalla sezione al ricorso oggi all'esame.

2.2.4 In considerazione della natura assorbente del motivo in parola, il collegio è dispensato dalla disamina degli ulteriori mezzi di gravame aggiunti articolati dalla ricorrente.

2.2.5 In definitiva, ai sensi dell'art. 110, comma 3, lett. c), d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, i fanghi provenienti da impianti di depurazione dei reflui urbani, nei quali l'ulteriore trattamento non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente, che siano avviati a trattamento presso altri impianti di depurazione condotti dal medesimo soggetto, gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale, non costituiscono un rifiuto, difettando l'intenzione di disfarsene, che il successivo art. 183, comma 1, lett. a), considera indispensabile per poter qualificare una determinata sostanza come rifiuto.

3. – Stanti la novità e la complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile il ricorso introduttivo ed accoglie i motivi aggiunti, nei sensi di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla gli atti così impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2023, con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesca Romano, Consigliere

Valerio Torano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Valerio Torano**

**IL PRESIDENTE**

**Riccardo Savoia**

**IL SEGRETARIO**