

GIURISDIZIONE: Rifiuti - Ordine di rimpatrio di rifiuti - Impugnazione - Difetto assoluto di giurisdizione.

Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5543

“[...] Posto che l’ordine di rimpatrio dei rifiuti è stato adottato dalle competenti autorità tunisine, il diritto di azione, per proporre eventuali contestazioni, andrà esercitato nello Stato di appartenenza delle suddette autorità.

Non consta al Collegio che la società abbia esperito le necessarie azioni processuali innanzi alla competente autorità giudiziaria di quello Stato e abbia ricevuto un diniego di giustizia o una decisione non conforme ai principi basilari dell’ordinamento italiano.

Non va infine dimenticato che, sempre più spesso, l’iniziativa economica si realizza attraverso l’intermediazione o il compimento di attività amministrative che coinvolgono più Stati e, dunque, più ordinamenti giuridici, in un coacervo di attribuzioni, competenze, procedure e reciproche interrelazioni nelle quali non sempre è agevole districarsi.

In questi casi, è rilevante stabilire se viene in rilievo un insieme di procedimenti, ciascuno affidato ad un’autorità che esprime - attraverso i previ atti endoprocedimentali ed il conclusivo provvedimento finale - un’autonoma determinazione, oppure se si tratta di un procedimento unico, nel quale gli atti preparatori e strumentali possono appartenere anche ad autorità diverse, ma la determinazione conclusiva o comunque costitutiva dell’effetto giuridico lesivo è di competenza di una sola autorità.

Soltanto in tale ultimo caso, non ricorrente nella specie, saranno le autorità giudiziarie dello Stato di appartenenza della suddetta autorità a doversi pronunciare sulla legittimità degli atti del procedimento e sull’atto finale, senza che si radichi una competenza giurisdizionale dei relativi organi di altri Stati, le cui autorità amministrative hanno partecipato al procedimento con funzione meramente preparatoria, strumentale o famulativa.

Tali principi si possono ricavare, mutatis mutandis, da una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la quale sia pure in tutt’altro contesto normativo e con riferimento a tutt’altra fattispecie concreta, ha però tracciato importanti coordinate teoriche nelle quali inscrivere quelle attività amministrative che si esprimono attraverso procedimenti che coinvolgono le autorità amministrative e gli organi di vari Stati [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento proposta avverso:

a) la nota della regione Campania prot. n. 2020.0619970 del 29 dicembre 2020, con la quale “è stata reiterata la richiesta alle Autorità tunisine di fornire copia di «eventuali analisi di

caratterizzazione svolte da laboratori pubblici ... e nel caso tale attività sia in corso o possa essere rinnovata garantirne il contraddittorio con il notificatore sra srl»”;

b) le *“eventuali risposte e/o riscontri trasmessi dalle autorità tunisine alla richiesta”* precedente;

c) la nota della regione Campania prot. n. 2020.0604827 del 17 dicembre 2020, comprensiva della nota del sig. -OMISSIS- del 15.12.2020 acquisita al protocollo regionale prot. n. 2020.0601682 del 16.12.2020, con cui *“si rinnova l’obbligo alla ripresa dei rifiuti ed al loro relativo trasporto nell’originario sito di provenienza in Italia, il tutto da effettuare con ogni urgenza ... entro trenta giorni dalla ricezione della precedente nota n. 2020-587764 del 09.12.2020”*;

d) la nota della regione Campania prot. n. 2020.587764 del 9 dicembre 2020, con la quale si è trasmessa la richiesta dell’autorità tunisina di rimpatrio dei rifiuti esportati, obbligandosi l’impresa appellante alla ripresa dei rifiuti, ancorché si affermi nella suddetta nota di non condividersi l’affermazione che si tratterebbe di spedizione illegale;

e) la suddetta nota nella parte in cui *“rimette esclusivamente alla -OMISSIS-. di dover concordare le modalità di rimpatrio dei detti rifiuti in difetto di altri metodi di recupero degli stessi nel paese di destino”* e demanda alle autorità tunisine di comunicare se l’autorizzazione del 20 febbraio 2020, rilasciata dalla *“Regional Direction of ANGED ...”* *“Agenzia Nazionale per la gestione dei Rifiuti – Ufficio Regionale di Sousse della Repubblica Tunisina”* e la dichiarazione dell’API-SOUSSE del 03.03.2020, trasmesse con la precedente nota, siano false o ottenute attraverso frode, nonché trasmettere copia di eventuali analisi di caratterizzazione svolte in merito ai rifiuti di che trattasi”;

f) gli *“eventuali atti con cui la Regione Campania ha recepito il riscontro delle Autorità tunisine alla richiesta sub e), non conosciuti”*;

g) la nota della regione Campania prot. n. 2020.0587065 del 9 dicembre 2020, con la quale è stata recepita la richiesta a mezzo e-mail del sig. -OMISSIS-, datata 3 dicembre 2020 di rimpatrio dei rifiuti;

h) la nota della regione Campania prot. n. 2020.0578326 del 3 dicembre 2020, *“se e in quanto lesiva”*, con la quale *“si ribadiva «ogni opportuna collaborazione per la risoluzione positiva della presente questione, si comunica la massima disponibilità a concordare le azioni da intraprendere»”*;

i) il *“mancato riscontro e del silenzio alle note a mezzo P.E.C. della -OMISSIS-. del 16.12.2020, 23.12.2020, 02.01.2021 e 05.01.2021”*, relativamente al mancato riscontro: della richiesta di assistenza per lo smaltimento e recupero dei detti rifiuti in altro impianto dell’area di destino; della richiesta di garantire il massimo contraddittorio nella prodromica fase di campionamento, verifica, analisi dei rifiuti in questione e di apertura dei relativi n. 212 containers mediante rimozione dei

sigilli; della richiesta di attivazione della procedura di risoluzione internazionale delle controversie di cui all'art. 20 della Convenzione di Basilea; della richiesta di dimostrazione circa la presunta non conformità dei detti rifiuti nonché di confermare i sospetti di falsità dei citati documenti; della richiesta di revocare/annullare/sospendere l'ordine di rimpatrio dei detti rifiuti, quantomeno nelle more del prodromico campionamento, da farsi per ovvi motivi in Tunisia (nel contraddittorio tra le parti);

l) le note prot. n. n. 2020.0425361 del 16.09.2020 e n. 2020.0497762 del 22.10.2020, *“se e in quanto lesive”*.

1.1. Con il ricorso introduttivo, si è inoltre proposta:

a) la domanda di accertamento del diritto della società ricorrente al riscontro della piena conformità e rispondenza al certificato di analisi n. 99401 del 23 dicembre 2019 dei rifiuti oggetto della spedizione, *“da garantirsi per il tramite delle Autorità italiane qui evocate anche con le necessarie garanzie diplomatiche;”*;

b) la condanna delle amministrazioni resistenti all'adozione di misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva *“dedotta in giudizio anche mediante la tempestiva attivazione procedura risolutiva ex art. 20 della Convenzione di Basilea ai fini della risoluzione sul piano internazionale della controversia”*.

2. La vicenda sottesa al processo riguarda il movimento oltre frontiera di alcuni rifiuti, “esportati” dal territorio italiano (“Stato di esportazione”, ai sensi dell'art. 2, par. 10 della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989, ratificata in data 31 gennaio 1990), da parte della società -OMISSIS-, nel territorio tunisino (“Stato di importazione” ai sensi dell'art. 2, par. 11 della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989).

3. Questi i fatti salienti.

3.1. Con nota acquisita in data 10 gennaio 2020 al protocollo regionale, la società -OMISSIS-, società “notificatore/produttore” (ai sensi dell'art. 2, par. 18 della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989), ha domandato di poter effettuare una spedizione transnazionale di 12.000 tonnellate di rifiuti non pericolosi, C.E.R. n. 191212 (indicati con il codice Y46 – previsto dalla Convenzione di Basilea - nei documenti di spedizione in Tunisia, ritenuto corrispondente alla classificazione europea dei rifiuti), per l'effettuazione di operazioni di recupero, classificate con le sigle R12 e R13, presso l'impianto *“Soreplast Suarl”*, ubicato nel territorio della città di Sousse (Susa).

3.2. Nella documentazione di accompagnamento, la società ha individuato quale autorità competente di destinazione (cfr. art. 2, par. 6 della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989) l'API-SOUSSE – Agenzia nazionale per la promozione industriale, sita in BD DE RABAT - IMM.

CNRPS – BP24 4059, Sousse, a cui è stata trasmessa la documentazione presentata dall'impresa, per poter ottenere le necessarie autorizzazioni al trasferimento transfrontaliero dei rifiuti.

3.3. Con nota del 3 marzo 2020, il suddetto ente ha, a sua volta, trasferito la documentazione all'*Agence Nationale de Gestion des Déchets* - Anged, la quale, il 20 febbraio 2020, ha autorizzato l'impianto di destinazione della Soreplast al recupero dei rifiuti ed ha autorizzato la loro spedizione.

3.4. Con nota del 18 marzo 2020, il Consolato di Tunisia a Napoli, espressamente interpellato in merito dalla Regione Campania, ha confermato che l'Anged fosse l'autorità competente ad esprimersi sulle autorizzazioni occorrenti per procedere alla spedizione.

3.5. Diversamente, la nota del 26 febbraio 2020, indirizzata al Ministero dell'ambiente, da parte della regione, con la medesima finalità di ulteriormente chiarire il quadro delle competenze e dei titoli abilitativi necessari, è rimasta priva di riscontro.

3.6. In data 24 marzo 2020, l'Anged, rispondendo ad una precisa domanda della Regione, ha poi comunicato che non sussistevano impedimenti alla spedizione, derivanti dalla situazione pandemica da Covid-19.

3.7. Conseguentemente, il 14 aprile 2020, la Regione Campania, nella qualità di autorità competente, ha autorizzato il trasferimento dei rifiuti, per il quantitativo di duecentotrenta movimentazioni.

3.8. Veniva effettuato, pertanto, un primo invio che coinvolgeva settanta movimentazioni, accettate e recuperate da parte dello Stato di importazione dei rifiuti e dal relativo impianto di destinazione.

3.9. Successivamente, tuttavia, con nota e-mail del 3 dicembre 2020, il sig. -OMISSIS-, responsabile del Ministero degli affari locali e dell'ambiente della Tunisia, ha comunicato che la Direzione regionale dell'Anged non è l'autorità competente della Tunisia per l'applicazione della convenzione di Basilea e ha pertanto dichiarato l'ulteriore spedizione effettuata dall'impresa odierna appellante "illegale", con obbligo di ripresa dei rifiuti in questione.

3.10. A questa decisione dell'autorità tunisina sono seguite le note impugnate nel presente giudizio, con le quali la regione Campania, sia pure formulando, in alcune di esse, talune contestazioni circa l'operato dell'autorità tunisina, ha comunicato all'odierna appellante la determinazione dello Stato di importazione dei rifiuti.

4. Avverso la suddetta corrispondenza, analiticamente dettagliata nell'*incipit* della motivazione di questa sentenza, la società ha proposto ricorso innanzi al T.a.r. per la Campania.

4.1. Con il primo motivo del ricorso di primo grado, si sono censurati i provvedimenti con i quali la regione Campania ha ordinato il rimpatrio dei rifiuti esportati.

La parte ha rimarcato l'incompetenza della Regione, in favore dello Stato, mediante un'esegesi delle disposizioni della convenzione di Basilea, che distingue la nozione di "autorità competente" da quella di "parte".

Secondo il Trattato internazionale, soltanto quest'ultima può ordinare il rimpatrio dei rifiuti o trovare altra soluzione al loro smaltimento, e per "parte" del Trattato non può che intendersi che lo Stato.

4.2. Con il secondo motivo, si sono gravati i provvedimenti ordinanti il rimpatrio (richieste del 3 dicembre 2020 e del 16 dicembre 2020), perché le due ragioni giustificatrici poste a fondamento dell'ordine, costituite dal difetto di competenza dell'Angeed e dalla natura di rifiuti urbani e/o pericolosi e radioattivi dei rifiuti in questione, sarebbero infondate.

4.2.1. Con quella che può essere considerata una seconda censura, si rincara la precedente doglianza, esaminandosi il contenuto delle note che confermerebbero, secondo la ricorrente, sia la sussistenza della competenza dell'Angeed – Agenzia nazionale per la gestione dei rifiuti sia delle autorizzazioni necessarie alla spedizione e allo smaltimento dei rifiuti.

4.3. Con il terzo motivo, si gravano gli atti impugnati, rilevandosene l'illegittimità per difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti.

4.3.1. Si rileva, deducendo plurimi argomenti (pag. 21-25), che i rifiuti trasferiti in Tunisia sono stati ispezionati e autorizzati dalla pubblica autorità italiana, che ha dunque avuto modo di accertarne la natura conforme alle prescrizioni di legge, mentre l'ordine di rimpatrio è stato adottato da parte della Regione, su impulso dell'autorità tunisina, senza che si sia accertata l'integrità dei *containers* che li contengono o una loro eventuale manomissione; senza tenere conto che in Tunisia sarebbe in corso un procedimento penale relativo al traffico illecito di rifiuti che coinvolge anche autorità pubbliche; senza che sia stata fornita una prova dell'effettiva presenza di rifiuti radioattivi o non conformi nei *containers*; dopo che i rifiuti hanno subito un processo di deterioramento, a causa del lungo tempo trascorso, che ne renderà difficilissimo e dispendiosissimo lo smaltimento.

4.3.2. Con un'autonoma doglianza (25-26), si censura il provvedimento, rilevandosene l'illegittimità in ragione del tempo trascorso prima dell'adozione dell'ordine. Si evidenzia che i rifiuti sono giunti in Tunisia nel giugno del 2020 e le autorità tunisine competenti non hanno immediatamente contestato né l'incompetenza dell'Angeed né il contenuto non conforme dei *containers* sbarcati.

4.3.3. Con un'ultima censura (pag. 26), si è rilevato che i rifiuti sono stati posti in stato di sequestro dall'autorità competente tunisina, il che renderebbe l'ordine della Regione Campania illegittimo, in quanto ineseguibile.

4.4. Con il quarto motivo di ricorso, si è dedotta l'illegittimità dei provvedimenti, perché adottati senza che sia stata accertata una responsabilità della ricorrente e senza valutare, come sarebbe doveroso in questi casi, soluzioni che implicano la cooperazione fra le parti del Trattato (art. 9, comma 4, Trattato).

4.5. Con il quinto motivo, si è nuovamente dedotta l'illegittimità dell'atto per difetto dei presupposti. Quelli trasferiti non sarebbero, infatti, rifiuti pericolosi.

4.6. Con il sesto motivo di ricorso, si è poi dedotta l'illegittimità dei provvedimenti con due distinte censure.

4.6.1. In base alla prima (pag. 32-33, punto 6.1), perché non si sarebbe accertata l'impossibilità di smaltire i rifiuti *de quibus* in impianti tunisini, e ciò costituirebbe un presupposto dell'ordine di rimpatrio a mente dell'art. l'art. 22, comma 3, del Reg. U.E. n. 1013/2016.

4.6.2. In base alla seconda (pag. 32, punto 6.2), perché la responsabilità dell'accaduto sarebbe da ascrivere alla Regione Campania o all'impianto di destinazione.

5. Si costituivano la Regione Campania e le resistenti Amministrazioni statali, insistendo per la reiezione del ricorso.

6. Con la sentenza n. -OMISSIS-, il Tribunale amministrativo regionale:

a) ha ricostruito l'articolato quadro normativo internazionale, euro-unitario e nazionale disciplinante la fattispecie;

b) ha messo in risalto che il procedimento che ha portato all'emanazione degli atti della Regione Campania si basa anche e soprattutto su atti adottati dall'autorità amministrativa tunisina;

c) ha evidenziato che fra gli atti adottati dalla Regione e quelli dell'autorità tunisina intercorre un rapporto di presupposizione necessaria, *"in modo tale che quest'ultimi, lungi dal porsi come atti meramente endoprocedimentali, costituiscono l'effettiva e definitiva espressione del potere decisionale"*;

d) ha richiamato il consolidato orientamento della Corte di cassazione sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione degli altri Stati, per il compimento di atti ed attività espressione di esercizio di poteri sovrani (principio *"par in parem non habet iudicium"*);

e) ha affermato che la Convenzione di Basilea tutela le funzioni sovrane degli Stati contraenti sulle determinazioni da assumere rispetto alla movimentazione transfrontaliera dei rifiuti, prevedendo, in

particolare, l'obbligo dello Stato esportatore di provvedere tempestivamente alla reimportazione dei rifiuti, ove richiesto (art. 8);

f) ha statuito che *“stante il rapporto di presupposizione necessaria tra l'impugnato provvedimento regionale e gli atti assunti dall'autorità tunisina, il sindacato giurisdizionale sul primo, non potendo funzionalmente prescindere dall'esame dei provvedimenti presupposti, implicherebbe la sua necessaria estensione alla sfera dei poteri sovrani e di governo dello Stato straniero”*;

g) ha, conseguentemente, dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda di annullamento;

h) ha parimenti statuito il difetto assoluto di giurisdizione, con riguardo alle domande di accertamento e di condanna proposte dalla ricorrente, per ottenere *“l'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio anche mediante la tempestiva attivazione della procedura risolutiva ex art. 20 della Convenzione di Basilea ai fini della risoluzione sul piano internazionale della controversia”*, trattandosi di una decisione di carattere politico e non amministrativo;

i) ha compensato le spese del giudizio.

7. La società ha impugnato la sentenza di primo grado.

7.1. Con il primo motivo di appello, la società contesta uno dei presupposti della decisione, ossia che l'autorità tunisina abbia adottato degli atti e che questi esprimano esercizio di funzioni sovrane.

7.2. Con il secondo motivo di appello, si censura la sentenza del T.a.r., perché non sarebbero stati impugnati atti dell'autorità tunisina e per non aver considerato che la decisione presa reca una lesione a principi fondamentali del nostro ordinamento, qual è il diritto di azione in giudizio a tutela dei propri diritti.

7.3. Con il terzo motivo di appello, oltre a rincarare le censure precedenti, evidenziando quale avrebbe dovuto essere il procedimento da intraprendere da parte delle autorità italiane, si ripropongono criticamente le doglianze di merito articolate in primo grado avverso i provvedimenti gravati.

8. Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Campania, domandando il rigetto dell'appello.

9. La società ha illustrato ulteriormente le sue deduzioni, depositando altri scritti difensivi.

10. Alla camera di consiglio del 24 giugno 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

11. La disamina dell'appello si presta ad una trattazione congiunta delle questioni, che si profilano tra loro strettamente connesse sul piano logico e giuridico.

12. La risoluzione della controversia investe la dinamica dei rapporti tra la normativa sovranazionale e le attività amministrative che della prima costituiscono applicazione.

13. La sentenza del T.a.r. ha esaurientemente messo in evidenza come le norme della Convenzione di Basilea disegnino un sistema di relazioni e rapporti imperniati sulle figure degli Stati contraenti, ai quali è demandato il compito di gestire gli affari fra di essi correnti e riguardanti il traffico transfrontaliero di rifiuti.

14. Fra le dinamiche che possono scaturirne, si è disciplinata la fattispecie concernente la possibilità che lo Stato di importazione dei rifiuti ritenga “illecito” l’avvenuto trasferimento di un certo quantitativo di rifiuti e imponga allo Stato di esportazione di riprenderseli.

15. In particolare, l’art. 9 - a cui fa riferimento la nota a firma del sig. -OMISSIS-- prevede, in particolare al secondo comma, che *“Nel caso in cui un movimento oltre frontiera di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti è considerato come traffico illecito a causa del comportamento dell’esportatore o del produttore, lo Stato di esportazione provvede affinché i rifiuti in questione siano:*

a) riportati dall’esportatore o dal produttore o, se del caso, da lui stesso nello Stato di esportazione oppure, se ciò non è di fatto possibile,

b) eliminati in un altro modo conformemente alle disposizioni della presente Convenzione, entro un termine di 30 giorni dal momento in cui lo Stato di esportazione è stato informato del traffico illecito oppure entro un altro termine convenuto fra gli Stati interessati. A tale scopo, le Parti interessate non si oppongono al ritorno di tali rifiuti nello Stato di esportazione né lo ritardano, o lo impediscono.”.

16. Il meccanismo delineato dalla norma individua quale unica autorità competente ad assumere la determinazione relativa alle sorti dell’avvenuto trasferimento lo Stato di destinazione della spedizione, il quale, nell’esercizio della sua sovranità territoriale, ha libertà di decidere di non accettare il carico.

16.1. La norma, infatti, non pone alcuna condizione, prescrizione o limitazione a tale ultimo proposito, ma prevede, anzi, espressamente, che lo Stato di esportazione né si opporrà né ritarderà né impedirà il ritorno dei rifiuti il cui traffico è stato dichiarato illecito (art. 9, par. 2, lett. b).

17. Nel caso in esame, a dispetto di quanto censurato dall’appellante, le note provenienti dalla Repubblica di Tunisia si configurano come atti autoritativi e decisori, esercizio di funzioni sovrane, da parte di un altro Stato.

17.1. Segnatamente, con la nota a firma del sig. -OMISSIS-, il Ministero degli affari locali e dell’ambiente qualifica come “illecita” la spedizione effettuata dalla società, poiché autorizzata da un’autorità locale incompetente – l’Anged – com’è *“specificato e pubblicato sul sito web della*

convenzione di Basilea” (cfr. la nota mail, del 3 dicembre 2020, a firma del suddetto responsabile del Ministero tunisino, ove si legge “...*the regional directorate of ANGED is not the right competent authority of Tunisia as specified and published in the web site of Basel convention*”).

17.2. Le argomentazioni esposte dall’appellante, per infirmare la suddetta qualificazione, si palesano generiche ed indimostrate, prive di un riscontro adeguato.

17.3. Non v’è in atti, né nelle allegazioni difensive di parte né, tantomeno, nella documentazione prodotta, alcuna argomentazione o alcun principio di prova che possa lasciare indurre a credere che le comunicazioni siano state adottate da un’autorità incompetente oppure siano false e non riferibili allo Stato di importazione dei rifiuti.

18. Come esaurientemente messo in risalto dal Tribunale amministrativo regionale, non muta il suesposto quadro regolatorio la circostanza che la Convenzione preveda dei meccanismi di risoluzione alternativa di eventuali dispute che si originano relativamente al suddetto traffico di rifiuti.

18.1. La possibilità di esperire un arbitrato internazionale, previsto dall’art. 20 della Convenzione, si profila come una soluzione rimessa alla scelta politica di ciascuno Stato, rispetto alla quale l’interessato non vanta alcun interesse giuridicamente qualificato.

18.2. Si tratta infatti di attività chiaramente di natura politica, che involge delicati profili correlati ai rapporti internazionali fra gli Stati, di per sé espressione di una funzione sovrana apicale, libera nel fine e perciò sottratta al sindacato giurisdizionale.

18.3. Segnatamente, l’art. 20, paragrafo 2, prevede che “*Se le Parti in causa non riescono a risolvere la loro controversia con i mezzi indicati nel paragrafo precedente, il caso, se le Parti ne convengono, è sottoposto alla Corte Internazionale di Giustizia o a una procedura arbitrale nelle condizioni definite nell’allegato VI relativo all’arbitrato. Tuttavia, se le Parti non pervengono ad un accordo per sottoporre il caso alla Corte Internazionale di Giustizia o a una procedura arbitrale, ciò non le esime dalla responsabilità di continuare a tentare di risolvere la controversia con i mezzi indicati nel paragrafo 1.*”.

18.4. Anche in questo caso, la relativa disposizione della Convenzione di Basilea, con il suo inequivoco tenore testuale non lascia margine a particolari dubbi. Difatti, l’iniziativa non soltanto è rimessa alla discrezionalità di ciascuna “*Parte*”, ma ancorata ad un accordo fra le stesse, poiché l’arbitrato è esperibile soltanto se le Parti “*ne convengono*”.

19. Non va inoltre sottaciuto che il principio affermato dalla pronuncia del T.a.r. non priva di tutela la società odierna appellante, la quale – pienamente consapevole di aver intrapreso un’attività che la pone in contatto con le istituzioni, le procedure e l’ordinamento giuridico di un altro Paese – ben

può, conseguentemente, adire gli organi giurisdizionali della Repubblica di Tunisia, per ivi proporre le sue censure e ivi far valere i suoi interessi o i suoi diritti.

20. Quanto innanzi affermato rende infondate le deduzioni, fatte valere con il secondo motivo di appello, secondo cui, in ragione della sentenza del T.a.r., la società verrebbe lesa nel suo diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, di agire in giudizio.

20.1. Posto che l'ordine di rimpatrio dei rifiuti è stato adottato dalle competenti autorità tunisine, il diritto di azione, per proporre eventuali contestazioni, andrà esercitato nello Stato di appartenenza delle suddette autorità.

20.2. Non consta al Collegio che la società abbia esperito le necessarie azioni processuali innanzi alla competente autorità giudiziaria di quello Stato e abbia ricevuto un diniego di giustizia o una decisione non conforme ai principi basilari dell'ordinamento italiano.

21. Non va infine dimenticato che, sempre più spesso, l'iniziativa economica si realizza attraverso l'intermediazione o il compimento di attività amministrative che coinvolgono più Stati e, dunque, più ordinamenti giuridici, in un coacervo di attribuzioni, competenze, procedure e reciproche interrelazioni nelle quali non sempre è agevole districarsi.

21.1. In questi casi, è rilevante stabilire se viene in rilievo un insieme di procedimenti, ciascuno affidato ad un'autorità che esprime - attraverso i previ atti endoprocedimentali ed il conclusivo provvedimento finale - un'autonoma determinazione, oppure se si tratta di un procedimento unico, nel quale gli atti preparatori e strumentali possono appartenere anche ad autorità diverse, ma la determinazione conclusiva o comunque costitutiva dell'effetto giuridico lesivo è di competenza di una sola autorità.

21.2. Soltanto in tale ultimo caso, non ricorrente nella specie, saranno le autorità giudiziarie dello Stato di appartenenza della suddetta autorità a doversi pronunciare sulla legittimità degli atti del procedimento e sull'atto finale, senza che si radichi una competenza giurisdizionale dei relativi organi di altri Stati, le cui autorità amministrative hanno partecipato al procedimento con funzione meramente preparatoria, strumentale o famulativa.

21.3. Tali principi si possono ricavare, *mutatis mutandis*, da una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale sia pure in tutt'altro contesto normativo e con riferimento a tutt'altra fattispecie concreta, ha però tracciato importanti coordinate teoriche nelle quali inscrivere quelle attività amministrative che si esprimono attraverso procedimenti che coinvolgono le autorità amministrative e gli organi di vari Stati (cfr. Corte giustizia dell'Unione Europea, Grande Sez., 19 dicembre 2018, C-219/17, §§ 45, 46, 48 e 49).

22. Alla luce delle suesposte motivazioni, la sentenza del T.a.r. Campania merita conferma e l'appello va pertanto respinto, con conferma della sentenza impugnata.

23. La reiezione dei primi due motivi di appello, infatti, determina la necessaria improcedibilità del terzo motivo, con il quale si sono riproposti i motivi di ricorso afferenti al merito non esaminati in primo grado, in ragione della declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione ivi stabilita.

24. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663 e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 maggio 2019, n. 3110). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

25. In ragione della novità della questione, si ritiene equo compensare le spese del giudizio d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 1458 del 2021, lo respinge e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza di primo grado.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2021, svoltasi da remoto in video conferenza ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere