

ILVA: verifica matrici materiali di riporto

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 14 gennaio 2020, n. 526 - Stanizzi, pres.; Fratamico, est. - Ilva S.p.A. in Amministrazione Straordinaria (avv. Clarich) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Attività per la tutela ambientale e sanitaria - Sito di bonifica di interesse nazionale - Verifica matrici materiali di riporto.

(*Omissis*)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe l'ILVA s.p.a. in amministrazione straordinaria ha agito dinanzi al Tribunale "per la declaratoria di nullità e per l'annullamento" del provvedimento adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque avente ad oggetto "Sito di bonifica di interesse nazionale di Taranto. Aree di competenza ILVA – verifica matrici materiali di riporto", adottato il 12.06.2017, delle note dell'ARPA Puglia prot. n. 35766 del 6.06.2017 "Aree di competenza ILVA s.p.a. in a.s. comprese nel perimetro SIN di Taranto – procedura di verifica dei fondi scavo dl 10/12/2013 n. 136 e smi – test di cessione sui materiali di riporto" e prot. n. 281/17 del 1°.06.2017 "Aree di competenza ILVA s.p.a. in a.s. comprese nel perimetro SIN di Taranto - Riscontro ai verbali n. 33/ST/17 del 16/03/2017, n. 18/B/ST/16 del 31/03/17 e n. 18/C/ST/2917 – Richiesta stratigrafie - riscontro ARPA Puglia", nonché di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso del procedimento.

A sostegno della sua domanda la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1) omessa ponderazione della normativa speciale di rilievo per la società ILVA s.p.a. in a.s., violazione e falsa applicazione del d.l. n. 61/2013 conv. in l.n. 89/2013 e in particolare dell'art. 2 quinquies di tale decreto, del d.l. n. 1/2015, nonché del DPCM 14.03.2014, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 2/2012, conv. in l.n. 28/2012, come modificato dal d.l. n. 69/2013, conv. in l.n. 98/2013, degli artt.185 comma 1 lett. b) e c), 239 e ss. del d.lgs.n. 152/2006 e della Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della parte IV del medesimo Codice, del Decreto Min. Ambiente 5.02.1998, della l. Reg. Puglia n. 6/1999 e dell'art. 3 della l.n. 241/1990, eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto di istruttoria, travisamento, erroneità della motivazione, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza, nullità per violazione del giudicato ex art. 21 septies della l.n. 241/1990; 2) erronea applicazione della disciplina normativa in tema di materiali di riporto, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 2/2012, conv. in l.n. 28/2012, come modificato dal d.l. n. 69/2013, conv. in l.n. 98/2013, degli artt.185 comma 1 lett. b) e c), 239 e ss. del d.lgs.n. 152/2006 e della Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della parte IV del medesimo Codice, del Decreto Min. Ambiente 5.02.1998 e dell'art. 3 della l.n. 241/1990, nonché della nota MATTM prot. n. 0013338/TRI del 14.05.2014, difetto di istruttoria, carenza assoluta dei presupposti, contraddittorietà ed illogicità, sviamento di potere; 3) inapplicabilità, in ogni caso, del test di cessione ex DM 5.2.1998, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 2/2012, conv. in l.n. 28/2012, come modificato dal d.l. n. 69/2013, conv. in l.n. 98/2013, degli artt.185 comma 1 lett. b) e c), 239 e ss. del d.lgs.n. 152/2006 e della Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della parte IV del medesimo Codice, del Decreto Min. Ambiente 5.02.1998 e dell'art. 3 della l.n. 241/1990, nonché della nota MATTM prot. n. 0013338/TRI del 14.05.2014, eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto di istruttoria, travisamento, erroneità della motivazione, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza; 4) condizione soggettiva di proprietario incolpevole dell'ILVA s.p.a. in a.s., violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 2/2012, conv. in l.n. 28/2012, come modificato dal d.l. n. 69/2013, conv. in l.n. 98/2013, degli artt.185 comma 1 lett. b) e c), 242 e 304 del d.lgs.n. 152/2006, del principio "chi inquina paga" anche in relazione agli artt. 191 e 192 TFUE e agli artt. 4, par 5 e 11 par 2 della direttiva n. 2004/35/CE e dell'art. 3 della l.n. 241/1990, eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto di istruttoria, travisamento, erroneità della motivazione, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza; 5) in via subordinata rispetto ai precedenti motivi, competenza della Provincia ad adottare le prescrizioni impugnate, violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244 e 252 del d.lgs. n. 162/2006, incompetenza del MATTM a prescrivere il test di cessione, nullità per difetto assoluto di attribuzione ex art. 31 comma 4 c.p.a.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'ISPRA –Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, l'ISS – Istituto Superiore di Sanità e l'ARPA Puglia, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

All'udienza pubblica del 29.10.2019 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe ILVA s.p.a. in a.s. ha lamentato, in primo luogo, la mancata considerazione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dell'ARPA Puglia, nei provvedimenti impugnati, del



suo “statuto normativo speciale” e del fatto che “il Piano Ambientale e le successive norme che ne hanno assicurato l’esecuzione (sarebbero) ... attualmente le uniche fonti abilitate a prescrivere ad ILVA determinate attività per la tutela ambientale e sanitaria”.

Nella ricostruzione del quadro normativo proposta dalla ricorrente, “tali fonti, aventi carattere speciale e derogatorio (vieppiù giustificato dalla complessa situazione di crisi industriale che mirano a fronteggiare) prevalgono sulle prescrizioni contenute nei precedenti Piani, ivi compreso il Piano di caratterizzazione approvato nel 2003 e 2013, nonché sulle disposizioni generali”.

In mancanza di qualsiasi previsione da parte del Piano Ambientale e della normativa speciale della possibilità di integrare le procedure di caratterizzazione in corso con i test di cessione sui materiali di riporto ex art. 3 del d.l. n. 2/2012, per verificare la natura di matrici ambientali presenti nelle aree parchi e, più in generale, nelle aree di competenza ILVA, tali misure risulterebbero, quindi, inapplicabili all’ipotesi di specie.

Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e l’ARPA avrebbero poi, nel caso in questione, “disatteso l’ordine logico, cronologico e funzionale” delle attività prescritte dal suddetto art. 3 del d.l. n. 2/2012, “avendo imposto ad ILVA l’espletamento del test di cessione senza aver previamente accertato se le matrici ambientali presenti nell’area parchi (e, più in generale, nell’area di competenza ILVA) (fossero)... tecnicamente riconducibili nella definizione legislativa di <<materiali di riporto>>”.

Ciò si sarebbe tradotto nella “sottoposizione di dette matrici ambientali ad una irrazionale e gravosa <<doppia caratterizzazione>>”, mentre sarebbe spettato all’Amministrazione verificare previamente, in modo certo, in contraddittorio con l’azienda, la sussistenza o meno del materiale di riporto nelle sue componenti naturali (terreno) ed antropiche (“residui e scarti di produzione e consumo”).

La presenza di materiali di riporto non sarebbe stata, quindi, definitivamente accertata, avendo, tra l’altro, l’Amministrazione utilizzato, per affermarne la sussistenza, riferimenti generici contenuti in alcuni documenti aziendali, che, però, dovevano considerarsi “sprovvisti di qualsivoglia pregnanza tecnico-giuridica”.

Ove, come nel caso di ILVA, sia in atto una procedura di bonifica, la funzione di verifica dello stato di contaminazione della matrice ambientale sarebbe, inoltre, già garantita dal complesso delle plurime attività di cui al procedimento tecnico-amministrativo delineato dagli art. 239 e ss. del Codice dell’Ambiente, il quale prevarrebbe ed assorbirebbe la disciplina dei riporti di cui all’art. 3 del d.l. n. 2/2012.

Dinanzi all’Analisi di rischio sito specifica (ADR) prevista in tema di bonifica, l’applicazione del test di cessione a singole matrici ambientali, oltre a sottoporre l’operatore a costi sproporzionati ed ingiustificati nel caso di numerosi campioni da sottoporre a verifica, dovrebbe ritenersi, sempre nell’ottica della ricorrente, “ultronea e comunque non adeguata a pesare i rischi per la salute umana, giacché non comporta alcuna analisi sanitaria”.

Illegittimo, da questo punto di vista, sarebbe anche il D.M. n. 161/2012, “ove dovesse ritenersi che lo stesso regolamento abbia inteso fissare un limite massimo di materiali eterogenei pari al 20% anche per i materiali di riporto”, come per le terre/rocce da scavo.

L’interpretazione dell’art. 3 del d.l. n. 2/2012 seguita dall’Amministrazione si porrebbe anche in contrasto con i principi eurounitari dettati in materia di rifiuti ed, in particolare, con quanto disposto dalla direttiva quadro 2008/98/CE in rapporto alla applicazione della disciplina sul trattamento dei rifiuti ai soli beni mobili di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi e alla necessità di verificare per i suoli escavati, anche se non contaminati, stante la loro natura di beni mobili, la possibilità di una loro qualificazione come rifiuti o come sottoprodotti o materiali rispetto ai quali tale qualificazione possa ritenersi cessata al sussistere di determinate condizioni.

Neppure il principio eurounitario di precauzione sarebbe in grado di giustificare il gravoso onere imposto alla ricorrente. Gli onerosi test di cessione non potrebbero, infine, essere imposti alla ricorrente - proprietario del suolo, non responsabile dell’inquinamento - senza un’iniziativa di parte, nel caso in questione mancante, e sarebbero stati disposti da un’Amministrazione, in realtà, incompetente, essendo il soggetto abilitato all’adozione di prescrizioni volte alla messa in sicurezza di emergenza la Provincia e non il Ministero.

Devono essere, in primo luogo, disattese le argomentazioni prospettate dalla ricorrente nella memoria da ultimo depositata circa “l’inattualità delle prescrizioni ministeriali oggetto di causa” per effetto della sopravvenuta normativa rappresentata dall’adozione del nuovo Piano Ambientale ILVA con DPCM del 29.09.2017 e circa la sopravvenuta carenza di legittimazione attiva di ILVA s.p.a. in a.s. per la avvenuta cessione degli stabilimenti ad altro soggetto.

Da un lato, come evidenziato dalla difesa dell’ARPA anche nel corso della discussione all’udienza pubblica del 29.10.2019, le nuove disposizioni del DPCM del 29.09.2017 - che ha modificato il DPCM 14.03.2014 -vanno a disciplinare gli interventi previsti dal “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria” da eseguire presso lo stabilimento siderurgico ex ILVA di Taranto ai fini dell’attuazione delle prescrizioni contenute nell’autorizzazione integrata ambientale, ma non esauriscono tutti gli adempimenti AIA posti in capo al gestore.

In particolare, nelle aree dello stabilimento per le quali non sono previsti interventi calendarizzati dal DPCM, si deve ancora fare riferimento alle norme generali ed all’AIA in corso di validità.

Da qui la permanenza dell’attualità dei provvedimenti impugnati, che attengono al procedimento di bonifica dell’area SIN di Taranto, propedeutico alla realizzazione delle prescrizioni ambientali contenute nell’AIA stessa.

Dall'altro lato, in base agli atti di causa, risulta ancora sussistente la legittimazione passiva della ricorrente, destinataria delle prescrizioni impugnate e, allo stato, in trattativa con il cessionario per un'eventuale retrocessione dell'azienda.

Quanto al merito della controversia, occorre preliminarmente precisare in cosa consistano i "materiali di riporto", oggetto dell'ordine di esecuzione dei test di cessione nei provvedimenti impugnati; tale espressione si usa nel settore delle costruzioni e delle bonifiche per indicare una criticità ben nota: il rinvenimento in un sito di materiali la cui presenza in quel punto preciso del terreno è il frutto di una pregressa e deliberata scelta da parte di chi all'epoca poteva disporre di quei materiali.

In alcuni casi i materiali stessi possono avere una collocazione assai risalente, in altri più recente; talvolta risultano, per loro natura, altamente inquinanti, in altri casi del tutto inerti; possono derivare da lavorazioni industriali, così come da interventi di demolizione, possono aver avuto a monte una regolare autorizzazione o essere, invece, del tutto abusivi.

Il legislatore ha via via cercato di mettere ordine in tale varietà di situazioni: se la prima disciplina dettata dal D.M. 471/99 considerava i materiali di riporto alla stessa stregua delle altre matrici, il primo intervento specifico risale al decreto legge n. 2/2012, che conteneva l'interpretazione autentica del termine "suolo" di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006. Pochi mesi dopo, il DM n. 161/2012 propose una ulteriore definizione molto articolata, mentre nel 2013, con il decreto legge n. 69/2013, la definizione veniva ancora modificata e nel 2014 il Ministero dell'Ambiente offriva un primo chiarimento interpretativo.

Dopo una ulteriore modifica inserita attraverso il DPR n. 120/2017, il Ministero dell'Ambiente, con la nota del 10.11.2017 n. 15786, ha cercato di fornire ulteriori chiarimenti riguardo alla disciplina di tali matrici, con l'obiettivo di uniformare l'azione amministrativa e risolvere alcuni aspetti di dubbia interpretazione.

L'art. 3 del d.l. n. 2/2012 così come modificato dai successivi interventi normativi, stabilisce che "Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al <<suolo>> contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri" e che "Fatti salvi gli accordi di programma per la bonifica sottoscritti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione che rispettano le norme in materia di bonifica vigenti al tempo della sottoscrizione, ai fini dell'applicazione dell'articolo 185, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee e, ove conformi ai limiti del test di cessione, devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati. 3. Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute".

Il Codice dell'Ambiente per l'esecuzione della procedura di bonifica dei SIN Siti di interesse nazionale ha attribuito la competenza al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che si avvale dell'ARPA per tutte le valutazioni tecniche.

L'art 8 del d.l. n. 136/2013, come integrato dai successivi provvedimenti, proprio in materia di "Autorizzazione degli interventi previsti dal piano delle misure ambientali e sanitarie per l'ILVA di Taranto ricadenti in area SIN", prescrive, poi, che "1. Nell'area dello stabilimento Ilva di Taranto, limitatamente alle porzioni che all'esito della caratterizzazione hanno evidenziato il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le matrici suolo e sottosuolo, gli interventi previsti dalle autorizzazioni integrate ambientali e dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria avvengono nel rispetto dei commi 2 e 3. 2. Gli interventi di cui al comma 1 sono dichiarati indifferibili ed urgenti, e devono essere realizzati nel rispetto dei seguenti criteri e modalità, al fine di non interferire con la successiva bonifica delle acque sotterranee e delle altre matrici ambientali contaminate: a) ogni singolo intervento deve essere comunicato alla regione, alla provincia, al comune territorialmente competenti e all'A.R.P.A. Puglia almeno 10 giorni prima la data di inizio dei lavori, unitamente al relativo cronoprogramma; b) nell'esecuzione degli interventi, con particolare riferimento all'attività di scavo, devono essere adottate tutte le precauzioni e gli accorgimenti idonei a prevenire e impedire un peggioramento della qualità delle acque sotterranee; c) prima di realizzare ogni singolo intervento deve essere effettuato sul fondo scavo il campionamento del suolo superficiale per una profondità dal piano di fondo scavo di 0-1 metri, con le modalità previste al comma 3; d) se nel corso delle attività di scavo vengono rinvenuti rifiuti, il commissario straordinario ne dà comunicazione all'ARPA Puglia prima di procedere alla rimozione ed al fine di effettuare le necessarie verifiche in contraddittorio prima della prosecuzione dell'intervento; e) se, all'esito degli accertamenti da effettuare ai sensi del comma 3, il fondo scavo presenta valori superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), il commissario straordinario ne dà comunicazione all'ARPA Puglia e procede agli idonei interventi garantendo il raggiungimento del

rispetto delle CSC prima di procedere alla esecuzione degli interventi di cui al comma 1; f) il suolo e il sottosuolo conformi alle CSC possono essere riutilizzati in sito...”

Da tale quadro normativo e dalla necessità di scongiurare ed allontanare ogni possibile pericolo di inquinamento della falda emerge la piena e specifica competenza del Ministero ad adottare i provvedimenti impugnati e dell'ARPA ad esprimere le valutazioni oggetto del presente giudizio, con la conseguente infondatezza di tutte le censure formulate dalla ricorrente sia sulla pretesa impossibilità per l'Amministrazione di prescrivere, sempre in attuazione dell'AIA e per le finalità suindicate, adempimenti ulteriori rispetto ai Piani Ambientali, sia in merito alla asserita incompetenza del Ministero dell'Ambiente.

Quanto alla denunciata inversione nell'ordine logico tra individuazione dei materiali di riporto e prescrizione dei test di cessione e alla incerta natura delle matrici de quibus, che sarebbe spettato all'Amministrazione accertare prima di adottare i provvedimenti impugnati, può affermarsi che l'esigenza di approfondire l'analisi del fondo scavo è sorta ed è stata motivata in base alle evidenze analitiche prodotte dalla medesima ricorrente.

Dagli atti di causa i materiali utilizzati come riempimento nell'area dello stabilimento non appaiono materia prima in deposito nei parchi e materiale naturale di cava, quanto, piuttosto, “residui e scarti di produzione e consumo”.

Tali dati emergono, come evidenziato dall'ARPA Puglia, dai risultati esposti dalla stessa ricorrente nella Relazione Tecnica descrittiva del piano di caratterizzazione del 2007 e dalla descrizione di diverse stratigrafie di sondaggio (caratterizzazione Parchi Primari e Parco Loppa 2016), dove il materiale di riporto viene descritto come contenente loppe di altoforno e scorie di acciaieria e dunque, inequivocabilmente, scarti di produzione riconducibili alla attività produttiva svolta dalla ricorrente.

Quest'ultima, sulla base di tali evidenze non può, dunque, certamente invocare a suo favore, per esimersi dall'esecuzione degli adempimenti e dagli approfondimenti ordinati dall'Amministrazione, il principio eurounitario “chi inquina paga”, utilizzabile solo in assenza di collegamento causale tra il proprietario dell'area e l'attività da questo svolta ed i fenomeni all'origine del rischio ambientale.

Correttamente, perciò, l'ARPA, sulla base di elementi oggettivi di valutazione del materiale di fondo scavo associati alle risultanze prodotte dalla stessa ILVA (Report del piano di caratterizzazione 2007 – relazione geologica) ha evidenziato al competente Ministero la necessità di approfondire la natura del materiale di riporto che, a prescindere dalla circostanza per cui sia destinato ad essere spostato o debba rimanere nel sito, per essere assimilato alla matrice suolo deve essere sottoposto a verifica effettuabile solo con il test di cessione.

Tale procedura (anche detta test di lisciviazione o leaching test) è una prova durante la quale del materiale solido viene messo a contatto con un lisciviante (che funge da agente materiale di separazione) e dal quale viene prodotto un liquido (detto eluato).

Lo scopo è determinare il rilascio dei costituenti dei materiali e il potenziale inquinamento dell'ambiente con tali costituenti in un periodo di tempo lungo.

La presenza di materiali di riporto nel caso in cui contengano elementi lisciviabili, può configurarsi, infatti, come un elemento di rischio per la qualità delle acque sotterranee, tanto più grave poiché come riferito dall'ARPA “nelle aree comprese nel SIN di Taranto, con presenza di loppa e scorie di altoforno tra i materiali di riporto per la realizzazione di riempimenti e colmate, ad esito dei test di cessione effettuati sono state rilevate alte concentrazioni di metalli”.

Ciò ha condotto le Amministrazioni a stabilire una ragionevole connessione tra materiali di riporto e sorgente della contaminazione e a ritenere di dover disporre nell'ambito della strategia di bonifica del SIN stesso i test di cui ai provvedimenti impugnati.

Dei suddetti test la ricorrente ha più volte sottolineato all'interno del ricorso l'eccessiva onerosità, non esplicitando mai, però in nessuna parte dell'atto né nelle memorie conclusive la misura dei relativi costi e la sproporzione rispetto alla tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente.

Le censure svolte al riguardo devono essere, quindi, dichiarate inammissibili per genericità, mentre parimenti inammissibili, ma per assenza di un contenuto immediatamente lesivo dell'atto impugnato, neppure in connessione con gli altri provvedimenti già citati del Ministero dell'Ambiente e dell'ARPA Puglia, devono essere ritenute le doglianze, in realtà solo accennate “per ragioni di cautela processuale”, avverso il decreto ministeriale n. 161/2012.

In conclusione, il ricorso deve essere quindi in parte rigettato e per la restante parte dichiarato inammissibile.

Le spese tra la ricorrente e l'ARPA seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo, mentre quelle tra la ricorrente e il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, l'ISS e l'ISPRA possono essere compensate, per giusti motivi in ragione della costituzione solo formale e dell'assenza di qualsiasi concreto contributo al processo da parte della difesa dell'Amministrazione statale.

(Omissis)