

Differenze tra inquinamento, bonifica e rifiuto

Cons. Stato, Sez. IV 5 agosto 2021, n. 5768 - Maruotti, pres.; Gambato Spisani, est. - Solvay Chimica Italia S.p.A. (avv.ti Lo Pinto e Cintioli) c. Comune di Rosignano Marittimo (avv. Anile) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Differenze tra inquinamento, bonifica e rifiuto.

Il concetto di inquinamento e quello di bonifica sono distinti da quello di rifiuto, ed infatti ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006 la disciplina delle bonifiche non si applica «all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del (...) decreto». Ciò risponde evidentemente a logica, prima che a diritto, perché non necessariamente l'abbandono di un rifiuto genera un inquinamento in senso proprio e richiede una bonifica. Si tratta però di un'eventualità possibile, e quindi il legislatore dispone, anche qui, che come regola i rifiuti abbandonati vadano senz'altro rimossi, ai sensi dell'art. 192 del decreto, e dispone poi con l'art. 239, comma 2, lett. a), seconda parte che «qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale».

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società appellante è la consociata italiana dell'omonima multinazionale, che produce sostanze chimiche di base, e gestisce uno storico stabilimento che si trova nel territorio del Comune di Rosignano; come tale, è proprietaria dell'area relativa e di alcuni terreni esterni ad esso, per una superficie complessiva di circa 140 ettari, già dal 2001 sottoposta a bonifica perché inquinata, e a tal fine divisa in varie "Unità idrogeologico funzionali" – UIF (v. atto di appello, fatti non contestati).

2. In questa sede, la società ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, che approvano il piano di caratterizzazione dell'UIF 5, limitatamente alla prescrizione con essi imposta, secondo la quale - in caso di rinvenimento di strati di materiale di riporto - devono essere prelevati campioni di tale materiale da sottoporre al test di cessione secondo le metodiche di cui al DM del 5 febbraio 1998.

3. Vanno richiamate le disposizioni rilevanti.

3.1 Ai sensi dell'art. 183 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per: a) "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi...". Tale definizione rileva "ai fini della parte quarta" del decreto, e quindi rende applicabili le disposizioni in esso contenute, relative in particolare alla gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati.

3.2 La definizione di rifiuto riportata è all'evidenza molto ampia, e quindi il legislatore al successivo art. 185 ha stabilito una serie di "esclusioni dall'ambito di applicazione", e quindi ha individuato una serie di sostanze ovvero di oggetti che, pur essendo classificabili come rifiuti in base alla definizione generale, non sono soggetti alla relativa disciplina, ma eventualmente a norme speciali. Rileva in particolare la fattispecie di cui all'art. 185, comma 1, lettera c), per cui "non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: ... c) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati...".

3.3 Sul punto, il legislatore ha emanato norme di interpretazione autentica contenute nel d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 28. L'art. 3, comma 1, dispone quindi 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".

3.4 Per queste "matrici materiali di riporto", lo stesso art. 3 del d.l. 2/2012 stabilisce una disciplina speciale. Al comma 2, esso prevede anzitutto che "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".



3.5 Il “*test di cessione*” di cui si tratta, disciplinato nella metodologia da seguire dal D.M. 5 febbraio 1998 citato, prevede che un campione del materiale considerato sia messo a contatto con un solvente, che può essere acqua, a simulare l’azione della pioggia, o altra sostanza, in modo che nel liquido così prodotto, detto eluato, si concentrino in soluzione le sostanze chimiche miscibili presenti nel campione iniziale. Analizzando l’eluato, si può prevedere, in sintesi, cosa potrebbe accadere se il materiale analizzato fosse immesso nell’ambiente e rimanesse quindi soggetto all’azione degli agenti atmosferici.

3.6 Sempre l’art. 3, al comma 3, prevede le conseguenze dell’esito negativo del test, ovvero cosa accada nel caso in cui la matrice analizzata non rispetti i valori previsti dalle norme sulla bonifica: “*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*”.

3.7 La circolare 10 novembre 2017, n. 15786, del Ministero della tutela del territorio e del mare – MATTM, per quanto qui rileva, prevede che “*le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione devono, alternativamente e non cumulativamente, essere: 1) rimosse; 2) 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. 3) rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti; La rimozione della fonte di contaminazione di cui al punto 1) avviene attraverso la bonifica...*” così come definita dall’art. 240 del d. lgs. 152/2006 stesso.

4. Tutto ciò premesso, la società appellante ha impugnato la prescrizione di cui sopra, ritenendo che essa le imporrebbe un adempimento nella sostanza inutile. Essa afferma infatti in sintesi che il test di cessione dovrebbe essere svolto solo per i materiali che, non essendo soggetti ad altro tipo di controlli sul piano ambientale, devono essere indagati nelle loro potenzialità contaminanti prima di poterli assimilare al suolo di cui all’art. 183, comma 1, lettera c), ma non avrebbe significato per i materiali come quelli per cui è causa, i quali, essendo già compresi in un sito soggetto a bonifica, sono già soggetti alle norme relative (si veda la sentenza impugnata).

5. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso, non condividendo la tesi appena esposta, ed ha osservato che il risultato del test comporta, in base alle norme citate “*differenti conseguenze giuridiche nonché operative: anche in caso di rispetto dei limiti propri del test di cessione è comunque necessario rispettare quanto previsto dalla normativa sulle bonifiche dei siti contaminati, mentre in caso di accertato mancato rispetto dei suddetti limiti i materiali di riporto sono assimilati a sorgenti di contaminazione ed il legislatore indica quali sono i precisi trattamenti tecnici da eseguire*” (sentenza impugnata, p. 7 dalla terza riga).

6. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene un unico motivo di violazione ovvero falsa applicazione dell’art. 183, comma 1, lettera c), del d. lgs. 152/2006 e dell’art. 3 del d.l. 3/2012. Nel motivo, essa ripropone la tesi appena esposta e sostiene che la logica della sottoposizione al test sarebbe quella di stabilire se alla matrice materiale di riporto vada applicata o no la disciplina della parte IV del d. lgs. 152/2006, e in particolare la normativa sulle bonifiche; questa logica quindi non sussisterebbe per le matrici già comprese in un sito sottoposto a bonifica, che sarebbero sottoposte alla relativa disciplina quale che fosse l’esito del test stesso. A riprova, la società cita anche la circolare MATTM sopra richiamata, secondo la quale, a suo avviso, la conseguenza dell’esito negativo del test di cessione sarebbe proprio quella di sottoporre il materiale ad un procedimento di bonifica, come quello che qui già è in atto.

7. Hanno resistito la Regione, con atto 24 marzo e memoria 31 maggio 2021, l’ARPAT, con atto 9 aprile e memoria 28 maggio 2021, e il Comune di Rosignano, con atto 23 aprile e memoria 26 maggio 2021, ed hanno chiesto che l’appello sia respinto.

8. Con replica 10 giugno 2021, la società ha ribadito la propria tesi.

9. All’udienza del 1° luglio 2021, la Sezione ha infine trattenuto il ricorso in decisione.

10. L’appello, nell’unico motivo dedotto, è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

11. Per migliore comprensione, vanno premesse alcune nozioni di comune esperienza nel settore della scienza ambientale.

11.1 Si definisce inquinamento una situazione in cui, in via alternativa o cumulativa, si verifica un’accelerazione dei processi chimici inorganici ovvero un rallentamento dei processi chimici organici. Un esempio del primo tipo di inquinamento è dato dalla contaminazione da metalli pesanti, come il mercurio, che normalmente in natura ha un ciclo chimico molto lungo, ma in condizioni appunto di contaminazione raggiunge in breve tempo concentrazioni pericolose per gli esseri viventi. Un esempio del secondo tipo di inquinamento è dato dalla contaminazione da sterco animale, che sempre normalmente in natura si degrada in breve tempo, ma in condizioni di contaminazione persiste per molto tempo nell’ambiente, con evidenti conseguenze negative.

11.2 L’inquinamento riguarda una matrice ambientale, ovvero in termini scientifici l’elemento, o l’insieme di elementi, maggiormente rappresentativo dell’ambito spaziale in esame: in termini comuni, sono all’evidenza matrici ambientali il suolo, le acque e l’aria. L’inquinamento si verifica appunto quando le sostanze inquinanti in esame raggiungono nella matrice concentrazioni superiori a determinati valori (“valori soglia”).

11.3 La bonifica è poi il processo tecnico con cui si elimina l'inquinamento, ovvero, nella definizione dell'art. 240, comma 1, lettera p) del d. lgs. 152/2006, è l'insieme *“degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio”*. Con la bonifica, quindi, si interviene sulla matrice per eliminare da essa gli inquinanti e restituirla alle condizioni naturali. Ad esempio, bonificare un terreno inquinato da mercurio significa, in linea di principio, eliminare da esso questa sostanza in modo da restituirlo alle condizioni originarie di terreno salubre, eventualmente fruibile per attività umane.

11.4 Il concetto di inquinamento e quello di bonifica sono distinti da quello di rifiuto, ed infatti ai sensi dell'art. 239, comma 2, lettera a), del d. lgs. 152/2006 la disciplina delle bonifiche non si applica *“all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del ... decreto”*. Ciò risponde evidentemente a logica, prima che a diritto, perché non necessariamente l'abbandono di un rifiuto genera un inquinamento in senso proprio e richiede una bonifica. Si tratta però di un'eventualità possibile, e quindi il legislatore dispone, anche qui, che come regola i rifiuti abbandonati vadano senz'altro rimossi, ai sensi dell'art. 192 del decreto, e dispone poi con l'art. 239, comma 2, lettera a), seconda parte che *“qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale”*.

12. Tutto ciò posto, la normativa sulle *“matrici materiali di riporto”* che qui interessa introduce nel sistema un elemento di maggiore complessità, di cui è necessario rendere conto.

12.1 Come si è detto, le matrici materiali di riporto sono costituite ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.l. 2/2012, da *“una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno”* – si fa il classico caso di pietre frantumate provenienti dalla demolizione di un edificio- che formano un tutto geologicamente unitario, ovvero un *“orizzonte stratigrafico specifico”*.

12.2 Secondo la regola generale, la matrice materiale di riporto così definita sarebbe un rifiuto, perché indubbiamente chi la crea ha l'obiettiva intenzione di disfarsene, e quindi andrebbe trattata in conformità alle regole generali: se abbandonata sul suolo, andrebbe completamente rimossa, salvo bonifica del suolo stesso interessato dall'abbandono, per il caso di inquinamento.

12.3 La normativa esaminata è però una normativa di esenzione e rende inapplicabile questa regola generale, sulla base, ancora una volta, di una considerazione logica tratta dalla realtà dei fatti: trattare sempre e comunque una matrice materiale di riporto come rifiuto potrebbe essere eccessivo, perché vi sono dei casi in cui essa concretamente non è distinguibile dalla matrice naturale, in questo caso dal suolo, e può essere trattata come tale, appunto per i *“riempimenti, rilevati e reinterri”* di cui parla il citato art. 3 comma 1 del d.l. 2/2012.

12.4 La normativa di esenzione pertanto consente di distinguere fra i casi in cui la matrice di riporto si può assimilare alla matrice naturale e i casi in cui non ciò non è possibile, attraverso lo strumento del test di cessione di cui si è detto, nel senso correttamente individuato anche dalla difesa del Comune intimato appellato (a p. 7 in fine della memoria 26 maggio 2021).

12.5 Se il test di cessione ha esito negativo, non vi è ragione di derogare alle regole generali, e quindi la matrice di riporto, nella sua interezza, mantiene la sua natura intrinseca di rifiuto e come tale, conformemente alla legge, essa va in linea di principio rimossa per intero, perché appunto di rifiuto si tratta. Questo sarebbe il risultato che discenderebbe dall'applicazione della regola generale, ovvero dell'art. 192 del d. lgs. 152/2006; si tratta però di un risultato che nei casi concreti – si pensi solo a matrici di riporto presenti in quantità molto ingente sul suolo naturale- potrebbe essere molto difficile da raggiungere. Il d.l. 2/2012 allora all'art. 3, comma 3, ha previsto due ulteriori possibilità, ovvero la decontaminazione e la messa in sicurezza permanente, che però rappresentano deviazioni dalla regola generale, che è quella di rimuovere i rifiuti.

12.6 In tali termini, la circolare MATTM 10 novembre 2017, n. 15786, citata dalla difesa della parte appellante nella parte in cui prevede che la rimozione avvenga con la bonifica va letta in conformità alla legge, e quindi come richiamo al procedimento relativo e non nel senso – che sarebbe contrario alla regola generale- che il rifiuto matrice di riporto debba comunque restare là dove si trova.

12.7 Se invece il test di cessione ha esito positivo, vi sono i presupposti per l'esenzione di cui al d.l. 2/2012, ovvero è possibile trattare la matrice di riporto alla stregua della matrice naturale suolo, perché è escluso che essa costituisca nella sua interezza un rifiuto. Secondo logica, però, ciò non esclude ogni e qualsiasi elemento di rischio, perché anche una matrice di riporto equiparata al suolo può, pur restando tale, contenere inquinanti così come li può contenere il suolo naturale. Come esempio, si può pensare a materiale di risulta di una demolizione che al test di cessione non ceda inquinanti, ma, nondimeno, sia contaminato da un certo quantitativo di sostanze pericolose sparse al suo interno. In questo caso, sussistendone i presupposti, ovvero il superamento delle soglie di contaminazione, la matrice di riporto andrà sottoposta a bonifica, così come lo sarebbe una matrice di origine naturale: questo è all'evidenza il senso della parte finale dell'art. 3, comma 2, del d. l. 2/2012.

13. Tutto ciò premesso, la tesi della appellante, per cui il test di cessione non avrebbe significato per i materiali presenti in un sito già sottoposto per altre ragioni a bonifica non è sostenibile. Essa infatti presuppone che si sia già dimostrato

quanto deve esserlo, ovvero che la matrice di riporto presente nel sito stesso si possa trattare come matrice suolo naturale, e non come rifiuto nella sua interezza.

14. Per le ragioni che precedono, l'appello deve essere respinto.

La novità e la particolarità della questione decisa, sulla quale non constano precedenti editi negli esatti termini, sono giusti motivi per compensare per intero fra le parti le spese del grado.

(Omissis)

