

«Riporti» conformi ai test di cessione e alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) destinati a rimanere *in situ* e qualifica di rifiuto

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 5 novembre 2021, n. 929 - Gabbricci, pres.; Garbari, est. - Eni S.p.A. (avv. Geninatti Satè) c. Comune di Brescia ed a. (n.c.)

Ambiente - Analisi di rischio sanitario ambientale - Qualifica come rifiuto di materiale di riporto destinato a rimanere in sito con conseguente obbligo di bonifica - Disciplina in materia di terre e rocce da scavo - Riporti conformi ai test di cessione e alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) destinati a rimanere *in situ* - Sono rifiuti - Esclusione. Convocazione della conferenza dei servizi in modalità sincrona.

(*Omissis*)

FATTO

Il gravame in epigrafe riguarda un'area attualmente di proprietà di Eni S.p.a. ubicata nel territorio del comune di Brescia, avente una superficie complessiva di 4.650 mq, storicamente adibita a deposito carburante (costituito da 12 serbatoi interrati e fusti contenenti olio lubrificante e bitume) e adiacente punto vendita (composto da due serbatoi di stoccaggio di prodotti petroliferi e una cisterna per l'olio esausto, con collegate isole erogatrici e locali ad uso gestore e magazzino), da tempo dismessi.

Il terreno è ubicato all'interno del tessuto urbano e ricade urbanisticamente nel "Piano d'Ambito A - Linea del Metrobus: Progetto di Trasformazione Via Sostegno 3 – unità di intervento AT.A6", per il quale è previsto un complessivo progetto di riqualificazione.

La demolizione degli edifici e delle strutture in sito, interrate e fuori terra, si è conclusa nel 2010.

Il procedimento per la bonifica dei terreni è stato avviato dalla proprietà con alcune indagini ambientali già dal 2002 e si è caratterizzato per una continua interlocuzione tra la società odierna ricorrente e gli enti pubblici competenti. In data 13 febbraio 2015 Eni ha presentato un documento di "Analisi di rischio sanitario ambientale" che, a seguito di un complesso iter, nell'aprile 2020 è giunto alla terza revisione.

Con il ricorso in epigrafe l'esponente impugna il verbale della conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona del 28 aprile 2020, che si è espressa sull'Analisi di rischio nella sua ultima formulazione e che, sulla base del parere espresso da ARPA, si è conclusa con la seguente determinazione: "Tenuto conto di quanto sopra e sulla base di quanto rilevato dalla documentazione agli atti e dai pareri pervenuti, l'Amministrazione Competente chiede alla Parte di presentare entro 60 giorni dal ricevimento del presente verbale, il progetto operativo di bonifica, integrando l'analisi del rischio già trasmessa sulla base delle richieste riportate nei pareri allegati al presente verbale e al verbale della conferenza dei servizi del 24.07.2019. Dovranno essere rispettate tutte le prescrizioni riportate in riferimento alle matrici ambientali e ai rifiuti rilevati nel suolo e nel sottosuolo del sito medesimo".

Evidenzia la difesa di Eni che il precedente 26 novembre 2019 si era tenuto un Tavolo tecnico con il solo comune di Brescia, nel quale le parti convenivano che "nell'ambito della stessa AdR per la matrice riporto verranno presi in considerazione i criteri riportati nella recente Delibera dell'SNPA n. 54 del 9 maggio 2019, in particolare per quanto riportato nel paragrafo 7.2 "materiali conformi ai test di cessione ma non conformi alle CSC (con riferimento alle colonne A e B in funzione della destinazione del sito): i materiali si configurano come suoli potenzialmente contaminati e pertanto saranno soggetti alla disciplina della parte IV Titolo V del D.lgs. 152/06". In coerenza con la suddetta Delibera il materiale di riporto, presente in sito, non si configura come sottoprodotto e pertanto non è soggetto alla verifica del limite percentuale di materiale di origine antropica pari al 20%".

Nonostante quanto ivi concordato, nella conferenza decisoria del successivo mese di aprile il Comune, conformandosi alle valutazioni di ARPA, ha qualificato come rifiuto il materiale di riporto esistente nei terreni unicamente in ragione della presenza di materiale antropico in misura superiore al 20%, ancorché destinato a rimanere in sito e conforme ai test di cessione, con conseguente richiesta di estensione del progetto operativo di bonifica anche all'area della trincea TR2.

Il ricorrente deduce l'illegittimità di tale prescrizione per i seguenti motivi:

I. *Violazione di legge, con riferimento (i) all'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006, (ii) al d.p.r. 13 giugno 2017, n. 120, (iii) alle linee guida SNPA n. 54 del 9 maggio 2019.* La qualifica come rifiuti dei materiali di riporto destinati a rimanere *in situ*, con conseguente obbligo di bonifica, contrasta con la vigente disciplina in materia di terre e rocce da scavo e con le "Linee guida sull'applicazione della disciplina per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo" approvate dal Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente con delibera n. 54/2019 del 9 maggio 2019. Evidenzia la difesa di Eni che, sulla base del richiamato quadro normativo, i c.d. "riporti" conformi ai test di cessione e alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) destinati a rimanere *in situ*, non sono qualificabili come rifiuti e possono essere utilizzati senza interventi, indipendentemente dal fatto che il materiale di origine antropica in esso presente superi la soglia del 20%.

II. *Eccesso di potere nelle forme della contraddittorietà, Illogicità, irragionevolezza, carenza di motivazione e ingiustizia Manifesta.* Il verbale si pone in evidente contraddizione con l'esito delle risultanze del già citato Tavolo tecnico del 26 novembre 2019, per di più in assenza di motivazioni che chiariscano il radicale mutamento nella posizione dell'amministrazione comunale. Inoltre illogicamente il parere di ARPA si riferisce al limite del 20% di materiale antropico, che non è previsto dalla normativa e che detta Agenzia ritiene applicabile quale "soglia di buon senso". Il termine di 60 giorni previsto per la presentazione della proposta di piano operativo di bonifica per l'area TR2 risulta, poi, del tutto irragionevole e incompatibile con i tempi tecnici necessari per ottemperare all'adempimento.

III. *Violazione di legge, con riferimento alle regole procedurali in materia di svolgimento della conferenza di servizi e, in particolare, con riferimento agli artt. 14-bis e 14-ter della l. N. 241/1990.* Il Verbale adottato dal Comune all'esito della conferenza di servizi del 28 aprile 2020 risulta infine affetto da vizio di legittimità perché assunto in violazione delle regole procedurali che disciplinano lo svolgimento della conferenza di servizi, che imponevano la convocazione di una conferenza di servizi in modalità sincrona.

Le amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

L'istanza cautelare è stata accolta con ordinanza n. 245 del 30 luglio 2020, "*ritenuto che le censure formulate nel gravame richiedano l'approfondimento proprio della fase di merito*" e considerata "*l'attualità, gravità ed irreparabilità del danno derivante dall'esecuzione dei provvedimenti impugnati, in relazione al termine stringente previsto per l'adempimento rispetto ai tempi tecnici necessari, a fronte della mancata evidenza di ragioni di urgenza o pericolo da parte delle intimare amministrazioni, che non si sono, allo stato, costituite in giudizio*".

Con successiva ordinanza n. 251 del 20 aprile 2021, stante la mancata costituzione delle amministrazioni e l'assenza di ulteriori difese di parte ricorrente, il collegio ha ordinato:

"a) alla parte ricorrente il deposito di una memoria che confermi la persistenza dell'interesse alla decisione di merito;
b) al Comune di Brescia di depositare nel fascicolo digitale il provvedimento impugnato, nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati e quelli che l'Amministrazione ritiene utili al giudizio, accompagnati da una relazione illustrativa, riferita anche alla persistenza dell'interesse alla decisione della causa."

Parte ricorrente ha così confermato il suo interesse al ricorso, mentre il Comune di Brescia ha dato conto dello stato dell'iter procedimentale, che non si è ancora concluso, ed ha allegato una relazione di APPA, nella quale l'Agenzia ha tra l'altro evidenziato che:

- la natura di rifiuto dei materiali indagati nell'area denominata TR2 è sempre stata richiamata in tutti gli atti redatti da ARPA ed è stata fatta propria dalla società nell'ambito del documento "Analisi di rischio sanitario ambientale revisione 2";

- il complesso della matrice in oggetto, pur risultata scevra da cessione al Test ex all. 3 al D.M. 05/02/98, è tuttavia affetta da contaminazione con concentrazioni Superiori ai limiti di Soglia (CSC) previsti dalla Legge; non trova pertanto applicazione la normativa richiamata dalla parte ricorrente, che si applica espressamente al materiale di riporto non contaminato e conforme ai test di cessione.

All'udienza pubblica del 27 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Reputa il Collegio che debba essere esaminato in via prioritaria, per la sua evidente pregiudizialità logico-giuridica, il terzo motivo di doglianza, che inerisce ad un vizio di carattere procedurale dell'atto impugnato.

Il motivo è fondato.

L'articolo 14 bis della legge 241/90, che disciplina la conferenza semplificata, prevede che:

"5. Scaduto il termine di cui al comma 2, lettera c)" -ovvero il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni- "l'amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10-bis. L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza.

6. Fuori dei casi di cui al comma 5, l'amministrazione procedente, ai fini dell'esame contestuale degli interessi coinvolti, svolge, nella data fissata ai sensi del comma 2, lettera d), la riunione della conferenza in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter."



Pertanto la normativa prevede che la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza in modalità asincrona sia assunta solo nel caso in cui l'amministrazione precedente abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, ovvero qualora ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza.

Tali circostanze non sussistono nel caso di specie, atteso che il comune di Brescia ha fatto proprio il parere di APPA che imponeva una revisione sostanziale del documento di analisi del rischio sanitario e ambientale, prescrivendo tra l'altro un termine molto stringente per il rispetto della prescrizione imposta ad Eni, senza alcun confronto con la parte interessata. Nel caso di specie doveva quindi trovare applicazione la previsione del richiamato comma 6, che imponeva la convocazione della conferenza in modalità sincrona.

Il motivo scrutinato ha carattere assorbente, imponendo un nuovo esercizio del potere da parte della competente amministrazione, sicché è precluso a questo giudice di pronunciarsi sulla fondatezza delle residue censure, pena violazione dell'articolo 34, comma 2, c.p.a.

Conclusivamente le ragioni evidenziate consentono di ritenere fondata la proposta domanda impugnatoria, con conseguente annullamento del gravato verbale della conferenza di servizi decisoria e con l'obbligo, per l'amministrazione comunale, di riattivare il procedimento convocando una conferenza di servizi in modalità sincrona.

Considerate le peculiarità della vicenda, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite sostenute dalla parte ricorrente.

(Omissis)

