

Smaltimento di rifiuti contenenti amianto

Cons. Stato, Sez. IV 15 dicembre 2021, n. 8368 - Giovagnoli, pres.; Martino, est. - Arca S.p.A. (avv. Fregni) c. A.R.P.A.E. - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (avv.ti Fantini e Onorato)

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti contenenti amianto - Progetto di messa in sicurezza permanente dei materiali contenenti amianto residuati da un intervento di bonifica.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La controversia in esame ha per oggetto l'impugnazione, da parte della società odierna appellante - proprietaria di un'area a destinazione industriale sita nel Comune di Modena sulla quale è in corso un procedimento di bonifica - dell'atto in data 17 giugno 2019 con il quale l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna (A.R.P.A.E.) le ha richiesto il piano di smaltimento/progetto di messa in sicurezza permanente dei materiali contenenti amianto residuati dall'intervento di bonifica che sono attualmente stoccati in un'area tecnica attrezzata realizzata su detti terreni.

La società ritiene illegittimo tale atto, limitatamente alla parte in cui l'Agenzia ha ritenuto non conforme alla vigente normativa in materia di smaltimento di rifiuti contenenti amianto, la soluzione da essa proposta che è stata quindi rigettata. Tale proposta prevede il recupero edilizio dei materiali mediante interrimento in profondità, al fine di utilizzarli quale rinfianco delle fondazioni a plinti del realizzando negozio Coop Alleanza da collocare nell'area oggetto di bonifica (1° stralcio).

1.1. In primo grado la società ha dedotto un unico complesso mezzo di gravame di "Violazione del d.lgs. n. 152/06, del D.M. 5.2.1998 e del d.P.R. n. 120/2017 – Violazione del principio di legalità".

2. Il TAR, nella resistenza dell'Agenzia regionale, ha respinto il ricorso e compensato le spese.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società, rimasta soccombente.

L'appellante ha premesso il nucleo essenziale delle proprie argomentazioni, secondo cui il D.M. 5 febbraio 1998, al par. 7.1, dell'allegato 1 - che consente il recupero dei materiali "privi di amianto" - dovrebbe essere interpretato secondo ragionevolezza e sulla base di criteri scientifici, verificando in quali casi la presenza di amianto sia effettivamente considerata irrilevante dall'ordinamento.

Poiché il D.M. non indica questi limiti, secondo la ricorrente occorrerebbe cercarli in altre norme.

In questo senso, sarebbe rilevante, ad esempio, la tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del d.lgs. 152/2006, che definisce i valori limite delle CSC (se per l'ordinamento statale non è necessaria alcuna bonifica laddove quei limiti non vengano superati, allora il sito non potrebbe considerarsi inquinato).

3.1. Nello specifico, la società ha dedotto:

I. *Violazione del d.lgs. n. 152/06, del D.M. 5.2.1998 e del d.P.R. n. 120/2017 – Violazione del principio di legalità.*

L'Amministrazione appellata ritiene che i materiali presenti nel cumulo (di materiale cementizio, ghiaia e laterizio) presente sull'area della società ricorrente, siano rifiuti non recuperabili ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998 e che, pertanto, essa dovrebbe provvedere a conferire tali materiali ad idoneo impianto di smaltimento, previa classificazione degli stessi con il codice 17.06.05* (materiali da costruzione contenenti amianto); in alternativa, la società dovrebbe predisporre un progetto operativo di messa in sicurezza permanente.

Il TAR non avrebbe considerato che la finalità del D.M. del 1998 è la "Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22" (quest'ultimo decreto è stato abrogato dall'art. 264, d.lgs. n. 152/2006). Da esso tuttavia non potrebbe trarsi l'automatica conclusione che il cumulo in questione non possa essere reimpiegato con le modalità proposte dalla Società ricorrente.

La sentenza impugnata si porrebbe in contrasto con la legislazione primaria, la quale riterrebbe sempre accettabile la presenza di amianto se inferiore a 1.000 mg/kg.

Lo stesso D.M. 5 febbraio 1998 - pur prevedendo che in ingresso alle procedure semplificate di recupero il rifiuto debba essere "privo di amianto" - ne prevede la determinazione del contenuto ai fini della valutazione dell'ecocompatibilità delle MPS prodotte, mediante apposito test di cessione per il quale l'Allegato 3 al D.M. ("Criteri per la determinazione del test di cessione") fissa (per l'amianto) il limite di 30 mg/l (Tabella – colonna "Concentrazioni limite").

Il Codice dell'Ambiente prevede una valutazione del contenuto di amianto nei procedimenti di bonifica disciplinati al titolo V della parte IV del d.lgs. 152/2006.

In particolare, nella tabella 1 dell'Allegato 5, viene definito il valore limite per le CSC (Concentrazione Soglia di Contaminazione) nelle zone residenziali ed industriali.

Esso è indicato come valore limite di accettabilità (ovvero un valore oltre il quale deve essere attuata la bonifica) ed è di



1.000 mg/kg ss.

La tabella reca, in nota, la seguente descrizione: * *Corrisponde al limite di rilevabilità della tecnica analitica (diffrattometria a raggi X oppure IR – Trasformata di Fourier).*

Le modalità operative per la gestione delle bonifiche, come definite dal Codice dell'Ambiente, sono state dettagliate da APAT (ora ISPRA) nel "Manuale per l'indagine ambientale dei siti contaminati (2006)".

Il Manuale chiarisce che la pericolosità dell'amianto non è necessariamente data dalla sua presenza, ma dalla possibilità che le fibre vengano inalate.

Inoltre, lo stesso Codice (nella parte IV, relativa ai rifiuti) all'art. 185 comma 1 lett. b) e c), esclude dall'ambito dei rifiuti il terreno *in situ* ed il suolo non contaminato, ovvero con concentrazioni degli inquinanti inferiori a quanto previsto dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 della parte relativa alle bonifiche.

La tesi avallata dal TAR sarebbe dunque irragionevole – perché attribuisce rilievo alla presenza di amianto in percentuali insignificanti – ed errata perché considera irrilevanti norme che invece sono specificamente deputate a prescrivere in quali percentuali la presenza di amianto sia insignificante e quindi accettabile.

L'appellante ha altresì richiamato l'interpretazione fornita dall'ARPA Veneto nonché dal Distretto Area Sud della stessa ARPAE intimata che aveva in precedenza espresso il proprio parere positivo circa la possibilità che il materiale cementizio, ghiaia e laterizio di cui trattasi, venga utilizzato *in loco* alla stregua di inerti sostitutivi come rinfianco delle fondazioni a plinti del negozio di prossima realizzazione, qualora l'amianto sia presente in concentrazioni inferiori a 1.000 mg/kg

La tesi sarebbe confermata anche dal d.P.R. n. 120 del 2017.

La scelta del valore limite (1.000 mg/kg) quale requisito ambientale per gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è stata preceduta dall'espressione di diverse proposte, tra le quali il divieto assoluto della presenza di amianto - previsto dalla prima versione dello schema di decreto - è stato successivamente abbandonato in quanto non verificabile concretamente.

Il TAR avrebbe pertanto dovuto operare un'interpretazione "ragionevole e sistematica" della normativa vigente, poiché il reimpiego proposto dalla società non potrebbe recare alcun pregiudizio e sarebbe pienamente rispettoso del principio di precauzione.

4. Si è costituita, per resistere, l'Agenzia regionale appellata, articolando con dovizia di argomentazioni le proprie difese.

5. La società ha depositato una memoria di replica

6. L'appello è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 21 ottobre 2021.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

8. In primo luogo, non risulta impugnata la statuizione con cui il TAR ha sottolineato che la specifica disciplina dell'intervento di bonifica del sito industriale in esame già prevedeva espressamente – con prescrizioni rimaste inoppugnate - che "i rifiuti sottoposti a trattamento devono essere privi di amianto; l'assenza di amianto deve essere verificata preliminarmente alla macinazione degli stessi. Qualora durante l'attività sia rilevata la presenza di materiali contenenti amianto, questi dovranno essere rimossi e gestiti conformemente al Piano di Lavoro per la rimozione dei rifiuti contenenti amianto [...]" (d.d. 18 novembre 2016, doc. n. 4 della produzione in primo grado di ARPAE).

9. Ad ogni buon conto, giova richiamare il quadro normativo di riferimento.

Secondo l'art. 184 – *ter* del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo vigente *ratione temporis*, "Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana" (comma 1).

L'operazione di recupero "può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto" (comma 2).

Le disposizioni in esame hanno dato attuazione all'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla direttiva 2018/851/UE, secondo cui "1. *Taluni rifiuti specifici cessano di essere tali ai sensi dell'articolo 3, punto 1, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:*

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto. [...].

4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga”.

Per quanto qui interessa, in assenza di disciplina comunitaria applicabile, e nelle more dell'adozione dei decreti previsti dal comma 2, l'art. 184 – *ter* del Codice dell'Ambiente, ha previsto che continuano ad applicarsi, tra le altre, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, recante la disciplina della “individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22”.

9.1. Il provvedimento impugnato in primo grado si basa sulla formulazione del citato decreto, il quale, al punto 7 dell'allegato 1, tra i criteri specifici necessari per potere reimpiegare i “rifiuti costituiti da laterizi, intonaci e conglomerati di cemento armato e non, comprese le traverse e traversoni ferroviari e i pali in calcestruzzo armato provenienti da linee ferroviarie, telematiche ed elettriche e frammenti di rivestimenti stradali”, prescrive che gli stessi debbano essere “privi di amianto”.

Tale previsione è coerente con la formulazione dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto che, quale criterio direttivo ai fini del “recupero di materia” stabilisce che “Le attività, i procedimenti e i metodi di riciclaggio e di recupero di materia individuati nell'allegato 1 devono garantire l'ottenimento di prodotti o di materie prime o di materie prime secondarie con caratteristiche merceologiche conformi alla normativa tecnica di settore o, comunque, nelle forme usualmente commercializzate. In particolare, i prodotti, le materie prime e le materie prime secondarie ottenuti dal riciclaggio e dal recupero dei rifiuti individuati dal presente decreto non devono presentare caratteristiche di pericolo superiori a quelle dei prodotti e delle materie ottenuti dalla lavorazione di materie prime vergini”.

Deve pertanto convenirsi con la difesa dell'Agenzia che le fonti normative richiedono inequivocabilmente, ai fini dell'eventuale riutilizzo dei rifiuti in esame, la totale assenza di amianto, da accertarsi attraverso l'impiego delle migliori tecniche attualmente disponibili.

9.2. Il tentativo della ricorrente di operare una diversa ricostruzione del dato normativo si fonda sull'impropria applicazione alla materia del c.d. “end of waste” di disposizioni dettate ad altri fini e che hanno un distinto campo di applicazione.

In particolare, il d.P.R. n. 120 del 2017 disciplina la “gestione delle terre e rocce da scavo” mentre, nella fattispecie, si verte in merito al recupero di rifiuti provenienti da demolizioni che, tra l'altro, sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del suddetto regolamento (art. 3, comma 2).

Del pari inconferente è il richiamo alla tabella 1 dell'allegato 5 al Titolo V della parte IV del d.lgs. n. 152/2006 che definisce i valori limite delle CSC (Concentrazioni Soglia Contaminazione) nel suolo e nel sottosuolo in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti e, per quanto attiene al parametro amianto, li individua in 1000 mg/kg.

Le CSC, ai sensi dell'art. 240 del d.lgs. n. 152/2006, sono “i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica”, mentre la fattispecie riguarda la disciplina del recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di edifici ai fini del riutilizzo quali materie prime secondarie.

A ciò si aggiunga che il valore indicato dall'appellante, secondo la nota in calce alla tabella richiamata “Corrisponde al limite di rilevabilità della tecnica analitica (diffrazione a raggi X oppure I.R. - Trasformata di Fourier)”.

Questo valore – secondo la nota dell'Istituto superiore di sanità del 4 febbraio 2015 prodotta in primo grado dall'Amministrazione - risulta essere “più un limite di rilevabilità anziché un valore di protezione sanitaria e di precauzione ambientale” sicché l'Istituto, anche per quanto riguarda la fattispecie del riutilizzo delle terre e rocce da scavo – che non prevede, a differenza di quella in esame, la totale assenza di amianto bensì unicamente il c.d. “test di cessione” disciplinato dall'allegato 3 al D.M. del 1998 – ha in passato ritenuto che la CSC valida per l'amianto in caso di bonifica dei siti contaminati non sia cautelativa suggerendo che anche le terre e rocce da scavo debbano essere, a tali fini, prive di amianto, ovvero di “amianto inferiore al limite di sensibilità del metodo analitico (quindi inferiore a 1/10 della CSC di 1000 mg/kg sopraindicata, e quindi inferiore a 100 mg/kg)”.

Ad ogni buon conto, come si è già evidenziato, il d.P.R. n. 120 del 2017 esclude dal proprio ambito di applicazione “i rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti, la cui gestione è disciplinata ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (art. 3, comma 2).



10. In definitiva, le disposizioni applicabili alla fattispecie, escludono la recuperabilità, se contenenti amianto, dei “*rifiuti costituiti da laterizi, intonaci e conglomerati di cemento armato e non, comprese le traverse e traversoni ferroviari e i pali in calcestruzzo armato provenienti da linee ferroviarie, telematiche ed elettriche e frammenti di rivestimenti stradali*” (par. 7.1. dell’allegato 1 al D.M. 5.2.1998).

Si tratta di una opzione del legislatore, insindacabile nel merito la quale, da un lato, è conforme al principio di precauzione, dall’altro costituisce il logico sviluppo della scelta risalente alla l. n. 257 del 1992, secondo la quale “*Sono vietate l'estrazione, l'importazione, l'esportazione, la commercializzazione e la produzione di amianto, di prodotti di amianto o di prodotti contenenti amianto*” (art. 1, comma 2).

11. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l’appello deve essere respinto.

La novità della questione giustifica l’integrale compensazione tra le parti delle spese del grado.

(Omissis)

