

Diffida alla prosecuzione dell'attività di smaltimento rifiuti in contrasto con le condizioni e prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 3 novembre 2022, n. 1071 - Gabbricci, pres.; Nasini, est. - Cava Calcinato S.r.l. (avv.ti Stefana e Mariuzzo) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli e Rizzardi) ed a.

Sanità pubblica - Discarica di rifiuti inerti - Diffida alla prosecuzione dell'attività di smaltimento rifiuti in contrasto con le condizioni e prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo.

(Omissis)

FATTO

La Provincia di Brescia, con atto dirigenziale 12 novembre 2018, n. 4358, ha diffidato, ex art. 208, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la società Cava Calcinato S.r.l., odierna ricorrente e gerente una discarica di rifiuti inerti a Calcinato (BS), in località Cascina Cavicchione, in virtù dell'autorizzazione provinciale 30 settembre 2010, n. 3691, e successive integrazioni, «a proseguire l'attività di smaltimento rifiuti (D1) in contrasto con le condizioni e prescrizioni dettate dall'autorizzazione n. 3691 del 30/09/2010 e s.m.i., dal d.lgs. n. 36/03 e dal d.m. 27/09/2010 e s.m.i., in particolare non verificando le caratteristiche e l'accettabilità degli stessi, anche tramite il controllo della documentazione a corredo». La Provincia resistente ha, altresì, disposto che la suddetta società rivedesse e aggiornasse «il protocollo di accettazione rifiuti, inserendo procedure di controllo atte ad una verifica più puntuale della parte documentale (FIR –Caratterizzazione di Base)», comunicando peraltro «la chiusura del procedimento di diffida, in quanto il rifiuto conferito è risultato conforme ai limiti di ammissibilità in discarica così come autorizzati».

Nella motivare il provvedimento la Provincia ha valorizzato le seguenti circostanze, in sintesi:

- nel 2018, presso la citata discarica, la società Solter srl aveva conferito rifiuti identificati, nella caratterizzazione di base redatta dalla medesima società, con il codice EER 191209 “minerali”;
- in merito al processo produttivo del suddetto rifiuto Solter srl aveva indicato che lo stesso era caratterizzato da vagliatura, deferrizzazione, frantumazione e stabilizzazione, mediante l'utilizzo di cemento, di rifiuti speciali non pericolosi, e, nei formulari trasmessi, le annotazioni riportavano la descrizione “rifiuto misto cementato”;
- a seguito delle analisi chimiche di cui ai rapporti di prova n. 1800180-001/002/003 del 03/03/2018 e n. 1800504-001/002 del 12/07/2018, emessi dal laboratorio Geoservice S.r.l., il rifiuto conferito era risultato conforme ai limiti di ammissibilità in discarica così come autorizzati, sì che lo stesso poteva rimanere in discarica;
- l'ARPAL, d'altronde, nel parere tecnico Class. 11.3 fascicolo 2018.3.89.150 del 04/07/2018, aveva qualificato il rifiuto in questione come "minerale" il cui trattamento da parte del produttore - con particolare riferimento alla "stabilizzazione" - non poteva definirsi mero trattamento meccanico, l'aggiunta di cemento potendo incidere sulla solubilità di alcuni metalli in ordine all'azione sul pH;
- secondo l'ARPAL, quindi, l'attribuzione del codice “EER 191209” sarebbe impropria, il codice corretto, in base al trattamento effettuato e dichiarato dal produttore, essendo “EER 190305”;
- tale codice, tuttavia, non era presente nell'elenco dei rifiuti autorizzati allo smaltimento nella discarica in oggetto;
- al produttore del rifiuto compete la classificazione di quest'ultimo, ai sensi del punto 1, dell'all. D, parte IV, d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i. e al gestore della discarica è assegnato il compito di controllare la documentazione attestante che il rifiuto e le sue caratteristiche siano conformi ai criteri di ammissibilità e all'autorizzazione.

Avverso il suddetto provvedimento parte ricorrente ha proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 7 febbraio 2019, chiedendone l'annullamento sulla scorta dei seguenti motivi, in sintesi:

1. il provvedimento sarebbe stato adottato in violazione degli artt. 7, 8 e 10, l. n. 241 del 1990, per avere la P.a. ampliato, nella relativa motivazione, la tipologia di censure e violazioni ascritte alla ricorrente nella comunicazione di avvio del procedimento;
2. la diffida sarebbe stata adottata in assenza di effettive violazioni da parte della ricorrente, la quale avrebbe ottemperato a tutti gli obblighi e alle verifiche imposte dalla normativa vigente;
3. il provvedimento sarebbe viziato da insufficiente istruttoria, nonché incoerenza e illogicità della motivazione, la stessa P.a. avendo dato atto che il rifiuto in questione era “accettabile” presso la discarica gestita dalla ricorrente;
4. la P.a. avrebbe violato i principi di buona amministrazione, di buon andamento e di proporzionalità, la diffida impugnata non essendo idonea a perseguire legittimi obiettivi di interesse pubblico, oltre al fatto che l'errore in ordine alla classificazione avrebbe dovuto essere imputato a Solter s.r.l..

Si è costituita in giudizio la Provincia di Brescia contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza di smaltimento PNRR del 21 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare.

La Provincia resistente ha eccepito l'asserita inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire in quanto il provvedimento impugnato, al punto 3, ha disposto espressamente «di comunicare la chiusura del procedimento di diffida, in quanto il rifiuto conferito è risultato conforme ai limiti di ammissibilità in discarica così come autorizzati».

Il provvedimento impugnato, d'altronde, non si limita a “chiudere il procedimento di diffida”, ma, contraddittoriamente, ai sensi dell'art. 208, d.lgs. n. 152 del 2006, diffida in modo esplicito, come sopra detto, la società ricorrente «a proseguire l'attività di smaltimento rifiuti (D1) ... in contrasto con le condizioni e prescrizioni dettate dall'autorizzazione n. 3691 del 30/09/2010 e s.m.i., dal d.lgs. n. 36/03 e dal d.m. 27/09/2010 e s.m.i., in particolare non verificando le caratteristiche e l'accettabilità degli stessi, anche tramite il controllo della documentazione a corredo».

La P.a., quindi, ha comunque irrogato a carico della ricorrente una sanzione (tale essendo la diffida ex art. 208, d.lgs. n. 152 del 2006), la quale, inoltre, in caso di eventuale reiterazione, può astrattamente concorrere a giustificare l'irrogazione di una successiva sanzione più grave, in conformità all'art. 29 *decies*, comma 9, d.lgs. n. 152 del 2006.

Deve ritenersi, pertanto, sussistere, in capo alla ricorrente, l'interesse a ricorrere avverso il provvedimento di diffida impugnato, con rigetto dell'eccezione sollevata da parte resistente.

2. Nel merito.

Ai sensi dell'art. 208, comma 13, d.lgs. n. 152 del 2016, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti l'Autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Occorre, quindi, accertare se nel caso di specie alla ricorrente sia ascrivibile l'inosservanza delle prescrizioni di cui all'autorizzazione unica: a tal fine, d'altronde, occorre ricostruire la disciplina della normativa applicabile al caso di specie.

Infatti, la P.a. resistente, nel motivare la diffida impugnata ha contestato alla ricorrente la violazione della prescrizione 1.17 dell'autorizzazione provinciale 30 settembre 2010, n. 3691, per la gestione della discarica in questione, ai sensi della quale «le verifiche di ammissibilità dei rifiuti saranno condotte in conformità a quanto previsto dal d.m. 03 agosto 2005, per le discariche di rifiuti inerti...».

2.1. Il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 classifica le categorie di discarica in: a) discarica per rifiuti inerti; b) discarica per rifiuti non pericolosi; c) discarica per rifiuti pericolosi.

Nel caso di specie la discarica gestita da parte ricorrente rientra nell'ipotesi sub a) che precede (“discarica per inerti”).

L'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2003, vigente *ratione temporis*, per quanto in questa sede di interesse, pone a carico del gestore della discarica l'obbligo di: a) controllare la documentazione relativa ai rifiuti, compreso, se previsto, il formulario di identificazione di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e, se previsti, i documenti di cui al regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1 febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea; b) verificare la conformità delle caratteristiche dei rifiuti indicate nel formulario di identificazione, di cui allegato B al decreto del Ministro dell'ambiente 1 aprile 1998, n. 145, ai criteri di ammissibilità previsti dal presente decreto; c) effettuare l'ispezione visiva di ogni carico di rifiuti conferiti in discarica prima e dopo lo scarico e verificare la conformità del rifiuto alle caratteristiche indicate nel formulario di identificazione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente n. 145 del 1998; f) effettuare le verifiche analitiche della conformità del rifiuto conferito ai criteri di ammissibilità, come indicato all'articolo 10, comma 1, lettera g), con cadenza stabilita dall'autorità territorialmente competente e, comunque, con frequenza non superiore ad un anno.

Per contro, incombe sul produttore o sul detentore dei rifiuti che conferiscono questi ultimi in discarica l'obbligo di fornire precise indicazioni sulla composizione, sulla capacità di produrre percolato, sul comportamento a lungo termine e sulle caratteristiche generali dei rifiuti da collocare in discarica, nonché l'obbligo di presentare la documentazione attestante che il rifiuto è conforme ai criteri di ammissibilità previsti dal decreto di cui all'art. 7, comma 5, per la specifica categoria di discarica.

Per ogni tipologia di discarica sono previsti dei criteri di ammissibilità dei rifiuti, come da d.m. 13 marzo 2003, successivamente abrogato e sostituito dal d.m. 3 agosto 2005, a sua volta sostituito dal d.m. 27 settembre 2010 (recante “Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005”).

Quindi, il riferimento al d.m. 3 agosto 2005, contenuto nella prescrizione 1.17 dell'autorizzazione relativa alla discarica di parte ricorrente, deve essere considerato come un rinvio mobile al d.m. 27 settembre 2010, vigente *ratione temporis*.



Quest'ultimo consente l'ammissione in discarica dei rifiuti solo se risultano conformi ai criteri di ammissibilità della corrispondente categoria di discarica secondo quanto stabilito dal decreto medesimo: per accertare l'ammissibilità dei rifiuti nelle discariche l'art. 1 richiede l'applicazione dei metodi di campionamento e di analisi di cui all'allegato 3 al decreto.

Prima ancora, d'altronde, l'art. 2 del decreto impone al produttore dei rifiuti l'obbligo di effettuare la citata caratterizzazione di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica: con tale atto si determinano le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza. La caratterizzazione di base è obbligatoria per qualsiasi tipo di rifiuto e deve essere effettuata nel rispetto delle prescrizioni stabilite nell'all. 1 al decreto.

Se le caratteristiche di base di una tipologia di rifiuti dimostrano che gli stessi soddisfano i criteri di ammissibilità per una categoria di discarica, tali rifiuti sono considerati ammissibili nella corrispondente categoria. La mancata conformità ai criteri comporta l'inammissibilità dei rifiuti a tale categoria.

L'art. 3, poi, impone al gestore, una volta accertato che i rifiuti conferiti sono ammissibili in una determinata categoria di discarica in base alla caratterizzazione di cui sopra, di verificare - secondo le modalità specifiche previste dalla norma stessa e dall'art. 4 - se essi possiedono effettivamente le caratteristiche della relativa categoria e se soddisfano i criteri di ammissibilità previsti dal decreto (c.d. verifica di conformità).

2.2. Tanto premesso sul piano normativo, dall'esame degli atti di causa risulta chiaramente che alla società ricorrente non possa essere ascritto alcuna violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento sì da giustificare la diffida emessa dalla P.a. nel caso di specie.

In primo luogo, infatti, la società ricorrente, riscontrando documentalmente la classificazione CER indicata nella caratterizzazione di base effettuata dalla società Solter srl (che ha conferito in discarica i rifiuti in contestazione), ha correttamente rilevato la formale corrispondenza del codice attribuito da quest'ultima a quelli indicati nell'autorizzazione alla gestione della discarica.

In secondo luogo, Cava Calcinato srl ha sottoposto il rifiuto in questione alle verifiche e analisi tecniche imposte dall'autorizzazione e dalla disciplina vigente, dalle quali è emerso, come sottolineato dalla stessa P.a. resistente, la conformità del rifiuto ai criteri e limiti di ingresso in discarica previsti nell'autorizzazione e, quindi, la compatibilità sostanziale dello stesso rispetto all'impianto gestito dalla ricorrente.

Per contro, l'Amministrazione ha posto a fondamento della diffida un obbligo che, oltre a non trovare specifica collocazione all'interno del complesso impianto normativo che governa la materia *de qua*, concerne la sfera giuridica non del gestore dell'impianto, ma del produttore o detentore del rifiuto che conferisce quest'ultimo in discarica.

Si tratta, in particolare, dell'obbligo di controllo e verifica della corretta determinazione del codice CER rispetto alle caratteristiche del rifiuto, così come descritte nella caratterizzazione di base.

Come sopra detto, l'obbligo di correttamente descrivere il rifiuto conferito e, parimenti, di attribuire il corretto codice CER incombe sul soggetto produttore o detentore del rifiuto, mentre in capo al gestore incombe l'obbligo di verificare che il codice CER attribuito rientri tra quelli indicati nell'autorizzazione e che il rifiuto così come accertato dallo stesso gestore sia conforme ai criteri e limiti previsti dalla normativa e dall'autorizzazione per il conferimento in discarica.

Ciò che, invece, non risulta essere stato posto a carico della società ricorrente, né dalla normativa vigente in materia, né dalle previsioni contenute nell'autorizzazione alla gestione dell'impianto, è l'obbligo di controllare la mera conformità delle caratteristiche del rifiuto al codice CER attribuito dal produttore, sì da verificare che quest'ultimo sia quello più corretto ad identificare il prodotto conferito, atteso che a seguito degli esami correttamente effettuati il prodotto è risultato sostanzialmente compatibile con i limiti di gestione della discarica.

Infatti, come indicato dall'ultimo comma dell'art. 2, d.m. 27 settembre 2010, è sul produttore che incombe la responsabilità di garantire che le informazioni fornite per la caratterizzazione siano corrette, sul gestore gravando tale obbligo solo «in caso di non determinabilità del produttore».

Quanto precede deve ritenersi assorbente rispetto alle ulteriori censure formulate da parte ricorrente.

2.3. Conseguentemente, in accoglimento del ricorso, il provvedimento impugnato deve essere annullato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)