

Ordine di rimozione rifiuti consistenti in cumuli di materiale inerte frantumato da demolizione

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 23 febbraio 2023, n. 477 - Bignami, pres.; Cozzi, est. - Giada Macchine s.r.l. (avv.ti Giambellini e Salomoni) c. Comune di Milano (avv.ti Mandarano, D'Auria, Bartolomeo, Moramarco, Pelucchi e Di Martino) ed a.

Sanità pubblica - Cumuli di materiale inerte frantumato da demolizione - Ordine di rimozione rifiuti e di predisporre un piano di indagine ambientale finalizzato a verificare l'eventuale contaminazione del suolo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, la società Giada Macchine s.r.l. impugna l'atto emesso dal Comune di Milano in data 30 gennaio 2017, con cui riferisce esserle stato ordinato di provvedere alla rimozione dei rifiuti, consistenti in cumuli di materiale inerte frantumato da demolizione, collocati in un'area situata al civico 33 di via Bardolino, catastalmente identificata al foglio 623, mapp 18 (parte), nonché di provvedere alla predisposizione di un piano di indagine ambientale finalizzato a verificare se tali rifiuti abbiano contaminato il suolo. Dalla lettura dell'atto del 30 gennaio 2017 e dalla lettura del precedente atto emesso in data 24 gennaio 2014 (qualificato dall'Amministrazione come "avviso di avvio del procedimento"), si ricava che parte dei rifiuti (materiali inerti e terra) sarebbe stata utilizzata dalla ricorrente per creare una platea calpestabile realizzata mediante l'innalzamento di due metri del piano di campagna (per un'area avente superficie di circa 15.000 mq) in origine più basso di due metri rispetto al livello stradale. Altri rifiuti sarebbero stati poi accumulati in loco.

Sempre dalla lettura dei summenzionati atti, si ricava inoltre che i rifiuti proverrebbero, in parte, da un impianto di trattamento di macerie edili gestito dalla stessa ricorrente e situato in area attigua a quella di cui si discute (civico 31 di via Bardolino).

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Milano.

Le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica tenutasi in data 20 dicembre 2022.

Ritiene il Collegio di dover preliminarmente chiarire che l'atto impugnato, conformemente a quanto sembra ritenere la ricorrente, contiene un ordine implicito di rimozione dei rifiuti, e ciò sebbene esso, utilizzando una formula poco chiara, disponga la sola redazione del piano di indagine ambientale "Qualora codesta società avesse provveduto alla rimozione dei rifiuti". Tale interpretazione si impone sia da un punto di vista logico (non essendo possibile provvedere all'indagine ambientale senza aver preventivamente sgomberato il suolo dai rifiuti) sia in ragione dell'esplicito riferimento alla rimozione contenuto nell'atto di avviso di avvio del procedimento.

Sempre preliminarmente, si deve respingere l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune di Milano posto che, contrariamente da quanto sostenuto da quest'ultimo, l'atto impugnato non ha natura endoprocedimentale incidendo esso direttamente, attraverso l'ordine di rimozione dei rifiuti e di redazione del piano di indagine ambientale da eseguirsi nei termini ivi stabiliti, sulla sfera giuridica della ricorrente.

Ciò stabilito si può passare all'esame del merito.

Con una prima censura contenuta nel primo motivo di ricorso, l'interessata deduce il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria, avendo l'Amministrazione posto a fondamento del provvedimento impugnato un accertamento effettuato in epoca molto risalente (e precisamente in data 27 giugno 2008), le cui risultanze sarebbero state peraltro superate dall'accertamento svolto nel processo penale che ne è seguito nonché dalla cessazione dell'attività di recupero rifiuti svolta sull'area, avvenuta in data 29 settembre 2009.

Con altra censura, sempre contenuta nel primo motivo di ricorso, l'interessata sostiene che anche le risultanze del successivo accertamento provinciale del 23 novembre 2011 (anch'esso posto a fondamento del provvedimento impugnato) dovrebbero ritenersi superate posto che il materiale che nel verbale di sopralluogo viene qualificato come rifiuto non potrebbe considerarsi tale, tanto che ne sarebbe stata successivamente autorizzata la vendita dal P.M. presso la Procura della Repubblica di Milano che aveva ottenuto il sequestro dell'area (sequestro peraltro poi annullato dalla Corte di Cassazione).

Con il secondo motivo di ricorso, viene contestata la decisione di ordinare la redazione del piano di indagine ambientale rilevando che, nel caso concreto, mancherebbero i presupposti a tal fine previsti dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006: in particolare la mancanza di abbandono incontrollato di rifiuti escluderebbe ogni possibilità di inquinamento dell'area (l'assenza di inquinamento sarebbe stata peraltro certificata da un'indagine già effettuata dalla ricorrente e prodotta al Comune di Milano).

Con il terzo motivo di ricorso, viene dedotto il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà posto che il Comune di

Milano, dopo aver acquisito in sede procedimentale i rilievi prodotti dalla ricorrente, aveva comunicato di voler chiedere ad ARPA una valutazione in merito alla possibilità di qualificare come rifiuto il materiale rinvenuto sull'area, salvo poi emanare l'atto impugnato senza attendere il riscontro alla richiesta. Nel terzo motivo, la parte sostiene ancora che: a) la decisione avversata si baserebbe su accertamenti troppo risulanti, le cui risultanze sarebbero state superate da quanto emerso in sede di processo penale e dall'avvenuta cessazione dell'attività di recupero rifiuti presso l'area di via Bardolino 33; b) il materiale rinvenuto sull'area non sarebbe qualificabile come rifiuto bensì come "materia prima secondaria" (MPS) ottenuta all'esito dell'attività di lavorazione di materiali da demolizione, debitamente autorizzata e svolta presso l'impianto posto nell'area limitrofa di via Bardolino 31; c) si sarebbe già provveduto alla predisposizione di un piano di indagine ambientale, il quale peraltro non sarebbe mai stato oggetto di esame e controdeduzioni da parte del Comune di Milano; d) sarebbe non decisivo il richiamo, effettuato dal provvedimento impugnato, al parere negativo reso dal competente ufficio nell'ambito del connesso procedimento edilizio instaurato per regolarizzare la realizzazione della platea, posto che, per tale intervento, sarebbe stato comunque ottenuto il provvedimento di compatibilità paesaggistica ai sensi degli artt. 167 e 181 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Infine, con l'ultimo motivo di ricorso, la ricorrente sostiene ancora che la redazione del piano di indagine ambientale non sarebbe necessaria in quanto non vi sarebbe stata contaminazione del suolo. Sostiene inoltre che il termine di trenta giorni concesso dal Comune per provvedere sarebbe troppo esiguo.

Ritiene il Collegio che tutte queste censure siano infondate per le ragioni di seguito esposte.

Stabilisce l'art. 192, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 che l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. Aggiunge il terzo comma che chiunque viola tale divieto è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Come si vede, queste disposizioni, in applicazione del principio chi inquina paga di matrice comunitaria, sono molto chiare nell'imporre a colui che abbia abbandonato o depositato rifiuti sul suolo di provvedere senz'altro alla loro rimozione.

Per quanto concerne la nozione di rifiuto, viene in rilievo l'art. 183, comma 1, lett. a), dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 il quale stabilisce che come tale deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi. La giurisprudenza ha chiarito che la definizione fornita da tale norma si basa sul dato funzionale, con la conseguenza che, per stabilire se una determinata sostanza o un determinato oggetto siano da considerare rifiuto, non occorre individuarne gli elementi intrinseci che ne determinano la qualificazione, ma occorre piuttosto far riferimento appunto alla sua funzione, essendo rifiuto tutto ciò da cui il detentore non tragga alcuna utilità e di cui, quindi, si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo (cfr. Cass. Penale, Sez. III, 20 gennaio 2015, n. 29069; id, 23 aprile 2008, n. 22245). La Corte di Giustizia UE ha poi precisato che l'espressione "disfarsi" (utilizzata anche nella definizione di "rifiuto" fornita dalla direttiva 2006/12/CE) deve essere intesa in senso non restrittivo dovendosi tener conto dell'obiettivo di tale direttiva che, ai sensi del suo considerando 2, consiste nella tutela della salute umana e dell'ambiente (cfr. Corte di Giustizia UE, sez. I, 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, par 38). Si deve pertanto ritenere, in tale quadro, che un bene o una sostanza (soprattutto se privi di apprezzabile valore economico) debbano essere considerati rifiuto non solo quando questi vengano abbandonati dal detentore, ma anche quando questi li depositi nell'ambiente assegnando ad essi una funzione che non è loro propria senza ricavarne alcuna apprezzabile utilità all'evidente fine quindi di sottrarsi dall'obbligo di recupero o smaltimento.

Ciò premesso, si deve osservare che, come anticipato, dai sopralluoghi effettuati dal Comune di Milano e dalla Provincia di Milano è emerso che, presso l'area situata al civico 33 di via Bardolino, è stata depositata una ingente quantità di materiale inerte frantumato da demolizione con la quale è stata anche realizzata una platea per una superficie complessiva di 15.000 mq.

Parte ricorrente, come visto, oppone che questi accertamenti sarebbero molto risulanti nel tempo e, perciò, non più attuali. Questo ragionamento non è però affatto decisivo posto che, ai fini che qui interessano, ciò che unicamente rileva è la circostanza che il materiale sia ancora presente in loco; circostanza questa che non viene smentita dalla parte.

Quest'ultima afferma inoltre, come parimenti visto, che il materiale di cui sopra non potrebbe essere considerato rifiuto. Anche questa affermazione non può essere condivisa posto che la ricorrente non chiarisce quale utilità essa tragga da tale materiale, ormai depositato in loco da innumerevoli anni. Questo ragionamento vale anche per il materiale utilizzato per realizzare la platea posto che la parte non ha affatto chiarito quale utilità tragga dalla platea stessa, da ciò ricavandosi che l'impiego è avvenuto al solo fine di non dover recuperare o smaltire un materiale che la parte non aveva alcun interesse a trattenere.

Si deve pertanto ritenere, in tale quadro, che la parte si sia in sostanza disfatta del materiale depositato nell'area di cui è causa. Tale materiale va quindi considerato come rifiuto.

Deve ora precisarsi che nessun rilievo hanno gli esiti del processo penale instaurato contro l'amministratore della ricorrente, così come nessun rilievo ha l'autorizzazione rilasciata dalla Procura della Repubblica.

Per quanto riguarda gli esiti della vicenda penale, va rilevato che la sentenza del 16 febbraio 2011 ha accertato la sussistenza delle autorizzazioni necessarie al trattamento del materiale di cui si discute; ciò non significa tuttavia che, a seguito del trattamento autorizzato, lo stesso materiale possa rimanere abbandonato sul suolo a tempo indefinito.

Per quanto concerne l'autorizzazione rilasciata dalla Procura della Repubblica si rileva che essa si limita ad accogliere la richiesta formulata dall'amministratore della ricorrente di accesso nel sito per procedere all'asportazione dei cumuli di materiale presente; l'atto pertanto non attesta la sussistenza di un valore economico di questo materiale né da esso si ricava che tale materiale possa avere (o avere avuto) una qualche utilità per la ricorrente stessa.

Si deve pertanto ritenere che nel caso in esame ricorra l'ipotesi di deposito incontrollato rifiuti assunta dall'Amministrazione a presupposto per l'emanazione dell'ordine di rimozione e di predisposizione del piano di indagine ambientale.

Irrilevanti sono poi il fatto che l'attività di recupero rifiuti sull'area sita al civico 33 di via Bardolino sia cessata nell'anno 2009 e che sia stato rilasciato il provvedimento di compatibilità paesaggistica per la realizzazione della platea, posto che anche tali elementi non fanno certo venir meno il divieto di deposito incontrollato sancito, come detto, dall'art. 192, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Neppure ha rilevanza il fatto che il Comune di Milano non avrebbe atteso il riscontro di ARPA riguardante la richiesta circa la possibilità di qualificare come rifiuto il materiale rinvenuto sull'area posto che trattasi di richiesta di parere (non obbligatorio ma) facoltativo per il quale, una volta superato il termine previsto dall'art. 16, primo comma, della legge n. 241 del 1990, era comunque possibile provvedere.

La stessa Amministrazione ha inoltre ben illustrato le ragioni per le quali il piano ambientale già prodotto dalla ricorrente non può considerarsi adeguato essendo esso stato predisposto senza il coinvolgimento della stessa ARPA ed essendo esso relativo solo ad una piccola porzione dell'intero suolo interessato dal deposito.

Da ultimo si rileva che è del tutto generica la censura che lamenta l'esiguità del tempo concesso per procedere all'elaborazione del piano di indagine ambientale non avendo la parte nemmeno illustrato le ragioni per le quali esso sarebbe insufficiente per provvedere.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, va ribadita l'infondatezza delle censure esaminate. Il ricorso va pertanto respinto.

La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)