

Distinzione tra rifiuti e materiali di riporto

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 21 marzo 2023, n. 259 - Gabbricci, pres.; Pavia, est. - Edison S.p.A. (avv.ti Ballerini, Degli Esposti, Troise Mangoni e Villata) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - SIN - Contaminazione - Bonifica - Uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche - Distinzione tra rifiuti e materiali di riporto.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorso ha ad oggetto l'attività di bonifica dell'area denominata "I" e dei corridoi adiacenti all'area "B+I", ubicate entrambe all'interno del Sito di Interesse Nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico", della cui contaminazione è stata ritenuta responsabile la ricorrente.

Nello specifico, il 15 dicembre 2021, la Edison s.p.a. e la Versalis s.p.a. (proprietaria dell'area) hanno trasmesso al Ministero procedente l'istanza di approvazione del «*piano di caratterizzazione integrativo delle matrici insature dell'area I e dei corridoi adiacenti all'area B+I*», che è stato approvato, con prescrizioni, il 13 luglio 2022, con il decreto ministeriale n.98.

2. Con ricorso, notificato il 16 settembre 2022 e depositato il successivo 26 settembre, la ricorrente ha impugnato il provvedimento *de quo*, unitamente a tutti gli atti ad esso prodromici, chiedendone l'annullamento, perché asseritane illegittimi.

Nello specifico, le censure della ricorrente si focalizzano sulla prescrizione numero 1, secondo cui all'interno di ogni cella in cui sarà suddiviso il sito, saranno considerati "riporti" tutti i materiali, diversi dal suolo originario, con una percentuale di materiale antropico inferiore al 20% del volume rinvenuto e, specularmente, "rifiuti" quelli con una percentuale superiore al 20%, con la precisazione che il rinvenimento di rifiuti, in uno solo dei cinque sondaggi effettuati all'interno di ogni singola cella, avrebbe comportato la qualificazione come rifiuto di tutti i materiali ivi presenti.

3. In prossimità dell'udienza di merito la ricorrente ha depositato memorie nel termine di rito.

4. All'udienza pubblica, svoltasi in data 8 marzo 2023, la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. Con il proprio ricorso la ricorrente censura la violazione dell'art. 3 del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2 (convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 28), degli articoli 3-ter e 185 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, dell'articolo 4 del d.P.R. 13 giugno 2017 n. 120, della deliberazione di giunta regionale della Lombardia 23 maggio 2022 n. 6408 nonché l'eccesso di potere per violazione del principio comunitario di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente.

Nello specifico, a dire della ricorrente, la prescrizione *de qua* sarebbe illegittima perché in contrasto con i dati normativi vigenti, che prevedrebbero che i materiali di riporto siano equiparati al suolo e non ai rifiuti, impostazione maggiormente coerente con la D.G.R. della Lombardia 23 maggio 2022, n. 6408 che, anche in omaggi ai principi contenuti nelle direttive europee del 30 maggio 2018 2018/849/UE, 2018/850/UE, 2018/851/UE e 2018/852/UE, imporrebbe di ridurre la produzione di rifiuti nelle attività di bonifica, anche mediante un'adeguata caratterizzazione del sito.

La ricorrente evidenzia, poi, come nessuna disposizione normativa ancori la distinzione tra rifiuti e materiali di riporto alla percentuale dei materiali rinvenuti, eccezion fatta per l'art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 120/2017 che, però, non sarebbe applicabile al caso di specie.

Per la tesi in esame, inoltre, l'illegittima qualificazione come rifiuto di materiale da riporto comporterebbe anche la violazione degli artt. 23 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 7 e 1 del protocollo 1 della CEDU) perché imporrebbe alla società di smaltire materiali illegittimamente qualificati come rifiuti, ledendone, così, i diritti patrimoniali in assenza di un'espressa previsione di legge.

Per la ricorrente, infine, anche a prescindere dalla legittimità del criterio di qualificazione utilizzato, il provvedimento sarebbe del pari illegittimo perché sproporzionato e irragionevole nella parte in cui farebbe dipendere la qualificazione dei materiali presenti in ogni cella dai risultati di un singolo sondaggio.

6. Il ricorso è parzialmente fondato, nei limiti che verranno di seguito specificati.

In primo luogo, occorre premettere che, per giurisprudenza consolidata anche di questo TAR, in relazione ai SIN le attività precedenti e propedeutiche alla bonifica in senso stretto sono di competenza della Provincia *ex art.* 244 del d.lgs. 152/06, mentre, una volta avviato il risanamento, per il combinato disposto degli artt. 252, comma 4, e 242 del decreto *de quo*, la competenza si radica in via esclusiva in capo al Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, il cui progetto di bonifica costituisce espressione di discrezionalità tecnica, censurabile, come tale, solo laddove si dimostri affetto da difetti intrinseci, tali da determinarne l'assoluta inidoneità al conseguimento dello scopo di ripristino ambientale (*ex multis* TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 21 ottobre 2022, n. 984).

Ciò posto, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. b e c, del d.lgs. 152/06, non rientrano nell'ambito di applicazione della



parte IV del decreto *de quo* «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», nonché «il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato, le ceneri vulcaniche, laddove riutilizzate in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana», con la precisazione, di cui all'art. 3 del d.l. 25 gennaio 2012 n. 2 (rubricato «interpretazione autentica dell'articolo 185 del decreto legislativo n.152 del 2006, disposizioni in materia di matrici materiali di riporto e ulteriori disposizioni in materia di rifiuti»), convertito con legge 24 marzo 2012 n. 28, secondo cui i riferimenti al suolo devono essere riferiti anche ai materiali di riporto (costituiti, come noto, «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»), che dovranno essere sottoposti a un test di cessione ed essere bonificati, qualora le analisi ne dimostrino la contaminazione (art. 3, commi 2 e 3, d.l. 2/12).

Ciò posto, occorre dare atto che, poiché il sito in esame si caratterizza per la commistione di materiali di riporto e di rifiuti, l'amministrazione procedente ha dovuto individuare un criterio per discernere i primi (sottoposti, al pari del suolo, a particolari obblighi di bonifica, qualora contaminati) dai secondi, (che devono, invece, essere rimossi); per tale ragione, anche nel rispetto del principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente (di cui all'art. 3-ter del d.lgs. 152/06), il Ministero ha, in analogia con quanto previsto dall'articolo 1'art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 120/2017 (relativo alle terre e rocce da scavo), ritenuto che, qualora nei sondaggi venisse rinvenuto del materiale antropico inferiore al 20% del volume esso sarebbe stato considerato "riporto" mentre, in caso di superamento di detta percentuale, tutto il materiale presente nella cella sarebbe stato trattato come "rifiuto".

Il criterio esaminato, quindi, non solo non contrasta con le disposizioni, nazionali e euro-unitarie, vigenti ma appare, altresì, ragionevole perché, in omaggio ai pareri degli organi consultivi tecnici (ARPA e ISPRA), ha ancorato ad un dato oggettivo, parzialmente mutuato dalla normativa in materia di terre e rocce da scavo, il discrimine tra rifiuto e materiale di riporto. Sul punto occorre, infatti, rammentare che nelle materie tecnico scientifiche, quale quella in esame, «le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori» (ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4587), anche perché la responsabile dell'inquinamento, «versa in una situazione di obbligo, il cui contenuto concreto dipende esclusivamente dalle valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione circa il modo migliore di affrontare la problematica della contaminazione» (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195).

Inoltre, al contrario di quanto asserito dalla ricorrente, la D.G.R. della Lombardia 23 maggio 2022, n. 6408 (che, nell'ottica di ridurre al minimo la produzione di rifiuti nelle attività di bonifica, prevede che la loro individuazione debba avvenire mediante un'approfondita caratterizzazione del sito) non si applica al caso di specie in quanto, come visto, la procedura la bonifica dei siti di interesse nazionale è interante disciplinata dalla normativa statale; senza contare che la prescrizione censurata, impedendo di considerare rifiuto ogni materiale diverso dal suolo originario presente nell'area, mira proprio ad assicurare la miglior caratterizzazione possibile del sito.

Ciò posto, il Collegio non ritiene invece legittima la successiva specificazione, a fronte della quale l'intera cella sarà considerata composta da rifiuti qualora la percentuale limite venga superata anche in uno solo dei cinque sondaggi previsti.

Mentre, infatti, in omaggio al principio di precauzione - che, come noto, «obbliga le Amministrazioni ad adottare tutte le misure atte a prevenire rischi anche solo potenziali (e financo nemmeno ancora definitivamente accertati dalla scienza) alla salute umana e/o all'ambiente» (ex multis T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 16 maggio 2022, n. 478) - il rinvenimento di rifiuti in uno dei cinque sondaggi ben potrebbe legittimare un approfondimento delle indagini, la decisione di qualificare l'intera cella come composta da rifiuti, prescindendo dai risultati degli altri sondaggi, contrasta con la necessità di assicurare un'approfondita caratterizzazione del sito in quanto tende, a prescindere dalla tipologia e dalla pericolosità dei materiali rinvenuti, a diluire, ulteriormente e irragionevolmente, la quantità di materiale antropico tollerabile, e a correlare le operazioni attinenti all'intervento di bonifica a un accadimento palesemente aleatorio, ovvero l'esito di un solo sondaggio che nulla garantisce sia rappresentativo della situazione reale della cella.

7. In conclusione, stante la contraddittorietà e l'irragionevolezza di tale ultima prescrizione, il ricorso è fondato con riguardo a questa, e deve in tale parte essere accolto: l'Amministrazione, prima che l'intervento abbia seguito, dovrà dunque individuare (ed eventualmente poi perfezionare, valorizzando i risultati via via ottenuti nel corso delle operazioni) un criterio logico o statistico, scientificamente affidabile, il quale, con ragionevole certezza o almeno con elevata probabilità, permetta di affermare che i rifiuti superino il 20%, all'interno della ciascuna cella.

8. Alla luce della parziale soccombenza delle parti, il Collegio ritiene che sussistano giustificati motivi per compensare le spese di lite.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it