

Attività di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di materie prime secondarie per la formazione di rilevati e sottofondi stradali

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 21 novembre 2024, n. 3307 - Bignami, pres.; Gatti, est. - Immobiliare Cave Sabbia di Trezzano S.r.l. (avv.ti Napoli, Pelizzo, Zoppolato) c. Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Mandarano, Marinelli, Pelucchi, Autieri) ed a.

Sanità pubblica - Attività di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di materie prime secondarie per la formazione di rilevati e sottofondi stradali - Ordine di rimuovere l'impianto e i cumuli di terreno presenti sulle aree e di presentare un piano di indagine ambientale e sottosuolo delle aree in questione.

(Omissis)

FATTO

La società ricorrente è attiva nel settore della messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di materie prime secondarie per la formazione di rilevati e sottofondi stradali, ed opera presso un impianto collocato in località Cascina Guascona nel Comune di Milano, fin dall'anno 1998.

In precedenza, in forza di una convenzione stipulata il 16.9.1971, il Comune aveva concesso alla ricorrente un'area di circa 240.000 mq, limitrofa a quella in cui la stessa effettua le predette operazioni di smaltimento, per svolgere attività estrattiva, ed in cui veniva realizzata una discarica di rifiuti speciali, ciò che dava luogo ad un procedimento penale, conclusosi con una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti in data 18.2.2000.

Nel 2006, la ricorrente ha presentato alla Provincia di Milano un'istanza per il passaggio dal regime semplificato a quello ordinario, ai sensi degli artt. 208 e 210 del D.Lgs. 152/2006, per essere autorizzata a trattare una maggiore quantità di rifiuti.

A seguito dell'annullamento di un primo diniego, con sentenza n. 988 del 2.5.2017, la procedura di VIA si è conclusa con il decreto 17.2.2021 n. 1996.

Con provvedimento n. 246779 del 6.5.21, impugnato nel presente giudizio, il Comune di Milano ha ingiunto alla ricorrente di rimuovere l'impianto e i cumuli presenti sulle predette aree a suo tempo adibite ad attività estrattiva (Fg. n. 497 mapp. n. 13 parte – 21 e 11 parte), nonché di presentare “un piano di indagine ambientale e sottosuolo delle aree in questione entro 60 giorni dal ricevimento della presente”.

La Città Metropolitana e il Comune di Milano si sono costituiti in giudizio, insistendo per il rigetto del ricorso, in rito e nel merito.

All'udienza pubblica del 7.11.24, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I) Con il primo motivo, la società ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe in manifesto contrasto con quanto disposto nel decreto di VIA n. 1996/21 cit., che ha stabilito l'ammissibilità, ai fini ambientali, della domanda di ampliamento dell'impianto, espressamente approvando il Piano di indagine ambientale presentato dalla ricorrente, e riferito anche alle aree precedentemente adibite ad attività estrattiva.

Una volta che la Regione ha approvato detto Piano, previa considerazione esplicita delle “criticità” sollevate dal Comune in sede procedimentale, e quindi superandole, sarebbe precluso all'Ente Locale di “reintrodurre” le sue osservazioni non recepite, a pena di incompetenza. Al contrario, secondo la ricorrente, “ove il Comune di Milano avesse ritenuto di non condividere il provvedimento regionale, avrebbe dovuto impugnarlo e non prestarvi acquiescenza”.

II) In via preliminare, il Collegio dà atto che, nell'ambito del sopra citato procedimento per il rilascio della VIA, necessario per il passaggio dal regime semplificato a quello ordinario, si prevedeva effettivamente che il progetto per il recupero dell'area di cava dovesse precedere l'autorizzazione all'ampliamento dell'impianto di rifiuti, dovendo quest'ultimo essere compatibile con le modalità di recupero previste nel progetto.

Conseguentemente, il decreto n. 1996/21 cit., stabiliva che la società ricorrente avrebbe esercitato l'attività di gestione dei rifiuti ed attuato il Piano di recupero dell'area in precedenza adibita ad attività estrattiva, dando atto, in particolare, che “con nota in atti reg. prot. T1.2018.54786 del 26.11.2018, il Proponente ha depositato specifica proposta progettuale relativa al recupero complessivo dell'ambito estrattivo correlata da una proposta di indagine ambientale delle matrici suolo e acque”, che “la Relazione Istruttoria – Allegato A, evidenziava, in particolare, l'avvenuta risoluzione della criticità

residuali ed inerenti, in particolare, la coerenza e compatibilità - sotto il profilo ambientale - dell'attività di trattamento rifiuti proposta con il riassetto generale dell'intero ambito estrattivo ove il medesimo risulta localizzato". In conclusione si esprimeva un giudizio di compatibilità ambientale positivo in ordine al progetto in argomento, subordinatamente alle prescrizioni, riportate al paragrafo 7 della Relazione Istruttoria – Allegato A parte integrante, ed in particolare all'attuazione del previsto Progetto di Recupero Ambientale dell'intero ambito estrattivo nel quale il medesimo progetto risulta localizzato.

III) Malgrado la VIA ricomprenda effettivamente anche le aree oggetto della diffida impugnata, come sottolineato a più riprese dalla ricorrente, ciò non comporta tuttavia l'illegittimità dell'ordinanza adottata dal Comune ex art. 192 T.U. Ambientale, in ragione della diversità dei presupposti di fatto e delle finalità dei due provvedimenti, che sono pertanto autonomi ed indipendenti.

In base a quanto disposto dall'art. 192 del Testo Unico Ambientale, chi viola il divieto di abbandono dei rifiuti, "è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi", sulla base di un'ordinanza comunale che infligge una sanzione amministrativa di tipo reintegratorio, laddove la funzione della VIA è di effettuare una comparazione tra il sacrificio ambientale e l'utilità socio-economica di un'opera, con esercizio di poteri ampiamente discrezionali.

Non è certamente inibito al decreto di VIA di specificare a quali condizioni preliminari (ad esempio, la previa bonifica di un'area inquinata) il giudizio positivo di compatibilità possa essere subordinato.

Ciò, tuttavia, non significa che mutino le forme e i tempi previsti dall'ordinamento ai fini della realizzazione di tali condizioni, in accordo al riparto delle competenze.

In particolare, l'art. 192 sopra citato è univoco nel conferire al Sindaco il potere di ordinanza ai fini della rimozione dei rifiuti abbandonati (questo è il caso di specie, posto che la ricorrente ha sparso rifiuti abusivamente oltre i limiti entro i quali l'attività era stata autorizzata), stabilendo il termine per ciò congruo. Nell'esercizio di tale potere non è dato cogliere, nel caso di specie, alcun profilo di sviamento, giacché il Comune non ha artatamente veicolato la propria contrarietà al decreto di VIA in altro strumento giuridico, ma è ricorso a quest'ultimo, in presenza di tutti i presupposti che ne legittimano l'esercizio, al fine di perseguire l'esigenza di tutela ambientale che la legge gli assegna.

Una volta acclarata la natura di rifiuto del materiale accumulato (natura che la ricorrente contesta in termini del tutto generici, ma che trova conferma negli atti di causa, anche con riferimento al luogo di ammasso), è privo di alcun rilievo, anche sul piano del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, che il decreto VIA già prevedesse un piano di recupero ambientale, poiché esso risponde alla valutazione della compatibilità ambientale di una certa opera (con i tempi di realizzazione della quale si coordina), e non già all'obbligo generale e incondizionato di attivarsi immediatamente per la rimozione dei rifiuti stessi (e per la successiva valutazione dello stato ambientale dei terreni, ai fini di eventuali ulteriori attività). In questo senso, il fatto che il Comune abbia ritenuto che non fosse stato elaborato alcun piano di indagine, nonostante la ricorrente ne avesse formato uno ai fini della VIA, è allo stesso modo irrilevante, e non implica perciò travisamento con effetto viziante, posto che la circostanza non può inibire il doveroso esercizio del potere repressivo di cui all'art. 192 citato.

Difatti, va rilevato che il termine di attuazione delle prescrizioni imposte con la VIA è di dieci anni (v. punto 4.6), laddove in base a quanto disposto nel comma 3 dell'art. 192 cit., è l'ordinanza che, sulla base delle "operazioni a tal fine necessarie", individua il termine per provvedere, ciò che, ulteriormente, dimostra la separazione funzionale tra i due provvedimenti.

In conclusione, malgrado la VIA abbia dettato disposizioni riferite anche all'area oggetto del provvedimento impugnato, non può ritenersi che ciò abbia privato il Comune della facoltà di emanare un'ordinanza ex art. 192 cit., in ragione dell'autonomia tra i due provvedimenti, quanto alla norma attributiva del potere, e dei presupposti per il suo esercizio, non sussistendo pertanto alcun obbligo per l'Ente Locale di previamente contestare l'atto regionale, dovendosi conseguentemente respingere il primo motivo.

IV) Con il secondo, la ricorrente deduce la violazione delle norme che concernono l'abbandono incontrollato di rifiuti (art. 192 D.Lgs. 152/2006 e art. 2.2.1 del Regolamento Locale di Igiene vigente) e la bonifica di siti inquinati (artt. 239 e 242 D. Lgs. 152/2006), poste a fondamento del provvedimento impugnato, per mancanza dei loro presupposti, sostenendo di non avere mai abbandonato alcun rifiuto, e di non esservi alcuna contaminazione.

Premesso che, in concreto e come si è visto, è stato esercitato il potere di cui all'art. 192 citato, il motivo è infondato in fatto, secondo la prospettazione offerta dalla stessa ricorrente nel corso del procedimento (v. nota del 21.5.2021, doc. n. 3), che riconosce espressamente la presenza di cumuli sull'area di che trattasi, per evidenziare come il Decreto VIA ne preveda il temporaneo mantenimento.

In conclusione, il ricorso va pertanto respinto.

Quanto alle spese, sussistono giusti motivi per compensare le stesse tra le parti, in considerazione delle peculiarità della fattispecie.

(Omissis)