

Rifiuti derivanti da demolizioni classificati pericolosi per presenza di amianto

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 6 marzo 2025, n. 220 - Carpentieri, pres.; Bertagnolli, est. - Sa.Pi.Fo. s.r.l. (avv.ti Rolli e Bragagni) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE) (avv.ti Fantini e Onorato) ed a.

Sanità pubblica - Terre e rocce da scavo - Presenza di amianto - Qualificazione del materiale destinato alla vendita come rifiuto pericoloso da smaltire come tale - Diffida dal non rispettare la normativa ambientale e le prescrizioni impartite con autorizzazione - Invio a impianto di trattamento/smaltimento.

(Omissis)

FATTO

Il provvedimento impugnato trae origine dall'accertamento del fatto che nell'impianto gestito dall'odierna ricorrente - autorizzato alla trattazione di rifiuti non pericolosi per la loro trasformazione in materiale che cessa la qualifica di rifiuto, da commercializzare in sostituzione di inerti di cava - sono stati fatti entrare e trattati rifiuti pericolosi derivanti da demolizioni, che hanno portato, per quanto riguarda il lotto 4/2023, a rilevare la presenza di amianto. Ciò ha comportato la qualificazione del materiale destinato alla vendita come rifiuto pericoloso da smaltire come tale (a prescindere dalla verifica della concentrazione).

ARPAE ha, quindi, notificato all'odierna ricorrente un atto di diffida che consta di due parti: la prima invita al rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione Unica e nel Manuale operativo, la seconda fissa il termine di sessanta giorni per lo smaltimento dei rifiuti.

Tale provvedimento è stato impugnato dalla società destinataria, deducendo i seguenti vizi di legittimità:

1. eccesso di potere per illogicità, violazione del principio di proporzionalità, carenza di presupposti e istruttoria, nonché difetto di motivazione. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, all. I, parte IV e DM n. 47 del 9 agosto 2021, recante le Linee guida sulla classificazione dei rifiuti di cui alla delibera Consiglio SNPA n. 105/2021 art. 4.5. e art. 4.7. Falsa applicazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006. Ciò in quanto l'Amministrazione avrebbe qualificato l'intero lotto 4 come rifiuto pericoloso a causa della presenza di piccolissimi frammenti di amianto, a prescindere da ogni analisi per l'accertamento delle caratteristiche dei rifiuti e della concentrazione di amianto, imponendo alla ricorrente un'ingiustificata onerosità nello smaltimento;

2. violazione e falsa applicazione del d.lgs. 152 del 2006, all. I parte IV e DM n. 47 del 9 agosto 2021, recante le Linee guida sulla classificazione dei rifiuti di cui alla delibera Consiglio SNPA n. 105/2021 art. 4.5. e art. 4.7, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del D.M. n. 152 del 2002 e dell'art. 5 del D.M. n. 127 del 2024, nonché dell'art. 3 del D.M. 5 febbraio 1998, della circolare ministeriale 5205/05 e falsa applicazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006. La ricorrente avrebbe, al più, commesso delle irregolarità formali, ma non anche delle violazioni sostanziali dell'autorizzazione Unica e del Manuale operativo.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna, instando per il rigetto del ricorso.

In esito all'incidente cautelare, questo Tribunale - pur ritenendo che non fosse suscettibile di positivo apprezzamento quanto dedotto in relazione alla pretesa illegittimità dell'obbligo di smaltire il materiale come rifiuto pericoloso tenuto conto, in particolare, che l'onere di verificare la concentrazione di rifiuti pericolosi nel prodotto commercializzato gravava, per espressa previsione dell'Autorizzazione Unica, sulla odierna ricorrente - ha ritenuto che l'equo contemperamento dei contrapposti interessi imponesse il rigetto della sospensione degli effetti del divieto di procedere alla commercializzazione del prodotto, pur sospendendo "l'obbligo di procedere allo smaltimento del materiale come rifiuto pericoloso fino a che non saranno noti gli esiti del test di cessione e di tutte le verifiche che l'odierna ricorrente dovrà immediatamente procedere ad effettuare per accertare la presenza di sostanze pericolose nel prodotto individuato come lotto 4/2023, con oneri a proprio carico" (così l'ordinanza n. 353/2024).

Parte ricorrente ha, quindi, provveduto all'effettuazione delle analisi, il cui esito ha formato oggetto di un referto che reca la data del giorno successivo alla scadenza del termine per la produzione dei documenti (17 gennaio 2025) e che è stato, però, ritenuto suscettibile di acquisizione agli atti proprio in ragione del ridotto ritardo, che comunque non ha precluso la difesa di ARPAE.

Quest'ultima ha, dapprima depositato una memoria, nella quale ha ribadito la sussistenza dei presupposti per l'adozione dell'avversata diffida, in ragione del fatto che i frammenti di amianto presenti nel materiale commercializzato dalla ricorrente come *End of Waste* (di seguito anche EoW) erano tali da essere individuabili ad occhio nudo e comunque la presenza di amianto è stata riscontrata in tutti e sette i campioni prelevati.

Quindi, secondo l'Amministrazione, in sintesi:

a) la ricorrente sarebbe incorsa in una prima violazione dell'autorizzazione, in quanto ha omesso di effettuare quelle analisi sul rifiuto in ingresso che si imponevano, nel caso di specie, dal momento che, essendo visibile ad occhio nudo la presenza di amianto anche dopo la lavorazione, a maggior ragione doveva essere riconoscibile prima della lavorazione dei materiali stessa;

b) la ricorrente ha violato anche la prescrizione del manuale operativo e del comma 1 dell'art. 187 del d.lgs. 152 del 2006, i quali imponevano il divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi.

Il 30 gennaio 2025 e, pertanto, dopo la produzione della relazione sulle analisi effettuate, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello cautelare di ARPAE, ritenendo necessario l'approfondimento istruttorio proprio della fase del merito.

ARPAE ha, quindi, eccepito l'inammissibilità del deposito tardivo del rapporto di prova, dal momento che l'ordinanza che imponeva le analisi è risalente al 5 novembre 2024 e il campionamento è avvenuto solo il 2 gennaio 2025.

La ricorrente ha replicato con considerazioni generiche, senza indugiare sulle contestazioni di ARPAE circa il metodo di campionamento utilizzato ed insistendo sulla carenza di istruttoria da parte di ARPAE.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2025, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Deve preliminarmente darsi atto dell'irrelevanza del tardivo deposito della documentazione relativa all'analisi del materiale costituente il lotto n. 4 in questione. Essa, infatti, disposta per sopperire al mancato adempimento imposto dall'autorizzazione ambientale rilasciata alla ricorrente, rileva sul piano processuale, al solo scopo di dimostrare la veridicità della tesi di ARPAE sulla presenza di amianto, essendo la sua concentrazione irrilevante, ai fini che qui interessano, sulla scorta di quanto si andrà ad esporre nel prosieguo.

Del resto sul contenuto della stessa si è pienamente dispiiegato il contraddittorio, con la conseguenza che non sussistono esigenze difensive da tutelare.

Ciò premesso, le ragioni che hanno indotto ARPAE all'adozione dell'avversato atto sono ben rappresentate nel provvedimento impugnato, nel quale si contesta alla ricorrente di aver svolto attività di recupero di rifiuti pericolosi nonostante l'impianto fosse autorizzato a trattare solo quelli non pericolosi, dal momento che la presenza di amianto deve presumersi fosse agevolmente rilevabile anche all'atto dell'ingresso del materiale nell'impianto, considerato che pure dopo il trattamento del rifiuto le parti di cemento amianto sono risultate facilmente riconoscibili ad occhio nudo (circostanza, questa, documentata fotograficamente, tanto che parte ricorrente non la contesta in fatto).

Inoltre, è stata rilevata la violazione del punto 7 dell'allegato A all'autorizzazione (dedicato alla cernita e selezione, frantumazione, separazione del materiale ferroso e vagliatura), che imponeva di sottoporre il rifiuto in ingresso alla separazione, anche manuale, delle frazioni estranee (plastica, legno, rifiuti vari in genere la cui presenza è ancora agevolmente rilevabile nella documentazione fotografica anche dopo la lavorazione).

ARPAE ha altresì contestato la mancata indicazione nei documenti di vendita delle prescritte indicazioni sull'uso previsto (e la relativa norma di riferimento), la mancata produzione di una pluralità di dichiarazioni relative alla conformità del prodotto EoW, oltre alla mancata conservazione dei campioni di aggregati riciclati in conformità alla norma UNI EN 10802.2013, nonché la violazione del punto 5 dell'allegato A per aver omesso, con riferimento all'accettazione nell'impianto dei rifiuti conferiti con classificazione EER "a specchio" 17.04.09 di pretendere la certificazione analitica dei medesimi rifiuti, atta ad attestarne la caratterizzazione e ad escluderne l'eventuale pericolosità ovvero avendo accettato certificazioni analitiche non concretamente riferibili ai cantieri di provenienza del rifiuto.

Soprattutto si imputa alla ricorrente la violazione dei punti 9.3 e 9.4 - avendo accettato in ingresso rifiuti da demolizione contenenti rifiuti di amianto, nonché cospicui quantitativi di rifiuti estranei quali materiali ferrosi, elettronici, cartucce di inchiostro per stampanti, pezzi di cavi elettrici ed altro - e 9.7, avendo omesso una corretta verifica di conformità sul prodotto ottenuto, formante il lotto 4/2023.

In ragione di tutto ciò ARPAE, ritenuto che gli inerti in cumulo costituenti il lotto n. 4/2023 non avessero perso lo *status* giuridico e sostanziale di "rifiuto" e dovessero essere considerati "pericolosi" a causa della presenza dell'amianto, ha ordinato il loro avvio a smaltimento in impianti all'uopo autorizzati.

Contestualmente la ricorrente è stata diffidata al doveroso rispetto dell'autorizzazione e, quindi, ad evitare di consentire l'ingresso nell'impianto di rifiuti da demolizione pericolosi applicando puntualmente le prescrizioni dell'autorizzazione ambientale.

La legittimità del contenuto di quest'ultima parte del provvedimento non è contestata dalla sua destinataria, tant'è che essa ha anche provveduto ad un parziale adempimento mediante la produzione della documentazione carente, concentrando, invece, la sua attenzione sull'ordine di smaltimento del materiale del cumulo n. 4/2023 come rifiuto pericoloso, ritenuto illegittimo.

Ma anche questa seconda disposizione contenuta nel provvedimento impugnato si rivela legittima e fondata al più approfondito esame della fattispecie resosi possibile nella presente fase di merito, non risultando invece condivisibile la

tesi di parte ricorrente, diretta a sostenere la non pericolosità del predetto cumulo n. 4/2023 in ragione degli esiti degli accertamenti eseguiti in forza della menzionata ordinanza cautelare n. 353/2024.

La ricorrente si difende, quindi - rispetto all'imputazione di un comportamento non corretto come quello di aver fatto entrare nell'impianto rifiuti pericolosi - sostenendo che la responsabilità dell'attribuzione del codice a specchio (che esclude la pericolosità del rifiuto, nel caso di specie derivante dal fatto che si trattava di rifiuti provenienti dalla demolizione) graverebbe sul produttore del rifiuto. In ogni caso, incontestata la presenza di amianto, perché rilevabile nel rifiuto trattato (come dimostrato anche dall'analisi condotta dalla ricorrente in ottemperanza all'ordinanza di questo Tribunale), secondo SAPIFO non sarebbe provato (dal momento che ARPAE non ha fatto alcuna analisi), che tale concentrazione sia superiore alla soglia minima dello 0,1 %. In sostanza, come la stessa parte ricorrente riconosce anche nella memoria di replica, non è in contestazione la presenza di piccolissimi frammenti di amianto, ma il fatto che la loro presenza sia sufficiente a ritenere pericoloso l'intero lotto: circostanza, quest'ultima, che sarebbe smentita dall'esito delle analisi condotte.

La tesi non merita, però, positivo apprezzamento, in quanto la mera presenza di amianto nel materiale trattato comporta la classificazione del prodotto scaturito dalla lavorazione come rifiuto pericoloso per le ragioni di seguito esposte, seguendo un ragionamento logico-giuridico che prende le mosse dal fatto che nel giudizio parte ricorrente non ha nemmeno tentato di smentire la veridicità di quanto affermato da ARPAE nella sua memoria, laddove evidenzia come "il rifiuto misto che SAPIFO ha accettato di ricevere nel suo impianto già conteneva coperture in cemento amianto i cui frammenti erano ancora visibili e riconoscibili ad occhio nudo nel cumulo n.ro 4/2023".

Proprio il fatto che fossero visibili a occhio nudo i residui di manufatti in cemento amianto (come presumibile dal fatto che anche dopo la lavorazione l'amianto è rimasto visibile a occhio nudo) priva di ogni efficacia la difesa di parte ricorrente fondata sull'assunto che l'attribuzione del codice al rifiuto sarebbe riconducibile al solo soggetto che lo conferisce nell'impianto (nel caso di specie è stato attribuito il codice non pericoloso EER 170904 che avrebbe consentito il regolare ingresso nell'impianto).

È onere del gestore dell'impianto (così come previsto dal punto 9.4. del Manuale operativo di impianto) verificare *"la congruenza dei dati prima di procedere allo scarico del rifiuto nel luogo di conferimento apposito. Qualora, in fase di scarico, il responsabile rilevi delle anomalie nel rifiuto, il conferimento viene immediatamente interrotto e il rifiuto caricato sul mezzo"*. Inoltre, anche il punto 4 dell'art. 14 dello stesso Manuale operativo ribadisce che *"Il titolare dell'impianto di recupero verifica la conformità del rifiuto conferito alle prescrizioni ed alle condizioni di esercizio stabilite dal presente regolamento per la specifica attività svolta."*

Tale previsione risponde del resto alla disposizione contenuta nella lettera b) - *"Verifiche sui rifiuti in ingresso"* - dell'Allegato 1 al decreto ministeriale 28 giugno 2024, n. 127 (*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione, altri rifiuti inerti di origine minerale, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152/2006*), in forza della quale *"Le verifiche sui rifiuti ammessi alla produzione di aggregato recuperato includono: i) esame della documentazione a corredo dei rifiuti in ingresso, ii) controllo visivo, iii) eventuali controlli supplementari. A tal fine, il produttore dell'aggregato recuperato deve dotarsi di una procedura di accettazione dei rifiuti idonea a verificare che gli stessi corrispondano alle caratteristiche previste dal presente regolamento"*.

Parte ricorrente non prova di aver agito in conformità a tale prescrizioni. Risulta, perciò, incontrovertibile che le contestate omissioni di controllo hanno comportato l'ingresso in impianto di rifiuti caratterizzati dalla presenza di amianto (oltre che di altri materiali estranei) che, a prescindere dal codice attribuito, il gestore dell'impianto avrebbe dovuto riconoscere ad occhio nudo come pericolosi per la presenza di pezzi di cemento amianto tanto grandi che anche dopo la lavorazione è stato possibile individuarli alla sola vista del prodotto (senza necessità di analisi, che, poi, l'hanno confermata).

La responsabilità di tale anomalo ingresso di materiali pericolosi nell'impianto non può, dunque, che essere imputata all'odierna ricorrente.

Tutto ciò legittima, dunque, evidentemente, la diffida al rispetto delle prescrizioni dell'Autorizzazione, ma anche l'avvio del prodotto presente nel cumulo n. 4/2023 allo smaltimento come rifiuto pericoloso.

È incontestato, infatti, che tale prodotto è derivato dalla miscelazione di un rifiuto pericoloso "in assoluto", proveniente dalla demolizione di manufatti in cemento amianto (EER 170665) e rifiuti inerti presumibilmente non pericolosi (cemento, calcestruzzo, mattoni, mattonelle, ceramiche, ecc.), provenienti dalla demolizione di altri manufatti (EER 170904).

Rispetto a tale materiale vi è stata, dunque, la violazione dell'art. 187 del d.lgs. 152 del 2006, il quale prevede che *"È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose"*. Tale disposizione è speculare rispetto all'art. 184 del medesimo d.lgs. 152 del 2006, il quale stabilisce che *"La declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto"*. Quest'ultima previsione, ha chiarito il documento della Conferenza delle Regioni del 22 novembre 2012, comporta che *"Nel caso la miscela sia costituita almeno da un rifiuto pericoloso, il Cer della miscela dovrà essere pericoloso"*.

Dunque, anche nel caso di specie, posto che una miscelazione vi è indubbiamente stata, data la consistenza del materiale depositato nel cumulo in questione, che non è contestata, a nulla rileva né la concentrazione dell'amianto, né il fatto che la sua presenza nel prodotto EoW sia imputabile al produttore/fornitore del rifiuto giunto all'impianto per la sua trattazione.

Ciò anche in considerazione del fatto che, come già più sopra visto, in forza del punto 9.3 del Manuale operativo la odierna ricorrente avrebbe comunque dovuto visionare il carico e controllare la certificazione che lo accompagnava prima di farlo accedere all'impianto. Al contrario, proprio la carenza documentale contestata alla ricorrente evidenzia come sia stato omesso il controllo documentale, mentre la mancanza del controllo visivo è comprovata dal fatto che la presenza del rifiuto pericoloso è risultata ben visibile anche dopo la lavorazione del rifiuto (cfr. il verbale dei Carabinieri, che fa prova fino a querela di falso).

Del tutto inutile si appalesa, dunque, al fine di provare l'illegittimità del provvedimento impugnato, il rapporto di prova tardivamente depositato da parte ricorrente (di cui si è già detto), che risulta, peraltro, essere scaturito da un'indagine a campione che, come evidenziato da ARPAE, appare effettivamente non conforme allo scopo in relazione a materiale che consente di individuare ad occhio nudo i pezzi contenenti amianto e che, dunque, avrebbe potuto essere più efficacemente assoggettato a una valutazione qualitativa, in luogo di quella quantitativa in effetti operata, basata su un campionamento "a punti" con il metodo del "campionamento a giudizio esperto", che utilizza un processo non probabilistico.

In disparte il fatto che parte ricorrente si limita a contestare genericamente le affermazioni contenute nella memoria di ARPAE sul punto, senza, però, fornire alcun elemento utile a dimostrare l'adeguatezza del metodo utilizzato rispetto allo scopo, ciò che è determinante è che il documento in parola, per quanto qui di interesse, attesta esclusivamente una presenza di amianto inferiore a 100 mg/Kg, ma non nega la presenza dello stesso (che è espressamente riconosciuta dalla ricorrente anche nella memoria di replica). Ciò è di per sé sufficiente, come già detto, a supportare la qualificazione del materiale che costituisce il cumulo 4/2023 come composto da rifiuti pericolosi, in quanto originato dalla miscelazione di rifiuto pericoloso, contenente amianto e rifiuto non pericoloso derivante da demolizione. Per cui la scarsa concentrazione di amianto non può che essere frutto della diluizione conseguente al miscelamento e, proprio in ragione di ciò, il prodotto che ne scaturisce non può perdere il suo carattere di rifiuto pericoloso (cfr. le già richiamate disposizioni e la prassi applicativa correlata).

Quanto sin qui esposto vale, altresì, ad escludere anche il dedotto vizio di carenza di istruttoria, in quanto, rilevata la presenza dell'amianto, nessun'altra indagine necessitava di essere svolta da ARPAE.

Parte ricorrente rivendica, peraltro, la possibilità di decontaminare il cumulo di materiale in questione mediante un'attività di selezione che attui la separazione e rimozione dei frammenti di MCA (Materiali Contenenti Amianto) con la cosiddetta modalità *litter picking* o anche *picking* selettivo secondo un apposito piano dei lavori ai sensi del d.lgs. 81/2008.

A tale proposito si deve dare conto che, nel caso di materiali (terre e rocce) contaminate da frammenti di MCA (Materiali Contenenti Amianto) la gestione degli stessi deve essere definita nell'ambito di un procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152 del 2006. Dunque, tale processo può essere gestito solo da un soggetto a ciò specificamente autorizzato e non risulta agli atti che la ricorrente abbia mai richiesto tale autorizzazione, che è evidentemente ben diversa da quella di cui è già titolare, la quale riguarda esclusivamente il trattamento di rifiuti non pericolosi.

Pertanto, nonostante il comma 3 dell'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 preveda che "*Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4.*", a parte ricorrente risulta essere stata legittimamente preclusa la possibilità di procedere alla separazione delle "frazioni pericolose" (cfr. il primo paragrafo di pag. 6 del provvedimento impugnato), in ragione del fatto che essa non è autorizzata al trattamento di un materiale così pericoloso come l'amianto, che è demandato esclusivamente a soggetti specializzati, ferma restando la possibilità di avviare un apposito procedimento finalizzato a un'eventuale accertamento della sussistenza delle condizioni per ottenere l'autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152 del 2006 già citato.

Contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, infatti, si ribadisce che, per tutto quanto sin qui rappresentato (ovvero, sinteticamente, in ragione della derivazione del materiale del lotto 4 dalla miscelazione di rifiuti contenenti amianto, con rifiuti non pericolosi), il prodotto della lavorazione effettuata dalla ricorrente ed oggetto di contestazione non può che essere qualificato come rifiuto pericoloso e come tale deve essere trattato da chi sia autorizzato a farlo secondo la vigente normativa.

Così respinto il ricorso, le spese del giudizio non possono che seguire l'ordinaria regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, che liquida, a favore dell'Amministrazione, in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre ad accessori di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it