

Operazione di bonifica di un'area all'interno di un Sito di Interesse Nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 23 luglio 2025, n. 6542 - Neri, pres.; Furno, est. - Edison s.p.a. (avv.ti Degli Esposti, Troise Mangoni, Villata) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Operazione di bonifica di un'area all'interno di un Sito di Interesse Nazionale.

(Omissis)

FATTO

La presente controversia si iscrive nell'ambito di un'operazione 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 Edison s.p.a..

In data 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. Con ricorso proposto dinanzi al T.a.r Lombardia la Edison s.p.a. ha impugnato il provvedimento in esame, unitamente a tutti gli atti ad esso prodromici, chiedendone l'annullamento, perché ritenutiasseritene illegittimi.

Nello specifico, le censure della Edison si sono focalizzate 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.

Con maggiore dettaglio, la Edison ha dedotto 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.

Ad avviso della ricorrente in primo grado, la prescrizione impugnata 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.

Sotto un secondo profilo, 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.

Infine, anche a prescindere dalla legittimità del criterio di qualificazione utilizzato, il provvedimento sarebbe, in ogni caso, 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.

Il T.a.r., con la sentenza 21 marzo 2023, n. 259, ha parzialmente accolto il ricorso in relazione alla previsione del decreto ministeriale 13 luglio 2022, n.98, secondo cui l'intera cella sarà considerata composta da rifiuti qualora la percentuale limite venga superata anche in uno solo dei cinque sondaggi previsti.

La società ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Nel giudizio di appello si sono costituiti il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e di Ispra Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, chiedendo di dichiarare l'infondatezza del gravame.

All'udienza del 15 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con un primo mezzo di gravame la parte appellante deduce *"error in iudicando. violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 3 del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazione in legge 24 marzo 2012, n. 28; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3-ter e 185 del d.lgs. 3 studio legale villata, degli esposti e associati 7 aprile 2006, n. 152; falsa applicazione dell'articolo 4 del d.p.r. 13 giugno 2017, n. 120; eccesso di potere per violazione del principio di matrice europea di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente"*.



In particolare, la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha respinto il primo motivo del ricorso di primo grado con il quale erano stati censurati, sotto il profilo della violazione del principio di legalità, i provvedimenti adottati dal Ministero, e, nello specifico, la 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.

Nella prospettiva della parte appellante, laddove, come a suo avviso sarebbe avvenuto nel caso in esame, il legislatore è intervenuto a disciplinare con norme espresse una data materia, stante il principio di legalità, né l'Amministrazione, né il Giudice, in sede di applicazione alla fattispecie concreta, possono discostarsene.

Muovendo da tale premessa, la parte appellante assume che i materiali di riporto, date le peculiarità che li contraddistinguono, sono oggetto di una espressa regolamentazione normativa che li riconduce al regime normativo relativo alle operazioni di bonifica.

In particolare, la prescrizione in esame 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 quest'ultima, peraltro, maggiormente coerente con la D.G.R. della Lombardia 23 maggio 2022, n. 6408 che, anche in omaggio 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.

Di qui la violazione del principio di legalità da parte della prescrizione contestata nella parte in cui avrebbe fatto illegittimamente applicazione, in relazione ai materiali di riporto, dei criteri previsti dall'art. 4, comma 3, del d.P.R. n. 120/2017, in materia di terre e rocce da scavo, nonostante l'esistenza di un diverso quadro regolatorio espressamente dettato dal Legislatore con riferimento ai materiali di riporto.

Il motivo è fondato.

Per comprendere le ragioni della fondatezza del motivo in esame occorre ricostruire l'evoluzione che, sul piano del diritto intertemporale, ha riguardato il quadro normativo di riferimento.

Successivamente all'emanazione del decreto ministeriale n. 471/1999 (prima disciplina in materia di bonifica adottata in attuazione dell'art. 17 del c.d. decreto Ronchi), che considerava i materiali di riporto alla stessa stregua delle altre matrici (suolo, sottosuolo e acque di falda), il primo intervento normativo specifico risale all'entrata in vigore dell'art. 3, del d.l. n. 2/2012, convertito in legge n. 28/2012, recante l'interpretazione autentica del termine suolo di cui all'art. 185, c. 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 152/2006.

L'art. 185, c. 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 152/2006, in particolare, stabilisce che "[n]on rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: (...) b) 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; c) 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".

Il menzionato art. 3, c. 1, d.l. n. 2/2012, convertito con modificazioni in l. n. 28/2012, recante "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", nella sua versione originaria prevedeva che: "Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute". Coerentemente, il successivo comma 2 stabiliva che "le matrici materiali di riporto (...) devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati".

Con il successivo d.m. n. 161/2012, i materiali di riporto furono oggetto di espressa definizione nel relativo art. 1, in particolare alle lettere b, c e d, secondo cui "b. «materiali da scavo»: il suolo o sottosuolo, con eventuali presenze di riporto, derivanti dalla realizzazione di un'opera quali, a titolo esemplificativo:

scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee, ecc.); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento, ecc.; opere infrastrutturali in generale (galleria, diga, strada, ecc.); rimozione e livellamento di opere in terra; materiali litoidi in genere e comunque tutte le altre plausibili frazioni granulometriche provenienti da escavazioni effettuate negli alvei, sia dei corpi idrici superficiali che del reticolo idrico scolante, in zone golenali dei corsi d'acqua, spiagge, fondali lacustri e marini (...)).

I materiali da scavo possono contenere, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti massimi previsti dal presente Regolamento, anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato;

c. «riporto»: orizzonte stratigrafico costituito da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica e suolo/sottosuolo come definito nell'allegato 9 del presente Regolamento;

d. «materiale inerte di origine antropica»: i materiali di cui all'Allegato 9. Le tipologie che si riscontrano più comunemente sono riportate in Allegato 9”

In relazione a tale primigenio assetto normativo, la giurisprudenza aveva, in maniera condivisibile, avuto modo di chiarire che i materiali di riporto, non conformi ai limiti dei test di cessione, avrebbero dovuto essere qualificati come "fonti di contaminazione" e su di esse si deve intervenire per rimuoverle o per eliminare i contaminanti o per mettere in sicurezza i materiali in questione. Ciò implicava che per le matrici materiali di riporto vigesse un regime particolare: quando presentavano caratteristiche non conformi ai limiti dei test di cessione esse avrebbero dovuto essere qualificate "fonti di contaminazione" e come tali avrebbero dovuto essere trattate secondo le modalità specificate nell'art. 3 comma 3 del D.L. n. 2/2012, anziché con le procedure ex artt. 242 ss. del Codice dell'ambiente.

Con la successiva entrata in vigore dell'art. 37-bis, d.l. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, l'art. 3, c. 1, d.l. n. 2/2012, è stato riformato in maniera significativa.

Per effetto di quest'ultima modifica, l'art. 3, c. 3 del D.L. n. 2/2012, oggi stabilisce che “i riferimenti al «suolo» contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), (...) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto”. Queste ultime sono definite dalla medesima disposizione come “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 realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”.

Il successivo comma 2 del medesimo articolo, per effetto della menzionata riforma, stabilisce che “le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 (...) per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee e devono inoltre rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati”. Ai sensi del successivo comma 3 della medesima norma, laddove “non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione”, le matrici materiali di riporto “sono gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli, utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute e per l'ambiente”.

Alla stregua delle riportate modifiche, le modalità di gestione dei materiali di riporto sono mutate radicalmente.

Dalla piana lettura delle disposizioni oggi vigenti, e sopra riportate, si ricava che le matrici materiali di riporto devono rispettare le previsioni normative in materia di bonifica di siti inquinati a prescindere dalla conformità o meno ai limiti del test di cessione.

Per effetto del mutato contesto normativo, dunque, è venuta meno la distinzione tra matrici sopra e sotto i limiti e il conseguente diversificato regime che il previgente quadro di regolazione ne faceva discendere. Il novellato art. 3, c. 3 stabilisce, infatti, che le suddette matrici, anche laddove dovessero risultare non conformi ai predetti limiti, sarebbero, in ogni caso, gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli.

Ne discende dunque, in ogni caso, e, quindi, a prescindere dall'esito del test di pressione, l'esclusione delle matrici di riporto dal campo di applicazione della Parte IV, Titoli I-IV del Codice dell'ambiente relativa ai “rifiuti”.

La gestione dei materiali di riporto nell'ambito dei procedimenti di bonifica appare del resto coerente con il principio di derivazione europea della “correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente”, richiamato dall'art. 3-ter del d.lgs. n. 152/2006, in base al quale deve essere favorita l'adozione di tecniche sostenibili di bonifica, con conseguente residuale ricorso all'attività di smaltimento di rifiuti nei soli casi in cui non sia possibile, economicamente e/o tecnicamente, procedere altrimenti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la prescrizione n. 1 imposta dal MASE contrasta con il ricostruito quadro normativo, in quanto comporta, per effetto della qualifica del materiale rinvenuto come rifiuto, la gestione dello stesso tramite scavo e smaltimento in impianti esterni, in contrasto con la chiara volontà legislativa di riservare al regime della bonifica i materiali di riporto.

Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado con il quale esta stata dedotto che 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.

Il motivo non è fondato.

Come noto, nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri “Engel”): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive: 26 marzo 1982, Adolf c. Austria, paragrafo 30; 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, paragrafo 27; 25 agosto 1987, Lutz c. Germania, paragrafo 54; 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, paragrafo 50; 22

febbraio 1996, Putz c. Austria, paragrafo 31; 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch c. Francia, paragrafo 54; 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia, paragrafo 32).

Come ribadito nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, questi criteri sono «alternativi e non cumulativi», ma ciò non impedisce di adottare un «approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale" (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)». Come altrettanto noto, la collocazione di una misura prevista dall'ordinamento interno nella nozione di pena sostanziale elaborata dalla Corte di Strasburgo comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio nulla poena sine lege (art. 7); la retroattività in *mitius*; il divieto del bis in idem (art. 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7).

La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata.

In particolare, la Corte EDU ha enucleato i seguenti criteri rilevanti ai fini della qualificazione di una misura come pena ai sensi dell'art. 7, par. 1, CEDU:

- a) se la misura è stata imposta a seguito di una condanna per un reato;
- b) la natura e lo scopo della misura;
- c) la sua classificazione in base al diritto nazionale;
- d) le procedure per l'adozione e l'esecuzione della misura;
- e) la gravità della misura.

Nella sentenza del 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, paragrafo 27, la Corte Edu ha inoltre affermato che «il punto di partenza per ogni valutazione sulla sussistenza di una pena consiste nel determinare se la misura in questione è imposta a seguito [«following» nella versione inglese e «à la suite» nella versione francese] di una condanna per un illecito penale».

Con maggiore attinenza al caso di specie, occupandosi di sanzioni amministrative, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha escluso che si configurino come «penali», nel significato convenzionale del termine, quelle che sono essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità restaurando l'interesse pubblico leso (sentenza 7 luglio 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia, paragrafo 46).

In applicazione di tali principio, va escluso che le prescrizioni imposte con il decreto ministeriale contestato possano integrare una sanzione punitiva, essendo esse finalizzate a ripristinare la situazione preesistente alla commissione dell'illecito (c.d. paradigma ripristinatorio), e non a determinare una afflizione in capo al destinatario, portando la sua sfera giuridico patrimoniale di quest'ultimo in una situazione peggiore a quella in cui si trovava prima della commissione dell'illecito (c.d. paradigma punitivo).

Le considerazioni che precedono, con le quali si è accertata la violazione da parte della prescrizione numero 1 contenuta nel decreto ministeriale 13 luglio 2022, n.98, del principio di legalità, consentono, infine, di assorbire la seconda parte del secondo motivo di appello con il quale, in via subordinata, la parte appellante ha dedotto la violazione del principio di proporzionalità.

Alla luce delle ragioni che precedono l'appello deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere annullata la prescrizione numero 1 del decreto ministeriale 13 luglio 2022, n.98.

La particolarità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- a) accoglie l'appello nei sensi, e nei limiti, di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla la prescrizione numero 1 del decreto ministeriale 13 luglio 2022, n.98;
- b) compensa tra le parti integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

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

(Omissis)