

N. 00534/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01791/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1791 del 2013,
proposto da:

Edilnapoli Srl, in persona del legale rapp. p.t., Co.R.Met.
S.r.l., in persona del legale rapp. p.t., Imm. Cave Sabbia di
Trezzano S.r.l., in persona del legale rapp. p.t., Rip.Am
S.r.l., in persona del legale rapp. p.t., Se.Re.Ca. S.n.c., in
persona del legale rapp. p.t., rappresentati e difesi dall'avv.
Luciano Salomoni, presso il cui studio sono tutte
elettivamente domiciliate in Milano, via L. Ariosto, 30;

contro

Provincia di Milano, in persona del Presidente p.t.,

rappresentato e difeso dagli avv. Marialuisa Ferrari, Angela Bartolomeo, Alessandra Zimmitti, Nadia Marina Gabigliani, elettivamente domiciliata in Milano, via Vivaio, 1;

nei confronti di

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata nei suoi uffici in Milano, via Freguglia, 1;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

ENGECO s.r.l., SCA.MA STRADE s.r.l. e ISOF COSTRUZIONI s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dagli avv. Giovanni Cocco e Stefania Guarino, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Giovanni Cocco in Milano, via Ariosto, 30;

per l'annullamento

del rapporto di ispezione della Provincia di Milano, prot. 105293 del 19 marzo 2013, ricevuto per estratto all'esito di istanza di accesso agli atti, nella parte in cui afferma che "alla luce delle recenti interpretazioni ministeriali, gli

aggregati riciclati derivanti da impianti operanti in procedura semplificata (art. 216 del 152/2006) possono essere utilizzati esclusivamente come M.P.S. per l'edilizia e non per la formazione di rilevati e sottofondi stradali"; della comunicazione prot. 134974 del 24 maggio 2013, laddove si afferma che "nella fase temporale che precede l'utilizzo del materiale e nella stessa fase di utilizzo il materiale continua ad essere un rifiuto e come tale deve essere trattato", ove intesa come riferita ai materiali derivanti dagli impianti operanti in procedura semplificata ai sensi degli artt. 214-216 d.lgs. 152/06; nonchè per quanto occorrer possa della Nota del Ministero dell'Ambiente prot. 0018563 del 7 marzo 2013 (doc. 3), nella non creduta ipotesi in cui debba essere intesa come presupposto delle note provinciali gravate, nonchè di ogni atto presupposto, connesso o conseguente, ancorchè non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Milano e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2013 il dott. Maurizio Santise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le imprese ricorrenti operano nel settore del trattamento e recupero di rifiuti non pericolosi, provenienti da scavi e demolizioni in procedura semplificata, ai sensi dell'art. 214 d.lgs. 152/2006, in base ad una comunicazione di inizio attività presentata alla Provincia di Milano. In data 7 marzo 2013 vengono a conoscenza che, secondo la Provincia di Milano, gli aggregati riciclati derivanti da impianti operanti in procedura semplificata possono essere utilizzati esclusivamente come materiali per l'edilizia e non per la formazione di rilevati e sottofondi stradali. I materiali per la produzione di sottofondi stradali dovranno, pertanto, provenire da impianti specificamente autorizzati ad ottenere materiali idonei per tale impiego mediante operazioni di recupero ex art. 208 d.lgs. 152/2006.

Le imprese ricorrenti impugnavano la predetta nota, contestandone la legittimità e chiedendone, in via cautelare, la sospensione e, in via definitiva, l'annullamento.

Engeco Srl, Sca.Ma Strade e Isof Costruzioni Srl, imprese operanti nel settore della costruzione e manutenzione di sedi stradali, si costituivano con atto di intervento *ad adiuvandum* delle imprese ricorrenti, ribadendo i motivi di doglianza sostanzialmente esposti dalle stesse.

La Provincia di Milano si costituiva regolarmente in giudizio contestando l'avverso ricorso e chiedendone il rigetto. In particolare, secondo l'amministrazione il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto le imprese ricorrenti avrebbero impugnato un verbale di sopralluogo e una nota della Provincia di Milano non aventi alcuna efficacia lesiva nei confronti delle imprese ricorrenti; in ogni caso, il ricorso sarebbe infondato perché il Ministero dell'Ambiente ha chiarito, con nota del 31 agosto 2011, che l'attività di recupero prevede solo il trattamento necessario per l'ottenimento di frazioni di inerti destinati ad essere utilizzati nell'attività edilizia. In tal caso l'attività di recupero consente la

cessazione della qualifica di rifiuto; qualora, invece, l'utilizzazione dello stesso materiale sia diretta alla realizzazione di rilevati e sottofondi stradali, il solo trattamento meccanico non è più sufficiente a concludere l'attività di recupero.

Con ordinanza n. 1017/2013, questo Collegio accoglieva la domanda cautelare e sospendeva i provvedimenti impugnati.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2011, dopo la discussione delle parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

In via preliminare, va chiarito che sussiste l'interesse ad agire delle imprese ricorrenti, che hanno impugnato una nota provinciale di carattere prescrittivo in ordine al rilascio delle future autorizzazioni. In particolare, la Provincia di Milano, ha evidenziato quale sarebbe stato il procedimento da utilizzare per impiegare i rifiuti nell'utilizzo di fondi e sottofondi stradali. Il provvedimento, pur richiamando la nota ministeriale, non ha carattere interpretativo, ma fa propria una determinazione *aliunde* assunta che correttamente le imprese ricorrenti hanno impugnato.

Tanto premesso il ricorso è fondato.

Come già evidenziato in sede cautelare, non sono precisate le ragioni che inducono l'amministrazione a distinguere tra l'attività di recupero di frazioni di inerti da impiegare nell'attività edilizia e quelli da impiegare in fondi e sottofondi stradali. Per i primi sarebbe necessaria e sufficiente l'operazione di trattamento meccanico a far cessare al materiale trattato la qualifica di rifiuto; per i secondi, invece, il solo trattamento meccanico non sarebbe più sufficiente a concludere l'attività di recupero, divenendo necessaria l'osservanza del procedimento ordinario e, quindi, l'ottenimento dell'autorizzazione.

Tale distinzione appare non solo ingiustificata, ma anche irrazionale perché sarebbe stato più ragionevole invertire le posizioni; in altri termini potrebbe apparire plausibile pretendere il procedimento ordinario per l'utilizzo di frazione di inerti nell'attività edilizia, che vanno a stretto e continuativo contatto con l'uomo, ma se si ammette per tale destinazione l'utilizzo di aggregati riciclati derivati da impianti operanti in procedura semplificata, risulta poi illogico escludere l'impiego dello stesso materiale per la realizzazione di rilevati e sottofondi stradali. In ogni caso

la distinzione appare irragionevole e non motivata dall'amministrazione.

Del resto, è emerso in maniera incontestata nel corso del presente giudizio che il procedimento di trattamento dei rifiuti è identico in relazione all'attività edilizia e ai fondi e sottofondi stradali. Ciò accentua i profili di irragionevolezza sopra visti.

Inoltre, l'art. 183 d.lgs. 152/2006 definisce "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi e l'art. 181 *bis* del d.lgs. 152/2006 ha chiarito che non rientrano nella definizione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), le materie, le sostanze e i prodotti secondari che siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti.

La Corte di Cassazione, in sede penale, ha chiarito che affinché un materiale perda la qualifica di rifiuto non è più necessario il requisito del valore economico, come richiesto dall'art. 181 *bis* comma 1 lett. e) d.lg. n. 152 del 2006, in quanto l'art. 184 *ter*, introdotto dall'art. 13 d.lg. n. 205 del 2010, richiede solo che vi sia "un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto" (cfr., Cassazione

penale, sez. III, 25 maggio 2011, n. 24427).

Né la ricostruzione fornita dall'amministrazione può trarsi dal D.M. 5 febbraio 1998 da cui non emerge nitidamente che l'attività di recupero per il materiale inerte impiegato in fondi e sottofondi richieda il rispetto della procedura ordinaria di autorizzazione.

Né una diversa ricostruzione pare emergere dalla L. 71/2013, la quale stabilisce che, *in attesa dell'attuazione dell'art. 184ter, comma 2, del d.lgs. 152/2006, per le opere in corso di realizzazione e da realizzare da parte di Expo 2015 s.p.a., che riguardano recuperi ambientali, rilevati e sottofondi stradali e ferroviari nonché piazzali, è consentito l'utilizzo delle materie prime secondarie, di cui al punto 7.1.4 dell'allegato 1, sub allegato 1, del D.M. 5.2.1998 e successive modificazioni, acquisite o da acquisire da impianti autorizzati con procedura semplificata, ai sensi degli artt. 214 e 216 del d.lgs. 152/2006.* Tale norma va interpretata nel senso che in attesa dell'attuazione dell'art. 184 *ter* del Codice dell'Ambiente per le materie prime secondarie prodotte da impianti operanti in procedura semplificata continua ad applicarsi - per gli interventi Expo 2015 - la disciplina previgente, in modo tale che tali materiali possano essere utilizzati per la realizzazione di

rilevati e sottofondi stradali. Del resto, tale interpretazione è legittimata dallo stesso art. 184 *ter*, secondo cui nelle more di approvazione dei decreti attuativi sulla modalità di recupero dei rifiuti *continuano ad applicarsi le disposizioni di cui* al D.M. 5 febbraio 1998.

Da quanto esposto emerge che la L. 71/2013 non ha portata innovativa e di carattere eccezionale, limitandosi solo a specificare l'applicabilità della normativa previgente che non esclude l'utilizzo di materie prime secondarie provenienti da impianti operanti in procedura semplificata. Ne deriva, pertanto, che il ricorso va accolto e, per l'effetto, i provvedimenti impugnati vanno annullati.

La complessità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di lite tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità

amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno
28 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Mauro Gatti, Primo Referendario

Maurizio Santise, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)