

## SULLA DISTINZIONE TRA RIMOZIONE DI RIFIUTI E BONIFICA

DI FEDERICO VANETTI

**Consiglio di Stato, Sez. V, 8 aprile 2021, n. 2847, Pres. Santoro – Rel. Manzione – Comune di Roccella Ionica (Avv. Pellicano) c. M. G. (n.c.)**

*L'art. 192, concernente l'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, prevede il coinvolgimento del proprietario in solido con il trasgressore solo in caso di dolo o colpa, mentre il sistema della bonifica che si sviluppa su più fasi, passando da rimedi cautelari urgenti alla definitiva messa in sicurezza, si palesa assai più complesso, pur sfociando alla fine nell'imposizione di un onere reale e sul terreno allo scopo di garantire la responsabilità quanto meno patrimoniale del proprietario.*

\*\*\*

La decisione in commento offre l'occasione per riflettere sulle differenze tra la disciplina applicabile alla gestione dei rifiuti abbandonati e quella relativa alla bonifica dei siti contaminati.

La linea di confine tra le due fattispecie, infatti, non è sempre chiara sia da un punto di vista fattuale, che da un punto di vista giuridico e procedimentale.

Per quanto riguarda la situazione di fatto, non è sempre agevole distinguere un caso di abbandono di rifiuti (soprattutto se avvenuto nel suolo) da una situazione di contaminazione.

Prova ne è l'annosa diatriba sui riporti, inizialmente trattati come terreno contaminato (prima del 2009), poi come rifiuti (fino al 2012) e infine equiparati come suolo naturale o contaminato a condizione che rispettino determinate caratteristiche<sup>i</sup>.

Da un punto di vista procedurale, invece, mentre l'abbandono dei rifiuti è disciplinato dalla parte IV, titolo I, del D.lgs. 152/2006 (art. 192 e ss.), la bonifica dei siti contaminati è affidata al successivo titolo V (art. 239 e ss.).

Il Ministero ha poi precisato che i riporti non conformi al test di cessione devono essere trattati nell'ambito delle bonifiche<sup>ii</sup>.

Se il Titolo I del d.lgs. n. 152/2006 è di chiara derivazione comunitaria, in quanto recepisce la direttiva 2008/98/CE, il Titolo V dedicato ai siti contaminati contiene una disciplina tutta nazionale sulle bonifiche che si colloca a cavallo tra la normativa europea sui rifiuti e quella sul danno ambientale.

La scelta del legislatore nazionale di introdurre una specifica disciplina per i siti contaminati con ripartizione degli obblighi di ripristino in capo ai diversi soggetti coinvolti è stata, peraltro, oggetto di valutazione anche da parte della Corte di Giustizia europea, chiamata a verificare se tale disciplina nazionale sia o meno compatibile con il principio comunitario “*chi inquina paga*”.

Con sentenza 4 marzo 2015 C-534/2013, la Corte di Giustizia europea ha pertanto riconosciuto che la disciplina italiana sulla bonifica dei siti contaminati è conforme e compatibile con la quella europea in materia ambientale.

Ciò premesso, occorre comprendere se le due discipline siano tra loro permeabili e in che misura.

Mentre in giurisprudenza – a livello di principi – parrebbe cogliersi una certa apertura ad applicare l’una o l’altra disciplina a seconda dei casi e delle esigenze, secondo gli orientamenti prevalenti della pubblica amministrazione le due fattispecie andrebbero trattate distintamente.

In particolare, l’aspetto più rilevante è quello relativo alla gestione dei rifiuti interrati rispetto al quale le amministrazioni escludono la possibilità di applicare l’analisi di rischio e la messa in sicurezza permanente con riferimento al corpo rifiuti interrato.

Tale esclusione si fonderebbe sull’assunto che i rifiuti debbano essere considerati fonte di contaminazione primaria, ossia la causa della contaminazione che quindi deve essere necessariamente rimossa<sup>iii</sup>.

Di contro, la giurisprudenza ha ammesso che, in un’ottica di sostenibilità economica e di fattibilità degli interventi, la messa in sicurezza possa avere anche ad oggetto i rifiuti interrati, qualora i risultati evidenzino un’assenza di contributo di tali materiali sulla falda<sup>iv</sup>.

Non mancano peraltro dei tentativi di regolamentazione locale volti a favorire l’applicazione dell’analisi di rischio e della messa in sicurezza permanente anche in presenza di rifiuti interrati e ciò evidentemente per la duplice ragione di rendere sostenibili i costi degli interventi e di evitare una saturazione degli impianti di trattamento dei rifiuti per la gestione di materiali di risulta che nella sostanza non comportano un effettivo rischio ambientale<sup>v</sup>.

In effetti, non è detto che un rifiuto debba necessariamente rappresentare una sorgente di contaminazione primaria atteso che molte categorie di rifiuti, pur qualificabili giuridicamente come tali, non sono idonee ad alterare le caratteristiche ambientali del suolo naturale circostante (es. non cedono e non sono volatili).

Al contempo, è altrettanto vero che alcuni precedenti giurisprudenziali confonderebbero le due discipline, estendendo i rimedi previsti per le bonifiche (es. onere reale) anche alla rimozione di rifiuti abbandonati<sup>vi</sup>.

Ad avviso di chi scrive, è evidente che sarebbe quanto mai opportuno un chiarimento anche legislativo che offra una linea interpretativa e applicativa chiara delle diverse disposizioni normative.

In tal senso, non si condivide la rigida impostazione assunta da alcune amministrazioni in merito alla qualifica dei rifiuti come fonte di contaminazione primaria, dovendo invece privilegiarsi una valutazione caso per caso della fattispecie.

Laddove in effetti fosse possibile valutare con l'analisi di rischio diretta o indiretta il rischio ambientale associato alla presenza di rifiuti nel terreno, non dovrebbe escludersi aprioristicamente la possibilità di applicare a tale fattispecie la disciplina sulle bonifiche consentendo anche la messa in sicurezza permanente del corpo rifiuti.

Di contro, ove tali rifiuti rappresentassero effettivamente una fonte primaria di contaminazione, la loro rimozione dovrebbe essere effettuata preliminarmente o contestualmente alla bonifica secondo la disciplina della Parte IV, titolo I, del D.lgs. 152/2006, senza necessità di programmare tale attività nel progetto operativo di bonifica (la rimozione dei rifiuti, infatti, non richiede alcuna preventiva autorizzazione da parte degli enti, né tantomeno una successiva certificazione, ma impone solo la tracciabilità del rifiuto attraverso la compilazione dei formulari e l'annotazione sui relativi registri).

L'applicazione dei rimedi e degli obblighi previsti dalle due diverse discipline, quindi, dovrebbe essere una conseguenza della procedura che si intende seguire per gestire la problematica.

Se pertanto si valutasse di gestire i rifiuti interrati (sussistendone i presupposti) nell'ambito di una procedura di bonifica, troveranno applicazione i rimedi e le responsabilità previste da questa disciplina (incluso l'onere reale).

Nel caso in cui, invece, i rifiuti fossero trattati autonomamente secondo la specifica disciplina di riferimento, questa troverebbe applicazione senza estensioni analogiche alle protezioni previste dalla normativa sulle bonifiche.

In estrema sintesi, sarebbe corretto mantenere una certa discrezionalità nel valutare il caso concreto e, quindi, a valle di tale valutazione, ricondurre il caso alla procedura amministrativa più idonea ed efficiente a gestire la problematica.

Una volta individuata tale procedura, le relative previsioni troveranno applicazione sia in termini di obblighi, che in termini di rimedi.

Non si ritiene, invece, di condividere un orientamento ambiguo volto ad escludere *tout court* l'applicazione di una disciplina più flessibile (quella sulle bonifiche) ai rifiuti interrati, con riserva tuttavia di godere di una certa flessibilità nel beneficiare dei rimedi previsti da tale normativa a favore della pubblica amministrazione.

In questo caso, infatti, il privato risulterebbe gravato due volte: nell'esecuzione di interventi spesso eccessivamente onerosi e nell'ampliamento dei rimedi giuridici di cui l'Amministrazione potrebbe avvalersi per imporre tali interventi.

---

<sup>i</sup> Si veda per un approfondimento, F. Vanetti *“La complessa identificazione del materiale di riporto. Analisi e proposte per un nuovo approccio alla tematica”*, RGA online, Febbraio 2020; F. Vanetti *“Primo 'round' di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche”*, RGA online, 2016; F. Vanetti *“Terre e rocce da scavo e riporti: i decreti "Emergenze" e "Fare" introducono ulteriori dubbi da scavo”*, RGA 3-4/2016; F. Vanetti *“Il punto su riporti, rifiuti, rimozione, messa in sicurezza ed edificabilità”*, RGA online, 2015; F. Vanetti *“Riporti, cave, rifiuti, bonifica, messa in sicurezza permanente: indicazioni giurisprudenziali che potrebbero far luce e indicare una via d'uscita da eccessivi formalismi e immobilismi”*, RGA online, 2014; F. Vanetti e A. Gussoni *“D.M. n. 161/2012: note introduttive”*, Ambiente & Sviluppo, 12/2012; F. Vanetti *“In attesa del D.M. su terre e rocce”*, Ambiente & Sviluppo, 6/2012; F. Vanetti *“Riporti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?”*, Ambiente & Sviluppo, 11/2011; F. Vanetti, *“Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?”*, RGA 6/2011.

---

<sup>ii</sup> La circolare del Ministero dell’Ambiente prot. 15786 del 10 novembre 2017, ha chiarito che gli interventi di rimozione dei riporti non conformi al test di cessione rientrano nel novero

<sup>iii</sup> Le linee guida di ISPRA prevedono che l’Analisi di rischio non possa essere applicata alle fonti di contaminazione primarie (<https://www.isprambiente.gov.it/files/temi/siti-contaminati-02marzo08.pdf>)

<sup>iv</sup> TAR Lombardia – Milano n. 332/2012.

<sup>v</sup> Regione Lombardia, con delibera n. XI/2789 del 31 gennaio 2020 ha adottato indirizzi applicativi per la messa in sicurezza permanente dei corpi rifiuti all’interno degli interventi di bonifica.

<sup>vi</sup> Adunanza Plenaria Consiglio di Stato n. 3/2021. F. Vanetti “*L’Adunanza Plenaria chiarisce gli obblighi di intervento del curatore fallimentare rispetto ad interventi di bonifica e rimozione rifiuti*”, RGA online.