

Pubblicato il 04/11/2019

N. 02302/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00214/2017 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 214 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da
LATERLITE s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Vivani e Francesca Triveri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, Corso Monforte, n. 30;

contro

PROVINCIA DI PAVIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Silvia Dabusti e Silvia Tognella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI-REGIONE CARABINIERI FORESTALE LOMBARDIA, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, Via Freguglia, n. 1;

COMUNE DI RETORBIDO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio digitale come da TEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Piazza Bertarelli, n. 1;

CORPO FORESTALE DELLO STATO-Comando Stazione di Rivanazzano Terme, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

VALDATA s.r.l. in Liquidazione, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

PAOLO VALDATA, MARCELLO CATTANEO ADORNO, CATTANEO ADORNO MARCELLO IMPRESA INDIVIDUALE, non costituiti in giudizio;

MINISTERO DELLA DIFESA-Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Comando Unità per la Tutela Forestale, Ambientale e Agroalimentare, in persona del Ministro p.t., non costituito in giudizio;

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t., non costituito in giudizio;

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DELLA LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

AGENZIA DI TUTELA DELLA SALUTE di Pavia, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

per l'annullamento

della nota della Provincia di Pavia prot. n. PG 00718642016 in data 24 novembre 2016, con la quale la Provincia, in particolare, ha diffidato "ai sensi dell'art. 29-decies punto 9, comma b) del d.lgs. 152/2006 la Società Laterlite S.p.A. a

rispettare le prescrizioni autorizzatorie di cui all'atto di autorizzazione R AIA n. 01/14, prot. pov. Le n. 38705 del 10 giugno 2016 [...] a rimuovere sulla porzione di piazzale del complesso IPPC lo strato costituito da materiale inerte (argilla espansa), posto sotto sequestro dal Corpo Forestale dello Stato comando Stazione di Rivanazzano Terme, entro il termine di n. 30 giorni dal ricevimento della presente diffida dandone tempestiva comunicazione alla scrivente amministrazione” e a “provvedere a rimuovere e a smaltire presso centri autorizzati il predetto materiale nonché ad effettuare, una volta rimosso detto materiale, le opportune analisi, secondo modalità e tempistiche concordate con Arpa Lombardia Dipartimento di Pavia e Lodi ed in contraddittorio con la stessa Agenzia atte a verificare l'eventuale contaminazione del suolo”, disponendo che “in caso di mancato adempimento la Provincia procederà ai sensi dell'art. 29 decies comma 9 c) del d. Lgs. 152/2006 e s.m.i. alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione”; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso; per quanto riguarda i motivi aggiunti:

dell'atto n. 52 del 23 gennaio 2017 della Stazione Carabinieri Forestale di Rivanazzano, comunicato alla Provincia di Pavia, con nota n. 308 Rif. 3726 del 23 gennaio 2017 del Gruppo di Pavia - Regione Carabinieri Forestale Lombardia; della nota della Provincia di Pavia prot. n. PG 0071864/2016 in data 24 novembre 2016, con la quale la Provincia, in particolare, ha diffidato “ai sensi dell'art. 29, decies punto 9, comma b) del d.lgs. n. 152 del 2006 la Società Laterlite s.p.a. a rispettare le prescrizioni autorizzatorie di cui all'atto di autorizzazione R AIA n. 01/14, prot. prov. le n. 38705 del 10 giugno 2016 [...] a rimuovere sulla porzione di piazzale del complesso IPPC lo strato costituito da materiale inerte (argilla espansa), posto sotto sequestro dal Corpo Forestale dello Stato comando Stazione di Rivanazzano Terme, entro il termine di n. 30 giorni dal ricevimento della presente diffida dandone tempestiva comunicazione alla scrivente amministrazione” e a “provvedere a rimuovere e a smaltire presso centri autorizzati il predetto materiale nonché ad effettuare, una volta rimosso detto materiale, le opportune analisi, secondo modalità e tempistiche concordate con Arpa Lombardia Dipartimento di Pavia e Lodi ed in contraddittorio con la stessa Agenzia atte a verificare l'eventuale contaminazione del suolo”, disponendo che “in caso di mancato adempimento la Provincia procederà ai sensi dell'art. 29 decies comma 9 c) del d. Lgs. 152/2006 e s.m.i. alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione”; nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Pavia, del Comune di Retorbido e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2019 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società Laterlite s.p.a., odierna ricorrente, è proprietaria di un fabbricato ad uso produttivo e di un adiacente terreno (avente superficie complessiva pari a 8.000 mq) situati nel territorio del Comune di Retorbido, Località Giarone. La società è titolare di una Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dalla Provincia di Pavia in data 10 giugno 2014 finalizzata allo svolgimento, presso il predetto stabilimento, dell'attività di produzione di prodotti ceramici mediante cottura (soprattutto argilla espansa).

Con provvedimento del 24 novembre 2016, la Provincia di Pavia – dopo aver rilevato che una porzione del suddetto terreno è stata sottoposta, in data 11 agosto 2016, a sequestro penale dal Corpo Forestale dello Stato ai sensi dell'art. 354 cod. proc. pen., in quanto era stato su di essa distribuito uno strato di materiale inerte (argilla espansa) – ha diffidato la ricorrente a rimuovere tale materiale nel termine di trenta giorni e a provvedere al suo smaltimento presso centri autorizzati, nonché (una volta proceduto alla rimozione) ad effettuare opportune analisi in contraddittorio con

ARPA Lombardia, atte a verificare l'eventuale contaminazione del suolo. Con tale atto la Provincia ha inteso sanzionare, ai sensi dell'art. 2-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nella suindicata AIA, la quale impone, fra l'altro, il divieto di deposito e abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo.

Contro questo provvedimento è diretto il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Si sono costituiti dinanzi a questo Giudice, per opporsi all'accoglimento del gravame, la Provincia di Pavia, il Comune di Retorbido ed il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Dopo aver preso visione della documentazione depositata in giudizio dalla Provincia di Pavia, la ricorrente ha proposto motivi aggiunti diretti, in particolare, contro l'atto n. 52 del 23 gennaio 2017 della Stazione Carabinieri Forestale di Rivazzano con il quale si è controdedotto ai rilievi formulati dalla ricorrente con il presente ricorso.

Nel corso del giudizio, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La Sezione, con ordinanza n. 648 del 24 maggio 2017, ha accolto l'istanza cautelare e, con successiva ordinanza n.1798 del 23 luglio 2018, ha disposto verifica.

Tenutasi la pubblica udienza in data 8 ottobre 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

Va in primo luogo esaminata l'eccezione difetto di legittimazione passiva dedotta dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali-Regione Carabinieri Forestale Lombardia il quale sostiene che i propri atti avrebbero natura di atti interinali destinati ad altre amministrazioni competenti ad avviare i procedimenti e ad assumere le decisioni finali; si tratterebbe pertanto di atti non impugnabili e non suscettibili di essere sottoposti al vaglio del giudice amministrativo.

Ritiene il Collegio che l'eccezione sia infondata in quanto, se è vero che gli interinali non sono suscettibili di autonoma impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, è anche vero che tali atti possono essere impugnati con il provvedimento finale che incide sulla posizione giuridica dell'interessato, evenienza questa che si è verificata nel caso di specie avendo la ricorrente provveduto ad impugnare, sia con il ricorso introduttivo che con i motivi aggiunti, anche l'atto finale del procedimento, e cioè il provvedimento della Provincia di Pavia adottato in data 24 novembre 2016. Si precisa peraltro che l'atto 23 gennaio 2017 della Stazione Carabinieri Forestale di Rivanazzano non è un atto del procedimento penale in quanto indirizzato alla Provincia di Pavia e non all'autorità giudiziaria.

Per le medesime ragioni va respinta l'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti sollevata dalla difesa del Comune di Retorbido della difesa della Provincia di Pavia, anch'essa fondata sulla natura interinale e non immediatamente lesiva dell'atto emesso dalla Regione Carabinieri Forestale Lombardia. Neppure ha rilievo il fatto che l'atto impugnato con motivi aggiunti sia successivo a quello principalmente impugnato con il ricorso introduttivo, e ciò in quanto con il primo vengono meglio illustrate e chiarite le ragioni che stanno alla base della decisione avversata in queste sede: non può pertanto negarsi l'interesse della ricorrente ad impugnare anche tale atto in modo da contrastare le argomentazioni in esso contenute.

Il Comune di Retorbido deduce poi l'inammissibilità dei motivi aggiunti in quanto con essi verrebbero proposte le medesime censure già contenute nel ricorso introduttivo. Anche questa eccezione non può essere accolta giacché si deve osservare – al di là di ogni altra considerazione – che i motivi aggiunti, pur proponendo in sostanza le censure già dedotte nel ricorso introduttivo, contengono nuove argomentazioni sviluppate alla luce di quelle contenute negli atti depositati in giudizio dalle amministrazioni resistenti e, principalmente, di quelle contenute nell'atto con essi specificamente impugnato.

Con altra eccezione, contenuta nella memoria del 19 aprile 2018, il Comune di Retorbido sostiene che la ricorrente avrebbe spontaneamente provveduto alla rimozione dal suolo dell'argilla espansa e che, per questa ragione, il ricorso sarebbe divenuto improcedibile.

Questa eccezione è infondata in punto di fatto in quanto, come peraltro accertato in sede di verifica, sul terreno di proprietà della ricorrente l'argilla espansa non è stata affatto rimossa. Non ha poi rilievo la circostanza che il materiale sia stato rimosso dai terreni di proprietà di terzi giacché il provvedimento del 24 novembre 2016 ordina specificamente la rimozione dell'argilla espansa rinvenuta sul terreno della ricorrente.

Ciò stabilito, ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato essendo meritevole di accoglimento la censura contenuta nel primo motivo del ricorso introduttivo e nel secondo motivo dei motivi aggiunti, avente carattere assorbente in quanto prospettante il vizio più radicale, con la quale si deduce la falsa applicazione dell'art. 183, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 152 del 2006 in quanto – contrariamente da quanto ritenuto dalle Amministrazione resistenti – nel caso concreto, non si sarebbe verificato alcun abbandono incontrollato di rifiuti. In particolare la ricorrente sostiene che l'argilla espansa non sarebbe qualificabile come rifiuto giacché essa sarebbe stata volontariamente distribuita in maniera appropriata sul suolo al fine di renderlo praticabile e calpestabile in modo da creare uno spazio di manovra per mezzi pensati.

In proposito si osserva in via preliminare che – come accennato sopra – con il provvedimento del 24 novembre 2016 la Provincia di Pavia ha ordinato la rimozione del materiale rinvenuto sul terreno di proprietà della ricorrente, sicché non rilevanti sono le argomentazioni contenute negli scritti difensivi della stessa Provincia e di Pavia e del Comune di Retorbido che rilevano l'avvenuta dispersione/diffusione dell'argilla espansa sui terreni limitrofi di proprietà di terzi.

Chiarito questo aspetto, va ora rilevato che, in base all'art. 183, comma 1, lettera a), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è rifiuto <<...qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi>>.

La giurisprudenza ha chiarito che la definizione fornita da tale norma si basa sul dato funzionale, con la conseguenza che, per stabilire se una determinata sostanza o un determinato oggetto siano da considerare rifiuto, non occorre individuarne gli elementi intrinseci che ne determinano la qualificazione, ma occorre piuttosto far riferimento appunto al dato funzionale, essendo rifiuto tutto ciò di cui il detentore si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo (cfr. Cass. Penale, Sez. III, 20 gennaio 2015, n. 29069; id, 23 aprile 2008, n. 22245).

Come anticipato, la ricorrente nega che, nel caso concreto, vi stia l'intenzione di disfarsi dell'argilla espansa giacché tale materiale sarebbe stato utilizzato secondo una funzione che gli è propria, e cioè quella di rendere praticabile e calpestabile il terreno non pavimentato.

Per stabilire se effettivamente la ricorrente abbia inteso utilizzare l'argilla espansa attribuendole una funzione che le è propria e non disfarsi di essa, il Collegio, con ordinanza n. 1798 del 23 luglio 2018, ha disposto verifica, incaricando il Preside della Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Pavia, con facoltà di delega a docente/ricercatore della stessa Facoltà.

Il verificatore ha depositato la propria relazione in data 8 maggio 2019.

La relazione chiarisce che l'argilla espansa è un materiale idoneo alla realizzazione del fondo di piazzali di manovra per automezzi anche pesanti, giacché il suo utilizzo consente la stabilizzazione dei terreni; e che, addirittura, come sostiene la ricorrente, questa è una delle sue applicazioni principali. Si legge in particolare nel documento che <<...la poliedricità del "materiale argilla espansa" non deve essere foriera di dubbi o perplessità: l'argilla espansa ha molte altre applicazioni (leggasi primariamente la realizzazione di calcestruzzi leggeri), ma certamente, grazie tra l'altro all'elevata resistenza meccanica e alle elevate proprietà drenanti, il miglioramento della capacità portante di terreni naturali (a qualunque fine, ivi compreso la realizzazione di un fondo opportuno per la manovra di mezzi anche pesanti) rientra tra le applicazioni primarie...>>.

La stessa relazione chiarisce inoltre che, nel caso concreto, il materiale è stato proprio utilizzato al fine di creare uno spazio di manovra posto che, dagli esperimenti effettuati, è emerso che il terreno naturale posto in adiacenza allo stabilimento di proprietà della ricorrente, se non fosse stata posta in opera l'argilla espansa sovrastante, non riuscirebbe a sostenere la circolazione di mezzi pesanti (si è in particolare verificato che, laddove l'argilla espansa non è stata distribuita, la circolazione di mezzi pesanti è impossibile a causa dell'affondamento delle ruote nel terreno).

In tale quadro, il Collegio non può che ritenere che, nella fattispecie in esame, la ricorrente abbia distribuito sul suolo l'argilla espansa non già al fine di disfarsene, ma per stabilizzare il terreno in modo da creare uno spazio di manovra. Si deve dunque escludere che il materiale vada qualificata alla stregua di un rifiuto.

A conclusioni contrarie non può portare la circostanza che la ricorrente abbia cessato la produzione di argilla espansa sin dall'anno 2011, e ciò in quanto dalla relazione ARPA del 22 dicembre 2014 si evince che lo stabilimento adiacente al

terreno, anche dopo la cessazione della produzione del suddetto materiale, è stato ancora utilizzato ad altri scopi (produzione di altri materiali e deposito), con la conseguenza che non può escludersi del tutto la sussistenza di una qualche utilità alla creazione di uno spazio di manovra.

Neppure a differenti conclusioni può portare la circostanza che la ricorrente non abbia richiesto né ottenuto alcun titolo edilizio o paesaggistico per la realizzazione dell'opera. Al riguardo è sufficiente osservare che la realizzazione abusiva di un intervento edilizio non può certo di per sé determinare l'attribuzione della qualificazione di rifiuto ai materiali utilizzati dal costruttore, salva ovviamente la possibilità per le autorità competenti, ove ne ricorrano i presupposti, di adottare le misure sanzionatorie previste dalla legge per la repressione dell'abuso.

Una volta esclusa la qualificazione rifiuto, si deve ritenere che la ricorrente non abbia violato le prescrizioni contenute nell'AIA del 10 giugno 2014 e che, quindi, non vi siano i presupposti per l'adozione del provvedimento sanzionatorio di cui all'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Va dunque ribadita la fondatezza delle censure in esame.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati.

Le spese, liquidate come in dispositivo, vanno poste a carico dell'Ente che ha adottato il provvedimento finale lesivo della posizione giuridica della ricorrente e, quindi, a carico della Provincia di Pavia la quale è altresì tenuta al pagamento delle spese di verifica che saranno liquidate con separato provvedimento.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna la Provincia di Pavia al rimborso delle spese di giudizio che vengono liquidate in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge se dovuti, nonché al pagamento delle spese di verifica che saranno liquidate con separato provvedimento.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Concetta Plantamura, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO