

**LA CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI INERTI DA DEMOLIZIONE INTERRATI –
poi risultati contaminati - TRAMITE MISURE DI MESSA IN SICUREZZA**

di Rosa Bertuzzi e Isacco Barbuti – Studio Legale Ambienterosa s.r.l. -

L'articolo 192 del Testo Unico Ambientale, nel vietare l'abbandono dei rifiuti, prevede quale rimedio pratico per il ripristino ambientale, l'obbligo per l'autore dell'abbandono, o per il proprietario del suolo su cui gli stessi rifiuti sono rinvenuti, di procedere alla loro rimozione. Ne consegue che con ordinanza motivata il Sindaco impone all'individuato trasgressore o proprietario l'obbligo di intervenire per la corretta gestione dei rifiuti, finalizzata alla loro rimozione per il relativo recupero o smaltimento. Ciò non toglie, tuttavia, la possibilità di attivare, almeno come ipotesi marginale, una diversa procedura di gestione dei rifiuti abbandonati che preveda la loro permanenza nel luogo in cui sono abbandonati, attraverso idonee misure di contenimento e messa in sicurezza volte a prevenire il rischio di inquinamento delle matrici ambientali. Ciò può accadere, in sostanza, quando la tipologia e il quantitativo dei rifiuti abbandonati, nonché gli interventi che si rendono necessari per la rimozione (campionamenti, caratterizzazione, raccolta, organizzazione trasporti, ecc...) sono di entità tale da costituire, da un lato, costi ingestibili sia per il proprietario del suolo o il trasgressore (che quindi non se ne assumerà gli oneri) sia per la Pubblica Amministrazione che dovrebbe intervenire per i lavori in luogo dei primi interessati. Dall'altro lato tali interventi potrebbero di fatto costituire un rischio per l'ambiente di gran lunga maggiore rispetto ai rischi che deriverebbero dalla relativa messa in sicurezza. Si pensi, ad esempio, ai rischi derivanti dall'effettuazione di grossi scavi e dalla movimentazione nel suolo di rifiuti classificati come pericolosi, ovvero ai rischi connessi alla sicurezza del personale o concernenti i lunghi viaggi per il loro conferimento in discariche autorizzate. L'ipotesi in questione si realizza, in particolare, quando alcuni materiali, la cui classificazione come 'materiali di riporto' o come 'rifiuti inerti da demolizione' può risultare difficile e incerta, vengono utilizzati per il livellamento o il riempimento del suolo per consentire la successiva costruzione di edifici (anche e soprattutto industriali). In questi casi, il ritrovamento di materie contaminate, poi definite rifiuti dalle Autorità, magari a grande distanza di tempo, tra i materiali di riporto utilizzati per il riempimento del suolo, quando

ormai in loco è già stata completata una costruzione, determinerebbe, per la rimozione di tali rifiuti, enormi costi e rischi che legittimerebbero senz'altro l'utilizzo di misure più sicure e meno gravose.

In altre parole, risulta possibile, come di seguito meglio precisato, ricorrere alle misure solitamente previste per la contaminazione e l'inquinamento dell'ambiente (bonifica o, nel nostro caso, appunto, messa in sicurezza,) secondo gli artt. 239 e ss. del T.U.A. anche qualora il rischio dell'inquinamento derivi, di fatto, da rifiuti abbandonati. Naturalmente l'applicazione di una delle due tipologie di intervento (rimozione ex art. 192, oppure messa in sicurezza), variano a seconda di come, anche con l'intervento dell'Autorità amministrativa competente, tali materiali vengono qualificati.

Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento varia, come si è detto, a seconda della qualificazione del materiale rinvenuto nel suolo come “materiale di riporto” (1.) o come “rifiuto” (2.).

1) L'art. 185, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 dispone che *“Non 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”*.

Ulteriormente, l'art. 240, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che *“Ai fini dell'applicazione del presente titolo [sulla bonifica di siti contaminati], si definiscono: a) sito: l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti”*.

Proprio in riferimento al menzionato art. 185, l'art. 3 del D.L. 2/2012 (convertito, con modificazioni, dalla L. 28/2012) è intervenuto fornendone un'interpretazione autentica, stabilendo che:

- *“Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al "suolo" contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da 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 un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterrì”;*

- “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”.

Ne deriva, dunque, che le matrici ambientali di riporto sono equiparate al suolo, con conseguente applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 ed esclusione della disciplina sui rifiuti. Laddove tali matrici non risultino conformi ai limiti del test di cessione sono qualificate come “fonti di contaminazione” e devono, alternativamente e non cumulativamente, essere: (i) rimosse; (ii) 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; (iii) rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti.

A tal riguardo, lo stesso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (“MATTM”), con la circolare n. 15786 del 10.11.2017, ha precisato l'estensione della normativa sulle bonifiche ai materiali di riporto non conformi, con conseguente applicazione di bonifica, messa in sicurezza operativa (MISO) o permanente: “La rimozione della fonte di contaminazione di cui al punto (i) avviene attraverso la bonifica... Considerato, poi, che il comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 2 del 2012 mantiene ferma la normativa delle bonifiche, è applicabile, nel caso di specie, anche la messa in sicurezza operativa [...]”.

Con riguardo alla normativa sopra richiamata, la giurisprudenza amministrativa ha precisato quanto segue:

- T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, Sent., 04-10-2018, n. 2216: “[I] riporti [...] debbono essere risalenti nel tempo, sì da costituire «un orizzonte stratigrafico specifico. Si deve, cioè, trattare di materiale che, utilizzato nel corso del tempo per la realizzazione di riempimenti, rilevati e reinterri, ha avuto modo di stratificarsi e sedimentarsi nel suolo, a profondità variabili, sino ad assestarsi e compattarsi con il terreno naturale, determinando per tale via un nuovo orizzonte stratigrafico [...] atteso che non ogni materiale rinvenuto nel sottosuolo può costituire MMR, ai sensi e per gli effetti di cui al succitato art. 3, ma solo quello ivi collocato in quanto utilizzato per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”;

- TAR Veneto, Sez. III, 28.03.2017, n. 313: *“Nel caso in esame, [...] non è applicabile [...] la disciplina prevista per le “matrici di riporto”, atteso che, ai sensi dell’art. 3 del d.l. 2/2012 [...] esse sono “costituite da 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 un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”. Di talché difetterebbe, nel caso in esame, il presupposto dell’ “eterogeneità” della miscela richiesta dalla legge. In ogni caso, lo stesso art. 3 prevede in via preferenziale, per le matrici di riporto che non siano risultate conformi ai limite del test di cessione, [...] siano 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”*.

Da quanto sopra discende dunque che i materiali di riporto, per essere tali, devono: **(i)** essere connotati da eterogeneità, essere cioè costituiti da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno; **(ii)** essere stati collocati nel suolo per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri; **(iii)** comporre un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno, cioè essersi stratificati e sedimentati nel suolo, a profondità variabili, sino ad assestarsi e compattarsi con il terreno naturale.

Laddove, poi, i materiali di riporto non siano conformi al test di cessione dovranno essere sottoposti a messa in sicurezza permanente ovvero, secondo quanto chiarito dal MATTM con la circolare n. 15786/2017, a *“messa in sicurezza operativa”*.

2) Appare ora utile analizzare le disposizioni applicabili qualora i materiali interrati non fossero qualificabili come *“matrici di riporto”* ma come rifiuti.

Ai sensi dell’art. 239, comma 2 del D.Lgs. 152/2006, *“Ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: a) all’abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto...”*. L’abbandono dei rifiuti è dunque regolato dal già menzionato art. 192 del D.Lgs. 152/2006, con conseguente obbligo di rimozione dei rifiuti (impartito con ordinanza sindacale) e *“... qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell’area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo”*.

Posto quanto sopra, a determinate condizioni è stato comunque ammesso, almeno su base locale o regionale, il confinamento dei rifiuti anziché la loro rimozione. E così:

- la Regione Veneto, con nota n. 330328 del 17.07.2012, ha espressamente consentito il confinamento dei rifiuti nell'ambito della messa in sicurezza di un sito contaminato, stabilendo che *“La valutazione di procedere alla messa in sicurezza permanente di un sito contaminato, mediante confinamento dei rifiuti ivi rinvenuti, deve essere fatta caso per caso, analizzando attentamente tutte le numerose variabili in gioco e tenendo conto che l'intervento da adottare deve risultare correttamente proporzionale al rischio ambientale residuo”*. [...] ***qualora i volumi dei rifiuti depositati siano particolarmente cospicui, l'eventuale intervento di rimozione, oltre ad essere con ogni probabilità difficile da sostenere, potrebbe comportare impatti ambientali addirittura peggiorativi, rispetto all'intervento di messa in sicurezza in sito.** Si tenga conto infine che, in caso di inadempienze da parte del responsabile dell'abbandono, o del proprietario e di eventuali titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area non colpevoli dell'abbandono, è il Comune competente per territorio che deve procedere all'esecuzione dell'intervento in danno dei soggetti obbligati, con gravi e pesanti ripercussioni sulla gestione delle risorse finanziarie dell'Amministrazione pubblica, anche nel caso in cui il Comune riesca ad ottenere il recupero delle somme anticipate”;*

Si consideri, peraltro, che siffatta soluzione (confinamento dei rifiuti *in situ*) non si rinviene solo in testi propri all'ambito regionale veneto. Così, il *“Piano regionale di bonifica dei siti contaminati”* adottato dalla Regione Friuli Venezia Giulia con Delibera n. 244 del 21.02.2020, riconosce che *“La norma ambientale deve sovrintendere ad indirizzi articolati ed a volte non sempre concordanti, in particolare nel caso degli interventi di bonifica, i quali devono essere attuati sia in termini tecnici / tecnologici di efficacia sia devono essere anche economicamente sostenibili. In alcuni contesti un elemento fondamentale da considerare è inoltre il tempo di attuazione degli interventi che incide in modo prevalente sulle modalità progettuali”*. Prevede inoltre che *“In alcune specifiche situazioni, derivanti da particolari criticità dei contaminati e/o **rifiuti presenti**, ed in presenza di considerevoli volumi su cui intervenire, è da valutare l'opportunità di incidere con interventi diretti senza il trattamento della matrice ambientale utilizzando: il **confinamento**”*. [...] *“La **tecnica di confinamento** della contaminazione e/o **dei rifiuti presenti in un sito** permette tempi rapidi di attuazione ed efficacia. Ad esempio attraverso l'impermeabilizzazione superficiale (capping) [...]. Il confinamento può essere altresì attuato anche in verticale attraverso l'esecuzione di diaframmi atti a separare/confinare lateralmente il sito delle matrici ambientali suolo/sottosuolo e/o acque sotterranee. L'esecuzione di tali attività non prevede alcun intervento sulla sorgente contaminate*

pertanto il termine bonifica è da ritenersi generico, nel contesto specifico del procedimento questi interventi sono definiti messa in sicurezza.

La soluzione esaminata, del resto, discende dagli stessi principi sottesi alla normativa ambientale in tema di rifiuti e riparazione del danno ambientale. Difatti:

- l'art. 178 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che “*La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, [...] A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali”;*

Ebbene, da quanto sopra discende chiaramente che, nell'ambito del procedimento di bonifica o messa in sicurezza (operativa o permanente), il confinamento *in situ* dei rifiuti interrati sia una pratica ammissibile, al ricorrere di determinate condizioni: anzitutto, evidentemente, l'efficacia delle misure di confinamento nell'evitare contaminazioni delle matrici ambientali e nel garantire la sicurezza dei lavoratori, ma anche gli effetti collaterali ambientali connessi ad un eventuale intervento di rimozione e il costo di quest'ultimo intervento, nel rispetto dei principi di proporzionalità nonché di sostenibilità e fattibilità tecnica-economica, pure tenuto conto che spetta al Comune (in via residuale) porre in essere interventi di rimozione non attuati.