

**TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA 8 APRILE 2019 N. 326: abbandono di rifiuti in assenza di contaminazione, come definita dall'art. 240 comma 1 lett.e) del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Inapplicabilità della disciplina sulle bonifiche (art. 239 comma 2) - Disciplina delle terre e rocce da scavo. Qualificazione come sottoprodotti in luogo dei rifiuti. Applicabilità dell'art. 183 comma 1 lett. qq) del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152**

*«In assenza di contaminazione del sito (nei termini definiti dall'articolo 240, comma 1, lett. e) del TUA) non sono applicabili le procedure di cui agli articoli 242 e ss. del TUA e quindi non è ammessa la messa in sicurezza permanente, configurandosi diversamente un'ipotesi di abbandono di rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione e destinazione degli stessi agli impianti autorizzati al trattamento.»*

*« Occorre evidenziare che il legislatore ha espressamente escluso all'articolo 239, comma 2, dello stesso d.lgs. 152/2006, la possibilità di applicazione della normativa sulla bonifica dei siti contaminati all'abbandono di rifiuti, anche al fine di escludere una "sanatoria" tramite messa in sicurezza delle discariche abusive realizzate successivamente all'entrata in vigore della normativa sulla gestione dei rifiuti».*

*Il rinvio a possibili titoli autorizzativi per parte del materiale predetto, come precisato dall'amministrazione comunale, è stato introdotto su indicazione della parte ricorrente, ma alla luce dell'ampio periodo trascorso e della mancata produzione non solo da parte degli enti coinvolti, ma da parte della stessa \*\*\*\*, detti titoli devono ritenersi insussistenti, con conseguente obbligo di rimozione di tutto il materiale. »*

*«Priva di pregia risulta -infine- la censura relativa alla mancata applicazione del DPR 120/2017, atteso che la qualificazione dei materiali di riporto (terre e rocce da scavo) come sottoprodotti anziché come rifiuti presuppone che questi non superino il 20% e siano conformi al test di cessione. L'art. 183, comma 1, lettera qq), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prescrive infatti che le terre e rocce da scavo, per essere qualificate sottoprodotti, devono soddisfare "i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)", circostanza che non si verifica, stante i risultati dei test di cessione. »*

*«Nel caso di specie il ricorrente non ha proceduto alla caratterizzazione del sito, né - conseguentemente - ad un'analisi di rischio sito specifica, diretta a stabilire le modalità più idonee per il ripristino ambientale. È stata accertata la presenza nell'area di materiale codificato come rifiuto e, sulla base delle analisi condotte e della situazione alla data attuale, il sito non è da ritenersi contaminato, di talché si impone la rimozione dei rifiuti prevista dall'art. 192 del TUA.»*

*«Di tale situazione dà legittimamente conto la determinazione conclusiva della conferenza di servizi avversata con l'ultimo ricorso, che ha sancito l'inammissibilità della proposta messa in sicurezza, confermando la necessaria rimozione del materiale in questione. »*

---

N. 00326/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00225/2017 REG.RIC.  
N. 00345/2018 REG.RIC.  
N. 00298/2017 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 staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 225 del 2017, proposto da \*\*\*\* S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati \*\*\*\*;

***contro***

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (A.R.P.A.) - Lombardia, A.R.P.A. Lombardia-Dipartimento Provinciale di Brescia e Mantova, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Comune di Bagnolo Mella, non costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

***(ad opponendum)***

\*\*\*\* in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati \*\*\*, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 298 del 2017, proposto da \*\*\*\* S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati \*\*\*\*;

***contro***

---

Comune di Bagnolo Mella, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato \*\*\*\*;

***nei confronti***

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (A.R.P.A.) - Lombardia, A.R.P.A. Lombardia-Dipartimento Provinciale di Brescia e Mantova, non costituiti in giudizio;

***e con l'intervento di***

(ad opponendum)

\*\*\*\* in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati

\*\*\*

sul ricorso numero di registro generale 345 del 2018, proposto da \*\*\*\* S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,;

***contro***

Comune di Bagnolo Mella, in persona del legale rappresentante pro tempore,;

***nei confronti***

A.R.P.A. Lombardia, A.R.P.A. Lombardia - Dipartimento di Brescia, Agenzia di Tutela della Salute di Brescia, Provincia di Brescia, non costituiti in giudizio;

\*\*\*\* in persona del legale rappresentante pro tempore,;

***per l'annullamento***

*quanto al ricorso n. 225 del 2017:*

- della relazione finale "dicembre 2016" della verifica ispettiva straordinaria presso lo stabilimento \*\*\*\* effettuata da A.R.P.A. Lombardia – Dipartimento di Brescia, trasmessa con PEC di data 19.12.2016;

---

- della Integrazione alla Relazione Finale della verifica ispettiva straordinaria sullo stabilimento \*\*\*\* s.p.a. redatta da A.R.P.A. Lombardia – Dipartimenti di Brescia e Mantova in data 21.12.2016;

unitamente a tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali;

*quanto al ricorso n. 298 del 2017:*

(a) per quanto riguarda il ricorso principale:

- dell'ordinanza del sindaco di Bagnolo Mella n. 7 del 23.2.2017, con la quale è stato ingiunto alla ricorrente di gestire i materiali inquinanti individuati dall'ARPA nei terrapieni campionati e sono state indicate quali modalità di gestione, alternativamente, l'avvio a smaltimento o recupero, oppure la messa in sicurezza permanente;

(b) per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da \*\*\*\* S.r.l.:

- della medesima ordinanza del sindaco di Bagnolo Mella n. 7 del 23.2.2017, nella sola parte in cui prevede la possibilità di messa in sicurezza permanente in alternativa alla rimozione del materiale;

*quanto al ricorso n. 345 del 2018:*

- della determinazione n. 9 del 31.1.2018, adottata dal Responsabile del settore tecnico del Comune di Bagnolo Mella di conclusione dell'iter della conferenza di servizi decisoria di valutazione del piano di messa in sicurezza proposto da \*\*\*\* s.p.a.;

- della nota di invio della medesima data e della documentazione allegata alla determinazione n. 9/2018 e, segnatamente, del verbale della Conferenza di servizi di data 10.1.2018, dei pareri allegati espressi da A.R.P.A. con nota di data 2.11.2017 prot. n. 18891 e da ATS Brescia con nota prot. n. 499 di data 9.1.2018, unitamente a tutti gli atti istruttori, relazioni e pareri preordinati e connessi ed allegati nonché degli accertamenti ARPA espressi in sede di verifica ispettiva ordinaria in \*\*\*\*.

---

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di \*\*\*\* S.r.l. e del Comune di Bagnolo Mella;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2019 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Espone \*\*\*\* s.p.a., che ha presentato i tre ricorsi in epigrafe, di essere titolare di un'acciaieria che produce lingotti e barre forgiate in acciaio inossidabile e leghe speciali nello stabilimento sito nel comune di Bagnolo Mella (BS). L'impianto industriale, insediato dai primi anni '60, otteneva l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) il 30 ottobre 2007, successivamente più volte aggiornata e da ultimo rinnovata nell'ottobre 2018. Quindi, in forza di permesso di costruire del 12.5.2008, la società incrementava gli spazi produttivi.

2. A seguito di sopralluogo condotto in data 12.6.2013, con ordinanza 113 del 16.12.2014 il Comune, rilevata la presenza nella parte sud-est dello stabilimento di un terrapieno abusivo della superficie di circa 4.500 mq e dell'altezza di 1,5 mq, con soprastante pavimentazione in calcestruzzo, ne ordinava la demolizione entro 90 giorni, ai sensi dell'articolo 31 TUE.

2.1. L'ordinanza veniva impugnata avanti a questo Tribunale, che con sentenza della prima sezione, n. 551 del 19 aprile 2016, accoglieva parzialmente il ricorso, riconoscendo la sanabilità sotto il profilo urbanistico dell'intervento edilizio, a condizione che fosse esclusa la presenza nel terrapieno di rifiuti o inquinanti e ponendo detta verifica a carico di \*\*\*\*.

---

2.2. La decisione veniva appellata dalla controinteressata \*\*\*\* S.r.l.; il giudizio, nell'ambito del quale \*\*\*\* s.p.a. presentava ricorso incidentale, pende attualmente avanti al Consiglio di Stato.

3. In ottemperanza a quanto previsto dalla pronuncia di primo grado, \*\*\*\* presentava istanza di accertamento di conformità ex art. 36 TUE ai fini della sanatoria urbanistica dell'abuso; il responsabile dell'istruttoria esprimeva parere sospensivo; il procedimento allo stato non risulta concluso.

4. Parimenti, al fine di verificare l'eventuale sussistenza delle situazioni ostative alla sanatoria richiamate dal giudice amministrativo, su richiesta del comune di data 23.6.2016 A.R.P.A. effettuava una verifica straordinaria presso lo stabilimento della ricorrente e sull'area pavimentata oggetto dell'ordinanza annullata, al fine di escludere la presenza di rifiuti o inquinanti.

4.1. La visita ispettiva si concentrava in particolare sulla matrice suolo, con l'obiettivo di verificare la tipologia e la natura dei riporti utilizzati per realizzare il terrapieno e l'eventuale contaminazione del suolo sottostante. Venivano a tal fine effettuati 9 sondaggi, mentre non era possibile estendere l'ispezione alla matrice acque sotterranee, non essendo presenti piezometri disponibili a monte e a valle dell'area di interesse.

4.2. Tutti i campioni risultavano inferiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui alla colonna B della tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, ma in alcuni casi i valori si posizionavano tra la colonna A e la colonna B. Peraltro dei sette campioni prelevati nell'area a sud-est, sottoposti al test di cessione ai sensi del DM 5 febbraio 1998, sei presentavano risultati superiori ai valori limite della tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. 152/2006 (TUA), o ai valori limite dell'Allegato 3 al citato decreto ministeriale. ARPA rilevava che i materiali campionati risultavano formati da scorie di vario colore frammiste a demolizioni, laterizi, locali livelli di

---

materiale biancastro in percentuale superiore al 20% e pertanto non assimilabili a terreno naturale e nei quali veniva accertata la presenza di inquinanti.

4.3. Conseguentemente la relazione conclusiva dell'ispezione così sintetizzava l'esito della verifica:

*"- nei materiali di cui sono costituiti i terrapieni è stata accertata la presenza di inquinanti che potrebbero essere ceduti alle matrici naturali sottostanti nei sondaggi S1, S2, S3, S4, S6 e S7;*

*- Gli stessi non rispettano la normativa vigente ai tempi della loro messa a dimora e pertanto devono essere considerati "fonti di contaminazione e come tali devono essere gestite" o tramite avio a smaltimento o tramite rimozione e avvio a recupero, ovvero tramite messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili;*

*- nei punti indagati non è stato riscontrato il supero delle CSC nel terreno sottostante i riporti per la destinazione d'uso industriale. Rimane da chiarire l'effettiva destinazione d'uso delle aree ricadenti all'interno delle fasce di rispetto del Vaso Moloncello;*

*- alla luce della specificità degli inquinanti rinvenuti e della loro solubilità (ad es. CR VI) è opportuno realizzare un'adeguata rete di monitoraggio delle acque sotterranee al fine di verificare la potenziale contaminazione della falda. (...)"*

5. La relazione finale della verifica ispettiva straordinaria del 2 dicembre 2016, trasmessa con PEC del 19.12.2016, veniva integrata e confermata con la determina di data 21.12.2016 a seguito dell'istanza di riesame presentata dalla ricorrente. A.R.P.A. ribadiva le conclusioni in merito ai materiali utilizzati, *"da considerarsi rifiuti ai sensi della normativa vigente al momento della realizzazione delle opere e di quella attuale"*.

6. La relazione e l'atto integrativo venivano impugnati da \*\*\*\* s.p.a. con ricorso NRG 225 del 2017, con cui venivano sollevate in sintesi le seguenti censure:

---

- difetto di istruttoria e motivazione nonché violazione del principio di contraddittorio, in relazione alla mancata valutazione, da parte di ARPA, del contributo e delle considerazioni formulate dall'esponente nel corso dell'ispezione;
- incompetenza del Gruppo Ispettivo alla sottoscrizione dell'esito delle verifiche, diversamente rimessa al direttore del Dipartimento in cui l'ARPA è incardinata;
- genericità e scarsa chiarezza della relazione conclusiva, formulazione in termini ipotetici, inesatta applicazione delle metodiche di campionamento. ARPA non avrebbe eseguito un campionamento rappresentativo, sottoponendo ad esame le sole frazioni del terrapieno *ictu oculi* disomogenee rispetto al restante terreno; conseguentemente l'attività di ispezione sarebbe viziata per palese travisamento dei fatti, difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti.

La società ricorrente ribadiva che per la formazione del terrapieno non erano state utilizzate scorie di acciaieria né altri rifiuti decadenti dal ciclo di lavorazione aziendale, bensì materiali prodotti da demolizioni edili e materiali da scavo provenienti dal medesimo sito industriale e che dette operazioni erano state condotte in conformità alla normativa vigente, nel rispetto degli obblighi di comunicazione e in conformità alle autorizzazioni dei competenti enti.

6.1. Le amministrazioni intimare non si costituivano in giudizio.

6.2. Ancorché non destinataria della notifica del ricorso, si costituiva in giudizio con intervento *ad opponendum* \*\*\*\* proprietaria dal 2012 di un'area confinante con quella in questione, che rivendicava la sua qualità di controinteressata, allegando la sussistenza di un interesse diretto alla reiezione del gravame non solo in ragione del rapporto di *vicinitas*, e quindi del pregiudizio derivante ai suoi terreni (per i quali era peraltro in corso un'onerosa attività di bonifica), ma anche perché il terrapieno abusivo era stato realizzato in assenza di

---



titolo edilizio e in violazione delle distanze minime dal confine, per il cui rispetto detta società aveva azionato autonomo giudizio civile, attualmente pendente.

\*\*\*\* eccepiva in via preliminare l'irricevibilità del gravame in ragione della mancata notifica, nonché la sua inammissibilità per carenza di interesse ad agire, attesa la non diretta lesività degli atti gravati. Nel merito ne deduceva l'infondatezza, evidenziando che nel terreno della ricorrente era stata rilevata da ARPA la presenza di Cromo esavalente in quantità fino a 50 volte superiore ai limiti, oltre che di bario.

7. In data 23 febbraio 2017 il sindaco di Bagnolo Mella adottava l'ordinanza n. 7, con cui ingiungeva ad \*\*\*\* s.p.a. di gestire i materiali inquinanti costituenti i terrapieni campionati dall'ARPA e oggetto della relazione di indagine, *“tramite avvio a smaltimento, o tramite rimozione e avvio a recupero, ovvero tramite messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili”*. A tal fine imponeva all'odierna ricorrente di presentare entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza un piano di rimozione rifiuti o di avvio a recupero o un piano di messa in sicurezza permanente, con l'obbligo di avviare i lavori entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento e concluderli entro 180 giorni dall'avvio.

8. Detta ordinanza veniva impugnata con ricorso NRG 298/2017. Deduceva la società ricorrente i seguenti motivi di illegittimità:

- Violazione del diritto di partecipazione, derivante dalla mancanza di corrispondenza tra il provvedimento avverso e la comunicazione di avvio del procedimento, asseritamente riferita solo all'esito delle verifiche eseguite sul corpo idrico superficiale denominato “Moloncello” che attraversa lo stabilimento produttivo di \*\*\*\* s.p.a., e non alla verifica ispettiva di ARPA del dicembre 2016;

- carenza di motivazione e istruttoria lacunosa, nonché insussistenza dei presupposti sia per l'applicazione dell'articolo 192 del d.lgs. 152/2006, in materia di abbandono di rifiuti, per

---

mancanza di dolo o colpa imputabili alla società, sia di un'ipotesi di inquinamento, atteso che tutti i campioni di terreno analizzati da ARPA erano risultati conformi alle concentrazioni di soglia dei contaminanti previste dalla colonna B della tabella 1 dell'allegato 5 titolo V parte IV d.lgs. 152/06;

- illegittimità in via derivata da quella della Relazione finale della visita ispettiva di ARPA del dicembre 2016, gravata con il precedente ricorso.

8.1. Si costituivano in giudizio l'intimato Comune, nonché \*\*\*\* con intervento *ad opponendum*; entrambi invocavano la reiezione del ricorso perché infondato. La controinteressata in data 13 aprile 2017 depositava inoltre ricorso incidentale, censurando l'ordinanza impugnata sotto il profilo della previsione, quale alternativa alla rimozione del terrapieno confinante con la sua proprietà, della possibilità di una "*messa in sicurezza permanente con le migliori tecniche disponibili*". Detta prescrizione, pur legittima sotto il profilo ambientale, non teneva a suo parere in considerazione il carattere abusivo dell'intervento sotto il profilo urbanistico, atteso che sull'istanza di sanatoria doveva ritenersi formato il silenzio rigetto, con conseguendone consolidamento dell'obbligo di rimozione del terrapieno. Tale rimessa in pristino si imponeva anche per essere l'area vincolata sotto il profilo paesaggistico in ragione della presenza del Vaso Molone, e del correlato divieto di aumento dei volumi esistenti nella fascia di rispetto di 150 mt ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c) d.lgs. 42/2004.

8.2. La parte ricorrente eccepiva l'inammissibilità dell'intervento di \*\*\*\* nel ricorso NRG 298/2017, come già rilevato nel precedente gravame, ritenendo insussistente un suo interesse giuridicamente qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato.

9. Questo Tribunale si pronunciava in sede cautelare con due ordinanze propulsive.

9.1. Con ordinanza 211 del 2.5.2017, il Collegio - sulla base delle risultanze delle verifiche di ARPA e della perizia elaborata dal CTU nel parallelo giudizio civile - rilevava la sussistenza

---

dell'elemento soggettivo sia con riferimento all'ipotesi di abbandono di rifiuti sia a quella di inquinamento, avendo la società esponente assunto la proprietà dell'area prima della realizzazione del terrapieno ed essendo l'unico soggetto interessato ad eseguire i lavori di riporto strumentali all'attività produttiva, risultando conseguentemente corretta la sua individuazione quale destinatario dell'ordinanza. Veniva evidenziata -invece- la necessità di verificare la sussistenza dell'elemento oggettivo al fine di appurare, in particolare, la ricorrenza di un'ipotesi di abbandono (occultamento) dei rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione, oppure di un più grave caso di inquinamento, con conseguente obbligo di messa in sicurezza. Nell'ipotesi di inquinamento della falda, l'unica opzione sarebbe stata la bonifica del sito previa caratterizzazione. Al fine di definire gli esatti contorni della fattispecie, veniva quindi disposta istruttoria a carico di ARPA, alla quale veniva chiesto un nuovo sopralluogo ed una descrizione accurata dei rifiuti presenti nel sito, attraverso nuovi punti di indagine e con il prelievo di altri campioni, anche a maggiore profondità. Nelle more veniva sospesa l'esecuzione dell'ordinanza impugnata.

9.2. ARPA chiedeva una proroga del termine, ipotizzando un piano di indagine che implicava la suddivisione dell'area in questione in 25 settori ed il prelievo di circa 50 campioni, evidenziando peraltro l'indisponibilità - presso l'amministrazione - dei mezzi necessari per le indagini geognostiche, che venivano demandate quindi alla parte ricorrente. Quest'ultima evidenziava l'eccessiva analiticità ed onerosità del piano di indagine indicato da ARPA e nella Camera di consiglio del 7 giugno 2017 accoglieva la proposta dall'amministrazione comunale, che si era dichiarata disponibile a recepire una proposta di messa in sicurezza dell'area.

9.3. L'ordinanza 354 del 26.7.2017 demandava ad ARPA l'effettuazione di un'altra campagna di monitoraggio delle acque sotterranee e delle acque del Vaso Moloncello, estesa anche agli inquinanti indicati dal consulente della controinteressata. Prendeva quindi atto della

---

possibilità accordata alla ricorrente, nelle more dell'espletamento dei nuovi campionamenti, di presentare un piano di messa in sicurezza dell'area, dettagliando le soluzioni da attuare per evitare la dispersione degli inquinanti. Avendo tale circostanza determinato il venir meno delle esigenze cautelari in relazione all'esecuzione del provvedimento impugnato, alla camera di consiglio dell'8 novembre 2017 la causa veniva cancellata dal ruolo.

9.4. Il 13.9.2017 la ricorrente trasmetteva al comune uno schema di piano di messa in sicurezza "operativa", che prevedeva unicamente l'impermeabilizzazione dell'area, attraverso la realizzazione di una nuova pavimentazione del terrapieno attraverso uno strato in calcestruzzo additivato, da collocare sopra la pavimentazione già esistente, nonché la sistemazione della rete di raccolta delle acque esistenti.

9.5. La controinteressata denunciava l'inadeguatezza del piano presentato, che non prevedeva la rimozione di rifiuti, ponendosi quindi in contrasto con l'ordinanza n. 7/2017 quanto meno nei punti in cui i test di cessione avevano superato i valori limite, né ipotizzava alcun tipo di intervento finalizzato ad isolare i rifiuti dalla falda. L'unico obiettivo garantito con l'intervento proposto era quindi quello di evitare l'infiltrazione delle acque meteorologiche, ignorando completamente la presenza di acque di falda.

9.6. Il 28.9.2017 ARPA depositava i risultati della campagna di monitoraggio delle acque sotterranee e delle acque del Vaso Moloncello disposta con ordinanza n. 354/2017, realizzata attraverso l'utilizzo di sei piezometri ed il campionamento delle acque superficiali a monte e a valle rispetto ai terrapieni oggetto del ricorso. Dette verifiche evidenziavano che le acque sotterranee non avevano, al momento, evidenziato criticità ambientali riconducibili ai rifiuti e non vi erano pertanto contaminazioni. ARPA precisava peraltro, alla luce dei test di cessione condotti sui rifiuti costituenti i terrapieni e della litologia sottostante, l'impossibilità di escludere *"che in condizioni idrogeologiche che portino a diretto contatto la falda con i rifiuti vi*

---

*sia un rilascio di inquinanti nelle acque sotterranee, anche alla luce del fatto che i rifiuti non risultano fisicamente separati dai terreni contenenti le acque sotterranee”.*

10. Veniva quindi indetta la conferenza di servizi istruttoria in forma semplificata e in modalità asincrona per l'esame della proposta di messa in sicurezza dei piazzali presentata da \*\*\*\*.

10.1. Con nota del 30.10.2017 ARPA evidenziava l'improcedibilità amministrativa della proposta, sottolineando che il piano di messa in sicurezza dei materiali non conformi era stato impropriamente elaborato in attuazione dell'articolo 242 del d.lgs. 152/2006 recante le procedure tecnico-amministrative per la bonifica ed il ripristino dei siti contaminati, pur ricorrendo -nella specie- un'ipotesi di abbandono dei rifiuti. Anche A.T.S. Brescia comunicava l'impossibilità di esprimere il parere di competenza sulla proposta di messa in sicurezza preventiva/temporanea dei rifiuti presenti nell'area, convenendo sulla sussistenza di una situazione di vulnerabilità dello scenario, in relazione alla possibile interazione delle acque di falda con il corpo rifiuti.

10.2. Il 10 gennaio 2018 si teneva quindi la Conferenza di Servizi decisoria, all'esito della quale, il successivo 31 gennaio, veniva adottata la determinazione finale del responsabile del Comune. Preso atto delle valutazioni degli enti preposti alla tutela igienico-sanitaria-ambientale, concludeva il Comune che la fattispecie non era qualificabile secondo il procedimento di cui all'art. 240 e ss. TUA e quindi non era percorribile l'ipotesi di una messa in sicurezza permanente del sito; i rifiuti avrebbero dovuto pertanto essere rimossi e destinati ad impianti autorizzati al trattamento. Precisava, inoltre, che in assenza di pregressi titoli autorizzatori legittimanti il mantenimento di parte dei rifiuti rinvenuti, l'ordinanza doveva essere intesa come riferita a tutto il materiale accertato.

---

11. Nelle proprie memorie difensive il Comune evidenziava che sulla base dell'istruttoria successiva all'ordinanza propulsiva del TAR l'ordinanza sindacale impugnata con il secondo ricorso doveva considerarsi legittima, ad esclusione della possibilità, ivi prevista in alternativa alla rimozione, della messa in sicurezza del sito.

11.1. La società ricorrente rilevava invece che, ove l'alternativa prevista nell'ordinanza fosse risultata non percorribile alla luce delle risultanze dell'istruttoria successivamente condotta, l'ordinanza avversata doveva considerarsi illegittima perché fondata su erronei presupposti, salvi i poteri di riedizione del potere amministrativo in termini conformi alle indicazioni ARPA, ma senza la possibilità di considerare *de plano* superata una parte dispositiva del provvedimento. Inoltre chiedeva al collegio la verifica di un'eventuale improcedibilità del ricorso alla luce dell'adempimento dell'obbligo di presentazione della proposta di messa in sicurezza previsto nell'ordinanza.

11.2. La controinteressata eccepiva -infine- l'intervenuta perenzione del ricorso NRG 298/2017, avendo il Tribunale disposto nella Camera di consiglio dell'8.11.2017 la cancellazione dal ruolo del giudizio con riserva di nuova fissazione dell'udienza e non avendo nessuna parte proposto la necessaria istanza.

12. \*\*\*\* s.p.a., con ricorso NRG 345/2018, impugnava le determinazioni conclusive della Conferenza di servizi, censurandole per i seguenti motivi:

- carenza di istruttoria e difetto di motivazione, oltre che assenza di autonomo approfondimento sulla vicenda e in particolare sull'ammissibilità della messa in sicurezza dell'area in questione;
  - contraddittorietà tra la previsione di un obbligo indifferenziato di rimozione dei rifiuti e la contestuale richiesta ad ARPA e ATS di verifica dell'esistenza di eventuali titoli al loro conferimento *in loco*;
-

- carenza di motivazione sul contributo partecipativo formulato dalla società in sede di Conferenza di servizi;
- carenza di verifica sulla normativa *medio tempore* intervenuta in materia e in particolare sulla nuova regolamentazione della gestione delle terre e rocce da scavo recata dal D.P.R. 13 giugno 2017, n 120;
- illegittimità in via derivata da quella della relazione di ARPA.

Nel merito contestava nuovamente la ricorrenza del presupposto alla base degli atti avversati, ovvero la presenza di rifiuti.

13. Si costituivano in giudizio il Comune di Bagnolo Mella e la società controinteressata.

14. In vista dell'udienza per la trattazione del merito le parti depositavano memorie e repliche.

14.1. \*\*\*\* chiedeva un differimento della trattazione dei ricorsi, in relazione alla imminente udienza sulla parallela vertenza civile, fissata per il 30.5.2019. Alla richiesta si opponeva la controinteressata, che rilevava il carattere meramente dilatorio di detta istanza.

15. All'udienza pubblica del 27 marzo 2019 la causa veniva trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

1. In via preliminare il collegio, esaminata la richiesta di rinvio formulata dalla parte ricorrente, ritiene di non accoglierla, attesa l'autonomia del presente giudizio rispetto al contenzioso azionato in sede civile e delle diverse valutazioni giuridiche demandate ai due giudizi. Ciò anche in considerazione degli interessi pubblici di carattere ambientale interessati unicamente dalla presente controversia. Il ricorso viene quindi trattenuto per la decisione.

2. Tanto premesso, ai sensi dell'articolo 70 c.p.a. va disposta la riunione dei tre ricorsi indicati in epigrafe, in considerazione della loro evidente connessione soggettiva e oggettiva.

---

3. Con riferimento al ricorso NRG 225/2017 non richiedono specifico scrutinio l'eccezione di irricevibilità per mancata notifica al controinteressato (il ricorso è stato notificato ad ARPA e al Comune) sollevata da \*\*\*\* S.r.l. così come quella, speculare, di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* proposto da detta società, sollevata invece dalla parte ricorrente.

Gli atti gravati -infatti- hanno carattere istruttorio e non hanno contenuto provvedimento né sono in sé idonei a recare pregiudizio alle posizioni giuridiche dell'interessato o, a maggior ragione, a quelle dei soggetti terzi.

3.1. Ne consegue l'impossibilità di individuare un interesse concreto, diretto ed attuale alla loro impugnazione. Gli atti endoprocedimentali -infatti- *“non sono impugnabili autonomamente se non quando producano una immediata lesività che va accertata con riferimento al concreto ed attuale pregiudizio che l'atto arreca all'interesse sostanziale dedotto in giudizio e non già con riguardo alla possibile futura incidenza dell'atto sulla sfera giuridica del ricorrente.”* (T.A.R. Lombardia, Milano Sez. I, 19.04.2007, n. 1913).

3.2. Il ricorso NRG 225/2017 è pertanto inammissibile.

4. Con riferimento al ricorso NRG 298/2017 vanno respinte l'eccezione di perenzione, sollevata da \*\*\*\* e quelle di inammissibilità dell'atto di intervento e di sopravvenuta improcedibilità per presentazione del piano di messa in sicurezza previsto nell'ordinanza gravata, sollevate dalla parte ricorrente.

4.1. Sotto il primo profilo va rilevato infatti che, nel caso di specie, nella camera di consiglio del 8 novembre 2017 è stata disposta la mera cancellazione della causa dal ruolo cautelare, disposta alla luce dell'accordo intervenuto tra la ricorrente e il comune in relazione alla predisposizione del piano di messa in sicurezza dell'area e del conseguente venir meno delle ragioni di urgenza azionate con l'incidente cautelare.

---



4.2. Parimenti deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità dell'intervento di \*\*\*\* sollevata dalla parte ricorrente, atteso che detta società è qualificabile come soggetto controinteressato, avente specifico interesse alla rimozione dei rifiuti a confine della sua proprietà; il suo interesse è peraltro già stato riconosciuto dalla richiamata sentenza 551/2016, ove si precisa che *“È evidente infatti il carattere alternativo delle posizioni delle parti private anche sul piano amministrativo. L'eventuale accoglimento del ricorso implicherebbe (nei limiti conformativi della pronuncia) un consolidamento della posizione della ricorrente e un corrispondente sacrificio delle aspettative della controinteressata, la quale ha dunque interesse a sostenere il provvedimento impugnato, per non limitare le proprie difese al solo ambito civilistico”*.

4.3. Per quanto concerne l'ipotizzata improcedibilità del ricorso avverso l'ordinanza 7/2017 per intervenuto adempimento, sostenuta dal ricorrente, va evidenziato come detto rilievo si riveli del tutto privo di fondamento alla luce della presentazione, da parte di \*\*\*\*, di un mero piano di messa in sicurezza operativa, consistente nella ulteriore copertura del terrapieno e della relativa pavimentazione, senza alcuna garanzia di effettiva messa in sicurezza definitiva dell'area e di isolamento delle fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti, atto a scongiurare il rischio di inquinamento della sottostante falda, evidenziato dalle indagini di A.R.P.A.

5. Tanto premesso il ricorso nel merito è infondato.

5.1. Privo di pregio è il primo motivo, concernente l'asserita discrepanza tra la comunicazione di avvio del procedimento e il contenuto del provvedimento adottato. La comunicazione di avvio del procedimento faceva infatti espresso riferimento alla necessità di *“accertare nei confronti della Società \*\*\*\* S.p.a., in qualità di proprietaria e utilizzatrice dell'area interessata al fine di verificare la natura dei presunti materiali di riporto/rifiuti, l'estensione dell'area*

---

*interessata e il rispetto delle CSC per le matrici naturali sottostanti, ai sensi del d.lgs. 152/2006 e s.m.i.*". Inoltre la ricorrente è stata attivamente coinvolta nel procedimento, formulando osservazioni e prendendo parte, attraverso propri rappresentanti, ad ogni visita ispettiva di A.R.P.A. Non è pertanto configurabile alcuna lesione del suo diritto di partecipazione.

5.2. Parimenti infondata risulta la censura secondo cui nel caso di specie non sarebbe configurabile né un'ipotesi di abbandono di rifiuti né di inquinamento, atteso che sulla scorta delle verifiche tecniche effettuate sul sito da ARPA e dei successivi approfondimenti condotti anche sulla scorta delle ordinanze propulsive adottate, non può essere ancora oggetto di contestazione la presenza di rifiuti nel terrapieno in questione e la loro potenzialità inquinante, circostanza che ne impone *ex lege* la rimozione a carico del proprietario e utilizzatore dell'area. Sulla sussistenza dell'elemento soggettivo, che costituisce presupposto per l'obbligo di rimozione, è stato peraltro già ampiamente argomentato nelle richiamate ordinanze pronunciate in sede cautelare. E' stato infatti ivi evidenziato come -in conformità alle verifiche condotte da A.R.P.A.- sia confermata la responsabilità della ricorrente nella causazione della situazione di pericolo ambientale in questione; ciò sia con riferimento alla parte dell'area a Ovest del Vaso Moloncello che non risale agli anni 60 (come confermato dalla documentazione fotografica del 2004), sia nella zona a est, ove è stato utilizzato materiale derivante da una campagna di trattamento rifiuti autorizzata dalla Provincia il 16 giugno 2006, nell'ambito della quale era stato assegnato ai rifiuti decadenti dal trattamento un codice CER 19.xx.xx., e ne era stata imposta la copertura, in attesa dei test di cessione. A.R.P.A. ha sottolineato al riguardo che *"la ditta non ha fornito né le risultanze dei test di cessione, né documentazione attestante i volumi effettivamente trattati, né le registrazioni sul registro di carico e scarico dei rifiuti"*.

---

5.3. Infine deve essere respinta la doglianza di illegittimità dell'ordinanza in via derivata da quella delle relazioni predisposte da ARPA, considerata l'infondatezza oltre che la genericità delle censure formulate con il primo ricorso indicato in epigrafe e richiamate nel secondo. Sotto il profilo della violazione del principio di partecipazione procedimentale, va rilevata l'inconferenza delle doglianze della ricorrente, che è stato costantemente informata delle verifiche condotte sull'area di sua proprietà, alle quali ha partecipato, presentando osservazioni oggetto di esame da parte di ARPA. Parimenti del tutto priva di pregio è la censura relativa all'incompetenza del gruppo ispettivo alla sottoscrizione della relazione della verifica, posto che tale relazione è sottoscritta in calce anche dal responsabile del procedimento e che il direttore di ARPA non ha competenza alla firma dei singoli atti di verifica, dei quali è stato già evidenziato il carattere non provvedimentale. Le critiche mosse da \*\*\*\* sulla mancata realizzazione di un campionamento rappresentativo, infine, oltre che generiche risultano anche palesemente contraddittorie, considerato tra l'altro che la Società non si è attivata, seppur richiesta e tenuta, all'effettuazione di un campionamento più analitico sul sito, attraverso ulteriori punti di indagine, al fine di verificare la possibilità di limitare l'entità del materiale da rimuovere.

5.4. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere respinto.

6. Parimenti non merita accoglimento il ricorso incidentale proposto da \*\*\*\*, in quanto l'opzione della messa in sicurezza dell'area prevista dall'ordinanza non si poneva, all'atto della sua adozione, in contrasto con l'impossibilità di sanare urbanisticamente l'intervento. Diversamente da quanto sostenuto dalla controparte non si è infatti formato il silenzio rigetto previsto dall'articolo 36, comma 3 del TUE, atteso che il procedimento di accertamento di conformità è stato sospeso dal responsabile fino alla pronuncia del Consiglio di Stato sull'appello avverso la sentenza 551/2016 nonché alla conclusione delle verifiche ambientali

---

condotte da ARPA sui materiali componenti il terrapieno (come indicato nel parere conclusivo di data 20 novembre 2016). Ciò non toglie che, alla luce degli approfondimenti istruttori successivamente condotti, l'unica opzione percorribile per il ricorrente risulti -alla data attuale- quella della rimozione del materiale in questione, come invocato dalla controinteressata.

7. Da ultimo anche il ricorso sub NGR 358/2018 è infondato.

7.1. Nel corso della conferenza istruttoria convocata per l'esame del piano di messa in sicurezza predisposto dalla società ricorrente hanno partecipato sia \*\*\*\* che \*\*\*\*. E' stato dato conto delle posizioni espresse dalle parti private interessate oltre che del parere degli enti pubblici coinvolti. In particolare, prendendo atti di tutti gli approfondimenti condotti a partire dalla relazione sull'ispezione straordinaria e dei successivi approfondimenti sul sito e preso atto delle competenze in materia di valutazione del rischio in capo ad ARPA, la conferenza ha condiviso la valutazione espressa dagli enti preposti alla tutela igienico-sanitaria-ambientale.

7.2. In sintesi, in assenza di contaminazione del sito (nei termini definiti dall'articolo 240, comma 1, lett. e) del TUA) non sono applicabili le procedure di cui agli articoli 242 e ss. del TUA e quindi non è ammessa la messa in sicurezza permanente, configurandosi diversamente un'ipotesi di abbandono di rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione e destinazione degli stessi agli impianti autorizzati al trattamento.

Come evidenziato da ARPA nella richiamata nota di data 30 ottobre 2017, *“occorre evidenziare che il legislatore ha espressamente escluso all'articolo 239, comma 2, dello stesso d.lgs. 152/2006, la possibilità di applicazione della normativa sulla bonifica dei siti contaminati all'abbandono di rifiuti, anche al fine di escludere una “sanatoria” tramite messa in sicurezza delle discariche abusive realizzate successivamente all'entrata in vigore della normativa sulla gestione dei rifiuti”*.

---

Il rinvio a possibili titoli autorizzativi per parte del materiale predetto, come precisato dall'amministrazione comunale, è stato introdotto su indicazione della parte ricorrente, ma alla luce dell'ampio periodo trascorso e della mancata produzione non solo da parte degli enti coinvolti, ma da parte della stessa \*\*\*\*, detti titoli devono ritenersi insussistenti, con conseguente obbligo di rimozione di tutto il materiale.

7.3. Priva di pregia risulta -infine- la censura relativa alla mancata applicazione del d.P.R. 120/2017, atteso che la qualificazione dei materiali di riporto (terre e rocce da scavo) come sottoprodotti anziché come rifiuti presuppone che questi non superino il 20% e siano conformi al test di cessione. L'art. 183, comma 1, lettera qq), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prescrive infatti che le terre e rocce da scavo, per essere qualificate sottoprodotti, devono soddisfare *“i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)”*, circostanza che non si verifica, stante i risultati dei test di cessione.

8. Nel caso di specie il ricorrente non ha proceduto alla caratterizzazione del sito, né – conseguentemente – ad un'analisi di rischio sito specifica, diretta a stabilire le modalità più idonee per il ripristino ambientale. E' stata accertata la presenza nell'area di materiale codificato come rifiuto e, sulla base delle analisi condotte e della situazione alla data attuale, il sito non è da ritenersi contaminato, di talché si impone la rimozione dei rifiuti prevista dall'art. 192 del TUA.

8.1. Di tale situazione dà legittimamente conto la determinazione conclusiva della conferenza di servizi avversata con l'ultimo ricorso, che ha sancito l'inammissibilità della proposta messa in sicurezza, confermando la necessaria rimozione del materiale in questione.

9. Ne consegue il rigetto del ricorso.

10. La condanna alle spese segue la soccombenza, giusta liquidazione in dispositivo.

---

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, così provvede:

- 1) riunisce i ricorsi NRG 225/2017, NRG 298/2017 e NRG 345/2018;
- 2) dichiara inammissibile il ricorso NRG 225/2017;
- 3) respinge il ricorso NRG 298/2017 ed il ricorso incidentale proposto da \*\*\*\* S.r.l. in data 13 aprile 2017;
- 4) respinge il ricorso NRG 345/2018;
- 5) condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite nei confronti delle parti costituite, che liquida nella misura complessiva di 5.000,00 euro (cinquemila//00), delle quali 2.000,00 (duemila//00) a favore del Comune di Bagnolo Mella e 3.000,00 (tremila//00) a favore di \*\*\*\* oltre agli accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente FF

Stefano Tenca, Consigliere

Elena Garbari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Elena Garbari**

**IL PRESIDENTE**  
**Mauro Pedron**

---