

Impianto di recupero di rifiuti inerti non pericolosi e autorizzazione a poter qualificare come End of Waste le terre recuperate

T.A.R. Veneto, Sez. IV 25 settembre 2025, n. 1618 - Raiola, pres.; Zampicinini, est. - Sca.Mo.Ter. Recycling S.r.l. (avv. Filippucci) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Impianto di recupero di rifiuti inerti non pericolosi - Provvedimento unico comunale - Autorizzazione a poter qualificare come End of Waste terre recuperate non rispettanti le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) previste per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale ma rispettanti, invece, le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) previste per i siti ad uso commerciale e industriale - Parere negativo -Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

In forza della Determinazione Dirigenziale della Provincia di Vicenza n. 400 del 14.03.2019 e del Provvedimento Unico comunale n. 40/20 del 03.12.2020, la società ricorrente ha realizzato nel Comune di Grisignano di Zocco (VI), in Via Serenissima, un impianto di recupero di rifiuti inerti non pericolosi.

Con istanza presentata in data 24.05.2024, la ricorrente ha chiesto alla Provincia di Vicenza l'autorizzazione a poter qualificare come End of Waste terre recuperate di cui al codice EER 17.05.04: non rispettanti le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) previste per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale di cui alla Colonna A della Tabella 1 dell'Allegato V al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 152/06; ma rispettanti, invece, le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) previste per i siti ad uso commerciale e industriale di cui alla Colonna B della medesima tabella.

Con nota prot. n. 28454 del 13.06.2024, la Provincia ha avviato il relativo procedimento e ha indetto una conferenza di servizi asincrona.

Con nota prot. n. 69617 del 25.07.2024, ARPAV ha espresso parere negativo richiamando, al riguardo, la nota prot. n.173490 del 27.10.2023 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il quale, nel rispondere ad un interpello ambientale formulato dalla Provincia di Novara ai sensi dell'art. 3-septies del D.Lgs. 152/06, ha espresso l'opinione secondo cui è possibile la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06 solo nel caso in cui si rispettino i valori previsti dalla Colonna A.

Sulla base del parere obbligatorio e vincolante reso da ARPAV, la Provincia, dapprima, con nota prot. n. 36870 del 05.08.2024, ha trasmesso il preavviso di rigetto; quindi, con Determinazione Dirigenziale n. 1257 del 24.09.2024, ha definitivamente rigettato l'istanza di modifica sostanziale.

La ricorrente ha così proposto ricorso, deducendo i seguenti motivi:

Violazione dell'art. 184-ter, comma 3, del D.Lgs. 152/06 - Eccesso di potere per manifesta illogicità e contraddittorietà;

Violazione dell'art. 184-ter, comma 2, del D.Lgs. 152/06 e del D.M. 28 giugno 2024 n. 127 - Eccesso di potere per manifesta illogicità;

Violazione dell'art. 179 del D.Lgs. 152/06.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si è costituito in giudizio, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 18 settembre 2025 ed ivi trattenuta in decisione.

L'art. 184-ter del D.Lgs. 152/06 disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto all'esito di una o più operazioni di recupero (in inglese "End of Waste" o "EoW"). In particolare, un rifiuto sottoposto a recupero cessa di essere tale quando soddisfa criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (art. 184-ter, comma 1).

I predetti criteri specifici possono essere previsti mediante regolamenti dell'Unione Europea ovvero, in loro mancanza, mediante decreti del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della L. 400/1988 (art. 184-ter, comma 2).

In mancanza di regolamenti dell'Unione Europea o ministeriali, l'autorizzazione al recupero dei rifiuti può prevedere criteri dettagliati nel rispetto dei quali un rifiuto può cessare la qualifica di rifiuto e diventare una materia prima secondaria; si tratta delle ipotesi note nella pratica come End of Waste "caso per caso", rispetto alle quali l'autorizzazione è rilasciata dall'Autorità competente (che, nel Veneto, è la Provincia) previo parere obbligatorio e vincolante dell'ARPA territorialmente competente (art. 184-ter, comma 3).

La questione di diritto sottesa al presente ricorso riguarda proprio le End of Waste "caso per caso" e consiste nello stabilire se l'autorizzazione al recupero rilasciata ai sensi dell'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06 (c.d. autorizzazione "caso per caso") possa contemplare due distinte tipologie di MPS, una che rispetti le CSC della Colonna A (da impiegare in siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale) e una che rispetti le CSC della Colonna B (da impiegare in siti ad uso commerciale e industriale).

Nel proprio parere prot. n. 69617 del 25.07.2024, ARPAV sostiene che le terre recuperate, per poter essere qualificate come EoW, devono necessariamente rispettare la Colonna A e, all'uopo, richiama anzitutto la nota del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica prot. n. 173490 del 27.10.2023 di risposta ad un interpello ambientale formulato dalla Provincia di Novara.

Va al riguardo evidenziato che il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nella richiamata nota, sottolinea «che solo in caso di conformità alla colonna A (siti con destinazione residenziale/verde pubblico) è possibile la cessazione della qualifica di rifiuto poiché, in linea generale, non è possibile considerare come materia prima "una sostanza la cui commercializzazione sia subordinata alla verifica della destinazione d'uso del sito in cui deve essere utilizzata"».

Il Collegio, tuttavia, non condivide dette conclusioni per le seguenti ragioni. In primo luogo, contrariamente a quanto afferma il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nessuna norma vieta che le caratteristiche qualitative di una MPS possano essere fissate, nell'ambito dell'autorizzazione di cui all'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06, in relazione alle caratteristiche del sito in cui la stessa MPS è destinata ad essere impiegata.

Al contrario, l'art. 184-ter, comma 1, lett. c), D.Lgs. 152/06 stabilisce che la sostanza derivante dall'operazione di recupero deve soddisfare "i requisiti tecnici per gli scopi specifici", laddove lo scopo specifico della MPS può certamente variare in relazione al sito in cui la stessa può essere impiegata.

In secondo luogo, il recente D.M. 28 giugno 2024 n. 127, che ha abrogato e sostituito il D.M. n. 152/2022, nel definire i requisiti di qualità degli "aggregati recuperati", stabilisce concentrazioni limite differenti a seconda degli utilizzi cui sono destinati i singoli lotti di EoW. In particolare, l'Allegato 2 al D.M. 127/2024 prevede nove utilizzi dell'aggregato riciclato, mentre la Tabella 2 dell'Allegato 1 stabilisce concentrazioni limite differenti a seconda dell'utilizzo del singolo lotto di aggregato recuperato; pertanto, anche a livello normativo, il sopravvenuto D.M. 127/2024, cambiando "rotta" rispetto al previgente D.M. 152/2022, prevede concentrazioni limite differenti a seconda della destinazione dell'EoW, confermando dunque la tesi dell'odierna ricorrente.

In terzo luogo, la nota ministeriale prot. n. 173490 del 27.10.2023 di risposta all'interpello della Provincia di Novara si pone in insanabile contraddizione con altra precedente nota interpretativa dello stesso Dicastero. Invero, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con nota prot. n. 147877 del 25.11.2022, rispondendo ad un interpello della Città Metropolitana di Milano, ha sostenuto che: le terre da scavo derivanti da operazioni di bonifica e costituenti rifiuti non pericolosi identificati con il codice EER 17.05.04 non rientrano nel campo di applicazione del D.M. 152/2022 e il loro recupero può essere autorizzato "caso per caso" ai sensi dell'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06; i materiali derivanti dalle operazioni di recupero autorizzate ex art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06 possono essere utilizzati nell'ambito del progetto di bonifica "se conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alla Tabella 1 Allegato 5 alla Parte Quarta, Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006 in base alla specifica destinazione d'uso prevista dal progetto di bonifica".

Pertanto, alla luce di quanto evidenziato, il Collegio, in accoglimento del ricorso, ritiene che l'autorizzazione al recupero rilasciata ai sensi dell'art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. 152/06 (c.d. autorizzazione "caso per caso") possa contemplare due distinte tipologie di MPS, una che rispetti le CSC della Colonna A (da impiegare in siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale) e una che rispetti le CSC della Colonna B (da impiegare in siti ad uso commerciale e industriale); precisamente, se il sito da bonificare ha una destinazione commerciale/industriale, le terre scavate e sottoposte ad

operazioni di recupero possono cessare la loro qualifica di rifiuto e possono essere riutilizzate in situ a condizione che rispettino la Colonna B; se invece il sito da bonificare ha una destinazione residenziale o analoga, le terre scavate e sottoposte ad operazioni di recupero possono cessare la loro qualifica di rifiuto e possono essere riutilizzate in situ a condizione che rispettino la Colonna A.

Le spese, alla luce della novità delle questioni trattate, vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)