

Publicato il 13/10/2023

N. 08932/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 09747/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 9747 del 2022, proposto da \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dagli avvocati Giancarlo Tanzarella e Giovanni Corbyons, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo  
studio del secondo in Roma, via Cicerone, 44;

*contro*

Provincia di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Alessio Petretti, Giorgio Vavassori, Katia  
Nava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio  
eletto presso lo studio del primo in Roma, via degli Scipioni, 268 A;

Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste,  
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ispra - Istituto  
Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona dei rispettivi  
legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

\*\*\*\*\* , in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Cristina Breida, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , Regione Lombardia, \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* , Arpa Lombardia, Arpa Lombardia - Dipartimento di Bergamo, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n. 00478/2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Bergamo, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, di Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale e della società \*\*\*\*\* ;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2023 il Cons. Luca Monteferrante e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

Nel presente giudizio è controversa l'ammissibilità dell'attività di recupero delle "terre di filtrazione" o "terre decoloranti" nell'impianto di trattamento di rifiuti gestito dall'appellante, finalizzati alla produzione di ammendanti di qualità destinati all'uso agricolo e orto-floro-vivaistico e di substrati di coltivazione.

Sulla problematica sono stati interpellati il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste che si è dichiarato incompetente e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che ha richiamato i pareri resi dall'ISPRA nel 2017, in data tuttavia antecedente alle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 166 del 2020 e che in ogni caso non forniscono direttive tecniche limitandosi a precisare che *“la natura organica o inorganica dello specifico rifiuto può essere individuata solo mediante l'effettuazione degli opportuni*

*approfondimenti da parte dell'amministrazione competente in sede di rilascio dell'autorizzazione” e che “l'ammissibilità di un rifiuto al trattamento di destinazione, ovvero la sua compatibilità con tale trattamento, deve essere oggetto di valutazione da parte dell'autorità competente in sede di rilascio dell'autorizzazione”.*

La regione Lombardia, interpellata dal Provincia, ha ritenuto a sua volta che: *“Da un primo punto di vista sostanziale, si evidenzia come i costituenti del rifiuto in esame siano in parte inequivocabilmente organici (oli e sostanze vegetali) e in parte inorganici (argilla naturale), ma compatibili con l'utilizzo che viene fatto del compost: va ricordato, infatti, come l'argilla sia uno dei componenti dei suoli naturali, insieme a materiale organico, sostanze umiche ed altro. La prevalenza della componente inorganica è inoltre di poco oltre il 50%, dalle informazioni agli atti. Tali considerazioni, accompagnate al rispetto dei criteri stabiliti dal D. lgs 75/2010 per l'ammendante, portano a ritenere che l'utilizzo delle terre in esame sia compatibile tecnicamente ed ambientalmente. Da un punto di vista più formale, va invece evidenziato che rispetto alle vicende ripercorse il d.lgs. n. 116/2020 ha introdotto una nuova definizione di “rifiuto organico” all'art. 183, comma 1, lettera d) del D.lgs 152/06 (“rifiuti organici”: rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, uffici, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”) e di “compostaggio” alla lettera qq-ter) (“compostaggio”: trattamento biologico aerobico di degradazione e stabilizzazione, finalizzato alla produzione di compost dai rifiuti organici differenziati alla fonte, da altri materiali organici non qualificati come rifiuti, da sottoprodotti e da altri rifiuti a matrice organica previsti dalla disciplina nazionale in tema di fertilizzanti nonché dalle disposizioni della parte quarta del presente decreto relative alla disciplina delle attività di compostaggio sul luogo di produzione”). Anche alla luce delle nuove definizioni sembra che il rifiuto in esame non possa, cautelativamente e in attesa dell'espressione del Ministero o del SNPA, ritenersi classificabile come “rifiuto organico” e quindi non sia autorizzabile nella produzione di ammendante compostato, sebbene non si ravvisino criticità tecniche o ambientali.”.*

La Provincia si è pertanto determinata in senso negativo introducendo una prescrizione limitativa all'AIA relativa all'impianto, che l'interessata ha impugnato dinanzi al T.a.r. per la Lombardia che, a sua volta, ha respinto il ricorso con sentenza ora appellata.

Le definizioni di rifiuto organico e di compostaggio contenute nel d. lgs. n. 152/2006, anche nella versione attualmente vigente dopo le modifiche introdotte dal d. lgs. n. 166 del 2020, confermerebbero, a dire dell'appellante, l'ammissibilità dell'attività di recupero delle "terre di filtrazione".

La questione centrale è la definizione di compostaggio che parrebbe ricomprendere solo i rifiuti organici e di matrice organica ma non le "terre di filtrazione" che hanno natura mista in quanto in maggioranza costituite da materiale inorganico (argille naturali), ritenuto tuttavia compatibile con l'utilizzo che viene fatto del compost.

Le disposizioni vigenti non chiariscono tuttavia la disciplina dei rifiuti misti in cui cioè accanto alla componente organica vi sia anche una percentuale inorganica naturale e la loro compatibilità con il processo di compostaggio.

Peraltro è la stessa Provincia nella memoria di costituzione a rappresentare la necessità di un intervento chiarificatore del Ministero dell'Ambiente e di ISPRA sulla questione, anche in ragione del fatto che *"è lo stesso D.M. 5 febbraio 1998, all'ALLEGATO 1 - Suballegato 1 "Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi", con riferimento al caso specifico, a stabilire, al punto 11.1, che i rifiuti costituiti da "terre e farine fossili coadiuvanti di decolorazione di oli e grassi (...) [020399]", provenienti dalla "industria olearia e margariniera e della lavorazione ed estrazione dei grassi", con caratteristica di "terre e farine fossili contenenti oli e grassi vegetali", possono essere sottoposti ad "Attività di recupero: recupero olio presso le raffinerie mediante estrazione e raffinazione [R9]" per ottenere "olio non alimentare nelle forme usualmente commercializzate.""*, facendo così intendere che anche le terre di filtrazione possano essere ammesse al recupero mediante compostaggio nonostante la loro natura, di regola, prevalentemente inorganica.

E' inoltre pacifico che vi siano altre ipotesi di rifiuti inorganici ammessi al compostaggio quali le ceneri di combustione di sanse esauste e di scarti vegetali e il terriccio nel recupero degli scarti della barbabietola.

La stessa regione Lombardia nel parere poi recepito dalla Provincia si era comunque espressa nel senso di ritenere astrattamente ammissibile il recupero delle terre di filtrazione, valorizzando il carattere naturale della componente inorganica (argilla) e la sua compatibilità con l'impiego del compost, in assenza di profili di danno o pericolo per la salute e per l'ambiente.

La Provincia, in assenza di un pronunciamento espresso del Ministero dell'ambiente e tenuto conto della definizione normativa di rifiuto organico e di compostaggio - cui pure la regione aveva ritenuto di doversi attenere in via cautelativa in mancanza di indicazioni tecniche da parte del Ministero di settore - si è determinata in senso negativo, in assenza tuttavia di un approfondimento istruttorio sulla compatibilità del rifiuto misto in contestazione con il processo di compostaggio e con il suo successivo impiego, sebbene ISPRA nei pareri del 2017 avesse espressamente rimesso ogni valutazione alle autorità locali procedenti.

Tale omessa verifica in concreto costituisce peraltro uno dei motivi di ricorso della Biofactory s.p.a..

Tanto premesso in fatto, il collegio ritiene necessario acquisire una relazione a chiarimenti da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica finalizzata a fornire – eventualmente tramite il supporto tecnico di ISPRA laddove ritenuto necessario – i criteri tecnici di inquadramento generale della problematica, anche alla luce delle definizioni introdotte dal d. lgs. n. 166 del 2020, successivamente ai pareri resi da ISPRA nel 2017, con particolare riferimento:

1. alla possibilità di classificare come organico un rifiuto di tipo organico che presenti anche una componente inorganica naturale, specificando la relativa percentuale massima compatibile e, in particolare, se la stessa possa anche essere superiore al 50%, come accade per le terre decoloranti;

2. in ogni caso, alla possibilità di ammettere al compostaggio rifiuti misti caratterizzati cioè dalla compresenza di una componente organica ed una inorganica naturale (eventualmente anche in percentuale superiore al 50%), compatibile con l'utilizzo che si intenda fare del compost, come accade per l'argilla rispetto alla produzione di ammendanti di qualità destinati all'uso agricolo.

3. nel caso di specie, all'ammissibilità dell'attività di recupero delle "terre di filtrazione" o "terre decoloranti" nell'impianto di trattamento di rifiuti gestito dall'appellante, finalizzati alla produzione di ammendanti di qualità destinati all'uso agricolo e orto-floro-vivaistico e di substrati di coltivazione, anche rispetto ai criteri stabiliti dal D. lgs n. 75/2010, salve le verifiche in concreto rimesse all'autorità procedente (nella specie la Provincia di Bergamo) che il Ministero avrà cura di specificare.

4. in caso di risposta negativa, la motivazione per cui la normativa vigente di fonte secondaria ammetta al compostaggio rifiuti inorganici quali le ceneri di combustione di sanse esauste e di scarti vegetali e il terriccio nel recupero degli scarti della barbabietola.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), riservata ogni decisione di merito e in rito, concede al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica – Direzione generale economia circolare (o altra eventualmente competente in materia) termine di 90 giorni dalla comunicazione della presente ordinanza per il deposito della relazione istruttoria indicata in motivazione e rinvia per la decisione alla udienza pubblica che sarà fissata dal Presidente titolare della sezione nel primo trimestre del 2024.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Luca Monteferrante**

**IL PRESIDENTE**  
**Gerardo Mastrandrea**

IL SEGRETARIO