

# Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

12/2017

DIREZIONE SCIENTIFICA  
Franco Giampietro  
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXV - Dicembre 2017 - Direzione e redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231  
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



#### **Terre e rocce da scavo**

D.P.R. n. 120/2017:  
i requisiti ambientali  
in presenza di amianto

#### **D.P.R. 13 giugno 2017 n. 120**

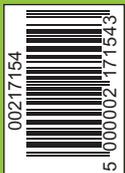
Ecco cosa (non) cambia  
con la nuova normativa

#### **Vuoti di cava**

Rifiuti da estrazione e uso  
di rifiuti diversi: il CdS  
ignora la Corte di Giustizia?

#### **TAR Lecce n. 1022/2017**

Siti produttivi, tutela della  
salute e dell'occupazione:  
riflessioni a margine della  
Conferenza di servizi "ad Ilvam"



[edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)



Wolters Kluwer



*La piattaforma online di informazione, aggiornamento, formazione e pratica professionale in materia di sicurezza del lavoro, degli alimenti e tutela dell'ambiente.*

**Tutto Sicurezza e Ambiente**

ti permette di consultare in modo semplice e immediato:

- guide operative, linee guida, approfondimenti e tools operativi
- testi normativi in versione vigente e previgente, prassi e giurisprudenza.

**In più:**

- modulistica e schemi di atti
- esempi di DVR
- modelli personalizzabili di procedure standardizzate
- schede macchina
- corsi di formazione personalizzabili
- check list
- guida alle sanzioni
- scadenario.



[www.infotsa.it](http://www.infotsa.it)

<b>Rifiuti</b>		
<b>Smaltimento</b>	Cave, rifiuti da estrazione e uso dirifiuti diversi: il Consiglio di Stato ignora la Corte di Giustizia Ue (nota a CDS n. 4690/2017 e a C.G. Ue 2016 in causa C-147/15) <i>Paolo Felice e Massimo Zortea</i>	<b>783</b>
<b>Smaltimento</b>	Consiglio di Stato e Corte di Giustizia, sui rifiuti idonei ai "vuoti di cava": un dialogo tra sordi? <i>Alberto Muratori</i>	<b>790</b>
<b>Terre e rocce da scavo</b>	I requisiti ambientali in presenza di amianto nel D.P.R. n. 120/2017 <i>Vittorio Giampietro</i>	<b>798</b>
<b>D.P.R. 13 giugno 2017 n.120</b>	Terre e rocce da scavo: ecco cosa (non) cambia con la nuova normativa <i>Andrea Quaranta</i>	<b>804</b>
<b>Inquinamento</b>		
<b>Emissioni</b>	La Conferenza di Servizi "ad Ilvam" (nota a TAR Puglia-Lecce, n. 1022/2017) <i>Claudia Camilleri</i>	<b>822</b>
<b>Rassegna</b>		
<b>Giurisprudenza</b>		
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Maria Giulia Cosentino</i>	<b>827</b>
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i>	<b>832</b>
<b>Agenda</b>		
<b>Finanziamenti ambientali</b>	Finanziamenti regionali <i>a cura di Bruno Pagamici</i>	<b>839</b>
<b>Scadenario e Memoranda</b>	Scadenario e Memoranda <i>a cura di Alberto Muratori</i>	<b>846</b>
<b>Servizio Esperto Ipsoa</b>	Casi e soluzioni <i>a cura di Eleonora Perotto e Andrea Quaranta</i>	<b>854</b>



#### EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

#### INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo: [www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)

#### DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

#### DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

#### COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Maria Giulia Cosentino, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Alberta Leonarda Vergine

#### REDAZIONE

Donatella Armini, Marta Piccolboni, Maria Lorena Radice

#### HANNO COLLABORATO

Claudia Camilleri, Patrizia Cinquina, Maria Giulia Cosentino, Paolo Felice, Vittorio Giampietro, Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone, Eleonora Perotto, Andrea Quaranta, Massimo Zortea

#### REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

#### FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

#### REDAZIONE

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.82476.022 - 884  
e-mail: [redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com)

#### AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

#### IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799  
Servizio risposta automatica:  
telefono 02.82476.999  
e-mail: [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)

#### PUBBLICITÀ:



## Wolters Kluwer

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4  
del 16 gennaio 1993  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa  
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

#### ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)  
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)

#### ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

#### ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

#### MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).  
I fascicoli possono essere scaricati da: [edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola](http://edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola) - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

#### MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 + IVA per gli abbonati alla rivista.

#### DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

#### Egregio abbonato,

**ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.** La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI) o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

## Smaltimento

# Cave, rifiuti da estrazione e uso di rifiuti diversi: il Consiglio di Stato ignora la Corte di Giustizia Ue (nota a CDS n. 4690/2017 e a C.G. Ue 2016 in causa C-147/15)

Consiglio di Stato i.s.g., sez. V, 21 settembre 2017 n. 4690 - Pres. Caringella - Est. Rotondano

*D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 214 e 216; D.Lgs. 117/2008, art. 10*

**L'art. 10 comma 3 del D.Lgs. n. 117/2008 di attuazione dell'art. 10 par. 2 della Direttiva 2006/21 è applicabile solo alle operazioni di smaltimento di rifiuti nei vuoti dell'attività estrattiva. I riempimenti dei vuoti di cava ai fini del ripristino ambientale effettuati attraverso l'utilizzo di rifiuti diversi da quelli di estrazione in sostituzione di materie prime, non costituiscono attività di smaltimento di rifiuti ma operazioni di recupero e, pertanto, non sono sottoposti alle previsioni della direttiva sulle discariche, bensì assoggettati alla procedura semplificata ex artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006. I rifiuti dovranno essere appropriati per il recupero ambientale dei vuoti di cava oltre ad avere caratteristiche idonee a sostituire altri materiali e a non determinare un aumento degli impatti sulla salute e sull'ambiente.**

## DIRITTO

1.1. Con il primo motivo di appello, la Provincia di Bari ha dedotto la violazione, da parte della sentenza impugnata, dell'articolo 10 del D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 117 in materia di vuoti e volumetrie prodotti dall'attività estrattiva nonché la violazione dell'articolo 10 della Direttiva 15 marzo 2006 n. 2006/21/CE. Sostiene, in particolare, l'Ente appellante che, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR Puglia-Bari nella sentenza oggetto di gravame, l'attività di ripristino e ricostruzione ambientale di un vuoto di cava non può essere consentita con la procedura semplificata di cui agli articoli 214 e 216 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

La fattispecie in esame, infatti, rientrerebbe nell'ambito di applicazione della disciplina dettata dall'articolo 10 del D.Lgs. n. 117 del 30 maggio 2008 che, al terzo comma, espressamente dispone: "Il riempimento dei vuoti e delle volumetrie prodotti dall'attività estrattiva con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione di cui al presente decreto è sottoposto alle disposizioni di cui al D.Lgs. 13 gennaio 2003 n. 36, relativo alle discariche di rifiuti."

Analoga disposizione è prevista anche dall'articolo 10 secondo comma della Direttiva 15 marzo 2006 n. 2006/21/CE, a norma della quale "La direttiva 1999/31/CE continua ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera".

Dunque, secondo la tesi dell'Amministrazione appellante, in forza delle disposizioni su indicate derivanti dalla normativa comunitaria, di rango superiore, nonché in ragione del preminente principio di "precauzione", anch'esso di derivazione comunitaria, dovrebbe ritenersi che, mentre il riempimento della cava mediante rifiuti da estrazione è consentito mediante la procedura semplificata, il riempimento dei vuoti di cava mediante "rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione" è sottoposto alla normativa in materia di discariche e quindi allo speciale procedimento autorizzatorio di competenza della Regione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152 del 2006, e non alla procedura semplificata di cui agli articoli 214 e ss. del D.Lgs. n. 152 del 2006. Pertanto, seguendo detta interpretazione della normativa de qua, le attività di recupero delle aree di cava autorizzabili con procedura semplificata sarebbero soltanto quelle che prevedono l'utilizzo di materiale di natura estrattiva, occorrendo, negli altri casi, conseguire l'apposita autorizzazione per la gestione delle discariche di rifiuti speciali: anche nell'ipotesi di rimodellamento geomorfologico delle aree di cava già coltivate attraverso il loro riempimento con rifiuti inerti dovrebbe dunque trovare applicazione la disciplina in materia di discariche in quanto si tratta pur sempre di rifiuti diversi da quelli da attività estrattiva, per i quali soltanto è possibile derogare al regime autorizzatorio in materia di discariche. Inoltre, tale regime autorizzatorio non potrebbe ritenersi superato dall'attività di

## Rifiuti

“recupero” dei rifiuti necessari per riempire i vuoti e le volumetrie derivanti dall’attività estrattiva.

L’appellante ha richiamato anche, a conforto della prospettazione sostenuta, la Deliberazione del 9 maggio 2007, n. 538 con la quale la Giunta Regionale della regione Puglia ha espressamente disposto che “il colmamento, ripristino e recupero delle cave può avvenire -a condizione che la cava sia stata autorizzata a discarica di rifiuti”: sicché, secondo l’appellante, dovrebbe concludersi che, pur a fronte di un’autorizzazione mineraria per la coltivazione di cava con la prescrizione del recupero ambientale, ove tale recupero avvenga con rifiuti diversi da quelli da estrazione (quali erano i rifiuti indicati dalla ricorrente nella propria “comunicazione”) non si potrebbe prescindere dall’autorizzazione all’esercizio della discarica, oltre che dalla valutazione di impatto ambientale.

1.2. La doglianza è, ad avviso di questo Collegio, infondata.

Nelle memorie depositate in giudizio, la società odierna appellata ha evidenziato che sull’area in parola essa svolge esclusivamente attività di coltivazione di cava e che non intende trasformare la predetta area in una discarica di rifiuti inerti, deducendo altresì che l’attività di ricolmamento del sito estrattivo, con l’utilizzo di materiali ammessi dalla normativa in materia di rifiuti utilizzabili per recuperi ambientali, costituisce adempimento dell’obbligo imposto dalla Regione Puglia di procedere al progressivo riempimento delle aree di cava, secondo il piano di coltivazione e recupero ambientale espressamente approvato dalla medesima Regione.

Inoltre, secondo la prospettazione dell’appellata, condivisa dal Giudice di prime cure, dalla lettura in combinato disposto dell’art. 10 D.Lgs. n. 117 del 2008 con le previsioni di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006 si ricava chiaramente che tale norma può trovare applicazione solo allorché il riempimento dei vuoti di cava con rifiuti diversi da quelli di estrazione si sostanzia in una vera e propria attività di smaltimento di rifiuti, atta a realizzare una discarica, vale a dire nelle sola ipotesi in cui i rifiuti utilizzati per colmare i vuoti estrattivi non siano riconducibili a quei rifiuti che il Codice dell’ambiente espressamente destina alle “operazioni di recupero ambientale”, assoggettate alla procedura semplificata ex artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006.

Secondo tale ricostruzione, dunque, la fattispecie “recupero ambientale di rifiuti” va tenuta nettamente distinta da quella di smaltimento rifiuti e di “discarica di rifiuti”: quest’ultima costituisce, ai sensi dell’art. 2, comma I, lett. g), d.lgs. n. 36/2003, “un’area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante deposito sul suolo o nel suolo”, configurando, pertanto, un’attività di smaltimento che l’art. 183, comma I, lett. z), D.Lgs. n. 152 del 2006 definisce come “qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l’operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia”. Le attività di recupero ambientale sono invece definite dall’art. 183, comma I, lett. t), come “qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri

materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale”: operazioni queste che vengono individuate nell’Allegato C del stesso D.Lgs. n. 152 del 2006, tra le quali vi è appunto l’utilizzo di determinate tipologie di rifiuti per “Spandimento sul suolo a beneficio dell’agricoltura o dell’ecologia (R10)”, ovvero proprio l’attività che l’E.M. s.r.l. ha indicato nella comunicazione presentata alla Provincia di Bari a norma degli artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006. Secondo la tesi sostenuta dall’appellata tale procedura semplificata sarebbe, dunque, applicabile alle attività di recupero ambientale in presenza delle condizioni che verranno stabilite da decreti ministeriali di successiva emanazione e, nelle more dell’adozione dei cennati decreti, in presenza dei requisiti individuati dal D.M. 5 febbraio 1998

L’art. 5 del D.M. 05.02.1998, rubricato “Recupero ambientale”, dopo aver chiarito, al comma I, che l’allegato I al decreto medesimo elenca le attività di recupero ambientale, consistenti “nella restituzione di aree degradate ad usi produttivi o sociali attraverso rimodellamenti morfologici”, ha sancito, al comma II, la piena legittimità dell’utilizzo dei rifiuti nelle cennate attività di recupero, sottoponendole “alle procedure semplificate previste dall’art. 33, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006 a condizione che: a) i rifiuti non siano pericolosi; b) l’utilizzo di rifiuti sia previsto e disciplinato da apposito progetto approvato dall’autorità competente; c) sia effettuato nel rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche previste dal presente decreto per la singola tipologia di rifiuto impiegato, nonché nel rispetto del progetto di cui alla lettera b); d) sia compatibile con le caratteristiche chimico-fisiche, idrogeologiche e geomorfologiche dell’area da recuperare”.

In sintesi, dunque, secondo la prospettazione dell’appellata, la surriferita normativa avrebbe dovuto essere correttamente interpretata nel senso di configurare la discarica quale attività di smaltimento di rifiuti la quale ricomprende tutte quelle attività che non costituiscono le “operazioni di recupero ambientale” di cui all’Allegato C del D.Lgs. n. 152 del 2006: in tale ultima nozione deve ricondursi anche l’utilizzo di rifiuti non pericolosi indicati nell’Allegato I D.M. 05 febbraio 1998 per rimodellamenti geomorfologici di suoli (cfr. art. 5 D.M. 05 febbraio 1998), operazione che può essere effettuata mediante l’esperienza della procedura semplificata ex artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006. Secondo l’interpretazione della normativa prospettata dall’appellata e condivisa dalla sentenza impugnata, nell’ipotesi in esame di “riempimento dei vuoti di cava con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione”, l’elemento dirimente, ai fini dell’individuazione del corretto regime autorizzatorio, è dato dalla tipologia di rifiuti utilizzati per il riempimento de quo. Ne consegue che verrà a configurarsi una “operazione di recupero ambientale”, sottoposta dal D.Lgs. n. 152 del 2006 al regime autorizzatorio della procedura semplificata ex artt. 214 e 216, ove il

ritombamento venga effettuato con quei rifiuti espressamente destinati dall'Allegato I del D.M. 05 febbraio 1998 a tale attività di recupero.

Laddove, invece, i rifiuti da utilizzare nel riempimento dei vuoti di cava non siano riconducibili alla tipologia di rifiuti di cui al D.M. 05 febbraio 1998, si configura una vera e propria "attività di smaltimento rifiuti", assoggettata al regime autorizzatorio di cui all'art. 208, D.Lgs. n. 152 del 2006.

Tale interpretazione della normativa, come ricordato anche dalla sentenza appellata, è stata avallata anche dal tavolo tecnico AE/03/2011, tenutosi tra esperti in materia convocati dal "Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare" e dal "Ministero dello sviluppo economico", avente ad oggetto "Problematiche applicative dell'art. 10 del D.Lgs. n. 117/08", nel quale si legge: "Per quanto riguarda ... il riempimento dei vuoti di estrazione con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione, si ritiene che l'intenzione del legislatore comunitario fosse quella di assoggettare alla disciplina della direttiva discariche esclusivamente l'attività di smaltimento rifiuti all'interno dei siti estrattivi e non altresì le operazioni di recupero ambientale. Tale intenzione è stata peraltro confermata dallo stesso help desk istituito dalla Commissione Europea per l'implementazione della legislazione Europea ed in particolare del regolamento sulle spedizioni di rifiuti (CE 1013/2006) che è stato interpellato dalla Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare (...) ed ha fornito la seguente risposta: (...) È possibile che un'operazione di riempimento con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione in un vuoto di cava possa essere considerato come un'operazione di recupero. Per quanto sopra parrebbe accettabile che quanto stabilito dall'art. 10 par. 2 della Direttiva 2006/21 (e il corrispondente art. 10 comma 3 del Decreto 117/08) possa essere applicato alle sole operazioni di smaltimento di rifiuti e non a quelle di recupero. Al fine di evitare il duplicamento e la sovrapposizione delle procedure autorizzative si ritiene che l'approvazione da parte dell'autorità competente mineraria del progetto di coltivazione comprensivo del piano di gestione dei rifiuti di estrazione costituisca autorizzazione alle attività ivi previste".

A sostegno della fondatezza dell'interpretazione accolta nella sentenza impugnata, la società appellata richiamava altresì i seguenti atti:

la risposta della Commissione Europea in data 12 febbraio 2013 ad un quesito postole da un soggetto privato con riferimento a fattispecie identica a quella oggetto del presente gravame, vale a dire "riempimento dei vuoti di cava con rifiuti diversi da quelli estrattivi", avente il seguente tenore: "...Per rispondere alla sua domanda, ritengo che le attività di riempimento dovrebbero essere considerate come operazioni di recupero. Oltre agli articoli e ai considerando di seguito richiamati, aggiungerei l'articolo 11, paragrafo 2, lettera b, della direttiva quadro sui rifiuti, in base al quale l'attività di riempimento è intesa come una operazione di recupero di altri materiali.";

la Delibera della Giunta della Regione Puglia n. 1794 del 31.10.2007 avente ad oggetto "Direttiva in materia di per attività estrattiva - Modifiche ed integrazioni alla Deliberazione di Giunta regionale n. 538/07", con il quale la Regione, disattendendo completamente il proprio precedente orientamento (di cui alla Deliberazione 538 del 9 maggio 2007, richiamata dalla Provincia appellante), ha chiarito che "il recupero delle cave autorizzate può essere eseguito anche con l'impiego dei rifiuti non pericolosi, individuati nell'Allegato I - Suballegato I - del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 5 aprile 2006, n. 186, secondo le previsioni del progetto di recupero approvato da questo Settore e a condizione che il titolare dell'autorizzazione di cava sia iscritto all'Albo dei gestori ambientali, Sezione Regionale, istituito presso la Camera di Commercio e che adempia tutti gli obblighi previsti dalla vigente normativa relativa al recupero ambientale dei rifiuti speciali non pericolosi di cui all'Allegato I - Suballegato I appena citato, ai sensi degli art. 214-216 del d. tg. 3 aprile 2006, n. 152" (doc. n. 23 e 24 allegati alla memoria dell'impresa appellata).

Sussistendo un contrasto in relazione all'interpretazione della normativa comunitaria sopra richiamata questa Sezione sospendeva il presente giudizio, rimettendo alla Corte di Giustizia dell'UE la seguente questione pregiudiziale ex art. 267 del TFUE: "Se l'art. 10, par. 2, della direttiva comunitaria 2006/21/CE si debba interpretare nel senso che l'attività di riempimento della cava (il quesito parlava di discarica ma si tratta con tutta evidenza di un refuso)- qualora sia posta in essere mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione - debba sempre soggiacere alla normativa in materia di rifiuti contenuta nella direttiva 1999/31/CE anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero".

Con la pronuncia della IV Sezione in data 28 luglio 2016, la Corte di Giustizia ha risposto al quesito come segue: "I rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione possono ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/31 soltanto nel caso in cui essi vengano messi in discarica in vista del loro smaltimento, e non qualora essi costituiscano l'oggetto di un recupero. È in tal senso che occorre interpretare l'articolo 3, paragrafo 2, della citata direttiva 1999/31, il quale esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultima l'uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche. Pertanto, l'articolo 10, paragrafo 2 della direttiva 2006/21 deve essere interpretato nel senso che esso non produce l'effetto di assoggettare alle prescrizioni della direttiva 1999/31 l'operazione di riempimento di una cava mediante rifiuti diversi da quelli di estrazione, nel caso in cui tale operazione costituisca un'operazione non di smaltimento, bensì di recupero di tali rifiuti. Al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre ulteriormente stabilire in quali circostanze l'operazione di riempimento di una cava mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione possa essere considerata come un'operazione di recupero. Tenuto conto di quanto si è esposto ai punti da 41 a 46 della presente sentenza, incombe al giudice del rinvio verificare se, da un lato, la E.M. procederebbe al

## Rifiuti

riempimento dei vuoti di miniera della cava che le appartiene anche nel caso in cui essa dovesse rinunciare ad utilizzare a questo scopo rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione e se, da un altro lato, i rifiuti che si prevede di utilizzare siano appropriati ai fini di tale operazione di riempimento. L'operazione in discussione nel procedimento principale potrà essere qualificata come recupero soltanto se e in quanto siano soddisfatte queste due condizioni cumulative. A questo proposito risulta dalla risposta fornita dal giudice del rinvio alla richiesta di chiarimenti formulata dalla Corte che i rifiuti in discussione nel procedimento principale sono di natura molto varia e che essi comprendono probabilmente rifiuti non inerti o addirittura pericolosi, i quali, come si è stabilito, al punto 47 della presente sentenza, non sono appropriati per un'operazione di riempimento di una cava. Spetta tuttavia al giudice nazionale, che è competente in via esclusiva a valutare i fatti di causa, stabilire se il progetto di riempimento dei vuoti di miniera della cava appartenente alla E.M. soddisfi i requisiti ricordati al punto precedente”

La Corte ha dunque risposto al quesito formulando il seguente principio: “L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE deve essere interpretato nel senso che esso non produce l'effetto di assoggettare alla prescrizioni della direttiva 199/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, l'operazione di riempimento di una cava mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione nel caso in cui tale operazione costituisca un recupero di tali rifiuti, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare”.

La Corte di Giustizia ha, dunque, statuito che l'attività di riempimento di una cava non è sottoposta alla normativa prevista per le discariche di cui alla Direttiva 1999/31/CE ed alla relativa legge italiana di attuazione di cui al D.Lgs. n. 36 del 2003 (oggi art. 208, D.Lgs. n. 152 del 2006) ove sia preordinata al mero recupero ambientale e condotta con i materiali previsti per il recupero stesso, circostanze che il giudice del rinvio è chiamato a verificare.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha altresì precisato che, nel caso di specie, il Giudice nazionale dovrà qualificare tale attività quale attività di recupero ambientale in presenza di due condizioni cumulative:

- a) se la società “E. M.” procedesse al riempimento di vuoti di miniera di cava che le appartiene anche nel caso in cui dovesse rinunciare ad utilizzare a questo scopo rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione;
- b) se i rifiuti che si prevede di utilizzare siano appropriati ai fini di tale operazione di riempimento.

Con riferimento al requisito sub a), la società appellata ha fatto rilevare che qualora essa rinunciasse a riempire la cava in parola con rifiuti diversi da quelli di estrazione opterebbe per il ricolmamento della stessa con “terre e rocce da scavo”, risultando già autorizzata, ai sensi del Regolamento regionale n. 5/2011, a riempire la cava con tale tipologia di materiale, giusta determinazione n. 75 del 21.09.2011, a firma del Dirigente del Servizio

Attività estrattive della Regione Puglia. Inoltre, l'appellata ha evidenziato che nella relazione tecnica integrativa relativa al progetto di recupero ambientale per cui è causa la ditta ha già previsto di realizzare una parte del riempimento con 50.000 mc. di stabilizzato di cava, ovvero di materia prima ottenuta dalla frantumazione della roccia calcarea, osservando tuttavia che l'eventuale autorizzazione al riempimento della cava con rifiuti inerti e non pericolosi, diversi da quelli di estrazione, consentirebbe di utilizzare meno risorse naturali (quali ad esempio lo stabilizzato di cava): ciò in linea con quanto evidenziato dalla Corte di Giustizia dell'U.E. con la sentenza del 28.07.2016, resa inter partes, laddove si legge: “La caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali”.

Peraltro l'operazione di ricolmamento della cava dovrebbe comunque attuarsi, atteso che la Valutazione d'impatto ambientale fra le varie alternative sottoposte (fra le quali anche quella di non riempire la cava) ha ritenuto preferibile dal punto di vista paesaggistico quella del ritombamento della cava, allo scopo di assicurare che le aree degradate soggette ad attività di scavo fossero restituite all'ambiente circostante nella configurazione morfologica il più possibile vicina a quella originaria.

Alla luce di quanto su esposto, il Collegio ritiene che sussista nel caso di specie il primo requisito richiesto dalla Corte di Giustizia Europea per non assoggettare l'attività di recupero per cui è causa alla normativa prevista per le discariche di rifiuti.

Con riferimento al requisito sub b), si osserva che l'attività oggetto del presente giudizio deve considerarsi di recupero in quanto la società “E.M.” intende operare il ricolmamento della cava in parola con “i rifiuti appropriati ai fini di tale operazione di riempimento”.

Ebbene, ai fini dell'operazione di riempimento di una cava, i rifiuti “appropriati” sono solo quelli inerti e non pericolosi. A tal proposito si rileva che il progetto esecutivo di riempimento della cava presentato dalla società precisava che tale operazione sarebbe avvenuta utilizzando i materiali ex D.M. 05 febbraio 1995, il cui articolo 5 prevedeva e prevede l'uso dei rifiuti non pericolosi indicati nell'Allegato n. 1 del decreto medesimo per le attività di recupero ambientale da realizzarsi attraverso rimodellamenti geomorfologici.

Dal confronto tra i rifiuti non pericolosi indicati nell'Allegato 1, sub allegato 1, al D.M. 05 febbraio 1998 e quelli che l'“E.M.” ha elencato nella “Comunicazione di inizio attività” e dalla documentazione versata in atti (in particolare dal citato progetto esecutivo di riempimento della cava nonché dall'allegata relazione integrativa) si ricava che l'“E.M.” intende procedere ad un'operazione di recupero ambientale e, nello specifico, a quella di “Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia” (esspressamente classificata dall'Allegato C al D.Lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 5 D.M. 05 febbraio 1998

come “operazione di recupero ambientale” soggetta alle procedure semplificate ex artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006) utilizzando esclusivamente tipologie di rifiuti non pericolosi.

Tale conclusione è avvalorata anche dalla lettura della nota prot. 11052 del 6 aprile 2012 con la quale il Servizio Attività estrattive della Regione Puglia si è così espresso: “In riferimento alla richiesta in oggetto, prot. PG 0029782 del 24.2.2012, si comunica che la società E.M. s.r.l. è stata autorizzata con determinazione n. 75/2011 ad effettuare il recupero ambientale dell’area di cava mediante ricolamento del sito, come da progetto in atti. Ai fini della realizzazione dell’intervento di cui sopra è dichiarato in progetto l’utilizzo di materiali ammessi dalla normativa in materia di rifiuti utilizzabili per recuperi ambientali (D.M. 5 febbraio 1998 e succ. D.Lgs. 186/2006-D.Lgs. n. 152 del 2006), come riportato nell’elaborato di riferimento”.

Alla stregua di quanto su esposto, stante la sussistenza di entrambi i requisiti cumulativamente individuati dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea l’attività di riempimento della cava, oggetto del presente giudizio, deve considerarsi di recupero e, dunque non assoggettabile alla normativa in materia di discariche di rifiuti (ex art. 208 D.Lgs. n. 152 del 2006).

Il Collegio ritiene, pertanto, di condividere l’interpretazione della normativa di cui alla sentenza impugnata la quale così ha motivato il proprio convincimento: “L’Amministrazione Provinciale non può, pertanto, subordinare tale attività che per quanto detto va evidentemente qualificata di recupero ambientale in considerazione delle concrete caratteristiche della fattispecie all’autorizzazione di cui all’art. 208 cod. amb.: fermo restando il controllo circa le concrete modalità con cui il riempimento in questione verrà realizzato, che dovrà essere conforme a legge e al piano di recupero già approvato in particolare quanto alla tipologia di rifiuti utilizzabili (esclusivamente rifiuti non pericolosi di cui all’all.1, sub. All. 1 del D.M. 5 febbraio 1998, sulla quantità consentite”.

Tale orientamento appare altresì conforme alle Conclusioni formulate dall’Avvocato Generale in relazione al quesito sottoposto alla Corte di Giustizia in sede del su indicato rinvio pregiudiziale: “Quand’anche il riempimento di una cava dovesse essere considerato un recupero, ciò comunque non significa che l’ambiente non sia sufficientemente tutelato. È vero che in tale caso le rigorose e dettagliate disposizioni della direttiva discariche non troverebbero applicazione, ma le prescrizioni generali del diritto in materia di rifiuti, in particolare l’obbligo in merito alla tutela della salute umana e dell’ambiente di cui agli articoli 1 e 13 della direttiva relativa ai rifiuti, in linea di principio continuano ad applicarsi al recupero di rifiuti. Anche se tali disposizioni non precisano il contenuto delle misure che devono essere adottate, esse vincolano nondimeno gli Stati membri in merito all’obiettivo da raggiungere, lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure 22.

Tra queste rientreranno in particolare misure per impedire il deposito di rifiuti non idonei, per esempio un’ispezione

dei rifiuti utilizzati, quale quella prevista all’articolo 11 della direttiva discariche.”

Alla luce delle emergenze processuali, il Collegio ritiene che, come correttamente statuito dal Giudice di Prime Cure, l’art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 117 del 2008, che la P.A. appellante invoca a sostegno del proposto gravame, sia del tutto inconferente con la fattispecie per cui è causa, che è invece pienamente riconducibile ad un’operazione di recupero ambientale, come tale assoggettata alla procedura semplificata di cui agli artt. 214 e 216 D.Lgs. n. 152 del 2006, correttamente attivata dalla società appellata.

2.1. Con il secondo motivo di appello, la Provincia di Bari ha dedotto la violazione, nel caso di specie, anche della L.R. n. 11 del 2001 e della direttiva 2011/92/UE.

In relazione a tale profilo, la Provincia ha evidenziato che la comunicazione per l’esercizio dell’attività di recupero, oltre all’autorizzazione all’esercizio della discarica, necessita anche della preventiva valutazione di impatto ambientale, asserendo che nella fattispecie oggetto di giudizio, la comunicazione per l’esercizio dell’attività di recupero di rifiuti non pericolosi in procedura semplificata, oltre che improcedibile per omessa autorizzazione alla discarica, sarebbe altresì improcedibile per omessa acquisizione preventiva della valutazione di impatto ambientale, secondo le vigenti norme comunitarie, oltre che nazionali e regionali. In particolare risulterebbe violata la L.R. n. 11 del 2001 che prevede la valutazione di impatto ambientale obbligatorio per le discariche di rifiuti speciali, ad esclusione delle discariche per inerti con capacità sino 50.000 mc: nel caso di specie tale capacità progettuale sarebbe ampiamente superata.

2.2. La censura è destituita di ogni fondamento.

Sul punto è sufficiente evidenziare che, come emerge dalla documentazione depositata in atti, l’appellata ha ottenuto la prescritta V.I.A. con determinazione dirigenziale della Regione Puglia n. 410/2007 e il successivo rinnovo, con ulteriore atto dirigenziale n. 6/2011, oltre che per la coltivazione di cava di pietra calcarea anche per il ricolamento di essa con espressa comunicazione al comitato V.I.A. del tipo e della quantità di rifiuti trattati.

Infine la Provincia appellante ha dedotto che, quand’anche nel caso in esame si trattasse di operazione di recupero ambientale e non già di attività di discarica, sarebbe comunque necessaria, in forza della L.R. n. 11 del 2001, la “preventiva procedura di verifica di assoggettabilità”, in ragione della circostanza che i rifiuti inerti R 13 non pericolosi sarebbero nella specie superiori a 30.000 mc..

Invero proprio dall’esame della tabella contenuta alle pagine 77-78 della Comunicazione del 25.01.2012 dell’appellata si ricava che, sommando la “quantità massima stoccabile” dei rifiuti inerti non pericolosi, denominati R 13, essi possono al massimo ammontare a 2140 tonnellate, pari a 1070 metri cubi: cifra lontanissima da quei 30.000 mc. oltre i quali la normativa regionale richiamata dall’appellante prevede la verifica di assoggettabilità in parola. Pertanto anche tale motivo d’appello è infondato e non meritevole di accoglimento.

# Rifiuti

**Corte di giustizia UE, Sez. IV 28 luglio 2016, in causa C-147/15 - von Danwitz, pres.; Lycourgos, est.; Kokott, avv. gen. - Città Metropolitana di Bari c. Edilizia Mastrodonato S.r.l.**

*Gestione dei rifiuti - Riempimento dei vuoti di miniera con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione - Art. 10, par.2 Direttiva 2006/21/CE - Conferimento in discarica o recupero di rifiuti - Rinvio pregiudiziale.*

**L'art. 10, par. 2, della Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la Direttiva 2004/35/CE, deve essere interpretato nel senso che esso non produce l'effetto di assoggettare alle prescrizioni della Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, l'operazione di riempimento di una cava mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione nel caso in cui tale operazione costituisca un recupero di tali rifiuti, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.**

## Diritto italiano

17 L'articolo 10, terzo comma, del decreto legislativo del 30 maggio 2008, n. 117/2008, che traspone la direttiva 2006/21 (GURI n. 157, del 7 luglio 2008, pag. 4), dispone quanto segue:

«Il riempimento di vuoti e delle volumetrie prodotti dall'attività estrattiva con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione di cui al presente decreto è sottoposto alle disposizioni di cui al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, relativo alle discariche di rifiuti».

## Procedimento principale e questione pregiudiziale

18 Il 16 marzo 2010 la E.M. ha presentato una domanda di ampliamento di una cava, accompagnata segnatamente da un progetto esecutivo di recupero ambientale che prevedeva il riempimento delle aree in precedenza sfruttate mediante 1 200 000 m<sup>3</sup> di rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione.

19 Il 21 settembre 2011, l'ampliamento della cava è stato autorizzato dal Servizio regionale Attività estrattive, a condizione che il recupero programmato avesse luogo secondo le modalità del progetto approvato allo stesso tempo.

20 Risulta dalla decisione di rinvio che è sorta una divergenza di opinioni tra la E.M. e la Provincia di Bari in merito alla procedura che tale società doveva seguire al fine di poter effettivamente realizzare il riempimento delle aree sfruttate in precedenza.

21 Il 19 gennaio 2012 la E.M. ha inviato alla Provincia di Bari una comunicazione di inizio di attività, conformemente alla procedura semplificata applicabile alle procedure di recupero dei rifiuti. Il 15 novembre 2012, il dirigente del Servizio Polizia Provinciale – Protezione Civile e ambiente della Provincia di Bari ha rifiutato che il progetto di riempimento presentato dalla E.M. venisse assoggettato a una siffatta procedura semplificata, in quanto detto riempimento costituiva, in realtà, un progetto di smaltimento di rifiuti speciali inerti per un volume di 1 200 000 m<sup>3</sup> mediante il conferimento in discarica degli stessi, il quale doveva costituire l'oggetto di una normale procedura di autorizzazione, ai sensi dell'articolo 10, terzo comma, del decreto legislativo n. 117/2008, che ha recepito l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21.

22 Tale decisione è stata invalidata dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia (Italia). Quest'ultimo ha infatti considerato che l'operazione di riempimento progettata poteva essere realizzata secondo una procedura semplificata, malgrado il tenore letterale dell'articolo 10, terzo comma, del decreto legislativo n. 117/2008. Secondo detto giudice, questa disposizione doveva infatti essere interpretata alla luce degli sviluppi del diritto dell'Unione in materia di rifiuti. Orbene, l'articolo 3, punto 15, e l'articolo 11 della direttiva 2008/98 farebbero apparire che un'operazione di riempimento, anche mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione, può consistere non in uno smaltimento, bensì in un recupero di rifiuti per il quale il diritto italiano consente il ricorso alla procedura semplificata.

23 Investito di un ricorso proposto dalla Provincia di Bari avverso la decisione del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, il Consiglio di Stato (Italia) è chiamato ad interpretare l'articolo 10, terzo comma, del decreto legislativo n. 117/2008 e, in via di conseguenza, l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21. Esso constata che, a differenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, la Provincia di Bari sostiene che, conformemente alle due disposizioni sopra citate, soltanto il riempimento realizzato mediante rifiuti di estrazione non costituisce uno smaltimento di rifiuti e può dunque costituire l'oggetto, secondo le norme italiane, di una procedura semplificata.

24 Sulla scorta di tali fatti, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 si debba interpretare nel senso che l'attività di riempimento della discarica – qualora sia posta in essere mediante rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione – debba sempre soggiacere alla normativa in materia di rifiuti contenuta nella direttiva 1999/31 anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero».

## Sulla questione pregiudiziale

25 Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 debba essere interpretato nel senso