

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

“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 nella 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 art. 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

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.” procederebbe 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” (esplicitamente 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.

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 m³ 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 m³ 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

che esso 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 recupero di tali rifiuti.

26 In forza del suo articolo 2, paragrafo 1, la direttiva 2006/21 si applica alla gestione dei rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, trattamento e ammasso di risorse minerali nonché dallo sfruttamento delle cave.

27 L'articolo 10 di detta direttiva s'intitola «Vuoti di miniera». Il paragrafo 1 di tale articolo impone agli Stati membri di assicurarsi che l'operatore adotti determinate misure nel caso in cui esso ricollochi i rifiuti di estrazione nei vuoti di miniera a scopi di ripristino e di costruzione. Invece, il paragrafo 2 del medesimo articolo 10 stabilisce che la direttiva 1999/31 «continua ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera».

28 Occorre constatare che le versioni linguistiche dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 presentano divergenze riguardo alla questione se i rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione ricadano necessariamente sotto la direttiva 1999/31. Infatti, mentre segnatamente nelle versioni nelle lingue greca, francese e italiana la disposizione summenzionata stabilisce che la direttiva 1999/31 continua ad applicarsi ai rifiuti diversi da quelli di estrazione utilizzati a scopi di riempimento, nelle versioni linguistiche tedesca e inglese, in particolare, la medesima disposizione prevede che la direttiva 1999/31 continui ad applicarsi, se del caso («gegebenenfalls» e «as appropriate»), ai rifiuti del tipo suddetto.

29 Occorre rilevare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può servire quale unico fondamento per l'interpretazione di questa disposizione, né può vedersi attribuito valore prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Le disposizioni del diritto dell'Unione devono infatti essere interpretate ed applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni stabilite in tutte le lingue dell'Unione. In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo del diritto dell'Unione, la disposizione di cui trattasi dev'essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte (sentenza del 17 marzo 2016, *Kødbranchens Fællesråd*, C-112/15, EU:C:2016:185, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata).

30 A questo proposito, e come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 31 delle sue conclusioni, occorre sottolineare che l'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 puntualizza che la direttiva 1999/31 «continua ad applicarsi» ai rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione utilizzati a scopi di riempimento, il che presuppone che il riempimento di un vuoto di miniera ricada sotto la direttiva 1999/31 soltanto nella misura in cui esso soddisfi i presupposti di applicazione di tale direttiva.

31 Orbene, la direttiva 1999/31 si applica soltanto ai rifiuti smaltiti, e non a quelli che abbiano costituito l'oggetto di

un recupero. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, l'articolo 3, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce che essa si applica a tutte le discariche, le quali vengono definite, all'articolo 2, lettera g), della medesima direttiva, come aree di smaltimento dei rifiuti adibite al deposito degli stessi sulla o nella terra.

32 Tale interpretazione trova conforto nel fatto che, tenuto conto dell'economia generale della direttiva 2006/21, la quale mira a disciplinare unicamente la gestione dei rifiuti derivanti dalle industrie estrattive, l'articolo 10, paragrafo 2, di tale direttiva non può essere interpretato in modo tale che esso abbia come conseguenza di estendere implicitamente l'ambito di applicazione della direttiva 1999/31, così come chiaramente definito all'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultima.

33 Ne consegue che 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, secondo trattino, 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.

34 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.

35 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.

36 Poiché il termine «recupero» non viene definito dalla direttiva 1999/31, occorre far riferimento alla definizione di «recupero» quale contenuta all'articolo 3, punto 15, della direttiva 2008/98. Tale direttiva, che ha abrogato, con effetto dal 12 dicembre 2010, le pertinenti disposizioni della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9), ed il cui termine di recepimento scadeva alla medesima data, è applicabile *ratione temporis* alla lite nel procedimento principale, dato che la comunicazione di inizio di attività inviata dalla E.M. alla Provincia di Bari, in conformità della procedura semplificata applicabile alle operazioni di recupero dei rifiuti, reca la data del 19 gennaio 2012 (v., per analogia, sentenza del 23 marzo 2006, Commissione/Austria, C-209/04, EU:C:2006:195, punti 56 e 57).

37 Orbene, l'articolo 3, punto 15, della direttiva 2008/98 definisce in particolare il «recupero» dei rifiuti come l'operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti in questione di svolgere un ruolo utile sostituendo

altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione. Il considerando 19 della citata direttiva si colloca nella medesima prospettiva, là dove precisa che la nozione di «recupero» si differenzia, in termini di impatto ambientale, dalla nozione di «smaltimento» in virtù di una sostituzione di risorse naturali nell'economia.

38 Dunque, occorre considerare che tale definizione corrisponde a quella sviluppata nella giurisprudenza della Corte, secondo cui 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 altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali (sentenza del 27 febbraio 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punto 69).

39 Ne consegue che il risparmio delle risorse naturali deve essere l'obiettivo principale dell'operazione di recupero. All'opposto, quando il risparmio di materie prime non è che un semplice effetto secondario di un'operazione la cui finalità principale è lo smaltimento dei rifiuti, esso non può rimettere in discussione la qualificazione di tale operazione come operazione di smaltimento (v., in tal senso, sentenza del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo, C-458/00, EU:C:2003:94, punto 43).

40 A questo proposito, risulta dall'articolo 3, punti 15 e 19, della direttiva 2008/98 che gli allegati I e II di quest'ultima sono intesi a riepilogare le operazioni di smaltimento e di recupero più frequenti, e non ad elencare in maniera esaustiva tutte le operazioni di smaltimento o di recupero dei rifiuti ai sensi di detta direttiva.

41 Ciò premesso, qualsiasi operazione di trattamento dei rifiuti deve poter essere qualificata come «smaltimento» o come «recupero» e, come risulta dall'articolo 3, punto 19, della direttiva 2008/98, una stessa operazione non può essere qualificata al tempo stesso come «smaltimento» e come «recupero». Date tali circostanze, nel caso in cui, come nella lite di cui al procedimento principale, un'operazione di trattamento dei rifiuti non possa essere ricondotta ad una sola tra le operazioni o le categorie di operazioni menzionate negli allegati I e II della citata direttiva, sulla base della sola designazione letterale delle operazioni in questione, l'operazione di cui sopra deve essere qualificata caso per caso alla luce degli obiettivi e delle definizioni della direttiva suindicata (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punti da 62 a 64).

42 Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce dell'insieme dei pertinenti elementi del procedimento principale e tenendo conto dell'obiettivo di tutela dell'ambiente perseguito dalla direttiva 2008/98, se l'operazione di riempimento della cava in esame nel giudizio a quo sia intesa in via principale a recuperare i rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione che sono destinati ad essere utilizzati nel corso di tale operazione di riempimento.

43 Questa situazione può sussistere qualora, da un lato, sia assodato che il riempimento della cava suddetta sarebbe

stato realizzato anche nell'ipotesi in cui rifiuti siffatti non fossero disponibili ed in cui sarebbe stato di conseguenza necessario ricorrere ad altri materiali (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2002, ASA, C-6/00, EU:C:2002:121, punto 69).

44 In tale contesto, il giudice del rinvio deve prendere in esame le condizioni dell'operazione di riempimento al fine di stabilire se tale operazione sarebbe stata realizzata anche in assenza di rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione. Così, ad esempio, il fatto che l'operatore che gestisce la cava in discussione nel procedimento principale acquisisca tali rifiuti dietro un corrispettivo a favore del produttore o del detentore dei rifiuti stessi può indicare che l'operazione in questione ha come obiettivo principale il recupero dei suddetti rifiuti (v., in tal senso, sentenza del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo, C-458/00, EU:C:2003:94, punto 44).

45 Dall'altro lato, il riempimento della cava in discussione nel procedimento principale potrà essere considerato come un'operazione di recupero soltanto se, in base allo stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche, i rifiuti utilizzati sono appropriati a questo scopo.

46 Infatti, l'articolo 10, paragrafo 1, e l'articolo 13 della direttiva 2008/98 impongono agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le operazioni di recupero si svolgano nel rispetto dell'ambiente e della salute umana, il che presuppone che i rifiuti possano sostituire altri materiali secondo identiche condizioni di precauzione verso l'ambiente (v., per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Commissione/Italia, C-283/07, non pubblicata, EU:C:2008:763, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata).

47 Per quanto riguarda il carattere appropriato dell'utilizzazione dei rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione per il riempimento della cava in discussione nel procedimento principale, risulta dall'articolo 3, paragrafi 1 e 2, secondo, terzo e quarto trattino, della direttiva 1999/31 che i rifiuti non inerti nonché i rifiuti pericolosi non sono appropriati per i lavori di accrescimento/ricostruzione e di riempimento o a fini di costruzione. Pertanto, una siffatta utilizzazione dei rifiuti non inerti oppure pericolosi non può essere considerata quale recupero e rientra dunque nell'ambito di applicazione della direttiva summenzionata.

48 L'utilizzazione di rifiuti non appropriati al fine di riempire i vuoti di miniera di una cava comporterebbe effetti sensibilmente più nefasti per l'ambiente che non se l'operazione di riempimento fosse realizzata mediante altri materiali. Orbene, come ricordato al considerando 19 della direttiva 2008/98, non è pensabile classificare un'attività come un'operazione di recupero se tale classificazione non corrisponde all'impatto ambientale effettivo dell'operazione, impatto che, in virtù della gerarchia dei rifiuti, istituita all'articolo 4, paragrafo 1, della suddetta direttiva, si presume migliore in caso di recupero che non in caso di smaltimento dei rifiuti.

49 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 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, dall'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.

50 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 rifiuti 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.

51 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che 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

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.

Sulle spese

52 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

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 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.

IL COMMENTO

Paolo Felice () e Massimo Zortea (**)*

Alcuni importanti principi di diritto espressi in sentenza

La sentenza in commento enuncia il principio di diritto ai sensi del quale 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.

Cenni alla fattispecie originante la vicenda giudiziale

Prodromi del contenzioso

Il caso all'esame del Consiglio di Stato trae origine dall'impugnazione da parte dell'impresa Edilizia Mastrodonato srl della nota della Provincia di Bari con cui l'amministrazione procedeva all'archiviazione della comunicazione di inizio attività di recupero ambientale (R10) in procedura semplificata (ex artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006) mediante l'utilizzo di rifiuti non pericolosi diversi da quelli derivanti dalla coltivazione di cava.

(*) Avvocato, Provincia di Viterbo, Dottore di ricerca

(**) Avvocato, Studio Legale Associato Zortea Sandri e Università di Trento.

Nel caso di specie, il privato era stato autorizzato dalla Regione Puglia alla proroga della coltivazione di cava sia in relazione all'approfondimento degli scavi sulle aree di cava già interessate sia con riferimento all'ampliamento degli scavi su aree non oggetto di precedente coltivazione. Il progetto esecutivo prevedeva la possibilità di utilizzo dei rifiuti non pericolosi di cui al D.M. 5 febbraio 1998, Allegato 1 ai fini del riempimento della cava, previo esperimento della procedura autorizzativa semplificata di cui agli artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006.

Posizione della Provincia di Bari

La Provincia di Bari, nel giudizio di gravame, ha ribadito che l'attività di ripristino e recupero ambientale di un vuoto di cava non può essere autorizzata con la procedura semplificata ex artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006 ma rientrerebbe, anche in virtù del principio di gerarchia delle fonti, nella fattispecie delineata dall'art. 10 del D.Lgs. n. 117/2008 ai sensi del quale "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 decreto legislativo 13 gennaio 2003 n. 36 relativo alle discariche di rifiuti". Analoga disposizione è richiamata dall'art. 10, comma 2 della Direttiva 15 marzo 2006, n. 2006/21/Ce secondo cui la Direttiva 1999/31/Ce continua ad applicarsi ai rifiuti derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera. In sintesi, secondo l'amministrazione appellante il riempimento dei vuoti di cava mediante l'utilizzo di rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione è soggetto alla normativa sulle discariche e non alla normativa sul recupero dei rifiuti, in particolare al regime autorizzativo mediante mera comunicazione, quale prevista dalla procedura semplificata.

Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Ragioni del rinvio pregiudiziale

La questione giuridica sottesa alla decisione del Consiglio di Stato sull'ammissibilità delle procedure semplificate per l'attività di riempimento di vuoti di cava mediante l'utilizzo di rifiuti non pericolosi di cui all'Allegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998 diversi da quelli di estrazione, si innesta in un complesso quadro giuridico normativo, caratterizzato, altresì, da pronunce contrastanti della giurisprudenza

amministrativa in merito all'interpretazione della normativa comunitaria.

Per tali ragioni, il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1382 del 15 marzo 2015, proprio alla luce del controverso contesto normativo e giurisprudenziale in essere, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale ex art. 267 del TFUE "Se l'art. 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 dei rifiuti".

Chiarimenti interpretativi della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia, nella sentenza del 28 luglio 2016 Causa C-147/2015, ha evidenziato come la Direttiva 1999/31 trovi applicazione ai rifiuti smaltiti, ma non anche a quelli che hanno costituito l'oggetto del recupero. Ne consegue che i rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione possono ricadere nell'ambito di applicazione della suddetta Direttiva solo nel caso in cui vengano depositati in discarica in vista del loro smaltimento.

La Direttiva 1999/31, ai sensi dell'art. 3 paragrafo 2 secondo trattino, non può trovare applicazione nel caso di uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o ai fini di costruzione nelle discariche. Pertanto, il riempimento di una cava attraverso rifiuti diversi da quelli di estrazione, laddove costituisca un'attività di recupero, non è assoggettabile alla Direttiva 1999/31.

Valutazioni cui è tenuto il Giudice del rinvio secondo la Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia dopo aver formulato un condivisibile principio generale si sofferma in modo dettagliato sulle valutazioni che il Giudice di rinvio è tenuto ad effettuare al fine di distinguere le attività finalizzate al recupero ambientale da quelle che rappresentano una più specifica attività di smaltimento dei rifiuti.

Secondo l'orientamento della Corte, l'attività di recupero dei rifiuti consiste nel fatto di poter svolgere una funzione utile andando a sostituire altri materiali con l'effetto di preservare risorse naturali. Tuttavia, correttamente, la Corte di Giustizia evidenzia come l'attività di recupero e il risparmio delle risorse naturali deve rappresentare la finalità principale e non

essere un mero effetto secondario e quindi mascherare, di fatto, un'operazione di smaltimento dei rifiuti utilizzati per il riempimento dei vuoti di cava. Spetta quindi al Giudice nazionale verificare due condizioni cumulative:

- a) il riempimento di cava verrebbe in ogni caso effettuato anche senza l'utilizzazione dei rifiuti facendo ricorso ad altri materiali;
- b) i rifiuti utilizzati per il riempimento delle cave risultano appropriati per tale scopo.

Distinzione tra recupero e smaltimento: il criterio economico

Relativamente alla condizione *sub a)* merita evidenziare come sia l'Avvocato Generale nelle conclusioni rassegnate che i Giudici della Corte di Giustizia con la sentenza del 28 luglio 2016 hanno fornito alcuni elementi utili per consentire al Giudice nazionale di effettuare le valutazioni in merito alle operazioni poste in essere al fine di inquadrarle nell'alveo delle attività di recupero. Tra questi, la Corte evidenzia un rilevante profilo di natura economico, a carattere indiziario-rivelatore, che rappresenta un criterio efficace per l'esatta qualificazione dell'operazione posta in essere come recupero oppure smaltimento.

Pur tenendo conto della presenza di espressioni linguistiche differenti nelle diverse traduzioni del testo normativo (art. 10, paragrafo 2 della Direttiva rifiuti delle industrie estrattive), tuttavia la Corte considera rilevante tenere conto di una circostanza economica che funge da indizio rivelatore ai fini della verifica dell'effettivo utilizzo dei rifiuti in sostituzione di altri materiali.

Ma qual è precisamente questa circostanza?

Secondo l'Avvocato generale (punto 58 delle conclusioni) e la stessa Corte di Giustizia (punto 44 della sentenza) è fondamentale accertare se il gestore della cava deve pagare un corrispettivo per acquisire i rifiuti da utilizzare nel riempimento della cava oppure se, per contro, riceve un compenso dal soggetto che conferisce tali rifiuti, quale corrispettivo della possibilità di disfarsene. In questo ultimo caso, secondo la Corte, si deve inquadrare l'attività di riempimento della cava come un vero e proprio smaltimento di rifiuti e non come attività di recupero.

Distinzione tra recupero e smaltimento: l'idoneità dei rifiuti

L'ulteriore condizione *b)* posta dalla Corte di Giustizia per configurare l'utilizzo dei rifiuti per il

riempimento di cava quale operazione di recupero riguarda l'idoneità degli stessi a svolgere tale funzione e corrisponde ad un principio generale in materia di recupero. Del resto l'utilizzazione di rifiuti non idonei al fine di riempire vuoti di cava comporterebbe effetti negativi per l'ambiente peggiori rispetto all'utilizzo di materie prime. Su questo tema, peraltro, afferente ad un versante più tecnico che giuridico, si rinvia all'ottima riflessione dell'ing. Muratori, nell'articolo che segue in questa *Rivista*.

Principio sancito dalla Corte di Giustizia

All'esito del giudizio, la Corte ha enunciato 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 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”.

Il *decisum* del Consiglio di Stato e le motivazioni

Rigetto dell'appello: il riempimento dei vuoti di cava mediante rifiuti diversi da quelli di estrazione quale attività di recupero

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello proposto dalla Provincia di Bari avverso la sentenza del TAR Puglia-Bari, sez. I, n. 471/2014, ritenendo sussistere, nel caso di specie, tutte le condizioni cumulative individuate dalla Corte di Giustizia europea al fine di configurare l'operazione di riempimento del vuoto di cava mediante rifiuti diversi da quelli di estrazione, quale attività di recupero.

I Giudici amministrativi hanno richiamato l'*iter* amministrativo a conclusione del quale è stata rilasciata l'autorizzazione regionale per la coltivazione della cava corredata dal progetto esecutivo per il recupero ambientale. Quest'ultimo prevedeva che il riempimento sarebbe stato effettuato utilizzando i rifiuti di cui al D.M. 5 febbraio 1998 (All.1) mediante

la procedura semplificata ai sensi degli artt. 214 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006 e art. 5 del D.M. 5 febbraio 1998 che consente l'utilizzo dei rifiuti nelle attività di recupero per rimodellamenti morfologici, accedendo a procedura autorizzativa semplificata, a condizione che:

- a) i rifiuti non siano pericolosi;
- b) 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 cennato 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;

d-bis) in ogni caso, il contenuto dei contaminanti sia conforme a quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, in funzione della specifica destinazione d'uso del sito.

Alla luce delle specifiche indicazioni elaborate dall'Avvocato generale e dalla stessa Corte di Giustizia nella sentenza sopra richiamata, il Collegio ha ritenuto sussistere, nel caso di specie, entrambe le condizioni cumulative ivi prospettate, ovvero l'utilizzo dei rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione per il riempimento dei vuoti di cava era contemplato nel piano di recupero e l'idoneità dei rifiuti stessi ai fini del riempimento.

Principio sancito dal Consiglio Stato

Nel ragionamento logico giuridico posto a fondamento della decisione in commento, il Consiglio di Stato distingue il regime autorizzatorio unicamente in relazione alla tipologia dei rifiuti utilizzati nel riempimento: si configurerebbe un'operazione di recupero ambientale sottoposta alla disciplina della

procedura semplificata ex artt. 214 e 216, D.Lgs. n. 152/2006 qualora il ritombamento venga effettuato con i rifiuti indicati nell'Allegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998; mentre, nel caso in cui i rifiuti utilizzati per il riempimento dei vuoti di cava non siano ricompresi in quelli elencati nell'Allegato 1 del suddetto decreto ministeriale si tratterebbe invece, secondo il Collegio, di un'operazione di smaltimento, assoggettata al regime autorizzatorio ordinario di cui all'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006.

Il Consiglio di Stato nella pronuncia in esame ha richiamato la corretta interpretazione della Corte di Giustizia secondo cui l'attività di riempimento di una cava non è sottoposta alla normativa prevista per le discariche (Direttiva 1999/31, come recepita dal D.Lgs. n. 36/2003; art. 208 D.Lgs. n. 152/2006), laddove sia preordinato al recupero ambientale e con l'utilizzo di materiali per il recupero stesso, ritenendo che tali circostanze sussistessero nel caso in esame, alla luce della documentazione depositata.

Alcuni rilievi critici sulla motivazione

Contesto giuridico-amministrativo

La sentenza del Consiglio di Stato in commento risultava particolarmente attesa dagli operatori del settore nella speranza di chiarire finalmente, anche alla luce della correlata sentenza della Corte di Giustizia, quale disciplina applicare al recupero ambientale di cava (R10) effettuato mediante rifiuti estranei a quelli di estrazione. Il contesto giuridico amministrativo risultava del resto caratterizzato da una significativa incertezza in cui la materia era disciplinata anche da disomogenee linee guida regionali (1) nonché oggetto di pronunce contrastanti del giudice amministrativo (2).

(1) La Regione Lazio con D.G.R. n. 34 del 26 gennaio 2012 ha approvato le prime linee guida per la gestione della filiera di riciclaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti inerti nella Regione Lazio. Al punto 4 delle suddette linee guida (p. 72) i recuperi ambientali devono essere volti prioritariamente al risanamento del disordine idraulico e idrogeologico determinato dalle modifiche apportate alla morfologia naturale di un'area che è stata oggetto di estese attività di scavo. I recuperi ambientali non hanno quindi necessariamente lo scopo di ricostruire le quote originarie del terreno, ma di raggiungere una conformazione del territorio che:

- riduca al minimo i fenomeni di dissesto accelerato;
- garantisca un efficiente drenaggio delle acque rispettando le direzioni di flusso precedenti alle attività di scavo;
- ripristini gli acquiferi eventualmente venuti a giorno e ne ristabilisca la protezione con l'utilizzo di terreni idonei;
- rispetti le forme naturali del paesaggio e delle sue caratteristiche ecologiche e agronomiche.

"Per quanto riguarda il recupero dei vuoti prodotti dalle attività estrattive si fa riferimento a quanto stabilito dal D.Lgs. 117 del 30

maggio 2008 e, in particolare, dall'art. 10 comma 3. Pertanto, il riempimento dei vuoti e delle volumetrie prodotti dall'attività estrattiva, anche per attività dismesse, con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione è sottoposto alle disposizioni di cui al D.Lgs. 36/2003 e s.m.i., relativo alle discariche di rifiuti. Sono, quindi, da escludere le procedure semplificate di cui al D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i. e le procedure ordinarie di cui all'art. 208 del D.Lgs. Quanto sopra salvo futura indicazione del Legislatore e/o del Ministero competente in materia".

(2) TAR Veneto, sez. III, 23 dicembre 2009, n. 3810. "Non appare inutile aggiungere che l'art. 2, comma 6, del D.Lgs. n. 117/08 prevede che ai rifiuti disciplinati dallo stesso decreto n. 117/2008 (vale a dire ai rifiuti di estrazione) non si applicano le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 36 del 2003, relativo alle discariche di rifiuti. Argomentando a contrario, se i rifiuti disciplinati dal decreto n. 117/08 sono solo i rifiuti di estrazione (conf. art. 2, comma 1, e art. 3, comma 1, lett. d) D.Lgs. cit.), se ne deduce che a tutti gli altri rifiuti, compresi quelli, diversi dai rifiuti di estrazione, oggetto della domanda della ricorrente, si applica la disciplina sulle discariche".

Anche il Ministero dell'Ambiente era intervenuto sul tema con la circolare del 3 febbraio 2015, ove forniva chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 10, comma 3 del D.Lgs. n. 117/2008 relativo alla gestione dei rifiuti estrattivi. La circolare si era resa necessaria a seguito delle numerose difficoltà interpretative che hanno prodotto attuazioni disomogenee sul territorio nazionale, con l'effetto di lasciare intendere che ogni attività di riempimento dei siti di cava, mediante rifiuti diversi da quelli di filiera estrattiva, dovesse rientrare nell'ambito di applicazione delle discariche.

Secondo il Ministero i riempimenti dei vuoti di estrazione non costituiscono attività di smaltimento rifiuti a condizione che si utilizzino rifiuti con caratteristiche idonee a sostituire le materie prime e il loro utilizzo non comporti impatti negativi sulla salute e sull'ambiente.

Motivi di perplessità

La sentenza in commento ha fornito un quadro generale delle questioni giuridiche recependo in parte quelle che erano state le indicazioni della Corte di Giustizia. Tuttavia la sentenza non è esente da osservazioni critiche, in considerazione delle sue specifiche motivazioni logico-giuridiche.

1. *In primis*, non si può non rilevare come il Collegio - pur richiamando ampiamente la sentenza della Corte di Giustizia - non abbia tenuto conto di tutte le specifiche indicazioni che quest'ultima ha posto all'attenzione e alla valutazione del giudice nazionale. Più specificamente, si evidenzia che la distinzione tra le operazioni di recupero e di smaltimento è effettuata semplicemente in relazione alla natura dei rifiuti e al loro inserimento nell'Allegato 1, Suballegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998. Il Consiglio di Stato ha sancito, infatti, un principio generale subordinando la configurazione dell'attività di recupero mediante procedure semplificate alla sola condizione dell'utilizzo dei rifiuti non pericolosi di cui all'All. 1, D.M. 5 febbraio 1998 senza procedere ad una valutazione caso per caso. Tale

conclusione, cui perviene il Supremo Consesso amministrativo, non è esente da critiche. Del resto l'appartenenza all'elenco dei rifiuti presenti nell'allegato 1 - suballegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998 non può assurgere a condizione necessaria e sufficiente per qualificare tali rifiuti come idonei *tout court* al riempimento dei vuoti di cava. Rinviando sul punto ad un pregevole e articolato contributo su questo stesso numero della *Rivista* (3), mette qui conto porre in evidenza anche un ulteriore elemento di criticità legato al profilo economico dell'operazione e ravvisato dalla stessa Corte di Giustizia. Viene inspiegabilmente del tutto ignorata l'indicazione metodologica, probabilmente più efficace, offerta dalla Corte di Giustizia. Nella sentenza in commento non vi è alcun riferimento alla verifica del profilo economico-reddituale, quale suggerita dall'Avvocato generale e dalla stessa Corte di Giustizia in merito al transito di flussi finanziari che distinguono più realisticamente le operazioni di recupero da quelle di mero smaltimento. Non viene compiuto nessun accertamento in merito all'elemento soggettivo degli operatori che si inseriscono nell'*iter* di riempimento dei vuoti di cava e delle loro intenzioni concrete, ignorando quindi la possibilità che un'operazione di smaltimento venga mascherata con una fittizia operazione di recupero, attestata dal solo fatto di aver utilizzato una specifica tipologia di rifiuti.

Si ritiene che le osservazioni contenute nella sentenza della Corte al punto 44 e le conclusioni dell'Avvocato generale di cui al punto 58 (4) avrebbero meritato il dovuto approfondimento, non solo in termini specifici per la definizione del caso di specie ma, anche, per una valutazione più complessiva di carattere generale. Del resto, il criterio meramente oggettivo utilizzato dal Giudice nazionale non è in linea con gli orientamenti della giurisprudenza comunitaria e rischia di disciplinare in modo parziale un settore particolarmente delicato, come quello in esame. Il profilo economico ed il rapporto intercorrente tra il produttore/detentore dei rifiuti estranei a

In senso opposto TAR Lazio (LT) sez. I n. 567 del 22 settembre 2016: "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. Diversamente, i riempimenti dei vuoti di estrazione ai fini del ripristino ambientale effettuati utilizzando dei rifiuti in sostituzione di materie prime, laddove i primi abbiano le caratteristiche idonee a sostituire queste ultime senza che ciò sia causa di un aumento degli impatti sulla salute e sull'ambiente, non costituiscono attività di smaltimento di rifiuti ma operazioni di recupero e, pertanto, non sono sottoposti alle previsioni della direttiva sulle discariche, bensì a quelle delle direttive 2008/98/Ce e 2006/21/Ce".

(3) A. Muratori, *Consiglio di Stato e Corte di Giustizia, sui rifiuti idonei ai "vuoti di cava": un dialogo tra sordi?*

(4) Punto 44 sentenza Corte di Giustizia "Se l'operatore che gestisce la cava in discussione nel procedimento principale acquisisca tali rifiuti dietro un corrispettivo a favore del produttore o del detentore dei rifiuti stessi può indicare che l'operazione in questione ha come obiettivo principale il recupero dei suddetti rifiuti".

Punto 58 conclusioni Avvocato Generale "Le autorità nazionali competenti devono verificare attentamente se i rifiuti utilizzati per il riempimento di una cava effettivamente sostituiscono altri materiali. Un indizio importante a tale proposito potrebbe essere se il gestore della cava deve pagare per tali rifiuti o se riceve un compenso affinché li utilizzi. In quest'ultimo caso molti elementi fanno ritenere che senza i rifiuti la cava non verrebbe riempita, e che quindi si tratti dello smaltimento di rifiuti".

quelli di estrazione e il gestore della cava purtroppo non pare sia stato oggetto di alcuna riflessione nella sentenza del Consiglio di Stato, che ha, quindi, omesso l'aspetto certamente più dirimente per compiere una effettiva e reale distinzione tra operazione di recupero e smaltimento.

È certamente condivisibile il principio in base al quale può sussistere attività di recupero ambientale laddove il gestore della cava paghi per ricevere i rifiuti estranei a quelli di estrazione tenuto conto che il progetto di recupero ambientale costituisce inevitabilmente un costo per le imprese di gestione delle cave.

La Corte di Giustizia configura per contro un'attività di smaltimento nell'ipotesi in cui il gestore della cava non solo utilizzi rifiuti differenti rispetto a quelli di estrazione ma percepisca anche una somma di denaro da parte del produttore/detentore dei rifiuti stessi. In tale contesto verrebbe meno il fine dell'attività di recupero e la stessa utilità dei rifiuti a sostituire altri materiali, risolvendosi in una mera attività di smaltimento.

2. Il Consiglio di Stato, nel caso in esame, ribadisce l'obbligo di effettuare il riempimento del vuoto di cava in modo conforme alla legge e al piano di recupero già approvato, in particolare mediante i rifiuti non pericolosi di cui all'Allegato 1, Suballegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998. In tali circostanze, sebbene non possa essere applicata la normativa più rigorosa della Direttiva discariche, troverebbero in ogni caso le prescrizioni generali del diritto in materia di rifiuti. Il suddetto principio generale di tutela dell'ambiente e della salute umana è richiamata dallo stesso art. 214 del D.Lgs. n. 152/2006 nonché dall'art. 5 del D.M. 5 febbraio 1998, che escludono l'utilizzo delle procedure semplificate nel caso di pericolo per la tutela dell'ambiente e della salute umana.

L'esperienza italiana ha evidenziato come nel corso degli anni siano emerse rilevanti criticità nella gestione delle cave, ad esempio con livelli di coltivazione differenti da quelli autorizzati e/o con l'utilizzo di rifiuti differenti rispetto a quelli previsti nei piani di recupero ambientale. Occorrerà quindi valutare in concreto se la disciplina delle procedure semplificate, in merito al riempimento dei vuoti di cava con rifiuti diversi rispetto a quelli di estrazione, sia ancora applicabile laddove sussistano delle

difficoltà con il piano di coltivazione autorizzato e tra il progetto approvato e la comunicazione ex art. 214 D.Lgs. n. 152/2006.

3. Quanto sopra esposto evidenzia la necessità di un riordino strategico e normativo del settore, che tenga conto della situazione complessiva delle cave in Italia, della normativa vigente che risulta non omogenea e con sovrapposizione di competenze nonché degli ulteriori recenti interventi legislativi (5) sia a livello comunitario che nazionale, che abbiano o possano avere incidenza sul settore, oltre che della necessità di controlli efficaci da parte degli organi preposti, sia nella fase della coltivazione che in quella del recupero ambientale.

Conclusioni

La sentenza in esame, nella parte qui in commento, era particolarmente attesa dagli operatori ma purtroppo deve dirsi lascia interrogativi ancora aperti e questioni tuttora senza risposta. Ciò in quanto non sembra abbia recepito integralmente e fedelmente le indicazioni evidenziate dalla Corte di Giustizia.

Pertanto le conclusioni a cui è pervenuto il massimo collegio amministrativo non convincono del tutto, in particolare perché sembra fondare la distinzione tra operazioni di recupero e di smaltimento, per fattispecie quali quella originante la vicenda giudiziaria *de qua*, esclusivamente sulla natura dei rifiuti diversi da quelli di estrazione e sul loro inserimento o meno nell'Allegato 1, Suballegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998. Tale condizione non può però da sola essere sufficiente ai fini della distinzione tra operazioni di recupero e di smaltimento nel caso concreto.

Si ritiene sarebbe stato auspicabile impostare tale più accurata distinzione sull'accertamento caso per caso, da parte rispettivamente dell'autorità amministrativa prima e giudiziaria poi, in merito all'effettiva finalità perseguita dal gestore della cava, che potrà essere di effettivo riempimento dei vuoti di cava a fini di ripristino ambientale, anche mediante l'utilizzo di rifiuti diversi da quelli di estrazione in sostituzione di materie prime, oppure di gestione di tali ultimi rifiuti mediante mero stoccaggio in vuoti di cava, senza alcun interesse reale al ripristino ambientale.

(5) Fra questi, merita rammentare:

- il Pacchetto economia circolare approvato dal Parlamento dell'Ue in data 14 marzo 2017. Comprende 4 proposte di modifica delle direttive in materia di rifiuti (2008/98/Ce), discariche (1999/31/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), veicoli fuori uso (2000/53/Ce), pile 2006/66/Ce) e RAEE (2012/19/Ue);

- il D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120 Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nel primo caso l'operazione potrà qualificarsi come recupero, nel secondo caso dovrebbe più correttamente venire ricondotta alla categoria dello smaltimento.

Fra i criteri che più efficacemente potranno utilizzarsi a discriminare fra le due ipotesi, vi è anche quello dei profili economici: ove il conferimento dei rifiuti diversi avvenga dietro pagamento di un corrispettivo da parte del conferente, come rilevato dalla Corte di Giustizia nell'arresto sopra richiamato, non è chi non

veda come l'interesse prevalente sia quello a liberarsi del rifiuto e quindi la finalità ultima sia lo smaltimento.

A tutta evidenza, dalla natura dell'operazione, quale appurata in concreto, caso per caso, non potrà non discendere l'applicazione di ben diverso regime fra una e l'altra opzione, anche a livello sanzionatorio.

La riflessione è peraltro ancora tutta da sviluppare e molto ancora resta da dire in futuri auspicabili approfondimenti, anche su queste pagine.