



Giunta Regionale della Campania

Ufficio Speciale
Avvocatura Regionale
Unità Operativa Dirigenziale 60 01 05
Trasporti, Lavori pubblici, Protezione Civile

REGIONE CAMPANIA

Prot. 2018. 0406556 25/06/2018 12,20
mitt. : Avvocatura Regionale

Ass. : 5009 DG per il governo del terr. i ...

Classifica : 4. Fascicolo : 25 del 2018



DG 53 – 09 - 00
Alla DG Governo del
Territorio, Lavori Pubblici
Protezione Civile
Via De Gasperi, 28
NAPOLI

e p.c. Al Capo di Gabinetto
della Giunta Regionale
della Campania,
Via S. Lucia 81,
80132 – Napoli (NA)

Oggetto: *PP 28/50 09/2018 Coltivazione di Cave e Torbiere L.R. n. 54/1985 e L.R. n. 22/2017- Impianti in aree di cava.*

Si riscontra la nota prot. n. 0242140 del 13.04.2018 con la quale codesta Direzione Generale Governo del Territorio Lavori Pubblici e Protezione Civile ha formulato richiesta di parere in merito alla novella legislativa introdotta dalla L.R. n. 22/2017 recante *“disposizioni sui tempi per gli interventi di riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in Zone Altamente Critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del Piano Regionale delle attività estrattive. Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54”*.

In particolare l'Ufficio richiedente ha operato una ricostruzione delle norme riguardanti i siti estrattivi e le relative pertinenze, così come rappresentate dal combinato disposto dell'art. 5, comma 3, e dell'art. 19, commi 1, 2 e 3 della L.R. n.54/85, nonché della novella disciplina introdotta dalla L.R. n. 22/2017.

La legge n. 22 con l'art. 2, comma 1 lett. h), ha introdotto il comma integrativo 14 bis all'art. 89 delle Norme di attuazione del Piano regionale delle attività estrattive che, ispirandosi alla doverosa riduzione del consumo del suolo, stabilisce che *“non è richiesta variante urbanistica per l'ubicazione, presso i siti estrattivi, di impianti di trasformazione di inerti provenienti prevalentemente dall'attività estrattiva presso lo stesso sito”*

Via Marina, 19/C – Pal. Armieri – 80133 Napoli – Tel. 081.7963777 – Fax 081.7963685

In merito l'Ufficio richiedente formula tre quesiti e segnatamente:

quesito 1) se possano essere considerate pertinenze non esclusive di cava, gli impianti di trattamento inerti ubicati al loro interno, consentendo il loro impiego anche per lavorazione di materiali inerti provenienti dall'esterno, derivanti da attività di demolizione;

quesito 2) se sia da ritenersi comunque obbligatoria e preordinata alla messa in funzione dei suddetti impianti la vigenza dell'autorizzazione ex artt. 4 e 5 della richiamata L.R. 54/1985, fino al completo recupero della cava in cui gli stessi insistono;

quesito 3) se possa essere consentita la permanenza dei predetti impianti all'interno delle cave, ad avvenuto completamento del progetto di ricomposizione ambientale, senza dover acquisire variante urbanistica per ridurre il consumo di suolo.

In merito si rende necessario svolgere alcune brevi considerazioni preliminari in ordine alle disposizioni normative che regolano la fattispecie in esame.

Come è noto la materia in esame è disciplinata dalla legge regionale n. 54/1985 modificata ed integrata dalla legge regionale n. 17/1995, che prevedevano fra l'altro l'obbligo per la Regione di dotarsi di un Piano Regionale delle Attività Estrattive per razionalizzare l'approvvigionamento e l'uso dei proventi dell'attività estrattiva.

Il Piano anzidetto fu approvato in virtù della nomina di un commissario *ad acta* da parte del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Napoli – Sez. I, il quale con proprie ordinanze n. 11 del 07.06.2006 e n. 12 del 06.07.2006, approvò il Piano Regionale delle Attività Estrattive della Regione Campania (P.R.A.E.) e le relative Norme di Attuazione (N.T.A), allo stato ulteriore fonte normativa in materia.

Secondo la richiamata disciplina l'attività estrattiva è esercitata legittimamente in virtù dell'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione regionale che ha per oggetto il complesso estrattivo il quale, ai sensi dell'art. 5 della L.R. 54/85, comprende: la coltivazione della cava, le discariche, gli impianti di trattamento ubicati entro il perimetro di cava individuato a norma dell'art. 6 (medesima legge), nonché le strade o le piste di servizio del complesso estrattivo.

Il successivo art. 19 della richiamata legge regionale 54/85 stabilisce inoltre che il provvedimento di concessione edilizia ex art. 1 della L. 10/77 relativo agli impianti e manufatti connessi alla coltivazione della cava è subordinato al possesso del provvedimento regionale di autorizzazione.

Detta autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva costituisce un presupposto indefettibile per il rilascio della concessione edilizia per la realizzazione ed installazione dei manufatti ed impianti all'interno del sito di cava.

Il successivo art. 27 della medesima legge n. 54/85, nel regolare la sospensione dei lavori abusivi, stabilisce espressamente che l'amministrazione ordina la recinzione dei luoghi interessati dalla coltivazione ed appone i sigilli anche ai macchinari esistenti sui luoghi di cava.

Dalla lettura coordinata degli articoli citati emerge chiaramente come l'attività estrattiva autorizzata debba riferirsi al "complesso estrattivo" il quale comprende anche gli impianti connessi per il trattamento dei materiali estratti, con la conseguenza che gli stessi impianti possano ritenersi strettamente dipendenti e strumentali rispetto all'attività estrattiva ed al sito di cava.

Sul punto, invero questa Avvocatura si è già espressa con il parere prot. n. 531430 del 20/06/2008, che qui si intende integralmente riportato e trascritto, affermando al riguardo la stretta interdipendenza tra i macchinari, gli impianti ed il sito di cava tutti strumentali all'attività cavatoria, come sostenuto, peraltro, anche dal TAR Campania – sez. Salerno con sentenza n.798/2013 del 03/04/2013.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva imprime dunque una sorta di destinazione d'uso strumentale non solo al sito di cava, ma anche agli impianti di produzione e lavorazione del materiale estratto nonché a quelli della filiera successiva.

Da ciò emerge con chiarezza come la concessione edilizia non sia indipendente dalla vigenza o meno dell'autorizzazione all'esercizio della cava, giacchè tali impianti, **essendo compresi nell'area di cava**, necessitano dell'autorizzazione ex. art 5, comma 3, L.R. n. 54/85, per poter essere utilizzati legittimamente.

Anche la Giurisprudenza, sino ad oggi, ha condiviso tale interpretazione che vede strettamente connessi gli impianti di trattamento, inclusi nel perimetro di cava, ed il complesso estrattivo, considerandoli quindi una pertinenza della cava stessa.

La "facoltà di una diversa utilizzazione degli impianti consentita dagli strumenti urbanistici vigenti", è fatta salva dall'art. 19, comma 3, dopo la cessazione dell'attività, è può essere consentita solo laddove l'esercente dell'attività estrattiva abbia rispettato le prescrizioni di cui all'art. 23, comma 1 e 4, della L.R. 54/85 e sia consentita dagli

strumenti urbanistici vigenti.

Difatti, il comma 1, del predetto art. 23, stabilisce che *“ultimati i lavori di coltivazione, il titolare dell' autorizzazione o della concessione deve chiedere al Presidente della Giunta Regionale, o suo delegato, di accertare la rispondenza dei lavori di coltivazione a quanto previsto nel provvedimento di autorizzazione o concessione con particolare riferimento ai lavori di ricomposizione ambientale”*, mentre il comma 4 prevede che a seguito di tali accertamenti, venga rilasciata la dichiarazione di estinzione della cava, in mancanza della quale si considera l'area a vocazione estrattiva, per cui non vi può essere compatibilità urbanistica con l'esercizio degli impianti.

In definitiva, la facoltà di una diversa utilizzazione degli impianti, prevista dall'art 19, comma 3, è subordinata ad una serie di adempimenti da parte del titolare dell'autorizzazione, eseguiti i quali, può operare legittimamente tale diversa utilizzazione.

Anche le Norme tecniche di attuazione introdotte dal PRAE in sostanza non hanno inciso sull'impianto normativo illustrato, confermando la complessità del sito di cava, composto dall'area di cava e dagli impianti e macchinari, nonché l'assoluta necessità della presritta autorizzazione all'esercizio della cava stessa, che è presupposto per il rilascio dei successivi provvedimenti di conformità urbanistica, confermando altresì la possibilità del riuso del sito di cava e al tempo stesso la riduzione del consumo delle risorse non rinnovabili, anche a mezzo dell'incentivazione del riutilizzo degli inerti (art. 1, comma 2 lett. c) ed art. 52 delle NTA del piano regionale delle attività estrattive).

La novella legislativa introdotta recentemente con la legge n. 22/2017, che si ispira precipuamente alle medesime finalità del Piano regionale delle attività estrattive tese fra l'altro alla tutela ambientale ed alla riduzione del consumo delle risorse naturali, sembrerebbe aver scardinato il pacifico assunto secondo cui la complessità del sito di cava vede indissolubilmente legati il giacimento i macchinari, gli impianti e le strade.

Ciò in quanto la norma in parola, art. 2, comma 1 lett. h), prescrive espressamente : *“al fine della riduzione del consumo di suolo non è richiesta variante urbanistica per l'ubicazione, presso i siti estrattivi, di impianti di trasformazione di inerti provenienti prevalentemente dall'attività estrattiva presso lo stesso sito”*.

Il tenore letterale della norma in commento lascia ipotizzare ben due novità. **In primo**

luogo la novella esclude la necessità della variante urbanistica per ubicare gli impianti di trasformazione presso i siti estrattivi ed in secondo luogo nega il principio della esclusività della provenienza degli inerti destinati alla lavorazione, scardinando definitivamente il rapporto privilegiato tra il giacimento, i macchinari ed impianti del complesso estrattivo ed il relativo materiale da trattare.

L'Ufficio richiedente, invero, nel commentare la norma in parola, è dell'avviso che l'avverbio "prevalentemente" usato dal legislatore consente di negare l'esclusività della provenienza del materiale da trattare dal sito di cava dove è ubicato l'impianto.

La scrivente avvocatura è dell'avviso di poter condividere tale interpretazione lessicale della novella legislativa, che si fonda sul concetto di "prevalenza" piuttosto che di "esclusività", con la conseguenza che il materiale da trattare può provenire anche da altri siti.

Così pure per quanto concerne l'esclusione della variante urbanistica, tanto più che il legislatore ha espressamente fornito la motivazione della scelta operata che è tesa alla doverosa salvaguardia del bene suolo che, come è noto, non è "rinnovabile".

L'Ufficio in indirizzo ritiene che tale disposizione possa essere intesa in termini di riuso delle strutture produttive industriali a seguito del completamento delle attività estrattive e della ricomposizione ambientale.

Anche in tal caso si condivide l'avviso espresso dalla D.G. Governo del territorio considerato che gli artt. 67 e segg. delle N.T.A. disciplinano i casi in cui è possibile riutilizzare i siti di cava, elencando le rispettive categorie ed i requisiti minimi che devono essere soddisfatti nonché le disposizioni vigenti in materia di cave e di assetto del territorio, per porre in essere interventi di riuso.

Sembra possibile, pertanto, a seguito della cessazione della cava, applicare le norme relative al riuso del sito di cava contenute nella L.R. n. 54/1985 e l'art. 67 e segg. delle NTA – PRAE.

Tanto premesso per quanto riguarda il quesito sub 1) sulla scorta delle osservazioni formulate, si è dell'avviso che gli impianti di trattamento inerti ubicati all'interno del perimetro di cava, in virtù dell'art. 2 comma 1, lett.h, della legge regionale n. 22/2017, non sono da considerare pertinenze esclusive di cava e, pertanto, possono essere utilizzati anche per il trattamento di materiali provenienti dall'esterno, secondo quanto stabilito

dall'art. 1 delle norme tecniche di attuazione del PRAE.

L'Ufficio richiedente chiedeva, inoltre, se per inerti provenienti dall'esterno possano essere considerati anche quelli derivanti da attività di demolizione.

Invero tale interpretazione estensiva della norma, che pure trova riscontro nelle norme contenute nella legge regionale n. 54/1985 nonché alle norme tecniche di attuazione del PRAE, andrebbe suffragata da un'eventuale interpretazione in sede legislativa.

In relazione al quesito sub 2), considerato che l'autorizzazione costituisce il presupposto necessario all'esercizio legittimo dell'attività estrattiva e della presenza degli impianti di trattamento sul sito di cava, la scrivente ritiene necessaria la piena vigenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva come prevista dagli artt. 4 e 5 della L.R. n. 54/1985, per la trasformazione di inerti provenienti prevalentemente dall'attività estrattiva presso lo stesso sito.

Per quanto riguarda infine il terzo quesito, in ossequio alle finalità che si propone la novella legislativa in combinato disposto con l'art. 67 delle NTA del PRAE, che disciplina le ipotesi di riuso dei siti di cava, potrebbe essere consentita la permanenza degli impianti in questione all'interno dei siti medesimi, anche ad avvenuto completamento del progetto di ricomposizione ambientale, senza necessità dell'acquisizione della variante urbanistica come sancito dall'art. 2, comma 1 lett. h), della ripetuta legge 22/17, nel rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 67 e segg., disciplinanti le ipotesi di riuso dei siti di cava.

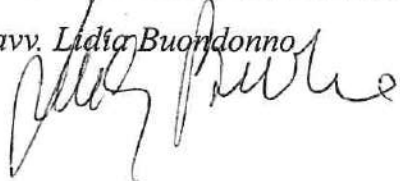
All'uopo si suggerisce di provvedere all'emanazione di un regolamento ovvero di una circolare esplicativa, che consenta di dirimere ulteriori dubbi circa la portata della norma in commento, in combinato disposto con la L.R. n. 54/1985 e ss.mm.ii., con le norme del PRAE e, precisamente l'art. 1, 69 e segg., nonché con le norme del D.Lgs. n. 152/2006, art. 184 e le direttive comunitarie in materia.

Ciò al duplice scopo di uniformare l'operato degli Uffici regionali preposti alla vigilanza e controllo dell'attività estrattiva e per individuare e regolamentare le ipotesi di riuso anche con materiale proveniente da attività di demolizione.

Nei sensi sopra citati si rende il richiesto parere.

L'ESTENSORE INCARICATO

avv. Lidia Buondonno



L'AVVOCATO CAPO

avv. Maria d'Elia



+39-0941.327734 abbonati@ambientediritto.it



Seleziona una pagina



CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.4^ 28 luglio 2016 sentenza C-147/15

Giurisprudenza: Giurisprudenza Sentenze per esteso massime | **Categoria:** Cave e miniere, Rifiuti **Numero:** C-147/15 | **Data di udienza:**

RIFIUTI – CAVE E MINIERE – Tutela dell'ambiente – 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.

Provvedimento: Sentenza

Sezione: 4^

Regione:

Città:

Data di pubblicazione: 28 Luglio 2016

Numero: C-147/15

Data di udienza:

Presidente: Danwitz

Estensore: Lycourgos

Premassima

RIFIUTI – CAVE E MINIERE – Tutela dell'ambiente – 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.

Massima

CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.4^ 28 luglio 2016 sentenza C-147/15

RIFIUTI – CAVE E MINIERE – Tutela dell'ambiente – 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'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15/03/2006, 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.

Pres.von Danwitz, Rel. Lycourgos, Città Metropolitana di Bari contro Edilizia Mastrodonato Srl

Allegato

Titolo Completo

CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.4^ 28 luglio 2016 sentenza C-147/15

SENTENZA**CORTE DI GIUSTIZIA UE Sez.4^ 28 luglio 2016 sentenza C-147/15**

«Rinvio pregiudiziale – Tutela dell'ambiente – Gestione dei rifiuti – Direttiva 2006/21/CE – Articolo 10, paragrafo 2 – Riempimento dei vuoti di miniera con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione – Conferimento in discarica o recupero dei suddetti rifiuti»

Nella causa C-147/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisione del 16 dicembre 2014, pervenuta in cancelleria il 26 marzo 2015, nel procedimento

Città Metropolitana di Bari, già Provincia di Bari

contro

Edilizia Mastrodonato Srl,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Lycourgos (relatore), E. Juhász, C. Vajda e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 marzo 2016,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Città Metropolitana di Bari, già Provincia di Bari, da G. Mariani, avvocato;

– per la Edilizia Mastrodonato Srl, da M. Ingravalle, avvocato;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Grasso, avvocato dello Stato;

– per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, M. Drwięcki e B. Paziewska, in qualità di agenti;

– per il governo del Regno Unito, da S. Brandon e L. Christie, in qualità di agenti, assistiti da M.A. Bates, barrister;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara ed E. Sanfrutos Cano, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 aprile 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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 (GU 2006, L 102, pag. 15).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia insorta tra la Città Metropolitana di Bari (Italia), già Provincia di Bari (Italia), e la Edilizia Mastrodonato Srl in merito al regime autorizzativo cui deve essere assoggettata l'attività di riempimento di una cava dismessa.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 1999/31/CE

3 Il considerando 15 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU 1999, L 182, pag. 1), enuncia quanto segue:

«considerando che, ai sensi della direttiva 75/442/CEE, il recupero di rifiuti inerti o non pericolosi idonei ad essere utilizzati in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione non può costituire un'attività riguardante le discariche».

4 Sotto il titolo «Definizioni», l'articolo 2 della direttiva 1999/31 recita:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

g) "discarica": un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo),

(...)

(...))».

5 L'articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Ambito di applicazione», dispone, ai paragrafi 1 e 2, quanto segue:

«1. Gli Stati membri applicano la presente direttiva a tutte le discariche definite nell'articolo 2, lettera g).

2. Fatta salva la legislazione comunitaria vigente, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva:

(...)

– l'uso di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento/ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche;

(...)

– il deposito di terra non inquinata o di rifiuti inerti non pericolosi ricavati dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonché dall'esercizio di cave».

Direttiva 2006/21

6 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/21 dispone quanto segue:

«Fatti salvi i paragrafi 2 e 3, la presente direttiva si applica alla gestione dei rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, trattamento e ammasso di risorse minerali e dallo sfruttamento delle cave, in seguito denominati "rifiuti di estrazione"».

7 L'articolo 10 della direttiva 2006/21, intitolato «Vuoti di miniera», è così formulato:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché l'operatore che utilizza a fini di ripristino e costruzione i rifiuti di estrazione per la ripiena dei vuoti di miniera creatisi tramite estrazione superficiale o sotterranea adotti i provvedimenti adeguati per:

1) garantire la stabilità dei rifiuti di estrazione ai sensi, mutatis mutandis, dell'articolo 11, paragrafo 2;

2) impedire l'inquinamento del suolo e delle acque di superficie e sotterranee ai sensi, mutatis mutandis, dell'articolo 13, paragrafi 1, 3 e 5;

3) assicurare il monitoraggio dei rifiuti di estrazione e dei vuoti di miniera ai sensi, mutatis mutandis, dell'articolo 12, paragrafi 4 e 5.

2. La direttiva 1999/31/CE continua ad applicarsi ai rifiuti non derivanti da attività di estrazione utilizzati per riempire i vuoti di miniera».

Direttiva 2008/98/CE

8 Il considerando 19 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3), dispone quanto segue:

«Occorre modificare le definizioni di "recupero" e "smaltimento" per garantire una netta distinzione tra questi due concetti, fondata su una vera differenza in termini di impatto ambientale tramite la sostituzione di risorse naturali nell'economia e riconoscendo i potenziali vantaggi per l'ambiente e la salute umana derivanti dall'utilizzo dei rifiuti come risorse. Possono inoltre essere elaborati orientamenti per chiarire le situazioni in cui risulta difficile applicare tale distinzione a livello pratico o in cui la classificazione dell'attività come recupero non corrisponde all'impatto ambientale effettivo dell'operazione».

9 L'articolo 3 di detta direttiva recita:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

15) "recupero" 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. L'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero;

(...)

19) "smaltimento" qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'allegato I riporta un elenco non esaustivo di operazioni di smaltimento;

(...).».

10 L'articolo 4 della citata direttiva, intitolato «Gerarchia dei rifiuti», prevede quanto segue:

«1. La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

a) prevenzione;

b) preparazione per il riutilizzo;

c) riciclaggio;

d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e

e) smaltimento.

2. Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si

discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

(...)).

11 L'articolo 10, paragrafo 1, della medesima direttiva è così formulato:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i rifiuti siano sottoposti a operazioni di recupero a norma degli articoli 4 e 13».

12 L'articolo 11 della direttiva 2008/98, intitolato «Riutilizzo e riciclaggio», enuncia, ai paragrafi 2 e 3, quanto segue:

«2. Al fine di rispettare gli obiettivi della presente direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

(...)

b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso.

3. La Commissione definisce modalità dettagliate di attuazione e di calcolo per verificare la conformità con gli obiettivi definiti al paragrafo 2 del presente articolo, tenuto conto del regolamento (CE) n. 2150/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2002, relativo alle statistiche sui rifiuti [GU 2002, L 332, pag. 1]. Esse possono includere periodi di transizione per gli Stati membri che nel 2008 hanno riciclato meno del 5% rispetto ad una delle due categorie di rifiuti di cui al paragrafo 2. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva completandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2 della presente direttiva».

13 L'articolo 13 della medesima direttiva così dispone:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;

b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e

c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse».

14 L'articolo 40 della citata direttiva stabilisce che il termine di recepimento di quest'ultima scade il 12 dicembre 2010.

15 L'allegato I della direttiva 2008/98, intitolato «Operazioni di smaltimento», elenca le seguenti operazioni:

«D 1 Deposito sul o nel suolo (ad es. scarica, ecc.)

(...)

D 3 Iniezioni in profondità (ad es. iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o in faglie geologiche naturali, ecc.)

(...)

D 12 Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera)

(...)).

16 L'allegato II della citata direttiva, intitolato «Operazioni di recupero», elenca le seguenti operazioni:

«(...)

R 3 Riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche) (...)

R 4 Riciclaggio/recupero dei metalli e dei composti metallici

R 5 Riciclaggio/recupero di altre sostanze inorganiche (...)

(...)

R 10 Trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia

(...)>».

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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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.

Firme

RICERCA GENERALE su tutta la Rivista.

Autorità

C. G. A.

Consiglio di Stato

Corte Costituzionale

Corte dei Conti

Corte di Appello

Corte di Cassazione

Corte di Giustizia UE

Corte UE Diritti dell'uomo

Giudice di Pace

T. A. R.

Tribunale UE

Tribunali di Merito

Categorie – Tag

231

Acqua – Inquinamento idrico

Agricoltura e zootecnia

Appalti

Aree protette

Armi

Associazioni e comitati

Beni culturali ed ambientali

Boschi e macchia mediterranea

Cave e miniere

Danno ambientale

Danno erariale

Diritto agrario

Diritto degli alimenti

Diritto del lavoro

Diritto dell'energia

Diritto demaniale

Diritto processuale amministrativo

Diritto processuale civile

Diritto processuale europeo

Diritto processuale penale
Diritto sanitario
Diritto urbanistico – edilizia
Diritto venatorio e della pesca
Espropriazione
Fauna e Flora
Incendi boschivi
Inquinamento acustico
Inquinamento atmosferico
Inquinamento del suolo
Inquinamento elettromagnetico
Internet Reati Processo
Legittimazione processuale
Maltrattamento animali
Mediazione obbligatoria
Procedimento amministrativo
Pubblica amministrazione
Pubblico impiego
Rifiuti
Risarcimento del danno
Sicurezza sul lavoro
Tutela dei consumatori
VIA VAS AIA

ABBONATI SUBITO alla Rivista e Banca Dati di Giurisprudenza



Archivi annuali di DOTTRINA recente

2025 (1)
2024 (128)
2023 (103)
2022 (125)
2021 (121)
2020 (117)
2019 (40)
2018 (69)
2017 (39)
2016 (32)

Iscriviti alla NewsLetter GRATUITA

Email

☐ Procedendo accetti la privacy policy

CONVEGNI

LE PUBBLICHE SOVVENZIONI NEL SETTORE EDILIZIO: CRITICITA' E PROSPETTIVE



CENTRO DI DIRITTO PENALE TRIBUTARIO
CENTRE DE DROIT PENAL FISCAL
CENTER FOR CRIMINAL TAX LAW

24 Giugno 2024 - 15.00/18.00
webinar

Introduzione e indirizzi di saluto

Avv. Serena Silvestri

*Coordinatrice Lazio "Centro Diritto Penale Tributario Ivo Caraccioli" - Name
Partner Studio Legale Silvestri*

Gli interventi a sostegno del settore dell'edilizia: prospettiva storica e panoramica delle problematiche economiche e giuridiche

Prof.ssa Avv. Chiara Todini

Socia "CDPT Ivo Caraccioli" - Socia fondatrice Salvini e Soci

Superbonus, crediti inesistenti o non spettanti. Le prospettive derivanti dall'attuazione della delega fiscale

Prof. Avv. Benedetto Santacroce

Socio "CDPT Ivo Caraccioli" - Socio Fondatore Studio Santacroce & Partners

Le vicende del credito ceduto e il tema dei sequestri

Avv. Carolina Lombardozzi

Salary Partner Salvini e Soci Studio Legale Tributario

Risvolti civilistici della disciplina dei bonus edilizi

Avv. Andrea Greco

Studio Andronico

Modera e conclude i lavori

Prof. Avv. Andrea De Lia

Socio "CDPT Ivo Caraccioli"

Prenota GRATUITAMENTE un posto online:

<https://www.eventbrite.it/e/biglietti-le-pubbliche-sovvenzioni-nel-settore-edilizio-criticita-e-prospettive-912181418177>

Il convegno di svolgerà su piattaforma **ZOOM**, solo dopo la prenotazione sarà fornito il link di accesso.

*L'evento è in corso di accreditamento ai fini della formazione professionale continua
dall'Ordine degli Avvocati e dall'ODCEC di Roma*



Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali
Master in Amministrazione
e Gestione della Fauna Selvatica
Dipartimento di Economia
Master in Diritto dell'Ambiente
e del Territorio



Università degli Studi
di Sassari
Corso di laurea
magistrale in Wildlife
Management and
Control Conservation



I grandi predatori nel prisma della sostenibilità tra regole della natura e regole del diritto

30 giugno 2023, ore 9.00 - 17.30

Aula Magna Silvio Trentin, Ca' Dolfin

Dorsoduro 3825/E, Venezia

9:00

Accreditamenti

9:30

Saluti istituzionali

10:00

Marco Olivi

Conservazione e gestione dei grandi predatori in prospettiva giuridica

Marco Apollonio

Conservazione e gestione dei grandi predatori in prospettiva biologica

Andrea Mustoni

La reintroduzione dell'orso in Trentino

11:30 pausa caffè

11:45

Luigi Spagnolli

I grandi predatori nell'evoluzione del rapporto uomo – natura negli ultimi cinquant'anni in Italia

Luca Santini

Squilibri ecologici nelle aree protette

13.15 pausa pranzo

14.30

Fulvio Rocco

Le ordinanze contingibili e urgenti al cospetto del TAR e del Consiglio di Stato

Piero Genovesi

Il ruolo dell'ISPRA e delle valutazioni tecniche negli iter decisionali

Fulvio Cortese

Valutazioni tecniche, scelte dell'autorità e sindacato giurisdizionale

16:00 Pausa tè

16:15

Marco Galaverni

Tra scienza e società: il ruolo delle associazioni ambientaliste nella gestione dei grandi predatori

Marco Apollonio, Marco Olivi

Alla ricerca di una sintesi

17:30

Chiusura dei lavori

Il convegno si terrà sia in presenza sia da remoto ed è obbligatoria la registrazione, con l'indicazione dell'opzione in presenza oppure da remoto, entro martedì 27 giugno 2023 al seguente link:
<https://forms.gle/o21GHD6Mp1ArYd2T9>.
I posti in presenza (100 posti) saranno assegnati in ordine di registrazione e a tutti gli altri iscritti sarà inviato il link per il collegamento da remoto il giorno prima dell'evento.

Il Convegno è l'occasione per presentare la nuova edizione del Master in amministrazione e gestione della fauna selvatica (a.a. 23/24): bando e modalità di iscrizione sono reperibili al sito www.unive.it/master-fauna.

Comitato scientifico:

Marco Olivi e Marco Apollonio

Segreteria didattica e organizzativa:

Avv. Roberta Agnoletto – Ph.D.
e Avv. Giuseppina Marcelletti.
Cell. 327/7843472 oppure
347/3103074 e-mail: tutor.
masterfauna@unive.it
siti web www.unive.it/master-fauna e
www.unive.it/master-ambiente

Foto di Lorianna Claudia Manzo - Bears and wolves

Con la collaborazione di



Con il Patrocinio di



AMBIENTEDIRITTO.IT EDITORE



AMBIENTEDIRITTO.IT EDITORE

[HOME](#) [RIVISTA](#) [GIURISPRUDENZA](#) [DOTTRINA](#) [ABBONATI SUBITO](#) [Ricerca Giuridica Integrata](#)
[ARCHIVIO STORICO](#) [Collabora](#) [Newsletter](#)

AMBIENTEDIRITTO.it - Rivista Giuridica Telematica di Diritto Pubblico - Electronic Review Law Public - Pubblicazione quotidiana in formato elettronico -
Copyright AD - AMBIENTEDIRITTO EDITORE - (Prefisso Editore ISBN 978-88-3360) - Direttore Responsabile, Proprietario ed Editore: Fulvio Conti Guglia -
 C.F.: CNTFLV64H26L308W - **P.IVA 02601280833** - **Cod. Un. 660ZKW1** - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - **(C.C. REA): 182841** - Tel +39 0941.327734 -
 Fax digitale +39 1782724258 - Mob. +39 3383702058 - info ([at](mailto:at@ambientediritto.it))[ambientediritto.it](mailto:at@ambientediritto.it) - Pubblicata in Tortorici dal 2000 - Testata Registrata presso il Tribunale di
 Patti - Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562 - (BarCode 9 771974 956204)

La Rivista Giuridica **AMBIENTEDIRITTO.IT** - ISSN 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - (Classe A) - *Riviste Scientifiche Giuridiche*. **ANVUR**:
 Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (**VQR**); Autovalutazione,

Valutazione periodica, Accredитamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. www.ambientediritto.it. - Catalogo (CINECA) - Codice rivista: E197807 - (Codice DoGi:) 9080 - Archivio Collettivo Nazionale dei Periodici ((ACNP)) Codice rivista PT03461393 - Catalogo Nazionale Periodici ((CNP)) Codice Dewey 344.04 - Catalogo internazionale (ROAD), patrocinato dall'UNESCO.

Pubblicato il 10/10/2017

N. 04690/2017 REG.PROV.COLL.
N. 06220/2014 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6220 del 2014, proposto da:

Provincia di Bari, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Mariani, con domicilio eletto presso lo studio S.N.C. Studio Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

contro

Edilizia Mastrodonato Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Felice Ingravalle, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE I n. 00471/2014, resa tra le parti, concernente l'archiviazione della comunicazione di inizio attività di recupero rifiuti non pericolosi derivanti dalla coltivazione di una cava.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Edilizia Mastrodonato Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2017 il Cons. Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Mariani, Massimo Felice Ingravalle;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Provincia di Bari ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sede di Bari - Sezione prima n. 00471/2014 che ha annullato, accogliendo il

ricorso dell'impresa EDILIZIA MASTRODONATO s.r.l., la nota dell'amministrazione della Provincia di Bari, prot. PG 0196033 del 15.11.2012, recante l'archiviazione della comunicazione di inizio attività di "recupero" di rifiuti non pericolosi derivanti da coltivazione di cava.

In data 08.09.2006, la società ricorrente in primo grado (odierna appellata) inoltrava alla Regione Puglia istanza di proroga per la prosecuzione della coltivazione della cava di sua proprietà, al fine di ottenere l'autorizzazione all'approfondimento degli scavi sulle aree di cava già interessate dall'attività di coltivazione in essere nonché all'ampliamento degli scavi su quelle aree non ancora oggetto di coltivazione.

Prima dell'istanza finalizzata all'adozione di detto provvedimento autorizzativo, l'appellata dava impulso al separato procedimento di valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.) del progetto di coltivazione in parola, che si concludeva con il rilascio del parere favorevole di VIA, con determinazione n. 410 del 30.08.2007.

Con successiva istanza (prot. n. 2027 del 16.03.2010) l'EDILIZIA MASTRODONATO s.r.l. presentava domanda di "ampliamento cava", corredata dal piano di coltivazione e dal progetto esecutivo per il recupero ambientale delle aree interessate dall'attività estrattiva, giusta relazione

tecnico-economica e successive integrazioni, nonché dal “piano di gestione rifiuti ex d.lgs. n. 117/2008”.

Il piano di coltivazione e recupero ambientale della cava in parola (come emerge dalla relazione integrativa del 15.09.2011, depositata in giudizio) veniva articolato in quattro fasi: approfondimento degli scavi estrattivi sulle aree già interessate dalla coltivazione; scoprimento delle aree non ancora oggetto di coltivazione e contestuale inizio delle operazioni di recupero ambientale delle aree coltivate in precedenza; coltivazione delle nuove aree e conclusione delle operazioni di recupero ambientale delle aree già coltivate; operazioni di recupero ambientale delle nuove aree. Il relativo progetto esecutivo precisava che il riempimento della cava sarebbe avvenuto utilizzando i materiali ex D.M. 05.02.1995, il cui articolo 5 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, previo esperimento della procedura semplificata di cui agli artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006, come da relazione integrativa del 28.03.2011.

Con determinazione dirigenziale n. 75 del 21 settembre 2011 il Servizio Attività Estrattive della Regione Puglia, pervenuti i pareri prescritti dalla normativa *in subiecta* materia, autorizzava la società appellata “*alla coltivazione e recupero della cava di calcare per inerti*”, imponendo altresì “*l'impiego di materiali utilizzabili per recuperi ambientali (D.M. 5.2.1998 e succ. D.M. 186/2006 — D.lgs. n. 152/2006), come riportato nell'elaborato di riferimento*” e dettando una serie di prescrizioni .

Prima di procedere all'avvio alla seconda fase, consistente nello scoprimento delle nuove aree da coltivare e contestuale inizio delle operazioni di recupero ambientale, in data 19.01.2012 la società "EDILIZIA MASTRODONATO" inoltrava alla Provincia di Bari "Comunicazione di inizio di attività", avvalendosi della procedura semplificata di cui agli artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006 e dichiarando l'utilizzo di rifiuti non pericolosi espressamente

individuati dal D.M. 05.02.1995 nelle suddette operazioni di recupero finalizzate al ritombamento delle aree già coltivate.

L'Amministrazione appellata, con la nota prot. PG. 0029782 del 24.02.2012, invitava il Servizio Attività Estrattive" a *"far conoscere se i materiali elencati nell'elaborato depositato dall'impresa presentassero gli elementi di coerenza con la prescrizione di cui al punto 2) lett. D) della determinazione dirigenziale suddetta (la n. 75 del 2011), nonché a far conoscere il proprio parere in relazione al disposto di cui al D.M. n. 186/06 [vale a dire il decreto ministeriale recante modifiche al D.M. 05.02.1998], art. 5, comma 2), lett. b".*

In riscontro alla surriferita richiesta, il Servizio regionale su indicato, con nota prot. n. 11052 del 06.04.2012, evidenziava che *"In riferimento alla richiesta pari oggetto, prot. PG. 0029782 del 24.02.2012, si comunica che la società "Edilizia Mastrodonato S.r.l. è stata autorizzata con determinazione n. 75/2011 ad effettuare il recupero ambientale dell'area di cava mediante ricolmamento 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".*

La Provincia di Bari, con nota prot. PG 0196033 del 15.11.2012, disponeva l'archiviazione definitiva della comunicazione così provvedendo: *"In esito alla comunicazione avanzata da codesta ditta ai sensi degli artt. 214 e 216 del D.lgs. n. 152/2006, si fa presente che gli approfondimenti istruttori svolti sulla documentazione acquisita in atti portano a concludere che fattispecie configura, di fatto, un progetto di discarica per rifiuti speciali inerti dalla volumetria complessiva di mc. 1.200.000. Pertanto, si comunica che le procedure autorizzatorie che disciplinano detta fattispecie sono individuate nell'art. 208 del D.lgs. n. 152/06, D.lgs. n. 36/2003 e L.R. n. 11/2001 in materia di VIA alle quali si fa espresso rinvio per l'eventuale attivazione dell'iter procedimentale. Ciò stante, in ragione dei motivi sopra esposti, si comunica che la istanza in questione viene definitivamente archiviata".*

Avverso tale provvedimento la ditta Edilizia Mastrodonato srl ha interposto ricorso, accolto dal TAR Puglia- Bari- Sezione Prima con la sentenza oggetto

dell'odierno appello da parte della Provincia di Bari, appello fondato sui seguenti motivi:

Violazione dell'articolo 10 del d.lgs. 30 maggio 2008 n. 117 in materia di vuoti e volumetrie prodotti dall'attività estrattiva nonché violazione dell'articolo 10 della Direttiva 15 marzo 2006 n. 2006/21/CE;

Violazione della legge regionale n. 11 del 2001. Violazione della direttiva 2011/92/UE.

Si costituiva in giudizio la società EDILIZIA MASTRODONATO s.r.l., ricorrente in primo grado, la quale domandava rigettarsi l'appello proposto, con conferma della sentenza impugnata. La difesa della società depositava altresì documentazione (si veda documentazione depositata in data 11.07.2017- documenti numeri 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32) attestante che, nelle more del giudizio, la stessa Provincia di Bari (ora città Metropolitana di Bari) e la Regione Puglia hanno assentito lo svolgimento di attività similare a quella per cui è causa, autorizzando l'attività di ricolmamento di cave con rifiuti diversi da quelli di estrazione.

Con ordinanza n. 1382 del 17.03.2015, questa Sezione sospendeva il presente giudizio di appello, 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 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/CE anche nel caso in cui non si tratti di operazioni di smaltimento rifiuti, ma di recupero"*.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronunciava sulla questione pregiudiziale sottoposta al suo giudizio con sentenza della IV Sezione in data 28 luglio 2016.

Nell'udienza del 21 settembre 2017 le parti rassegnavano le proprie conclusioni riportandosi al contenuto delle rispettive memorie difensive e alle domande ivi formulate e la causa veniva trattenuta in decisione.

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 articolo 214 e 216 del d.lgs. n. 152/2006.

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 decreto legislativo 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. 152/2006, e non alla procedura

semplificata di cui agli articoli 214 e ss. del d.lgs. n. 152/2006. 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. 117/2008 con le previsioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 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. 152/2006.

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. 152/2006 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. 152/2006, 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' Edilizia Mastrodonato s.r.l. ha indicato nella comunicazione presentata alla Provincia di Bari a norma degli artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006.

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. 05.02.1998

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 decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, [oggi artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006] 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. 152/2006: in tale ultima nozione deve ricondursi anche l'utilizzo di rifiuti non pericolosi indicati nell'Allegato I D.M. 05.02.1998 per rimodellamenti geomorfologici di suoli (cfr. art. 5 D.M. 05.02.1998), operazione che può essere effettuata mediante l'esperimento della procedura semplificata ex artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006.

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. 152/2006 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. 05.02.1998 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. 05.02.1998, si configura una vera e propria "attività di smaltimento rifiuti", assoggettata al regime autorizzatorio di cui all'art. 208. d.lgs. n. 152/2006.

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 decreto legislativo 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 helpdesk 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 considerandi 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 rifiuto)— 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 pronunzia 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 Edilizia Mastrodonato 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 Edilizia Mastrodonato 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. 36/2003 (oggi art. 208, d.lgs. n. 152/2006) 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 "Edilizia' Mastrodonato" 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 "Edilizia

Mastrodonato" 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. 05.02.1995, 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. 05.02.1998 e quelli che l'"Edilizia Mastrodonato" 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'"Edilizia Mastrodonato" intende procedere ad un'operazione di recupero ambientale e, nello specifico, a quella di "Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia " (espressamente classificata dall'Allegato C al d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 5 D.M. 05.02.1998 come "operazione di recupero ambientale" soggetta alle procedure semplificate ex artt. 214 e 216 d.lgs. n. 152/2006) 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 Edilizia Mastrodonato s.r.l. è stata autorizzata con determinazione n. 75/2011 ad effettuare il recupero ambientale dell'area di cava mediante ricolmamento 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. 5.2.1998 e succ. D.Lgs. 186/2006-D.Lgs. 152/2006), 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. 152/2006).

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. 5.2.1998, 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. 117/2008, 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. 152/2006, 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 Legge Regionale 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 legge regionale 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 ricolmamento 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 Legge Regionale n. 11/2001, 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.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

La novità e la complessità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione della spese del presente giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO