



**TERRE E RIFIUTI DA DEMOLIZIONE  
IN CANTIERE EDILE ALLA LUCE DEL NUOVO T.U.A.**

**Marco Cantori**

Comandante Corpo P.M. Iglesias

SESSIONE SPECIALE  
POLIZIA EDILIZIA  
Giovedì 18 Settembre, mattina

# TERRE E RIFIUTI DA DEMOLIZIONE IN CANTIERE EDILE ALLA LUCE DEL NUOVO T.U.A.

**Marco Cantori**  
Comandante Corpo P.M. Iglesias

## Il Cantiere definizione e delimitazione

L'argomento affidatomi per la XXVII edizione delle giornate della Polizia Locale può essere studiato da diversi punti di vista.

Partendo dal concetto di terre e rocce da scavo, come modificato dalla nuova versione dell'art. 186 del T.U.A. occorre valutare e verificare anche quali siano le interrelazioni fra questo concetto e quello di rifiuti da demolizione.

Non meno è essenziale per l'argomento trattato è dare una chiara definizione di cantiere edile, in considerazione della emanazione della nuovissima legislazione sulla sicurezza dei cantieri, ma anche in considerazione della attuale legislazione sui depositi temporanei, all'interno dell'area di cantiere, dove può essere stoccata a seconda del tempo o della quantità tale tipologia di rifiuti.

Se il concetto di terre e rocce da scavo è dunque oggetto di continue e confuse rielaborazioni, da ultimo la nuova formulazione dell'articolo 186 del T.U.A., il concetto o meglio la definizione di **cantiere edile** la si rinviene in diverse normative, la prima fra tutte è l'art. 2 lett. A del D. Lgs. 494/96 il quale lo definisce: << a) cantiere temporaneo o mobile, in appresso denominato cantiere: qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di genio civile il cui elenco e' riportato all'allegato I<sup>1</sup> >> nella NORMA<sup>2</sup> UNI 10942, la quale lo definisce come:<< una unità produttiva organizzata da uno o più appaltatori *appositamente per la esecuzione di un'opera o di un impianto presso un sito consegnato da un committente, o presso un reparto operativo di un datore di lavoro-committente*. Si afferma così la possibilità di avere un *cantiere* anche per le opere affidate da un datore di lavoro – committente presso un reparto operativo>>. Definito dunque dalla norma il cantiere edile, occorre ora precisare che la sua installazione comporta oltre che una serie di accertamenti preliminari tendenti a verificare ed eliminare pericoli, il posizionamento di steccati o pareti in lamiera atti a delimitare l'area e l'eventuale sede stradale da occupare. Prima dell'occupazione dell'area di cantiere, con le baracche e gli obbligatori servizi igienici, sarà necessaria una preventiva verifica e se del caso l'allontanamento di rifiuti o depositi di sostanze pericolose presenti all'interno della stessa area. Altra importante operazione preventiva è quella che

---

1 D. Lgs. 494/96 Allegato I ELENCO DEI LAVORI EDILI O DI GENIO CIVILE di cui all'art. 2, lettera a)

1) I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le linee elettriche e gli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche, di bonifica, sistemazione forestale e di sterro.

2) Sono inoltre lavori edili o di genio civile gli scavi, il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati, la ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento, la riparazione, lo smantellamento, il consolidamento, il ripristino e il montaggio e smontaggio di impianti che comportano lavori di cui al comma 1 o all'Allegato II.

<sup>2</sup> Secondo la Direttiva Europea 98/34/CE del 22 giugno 1998:

"norma" è la specifica tecnica approvata da un organismo riconosciuto a svolgere attività normativa per applicazione ripetuta o continua, la cui osservanza non sia obbligatoria e che appartenga ad una delle seguenti categorie:

norma internazionale (ISO) norma europea (EN) norma nazionale (UNI)

Le norme, quindi, sono documenti che definiscono le caratteristiche (dimensionali, prestazionali, ambientali, di sicurezza, di organizzazione ecc.) di un prodotto, processo o servizio, secondo lo stato dell'arte e sono il risultato del lavoro di decine di migliaia di esperti in Italia e nel mondo.

riguarda la preparazione di aree di stoccaggio per i materiali da costruzione nonché i rifiuti da demolizione che dovranno essere avviati in discarica o eventualmente riutilizzati secondo le normative vigenti in materia.

Particolare attenzione in caso di demolizione di edifici dovrà essere tenuta per quanto attiene alle polveri, le quali di norma vanno abbattute con l'uso di getti d'acqua.

## **LE TERRE E RIFIUTI DA DEMOLIZIONE**

### **Qualche dato per definire il problema**

Uno dei problemi più sentiti per quanto riguarda i rifiuti da demolizione e costruzione e individuabile nella stima della loro quantità che costituisce la base per l'eventuale loro riciclo e dunque per una maggiore o minore utilizzazione di materiali edili.<sup>3</sup>

Per la misurazione di tali quantità il metodo più diffuso è quello che individua il numero di edifici costruiti in riferimento al numero della popolazione, dunque attraverso tale indice si può stabilire un confronto a livello internazionale.

Nel nord Europa, si stima che i rifiuti da costruzione e da demolizione costituiscono una quota pari al 25% del materiale impiegato per la costruzione di edifici. I dati più recenti stimano una produzione elevatissima.

In Italia, si è stimata una produzione pro capite per abitante (nel 1999) pari a 354 Kg, dato che pone il nostro paese al 4° posto dopo Germania, Regno Unito e Francia. Rispetto al recupero dei rifiuti da demolizione e costruzione il nostro paese sempre dai dati della U.E. del 1999 si pone al 5° posto, per una produzione pari a 34,3 milioni di tonnellate la quantità reimpiegata è pari al 5% .

Dei 34,3 milioni di tonnellate di rifiuti inerti da demolizione purtroppo una discreta parte<sup>4</sup> finisce per essere abbandonata abusivamente in maniera incontrollata in aree sia pubbliche che private dove spesso per "abitudine" si creano delle vere e proprie discariche abusive ove si aggiungono rifiuti di ogni tipo, televisori, frigoriferi e materassi, spesso nelle periferie urbane.

Non può non considerarsi l'elevato numero di imprese che lavorano in edilizia le quali spesso non producono volumi elevati di questi materiali, ma non può neanche essere perso di vista l'aspetto sanzionatorio rispetto alla produzione o all'abbandono di rifiuti da demolizione, attività che ben si realizza in concomitanza con il controllo edilizio.

### **Premessa**

Gli ultimi anni hanno impegnato il legislatore "ambientale" nella riscrittura all'interno di un Testo Unico delle norme a tutela dell'ambiente, una questione particolare su cui lo stesso legislatore ha posto la sua attenzione riguarda le terre e rocce da scavo e i rifiuti da demolizione. Le problematiche e gli interrogativi posti da tale materia hanno impegnato oltre che la dottrina anche la giurisprudenza, come al solito mai univoca quando si tratta di norma ambientale. A questo punto occorre fare un breve "ripasso" della normativa sull'argomento partendo da quella ante Testo Unico 152/06.

---

<sup>3</sup> [WWW.edilportale.com](http://WWW.edilportale.com) **Rifiuti inerti da costruzione e demolizione** dossier a cura di Ing. Vincenzo Lanzolla, il metodo più diffuso per quantificare le macerie provenienti dall'attività edilizia e per permettere un confronto a livello internazionale è la costruzione di indici riferiti alla popolazione.

I rifiuti da C&D costituiscono una quota percentuale rilevante della produzione totale di rifiuti in tutti i paesi della Unione Europea; si stima che i rifiuti da C&D rappresentano circa il 25% in peso di tutti i rifiuti prodotti in Europa. I dati più recenti sul flusso dei rifiuti C&D nei 15 paesi dell'Unione Europea (rapporto DGXI, febbraio 1999) informano che la produzione complessiva è superiore a 470 Mt/a, di cui circa 180 Mt/a derivano da costruzione e demolizione di fabbricati e oltre 350 Mt/a da costruzioni stradali e escavazioni. Ne deriva una produzione di rifiuti C&D pro capite a livello europeo di oltre 480 kg/ab \* anno.

<sup>4</sup> Il quantitativo non è precisato essenzialmente in quanto non esistono ricerche in tal senso.

I “materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi”, venivano classificati ai sensi del D.P.R. 915/82 come rifiuti speciali ai sensi dell’art. 2 c. 3 punto 3. Non ne era consentito lo stoccaggio temporaneo, era obbligatorio il trasporto in discarica secondo quanto disposto dalla delibera Interministeriale del 27/07/1984 dove gli stessi erano classificati come da smaltire in discariche di seconda categoria di tipo “A”. Il riutilizzo dei materiali provenienti da demolizione non era consentito ma successivamente sono intervenuti 18 decreti legge sull’argomento ed infine in applicazione dell’art. 2 c. 3 del D.L. 438/94 e nel rispetto delle condizioni dettate dal decreto ministeriale D.M. 05/09/1994, il riutilizzo si è reso possibile. Nel D. Lgs. 22/97 c.d. Decreto Ronchi, la classificazione dei rifiuti inerti derivanti da demolizione e i rifiuti pericolosi che derivavano da attività di scavo veniva effettuata ai sensi dell’art. 7 c. 3 rifiuti speciali<sup>5</sup>. Non si parlava nel decreto 22/97 dei materiali che derivano dalle attività di scavo le c.d. terre di scavo, se non nel successivo articolo 8 dello stesso “Ronchi” il quale li inseriva fra le esclusioni dall’elenco dei rifiuti di materiali non pericolosi<sup>6</sup>.

L’esclusione delle terre da scavo dalla normativa sui rifiuti effettuata dal Decreto Ronchi, venne contestata dalla Commissione Europea. Il Legislatore fu dunque obbligato ad emanare un decreto legislativo il 389/97 il quale “riportava” le terre e rocce da scavo nella normativa sui rifiuti. Nella non chiara normativa che ne seguì, il problema più intricato restò quello riguardante la classificazione, se cioè le terre e rocce da scavo fossero di per se rifiuti pericolosi in quanto classificati come tali oppure se queste potessero contenere rifiuti pericolosi. Con la sentenza n° 1654 del 11 febbraio 1998 la Corte di Cassazione definisce i rifiuti da demolizione come rifiuti speciali per cui gli stessi devono essere conferiti in discarica, oltre a ciò la S.C. stabilisce che l’accumulo di tali materiali si configura come una discarica che deve essere autorizzata. Il problema fu poi affrontato dal Ministero dell’Ambiente, il quale con una circolare<sup>7</sup> del 28 luglio 2000

---

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 5 febbraio 97 n. 22 (Ronchi) Art. 7 - Classificazione

1. Ai fini dell’attuazione del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l’origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali, e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

Omissis..

3. Sono rifiuti speciali:

**b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo;**

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 5 febbraio 97 n. 22 (Ronchi) Art. 8 - Esclusioni

1. Sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto gli effluenti gassosi emessi nell’atmosfera, nonché, in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge:

omissis

**f-bis) le terre e le rocce da scavo destinate all’effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti;**

<sup>7</sup> Ministero Ambiente circolare 28 luglio 2000 OGGETTO: Applicabilità del D.Lgs. 22/97 alle terre e rocce da scavo; Sono pervenuti a questa Amministrazione richieste di chiarimento in merito alla classificazione giuridica del materiale inerte proveniente da scavo. Si richiede, cioè, di conoscere se ed a quali condizioni le terre e le rocce provenienti da scavo soddisfino la definizione di cui all’articolo 6, del D.Lgs. 22/97 e debbano, quindi, essere sottoposte al relativo regime giuridico, amministrativo e di controllo. In particolare, viene evidenziato che l’art. 7, comma 3, D.Lgs. 22/97, classificherebbe come rifiuti speciali le terre da scavo solo se pericolose e, di conseguenza, si prospetta che non dovrebbero essere considerate rifiuti tutte le terre da scavo non pericolose. Le soluzioni dei predetti quesiti possono essere così sintetizzate, per i motivi che sono successivamente precisati.a) In primo luogo si ritiene che debbano sempre essere considerati rifiuti le terre da scavo che presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti accettabili stabiliti dal D.M. 471/99 per i siti con destinazione verde privato, pubblico e residenziale. In tal caso, infatti, si pone l’evidente esigenza di controllare l’utilizzo delle terre e rocce da scavo al fine di prevenire il trasferimento di inquinanti e determinare l’inquinamento di altri siti con conseguente obbligo di bonifica dei siti medesimi;b) Si ritiene, invece, che non debbano essere qualificate rifiuto e, di conseguenza, non rientrino nel campo di applicazione del D.Lgs. 22/97 le terre da scavo che presentino concentrazioni di inquinanti inferiori ai limiti di accettabili stabiliti dal D.M. 471/99 per i siti ad uso residenziale, verde privato e pubblico, e che siano destinate al normale ciclo di utilizzo della terra quali, a mero titolo esemplificativo, sottofondi e rilevati stradali, rimodellamenti morfologici, usi agricoli, riempimenti ecc.;c) Si ritiene, infine, che le terre da scavo possono essere riutilizzate direttamente nel sito dove sono state prodotte a prescindere dalla loro classificazione giuridica. In tale evenienza, infatti, non si determina alcun rischio di trasferimento di inquinanti in altri siti e quindi non sussistono le esigenze di controllo a fini di tutela ambientale proprie del regime dei

intendeva chiarire se le terre e rocce da scavo ricadessero nella normativa sui rifiuti. L'interpretazione data dalla circolare, in sintesi, si poggiava sulla definizione di rifiuto, o meglio si diceva che se veniva soddisfatta la definizione di rifiuto di cui all'art. 6 del D. Lgs 22/97 e all'interno di esse vi fosse una concentrazione di sostanze pericolose, le terre e rocce da scavo dovevano essere smaltite in discarica autorizzata.

L'interpretazione data dal Ministero dell'Ambiente viene però subito smentita dalla sentenza della Corte di Cassazione Penale n° 2419 del 24/08/2000<sup>8</sup> la quale interviene definendo comunque **rifiuto** le terre e rocce da scavo anche se queste non siano pericolose.

Oltre alla citata sentenza, si sono susseguite tutta una serie di decisioni giurisprudenziali che hanno intricato non poco la materia, tanto da far intervenire nuovamente il legislatore, il quale con l'art. 10 della Legge 23 marzo 2001 n° 93 aggiunge all'art. 8 del Decreto 22/97 le lettere *f-bis*) ed *f-ter*) tutta una serie di materiali<sup>9</sup> nuovamente esclusi dalla normativa sui rifiuti, non accorgendosi però che tali nuove norme inserite fra le esclusioni, presupponevano la presenza di una normativa *ad hoc* sulla materia, la quale invece non esisteva affatto.

Tutto ciò comportò l'emanazione di una nuova legge la n° 443 del 21 dicembre 2001 o "Legge Lunardi" con la quale il legislatore cerca di porre rimedio agli errori fino ad allora commessi dando così una definizione per mezzo della legge alle terre e rocce da scavo che non costituiscono rifiuto.

Ultimo atto della *querelle* interpretativa è l'emanazione del T.U. Ambientale nel quale vengono "trasferiti" quasi interamente gli articoli riguardanti i rifiuti speciali di cui trattiamo, con una sostanziale modifica relativa alle terre e rocce da scavo, le quali per effetto degli interventi della U.E. hanno avuto bisogno nel nuovo T.U. di un articolo *ad hoc*, dunque dalle definizioni del "Ronchi":

*b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo;*

*f-bis) le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti;*

alle definizioni del 152/2006:

---

rifiuti. Ovviamente, resta salvo l'obbligo di provvedere alla bonifica del terreno e del sito quando ne ricorrano le condizioni ed i presupposti ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. 22/97 e del DM 471/99.

<sup>8</sup>) Corte di Cassazione Penale n° 2419 del 24/08/2000 La definizione di "rifiuto" contenuta nell'articolo 6, comma 1, D. lgs 22/1997 è sempre applicabile anche alle terre di scavo, anche quando esse non sono pericolose. Infatti, ad un'attività di scavo se ne connette sempre una di costruzione. L'elemento soggettivo presente in tale definizione va individuato nel momento della decisione di avviare sostanze od oggetti a smaltimento o recupero perché è in questo momento che realizza, in concreto, la declassificazione del bene e viene attuata - tacitamente o espressamente - la volontà di abbandonarlo.

2) L'accumulo va autorizzato e l'autorizzazione deve avere carattere formale; l'autorizzazione può essere adottata solo in esito allo specifico procedimento previsto dalla legge.

3) Diversamente, si concretizza l'ipotesi di reato relativa alla discarica abusiva che è punibile tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti sono scaricati in una certa area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti. Pertanto, rientra nella nozione di discarica l'accumulo ripetuto di rifiuti con tendenziale carattere di definitività. A nulla vale eccepire che tale accumulo avvenga nello stesso terreno in cui si colloca l'operatore che in parte li tratta.

4) La norma statale penale prevale sulla legge regionale.

9 Legge 23 marzo 2001 n° 93 Disposizioni in campo ambientale. (*Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Italiana n. 79 del 4 aprile 2001*) Art. 10 - (Modifiche agli articoli 8, 41 e 51 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)

1. All'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, dopo la lettera f), sono aggiunte le seguenti:  
«f-bis) le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti;

f-ter) i materiali vegetali non contaminati da inquinanti in misura superiore ai limiti stabiliti dal decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, provenienti da alvei di scolo ed irrigui, utilizzabili tal quale come prodotto».

- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 186;
- Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto ... omissis ...<sup>10</sup>.

Insomma una maniera “normalmente” italiana di riparare ad errori precedenti<sup>11</sup>, a questo punto torna la solita questione se cioè, una volta per tutte si conosce con chiarezza la definizione di rifiuto. La produzione legislativa accompagnata da una vasta produzione giurisprudenziale può portare ad una prima interpretazione: << *le terre e rocce abbandonate indiscriminatamente fino alla formazione di una vera e propria discarica abusiva e tutto ciò che non è terra e rocce da scavo ma ad es. rifiuto da demolizione costituito da materiali edili o da escavazione stradale per la presenza eterogenea di altri materiali estranei alle terre e rocce come l'asfalto*>> possono considerarsi rifiuto.

Sul punto da ultimo si è pronunciata ancora una volta la Corte di Cassazione, la quale, con sentenza del 19 febbraio 2008 n° 7465 stabilisce che: << *I rifiuti inerti provenienti da attività di demolizione di fabbricati possano essere avviati ad attività di recupero anche con procedure semplificate, ma previo controllo della competente autorità, (che nella ipotesi in esame è mancato).*

Ed ancora << *I rifiuti da demolizione di edifici presentano caratteristiche di disomogeneità in quanto sono rappresentati da una congerie di materiali di vario tipo che necessitano, prima del loro nuovo uso, di preventivi trattamenti (vagliatura, cernita, separazione, rimozione di eventuali*

<sup>10</sup> Decreto legislativo 152/2006 art. 186 1. Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero, qualora il progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto di cui al comma 3.

<sup>11</sup> Luca D'Alessandris, in *Impresa e Ambiente* 2005; con errori successivi tali da implicare l'emissione di altre norme interpretative o circolari esplicative atte quasi sempre a confondere l'interprete e l'utilizzatore finale. dando interpretazione legislativa agli articoli 7 e 8 del Dlgs 22/97, o meglio all'art. 7 – Classificazione - comma 3 lett. b) : *Sono rifiuti speciali: ..... b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo;* e all'art. 8 - Esclusioni - lett. f-bis) : *le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti.* L'interpretazione viene data all'art. 1 commi 17, 18, 19 : 17. *Il comma 3, lettera b), dell'articolo 7 ed il comma 1, lettera f-bis) dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si interpretano nel senso che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti.* 18. *Il rispetto dei limiti di cui al comma 17 è verificato mediante accertamenti sui siti di destinazione dei materiali da scavo. I limiti massimi accettabili sono individuati dall'allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, e successive modificazioni, salvo che la destinazione urbanistica del sito non richieda un limite inferiore.* 19. *Per i materiali di cui al comma 17 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 18 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato.*

*sostanze inquinanti, recupero di metalli e composti metallici, frantumazione etc.). In particolare, i residui di attività di demolizione richiedono, prima del loro reimpiego, operazioni di recupero, per cui sono disciplinati dalla normativa sui rifiuti (oggi D. L.vo n.152/2006 e s.m.). Inoltre, non può applicarsi neanche la disciplina delle materie prime secondarie che, a sensi dell'art.181 D.L.vo 152/2006, diventano tali all'esito delle operazioni di recupero tra le quali sono espressamente incluse la cernita e la selezione; i materiali, pur riutilizzabili, conservano la loro qualifica di rifiuti finché non costituiscono prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati.*

## **Il profilo produttivo dei materiali da demolizione**

Normalmente tali materiali si formano nel momento in cui un manufatto o una sua parte viene sottoposto a modificazioni, ciò detto, è chiaro che non si avranno soltanto rifiuti da demolizione ma anche, come accennato in precedenza, da costruzione. Dunque l'applicazione della norma non può essere fatta senza l'individuazione del produttore o del detentore del "rifiuto". Spesso il produttore e il detentore si identificano nella stessa persona, ma non è raro che le stesse siano separate, committente e appaltatore spesso sono persone diverse.

Si potrà dunque individuare nell'impresa appaltatrice, quel soggetto che svolge una prestazione di servizi particolare, svolta cioè presso il domicilio del committente. Sia l'art. 6 del D. Lgs. 22/97 che l'art. 183 comma 1 lettera b) del D. Lgs 152/2006 definiscono b) produttore: *la persona la cui attività ha prodotto rifiuti cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti.* Quello che a volte porta ad una certa confusione è che i rifiuti o i materiali di cui trattiamo sono prodotti o se vogliamo possono essere prodotti presso il domicilio del committente.

L'esatta individuazione del produttore è dunque uno dei filoni giurisprudenziali di maggior rilievo nella materia dei rifiuti da demolizione, come spesso accade non esiste una univoca interpretazione giurisprudenziale, infatti si può citare ad esempio la Cass. Sez. III n° 4957 del 21 aprile 2000 nella quale i giudici stabiliscono che sia il proprietario committente che l'appaltatore sono responsabili sia della produzione sia dello smaltimento dei rifiuti<sup>12</sup>, di contro sempre sullo stesso tema troviamo tre anni dopo l'opposto parere della Cassazione Penale sez. III n° 15165 del 21 aprile 2003 la quale interpreta come non ravvisabile alcuna fonte giuridica che stabilisca un dovere per il committente in tema di normativa sui rifiuti<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Corte di Cassazione con Cass. Sez. III, sent. n. 4957 del 21 aprile 2000, Rigotti Il proprietario dell'immobile committente o l'intestatario della concessione edilizia con la quale si consente l'edificazione di un nuovo edificio, previa demolizione di altro preesistente, devono essere considerati produttori dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato: pertanto, si considera produttore, in relazione a quanto previsto al primo comma lettera b) dell'articolo 6 del D.L.vo n. 22/1997 chi, persona fisica o giuridica, con la sua attività, materiale o giuridica, abbia prodotto i rifiuti. Il proprietario di un immobile non cessa di averne la materiale disponibilità per averne pattuiti in appalto la ristrutturazione o la ricostruzione, giacché incombe sempre, in capo allo stesso, un obbligo di vigilanza e controllo in virtù della responsabilità propria del custode ex articolo 2051 c.c. Pertanto, a norma dell'art. 10 del D.L.vo n. 22 del 5 febbraio 1997, la posizione di garanzia e l'obbligo di attivarsi per impedire l'evento, nonché gli adempimenti necessari per andare esenti da responsabilità discendono da tale dettato normativo, specifico della disciplina dei rifiuti. Il produttore e detentore di rifiuti sono i soggetti penalmente responsabili dello smaltimento dei rifiuti. Pertanto, non è ammissibile il trasferimento, per via contrattuale, della propria posizione di garanzia ad altro soggetto egualmente obbligato per la stessa tutela. Il direttore dei lavori, in tema di smaltimento dei rifiuti, non assume posizioni di garanzia né ha doveri di controllo, giacché altri sono i suoi compiti

<sup>13</sup> Corte di Cassazione Penale Sez. III, 21 aprile 2003, n. 15165 : il committente di lavori edilizi e/o urbanistici, come quelli per la costruzione del piazzale che il .... ha affidato alla ditta ....., è corresponsabile assieme all'assuntore dei lavori per la violazione delle norme urbanistiche, ai sensi dell'art. 6 legge 47/1985: come tale ha un obbligo di vigilanza ovvero una posizione di garanzia ai sensi dell'art. 40 cpv. cod. pen., sicché può essere ritenuto corresponsabile, per esempio, di lavori edilizi commessi dall'assuntore in difformità dalla concessione, in quanto non ha impedito, dolosamente o colposamente, un evento che aveva l'obbligo di impedire. Diversa è invece l'ipotesi di violazioni della normativa sui rifiuti, eventualmente commesse dalla ditta assuntrice dei lavori edili. A questo riguardo non è ravvisabile alcuna fonte giuridica (legge, atto amministrativo o contratto) che fondi un dovere del committente di garantire l'esatta

Salvo particolari casi, in special modo le ristrutturazioni edilizie, magari nei vecchi centri storici, dove lo spazio ridotto e la necessità di liberarsi dei materiali da demolizione è preminente rispetto allo spazio di lavoro, nei cantieri edili le macerie accumulate vengono "pulite" nell'ultimo periodo, da una parte per economizzare le spese, sia di trasporto che di discarica, dall'altro per non interrompere il lavoro "principale". Occorre dunque attenzionare l'ultimo periodo dei lavori, quello in cui vi è la necessità di fare le pulizie, in questo periodo scattano i problemi sia di individuazione dei materiali, sia dei costi dello smaltimento.

Spesso succede che durante i lavori sul cantiere si siano succedute diverse imprese, chi ha scavato, chi ha fatto il grezzo chi le finiture, ognuna delle quali ha dato il proprio contributo alla produzione di macerie o altre tipologie di rifiuti assimilabili agli urbani. Stabilire a chi tocca il compito di "pulire" diviene a sua volta un'"impresa". La figura giuridica che si riscontra più spesso verso il termine dei lavori nel cantiere edile è quella del "detentore di rifiuti" il quale ha acquisito la direzione del cantiere con tutti gli annessi e i connessi. Ogni volta che sia richiesto di smaltire gli inerti, si crea il problema, se a monte non vi è un preciso accordo.

Dalle conclusioni di questo accordo discendono le sorti dell'ambiente circostante. La migliore ipotesi vede l'appaltatore iniziale incaricato del trasporto dei rifiuti verso il più vicino impianto di recupero. Altre volte purtroppo, il "rifiuto"<sup>14</sup> viene scaricato dove capita.

Il legislatore, con le specificazioni di cui si è accennato in precedenza, ha dunque stabilito la possibilità di recupero dei rifiuti da demolizione e cantiere attraverso anche il reinterro possibilità questa subito accolta anche dalla giurisprudenza che si pronuncia in favore quando non sussistano problematiche relative alla eterogeneità dei "rifiuti da demolizione"<sup>15</sup>, e la frantumazione per il recupero<sup>16</sup> dall'altro.

Il D.M. 5 febbraio 1998 prevede: << fasi meccaniche e tecnologicamente interconnesse di macinazione, vagliatura, selezione granulometrica e separazione della frazione metallica e delle

---

osservanza della anzidetta normativa da parte dell'assuntore dei lavori. (In questo senso non sembra condivisibile l'applicazione che dell'art. 40 cpv. c.p. ha fatto Cass. Sez. III, sent. n. 4957 del 21 gennaio 2000, Rigotti e altri, rv. 215943).

<sup>14</sup> Non sempre può parlarsi di rifiuti, il problema del "nome" di questi materiali è stato affrontato spesso, fra gli altri : Stefano Maini, in Ristrutturazione Edilizia, Demolizione, Ricostruzione e Regime dei Rifiuti da Demolizione, Le Giornate della Polizia Locale, Maggioli 2007

<sup>15</sup> Corte di Cassazione – Sezione Terza Penale Sentenza 25 giugno – 2 ottobre 2003 n. 37508 Nel caso che interessa il presente giudizio i detriti erano conseguenza di un processo di produzione (comprendente la demolizione di un muro ed il reimpiego integrale sul posto), senza trasformazione preliminare, con riutilizzo certo in attività compatibile (materiale di riporto per sottofondo di un piazzale antistante). Il materiale presente nel muro demolito (compresi alcuni blocchi di cemento misto a ferro) non presentava carattere di disomogeneità, né era mescolato a sostanze diverse (tipo eternit, gomme di veicoli e comunque sostanze estranee a quelle già presenti nell'opera demolita), sicché non si poneva in concreto un problema di preventivo trattamento per non compatibilità ambientale. Il materiale non è stato trasferito da un soggetto (produttore) ad un altro (utilizzatore), perché è mancata la volontà di disfarsi di esso. Il legislatore nazionale è già intervenuto con la legge 443/2001 escludendo le "terre e rocce da scavo", anche di gallerie, dall'ambito dei rifiuti e dalla relativa normativa (D.Lg.vo 22/97), perfino nell'ipotesi che siano state contaminate durante il ciclo produttivo (purché non oltre determinate concentrazioni). Si consente in tal modo il riutilizzo di materiali derivanti da attività di escavazione, perforazione e costruzione. Certamente esiste una differenza con i materiali di demolizione degli edifici, ossia con i cosiddetti inerti. Tale differenza non comporta una ontologica diversità, posto che il riutilizzo di rocce e terre di scavo può avvenire – a certe condizioni – anche se esista una contaminazione. Nel caso concreto, i detriti di demolizione non contengono materiali disomogenei significativi sicché alla luce dell'art.14 L. 178/2002 e dell'indirizzo comunitario sopracitato, si può pervenire allo stesso risultato di cui alla L. 443/2001, escludendo la natura di rifiuto, secondo un criterio non astratto di valutazione. Manca la prova di un reale pericolo per l'ambiente ed il riutilizzo è avvenuto secondo i principi enunciati.

<sup>16</sup> Da ultimo Corte di Cassazione del 15/03/2008 n° 12429, Pres. Vitalone. << i materiali residuati dall'attività di demolizione conservano la loro natura di rifiuti sino al completamento dell'attività di separazione e cernita, poiché la disciplina in materia di gestione rifiuti si applica sino al completamento delle operazioni di recupero>>. Nello stesso senso Cass. N° 33882 del 09/10/2006

frazioni indesiderate per l'ottenimento di frazioni inerti di natura lapidea a granulometria idonea e selezionata...>>.

La giurisprudenza da ultimo Cassazione . Sez. III n. 7465 del 19 febbraio 2008<sup>17</sup>, Pres. Lupo Est. Squassoni Ric. Baruzzi sui rifiuti come residui di attività di demolizione conferma tale interpretazione legislativa affermando che i rifiuti da demolizione di edifici presentando caratteristiche di disomogeneità in quanto rappresentati da una congerie di materiali di vario tipo necessitano, prima del loro nuovo uso, di preventivi trattamenti, in particolare, i residui di attività di demolizione richiedono, prima del loro reimpiego, operazioni di recupero per cui sono disciplinati dalla normativa sui rifiuti.

Oggi dunque con la nuova formulazione del D. Lgs. 152/2006 oltre al pretrattamento, per il reimpiego dei rifiuti da demolizione è anche espressamente richiesta la redazione di un progetto che preveda l'utilizzo delle summenzionate terre da sottoporre a VIA e l'approvazione dello stesso dall'autorità amministrativa competente; oppure, ove la VIA non sia prevista la necessità del previo parere dell'Arpa regionale per l'ambiente<sup>18</sup>

## **La definizione di rifiuto legata alla possibilità di riutilizzo dei materiali da demolizione**

Occorre dirlo chiaramente, ancora oggi nonostante siano state scritte montagne di carta sia in dottrina che in giurisprudenza, senza contare la produzione legislativa della quale si è dato cenno più in alto, non è ancora chiara la definizione di rifiuto. Da ultimo anche la Commissione Europea ha deciso che l'applicazione della definizione di rifiuto è stata resa difficile dalla giurisprudenza e dalla sua evoluzione.<sup>19</sup> Continua la Commissione :<< *Perciò, al momento di decidere se un*

---

17 Corte di Cassazione Sez. III n. 7465 del 19 febbraio 2008 Ora i rifiuti da demolizione di edifici presentano caratteristiche di disomogeneità in quanto sono rappresentati da una congerie di materiali di vario tipo che necessitano, prima del loro nuovo uso, di preventivi trattamenti (vagliatura, cernita, separazione, rimozione di eventuali sostanze inquinanti, recupero di metalli e composti metallici, frantumazione etc.); in particolare, i residui di attività di demolizione richiedono, prima del loro reimpiego, operazioni di recupero, previste negli allegati al DLvo 22/1997, per cui sono disciplinati dalla normativa sui rifiuti anche con riferimento al ricordato art.14. (questa conclusione esonera dallo affrontare la problematica della compatibilità della norma derogatoria con la disciplina comunitaria). Né può applicarsi al caso la disciplina delle materie prime secondarie che, a sensi dell'art.181 DLvo 152/2006, diventano tali all'esito delle operazioni di recupero tra le quali sono espressamente incluse la cernita e la selezione ; i materiali, pur riutilizzabili, conservano la loro qualifica di rifiuti finché non costituiscono prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati. Neppure è prospettabile la tesi ( peraltro, non sostenuta dal ricorrente) di una legittima operazione, prodromica alla attività di gestione, preparatoria al recupero dei rifiuti ; non sono provate le precise condizioni ( relative alla quantità dei rifiuti , al tempo di giacenza, alla organizzazione tipologica del materiale, al rispetto delle norme tecniche) richieste per la configurazione di un deposito preliminare (non necessitante di autorizzazione a sensi dell'art.6 lett. m DLvo 22/1997i ora art.183 lett. m DLvo 152/2006). In conclusione, si deve rilevare come i rifiuti inerti provenienti da attività di demolizione di fabbricati possano essere avviati ad attività di recupero anche con procedure semplificate, ma previo controllo della competente autorità che è mancato nella ipotesi in esame.

<sup>18</sup> Nello stesso senso Cass. Sez. III Sent. 1188 del 11 gennaio 2008, Pres. Lupo. Riutilizzo materiale proveniente da attività di costruzione: << Anche in relazione al materiale proveniente dall'attività di costruzione va ricordato che il riutilizzo non può prescindere dalla preventiva attività di separazione richiesta dal DM 5.2.98 posto che anche in relazione al DLgs 152-2006, i materiali residuanti dalla attività di demolizione edilizia conservano la natura di rifiuti sino al completamento delle attività di separazione e cernita, in quanto la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica sino al completamento delle operazioni di recupero, tra le quali l'art. 183 lett. h) d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 indica la cernita o la selezione In ogni caso il riutilizzo nelle opere di riempimento deve avvenire come sostanzialmente ribadito anche dall'art. 186 d.lgs. n. 152-2006 senza recare pregiudizio all'ambiente.

<sup>19</sup> [Europa](#) > [Eur-Lex](#) > Id LexUriServ CELEX 52007DC0059 Nella maggior parte dei casi è facile stabilire quel che è rifiuto e quel che non lo è. .... Omissis ..... Pur tuttavia, l'interpretazione di questa definizione ha sollevato non

*materiale costituisce un rifiuto o meno, occorre innanzitutto chiedersi se il fabbricante ha deliberatamente scelto di produrlo.* >> ma per la questione che più da vicino ci interessa, la individuazione della qualificazione dei materiali detriti da demolizione, sempre la Commissione nella stessa Comunicazione del maggio 2007 prosegue: << Se vi è la possibilità che il materiale non sia di fatto utilizzabile, che non possieda i requisiti tecnici richiesti per il suo utilizzo o se non esiste mercato, si deve continuare a considerarlo rifiuto. Così qualificandolo si tutela l'ambiente dalle conseguenze potenziali di tale incertezza. **Se successivamente lo stesso materiale risulta invece avere un'utilità, cesserà di essere considerato rifiuto non appena sarà pronto ad essere riutilizzato come prodotto recuperato** (cfr. *Mayer Parry*<sup>20</sup>). Ed ancora: << Nelle cause *Avesta Polarit* e *Palin Granit*,<sup>21</sup> la Corte era stata chiamata a definire le circostanze nelle quali i detriti risultanti dalle attività estrattive e minerarie fossero da considerarsi rifiuti. La Corte ha stabilito che, quando i detriti sono ammassati in attesa di un eventuale utilizzo o di un'operazione di trattamento obbligatoria, essi costituiscono rifiuti. I residui fisicamente identificabili che sono ammassati in attesa di un riutilizzo eventuale ma non certo, senza previa trasformazione, come materiali di riempimento per sostenere le gallerie sotterranee generate dall'attività principale della miniera (estrazione del minerale), non sono da considerare rifiuti.

Se al quadro prospettato dalla Commissione Europea aggiungiamo che dall'entrata in vigore del D. Lgs 3 aprile 2006 n° 152 il concetto è stato rivisto e rivisitato potremo dire che tale concetto è in "continuo divenire".

## Le terre e rocce da scavo

Come per la disciplina dei rifiuti da demolizione, anche la normativa delle terre e rocce da scavo ha subito costanti e continui cambiamenti a partire dal D.P.R. 915/82<sup>22</sup> ciò ha comportato diverse conseguenze, anche non trascurabili, da una parte allo Stato Italiano stesso, in quanto ha dovuto subire una condanna ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE per quanto riguarda l'esclusione delle terre e rocce da scavo dalla disciplina dei rifiuti<sup>23</sup> in particolare per quelle destinate ai reinterri, riempimenti e rilevati.

---

poche questioni. Per rafforzare la certezza del diritto e per facilitare la comprensione e l'applicazione della definizione di rifiuto, la presente comunicazione intende, da una parte, fornire alle autorità competenti alcuni orientamenti che permettano loro di stabilire, caso per caso, se determinati materiali costituiscono rifiuti o meno e, dall'altra, informare gli operatori economici sul modo in cui tali decisioni sono adottate. La comunicazione contribuirà inoltre ad armonizzare l'interpretazione della legislazione in materia di rifiuti nell'Unione europea. ... omissis ....

<sup>20</sup> Causa C-444/00 *Mayer Parry*, racc. 2003, pag. I-6163.

<sup>21</sup> Causa C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy*, sentenza dell'11 settembre 2003

<sup>22</sup> Per quanto si rimanda all'introduzione della presente relazione

<sup>23</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee Sez. III, 18/12/2007, C-263/05 - Nozione di rifiuto - Art. 14 D.L. 138/2002 - Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE - Repubblica italiana - Inadempimento. La Repubblica italiana, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 14 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, relativo a interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate, divenuto, in seguito a modifica, legge 8 agosto 2002, n. 178, che esclude dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, da un lato, le sostanze, i materiali o i beni, destinati alle operazioni di smaltimento o di recupero non esplicitamente elencati agli allegati B e C a tale decreto e, dall'altro, le sostanze o i materiali residuali di produzione dei quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi possano essere e siano riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di trattamento e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato un intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configuri un'operazione di recupero fra quelle individuate all'allegato C al medesimo decreto, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE.

Anche per gli operatori, al lavoro dei quali si sono aggiunte notevoli difficoltà operative per la gestione delle terre e rocce da scavo, per le quali necessitano ora autorizzazioni e atti amministrativi necessari alla corretta gestione delle stesse.

Per le Pubbliche amministrazioni specularmente è aumentato il carico di servizi da erogare per via delle notevoli incertezze interpretative nel campo, dovute proprio alla continua modificazione del tappeto normativo.

Con la revisione del D. Lgs. 152/06 è stata dunque apportata una organica revisione alla normativa in oggetto, il D. Lgs. 4/08<sup>24</sup> e in particolare si rileva, da un lato una semplificazione della procedura amministrativa e dall'altro una "finalmente" chiarezza della nuova disciplina per gli operatori e per la pubblica amministrazione.

Il nuovo articolo 186, rispetto al precedente<sup>25</sup> restringe in maniera notevole il regime di esclusione delle terre e rocce da scavo, in particolare non vi è più a priori e in via generale una esclusione legata alla semplice destinazione futura di tali materiali, - definiti sottoprodotti, alcuni giorni dopo l'uscita dello stesso Decreto anche dal T.A.R. Val d'Aosta che si pronunciava contro il Ministero dell'Ambiente affermando che le terre e rocce da scavo se non sono contaminate e con una destinazione ben definita non sono rifiuti ma sottoprodotti<sup>26</sup> - Lo stesso in accordo con la sentenza della Corte di Giustizia Europea<sup>27</sup> qualifica le terre e rocce da scavo come sottoprodotti<sup>28</sup>, categoria questa, creata non dalla normativa, ma come sopra accennato proprio dalla Giurisprudenza Europea con la nota sentenza "Palin Granit"<sup>29</sup>, quando le stesse sono utilizzate per

---

<sup>24</sup> Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n. 24/L

<sup>25</sup> Art. 186 Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, G.U. n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96 (terre e rocce da scavo) 1. Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati **non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero, qualora il progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto di cui al comma 3.**

<sup>26</sup> - T.A.R. VALLE D'AOSTA - 16 aprile 2008, n. 33: La determinazione ministeriale (nella specie, D.M. A.T.T. 3 luglio 2007) con il quale si stabilisce che "i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da operazioni di disalveo sono considerati rifiuti e pertanto devono essere gestiti ai sensi della vigente normativa sui rifiuti", è apodittica e contrasta con le prescrizioni di cui agli articoli 185 e 186 del d.lgs. 152/2006, anche nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte con il cd. secondo correttivo di cui al d.lgs. n. 4/2008. Tali disposizioni, infatti, fanno degli opportuni distinguo fra materiale inquinato e non, ai fini della loro qualificazione quali "rifiuti" e del loro conseguente utilizzo: se i materiali non sono contaminati ed hanno una destinazione ben definita, possono essere sottratti alla disciplina generale sui rifiuti. Pres. Turco, Est. Panunzio - Regione Autonoma Valle d'Aosta (avv. Gallo) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri (Avv. Stato)

<sup>27</sup> Infra nota 23

<sup>28</sup> Dall'art. 183 del D. Lgs 4/08 *p*) **sottoprodotto**: sono sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera *a*), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni: 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito; 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione; 5) abbiano un valore economico di mercato;

<sup>29</sup> vedi infra nota 21

tutta una serie di attività: << *Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ottenute **quali sottoprodotti*** (in questo senso la sentenza del 28 luglio 2008 della Corte di cassazione)<sup>30</sup>, possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché:

a) siano impiegate direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti;

b) sin dalla fase della produzione vi sia certezza dell'integrale utilizzo;

c) ***l'utilizzo integrale della parte destinata a riutilizzo sia tecnicamente possibile senza necessità di preventivo trattamento o di trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e, più in generale, ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli ordinariamente consentiti ed autorizzati per il sito dove sono destinate ad essere utilizzate;***

d) sia garantito un elevato livello di tutela ambientale;

e) sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto;

f) ***le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il loro impiego nel sito prescelto non determini rischi per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate ed avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli habitat e delle aree naturali protette. In particolare deve essere dimostrato che il materiale da utilizzare non è contaminato con riferimento alla destinazione d'uso del medesimo, nonche' la compatibilità di detto materiale con il sito di destinazione;***

g) *la certezza del loro integrale utilizzo sia dimostrata*>>.

Il nuovo requisito previsto dal punto c) del novellato art. 186, stabilisce che le terre e rocce da scavo devono soddisfare fin dall'origine, i requisiti merceologici ed ambientali per il successivo utilizzo, non sembra però escludere la possibilità che si possano, prima dello stesso riutilizzo, effettuare pretrattamenti finalizzati al miglior utilizzo, in questo senso anche la Corte di Cassazione, pur se precedente all'emanazione del nuovo T.U.A., 4/08<sup>31</sup>

In origine, l'art. 186 prevedeva invece la dizione "senza trasformazioni preliminari" dizione certamente più semplice e forse più chiara, secondo quanto contenuto nell'art. 7 del D.M. 20 maggio 2006<sup>32</sup> anche se lo stesso decreto è stato poi dichiarato inefficace.

---

<sup>30</sup> Cass. Sez. III n.31462 del 29 luglio 2008 Pres. De Maio Est. Lombardi Ric. PM in proc. De Colle Rifiuti. Sottoprodotti (reimpiego in diverso ciclo produttivo) Secondo la definizione di cui al punto 2) dell'art. 183, primo comma lett P), del D. Lgs n. 152/06, come modificato dal citato D. Lgs n. 4 del 2008, per l'attribuzione della qualifica di sottoprodotto occorre, tra l'altro, che: "il loro impiego sia certo sin dalla fase di produzione. integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito". Alla luce di tale definizione, pertanto, non è necessario che l'utilizzazione del materiale, da qualificarsi sottoprodotto, avvenga nello stesso processo produttivo da cui ha avuto origine, essendo, invece, sufficiente che il processo di utilizzazione, peraltro integrale, del sottoprodotto sia stato preventivamente individuato e definito

<sup>31</sup> Cass. Sez. III Sent. 1188 del 11 gennaio 2008: riutilizzo materiale proveniente da attività di costruzione. Anche in relazione al materiale proveniente dall'attività di costruzione va ricordato che il riutilizzo non può prescindere dalla preventiva attività di separazione richiesta dal DM 5.2.98 posto che anche in relazione al DLgs 152-2006, i materiali residuanti dalla attività di demolizione edilizia conservano la natura di rifiuti sino al completamento delle attività di separazione e cernita, in quanto la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica sino al completamento delle operazioni di recupero, tra le quali l'art. 183 lett. h) d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 indica la cernita o la selezione In ogni caso il riutilizzo nelle opere di riempimento deve avvenire come sostanzialmente ribadito anche dall'art. 186 d.lgs. n. 152-2006 (che espressamente richiede ora la redazione di un progetto che preveda l'utilizzo delle summenzionate terre da sottoporre a VIA e approvato dall'autorità amministrativa competente; oppure, ove la VIA non sia prevista la necessità del previo parere dell'agenzia regionale per l'ambiente) senza recare pregiudizio all'ambiente.

<sup>32</sup> Art. 7. Significato delle «Trasformazioni preliminari» di cui all'art. 186, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Altro problema riguarda la verifica di compatibilità di cui al punto f) del nuovo art. 186, in quanto la stessa non viene affatto disciplinata, risultando così molto empirica e di difficile attuazione. La salvaguardia e la tutela per il miglioramento della qualità dell'ambiente, dovrebbero essere garantiti, invece che da criteri oggettivi e condivisi così da essere confrontabili.

Passando al comma secondo del novellato art. 186 del D. Lgs 4/08 che recita: << Ove la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere o attività sottoposte a valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione ambientale integrata, **la sussistenza dei requisiti di cui al comma 1, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo, che non possono superare di norma un anno, devono risultare da un apposito progetto che è approvato dall'autorità titolare del relativo procedimento.** Nel caso in cui progetti prevedano il riutilizzo delle terre e rocce da scavo nel medesimo progetto, **i tempi dell'eventuale deposito possono essere quelli della realizzazione del progetto purché in ogni caso non superino i tre anni.**

Viene disegnata la procedura a carico dei privati proponenti un'opera (dai cui lavori possono originare terre e rocce da scavo), senza però fare alcun accenno ai tempi "amministrativi" per il rilascio delle autorizzazioni, pareri o nulla osta. Questa lacuna sui tempi certi, della procedura potrebbe porre a rischio l'intero articolo, infatti, l'eventuale inerzia dell'amministrazione ricevente l'istanza potrebbe essere contrastata soltanto con il ricorso al giudice amministrativo.

Per quanto al concetto di deposito temporaneo, lo stesso è già oggetto di attenzione della giurisprudenza, infatti, la Suprema Corte di Cassazione, con sentenza del 4 luglio 2008 n° 27073<sup>33</sup> Pres. Onorato Est. Teresi Ric. Dell'Erba, ribadisce la facoltà del produttore di scegliere alternativamente il criterio qualitativo o il criterio quantitativo. A questo punto però, mi permetto, sommessamente di fare una critica a questa ultima sentenza, infatti, sembrerebbe che la stessa non tenga conto del nuovo articolo 186 del T.U.A. 4/08 che fissa diversamente i criteri di deposito legandoli esclusivamente a due elementi, il primo relativo alla presentazione di un progetto, il secondo riferito esclusivamente al tempo massimo di deposito. Oltre al concetto di deposito temporaneo la Giurisprudenza ha creato anche quello di deposito controllato: << *Per deposito*

- 
1. Le parole «trasformazioni preliminari» di cui all'art. 186, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso di «qualsiasi comportamento unicamente finalizzato ad alterare il contenuto medio degli inquinanti di un ammasso di terre e rocce da scavo».
  2. A tal fine l'attività di vagliatura delle terre e rocce da scavo, nel caso in cui sia unicamente finalizzata ad ottenere da un unico ammasso originario, due ammassi aventi percentuali di inquinanti diverse rispetto a quelle dell'ammasso originario, e' da considerarsi una trasformazione preliminare ai sensi e per gli effetti dell'art. 186, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
  3. Nella fattispecie di terre e rocce da scavo entrate in contatto con l'acqua, l'attività di essiccazione mediante stendimento al suolo ed evaporazione, non e' invece da considerarsi una trasformazione preliminare ai sensi e per gli effetti dell'art. 186, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
  4. Quanto stabilito nel precedente comma del presente articolo si applica anche nel caso di terre e rocce da scavo che per essere riutilizzate necessitano, per esigenze tecniche e strutturali, di un procedimento di stabilizzazione mediante trattamento a calce.
  5. Non sono altresì considerate trasformazioni preliminari, ai sensi e per gli effetti dell'art. 186, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'attività di macinatura delle terre e rocce da scavo, nonché anche l'attività di vagliatura a condizione, per quest'ultima, che la medesima non sia finalizzata a modificare la percentuale di inquinanti.

<sup>33</sup> Cass. Sez. III n. 27073 del 4 luglio 2008 (Ud 20 mag 2008) Pres. Onorato Est. Teresi Ric. Dell'Erba **Rifiuti. Deposito temporaneo** In tema di rifiuti. al fine di qualificare il deposito quale temporaneo il produttore dei rifiuti può alternativamente e facoltativamente scegliere di adeguarsi al criterio quantitativo o a quello temporale ovvero può conservare i rifiuti per tre mesi in qualsiasi quantità, oppure conservarli per un anno purché la loro quantità non raggiunga i venti metri. Esula dall'attività di gestione dei rifiuti, costituendo un'operazione preliminare o preparatoria alla gestione, il deposito temporaneo (che è comunque soggetto al rispetto dei principi di precauzione e di azione preventiva con il conseguente divieto di miscelazione e obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico), inteso quale raggruppamento di rifiuti effettuato prima della raccolta nel luogo in cui sono prodotti, e nel rispetto delle condizioni fissate dall'art. 183 lett. m) del d. ls. n. 152 del 2006

*controllato si intende un raggruppamento di rifiuti effettuato prima della raccolta sul luogo in cui sono prodotti quando sono presenti precise condizioni relative alla qualità dei materiali, al tempo di giacenza, alla organizzazione tipologica dei rifiuti ed al rispetto delle norme tecniche previste in materia. Tale deposito è libero, cioè, non necessitante di autorizzazione e soggetto solo ai principi di prevenzione e precauzione che sempre devono, in virtù di norme comunitarie, presiedere alla gestione dei rifiuti>><sup>34</sup>*

E' scomparsa poi la procedura di campionamento, di cui al Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998 sui rifiuti recuperabili, - oggi denominabili sottoprodotti?- il quale in allegato elencava tutta una serie di materiali da sottoporre a test di cessione (campionamento) prima del loro riutilizzo<sup>35</sup>.

Forse è stata persa un'occasione per fissare dei criteri per il campionamento delle terre e rocce da scavo, soprattutto per quelle accumulate e già scavate.

In conclusione, richiamando il titolo della trattazione, se non sembra di molto modificata la normativa relativa ai rifiuti da demolizione, per i quali permangono alcune lacune interpretative, in special modo per quanto riguarda la loro identificazione, il regime delle terre e rocce da scavo, anche forse, sulla base delle richiamate censure della Comunità Europea, è stato invece ristretto per quanto riguarda l'esclusione dalla categoria dei rifiuti. In area di cantiere, sulla base della nuova formulazione dell'articolo 186 del D. Lgs 4/08 sarebbe dunque possibile in presenza di VIA o di AIA l'accumulo di terre e rocce da scavo per il tempo massimo di un anno, sempre persistendo i requisiti previsti dal 1° comma dello stesso art. 186 (la qualificazione in sottoprodotti). Per quanto riguarda le opere o le attività soggette ad autorizzazione a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività (DIA) la sussistenza dei requisiti citati ed i tempi di deposito dei materiali in attesa del loro utilizzo, devono sempre essere dimostrati e verificati nell'ambito della procedura amministrativa derivante dalla stessa DIA o Autorizzazione. Per i lavori pubblici il deposito dei materiali è legato al progetto dell'opera che viene presentato e sottoscritto da progettista.

---

<sup>34</sup> Cass. Sez. III n. 26527 del 2 luglio 2008 Pres. Onorato Est. Squassoni Rifiuti. Deposito controllato (definizione)

<sup>35</sup> 7.1 Tipologia: rifiuti costituiti da laterizi, intonaci e conglomerati di cemento armato e non, comprese le traverse e traversoni ferroviari e i pali in calcestruzzo armato provenienti da linee ferroviarie, telematiche ed elettriche e frammenti di rivestimenti stradali, purché privi di amianto

7.2 Tipologia: rifiuti di rocce da cave autorizzate

7.4 Tipologia: sfridi di laterizio cotto ed argilla espansa

7.5 Tipologia: sabbie esauste

7.6 Tipologia: conglomerato bituminoso, frammenti di piattelli per il tiro al volo