

La Corte di giustizia UE esclude che l'attività di riempimento di una cava esaurita, con rifiuti diversi da quelli di estrazione, sia soggetta alla disciplina generale delle discariche di rifiuti se tale operazione è qualificabile come recupero di rifiuti

[Corte giust. comm. ue, sez. IV, 28 luglio 2016, n. C-147/15, Città metropolitana di Bari](#)

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. (1)

(1) Con la sentenza in epigrafe la Corte di giustizia dell'UE ha formulato il principio di cui in massima rispondendo al quesito sollevato in via pregiudiziale dalla V Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza 17 marzo 2015, n. 1382.

L'oggetto del giudizio è rappresentato, nella sostanza, dalla interpretazione della disciplina nazionale – art. 10, terzo comma, del decreto legislativo del 30 maggio 2008, n. 117/2008, che traspone l'art. 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 - nella parte in cui dispone che il «*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*».

Questi gli argomenti essenziali sviluppati dalla Corte e posti a sostegno della decisione (nella premessa che le diverse versioni linguistiche dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2006/21 presentano divergenze considerevoli riguardo alla questione pregiudiziale e che tuttavia l'esigenza assoluta di omogenea applicazione del diritto europeo comporta che le relative disposizioni devono essere interpretate in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui fanno parte):

a) 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;

b) il riempimento di un vuoto di miniera ricade sotto la direttiva 1999/31 soltanto nella misura in cui si realizzino in concreto i presupposti di applicazione di tale direttiva;

c) la direttiva 1999/31 si applica soltanto ai rifiuti smaltiti, e non a quelli che abbiano costituito l'oggetto di un recupero;

d) 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 estenda implicitamente l'ambito di applicazione della direttiva 1999/31, così come chiaramente definito all'articolo 3, paragrafo 1, di quest'ultima; 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;

e) 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; 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, 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; sicché tale definizione corrisponde a quella sviluppata nella giurisprudenza della Corte UE, 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; assume valore centrale il risparmio delle risorse naturali che 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;

f) 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; 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; 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.

Per completezza si segnala quanto segue:

g) in relazione all'utilizzo di una cava quale discarica, v. Cons. Stato, sez. V, 1 dicembre 2014, n. 5919 (in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2015, 166, con nota di BASSO, ivi ulteriori riferimenti di dottrina e giurisprudenza), secondo cui in tema di uso del suolo e quindi di tutela dell'ambiente e della salute individuale e generale, il privato proprietario non può e non deve oltrepassare i limiti imposti dall'autorizzazione comunale, utilizzando la cava come discarica abusiva di rifiuti: così, il nuovo proprietario dell'area già utilizzata come cava e, poi, come discarica è responsabile per la prosecuzione dell'attività di riempimento non più autorizzata da cui sia derivato l'aumento del livello di inquinamento; è quindi, legittima l'ordinanza contingibile ed urgente (e, dunque, la relativa sentenza di merito) con cui il sindaco, previa apposita comunicazione della data del relativo sopralluogo ad hoc al proprietario ed accertata l'esistenza di una situazione di grave degrado ambientale e di rischio di pregiudizio dell'integrità della falda acquifera sottostante mediante apposita relazione redatta dal professionista tecnico incaricato dal comune stesso, disponga, a carico del nuovo proprietario del sito inquinato che abbia violato le prescrizioni autorizzative, l'obbligo di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale del bene medesimo;

h) circa i profili penali dell'attività di recupero dei rifiuti e la nozione di sottoprodotti, v. la nota di richiami a Cass. pen., sez. fer., 6 agosto 2015, n. 34284, Salciarini, in *Foro it.*, 2016, II, 14, ivi gli ulteriori richiami di dottrina e giurisprudenza;

i) sul riparto di competenza fra Stato e regioni in materia di rifiuti, sulle discariche di inerti e sui rifiuti da materiali di demolizione, v. la nota di richiami a Corte cost., 23 luglio 2015, n. 180, e 14 luglio 2015, n. 149, in *Foro it.*, 2015, I, 3382, ivi gli ulteriori richiami di dottrina e giurisprudenza.