

Solcando i sottoprodotti: terre e rocce da scavo, nella recente sentenza della Corte Costituzionale, n. 232 del 2014

Introduzione

Il tema delle "terre e rocce da scavo" costituisce forse uno degli argomenti più spinosi e di indubbia attualità, dalla rilevanza trasversale: questioni di diritto ambientale si intersecano con problematiche di diritto amministrativo, sino a sfociare in quesiti di natura costituzionale¹.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 2014, depositata in data 10 ottobre 2014, è, a tal riguardo, emblematica.

La sentenza: fatto e posizione delle parti

La vicenda giudiziale trae origine nella primavera del 2013, quando, su mandato dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Avvocatura dello Stato propone ricorso, innanzi alla Corte Costituzionale, per conflitto intersoggettivo di attribuzione tra enti.

A far da sfondo alla contesa è l'approvazione, da parte della Giunta Regionale del Veneto, della Delibera 11.02.2013, n. 179, avente ad oggetto «*Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'art. 266, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.*»².

Nel vuoto normativo lasciato - a dire della Regione Veneto - dal D.M. 161/2012³, in relazione alla gestione di quantitativi di materiale da scavo, inferiori ai 6000 metri cubi per singolo

¹ Si veda anche Corte Costituzionale, sentenza 09.04.2014, n. 70.

² BUR, 26 febbraio 2013, n. 20.

³ Decreto 10.08.2012, n. 161, Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, in GU 21.09.2012, n. 221.

cantiere, la delibera era intervenuta nel tentativo di colmare la lacuna, con la previsione di apposite procedure, disciplinate nell'allegato A della delibera medesima.

La circostanza è tuttavia percepita quale invasione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente. Ad avviso del ricorrente, pur avendo apparentemente una natura meramente provvedimentale, in realtà la delibera sopra richiamata è configurabile quale atto regolamentare, idoneo ad invadere la sfera di competenza legislativa esclusiva statale, in materia di «tutela dell'ambiente ed ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s Cost.), comprensiva anche della «disciplina dei rifiuti». A tale argomentazione, l'Avvocatura dello Stato affianca la considerazione per cui il provvedimento della Giunta Regionale del Veneto avrebbe leso l'articolo 118, co. 1 della Costituzione, trattando esso una materia coperta da riserva di legge assoluta, avente quale obiettivo la definizione di una disciplina «unitaria ed omogenea sul territorio nazionale».

Gli argomenti opposti dalla Regione Veneto tanto in via preliminare, quanto nel merito, partono dal presupposto che non di invasione della competenza legislativa esclusiva statale si tratti, ma di legittimo esercizio della funzione amministrativa. In primo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, infatti, parte resistente esclude la natura normativa della propria delibera, qualificandola come provvedimento di forma e sostanza amministrativa.

In secondo luogo, nega la sussistenza di un conflitto, affermando che la delibera impugnata, trattando di materiali da scavo inferiori ai seimila metri cubi per cantiere, sarebbe

intervenuta in un settore non disciplinato dal D.M. n. 161/2012.

Come terzo profilo di opposizione, la Regione Veneto qualifica il provvedimento quale atto avente natura meramente confermativa o consequenziale, rispetto alle precedenti delibere adottate dalla Giunta, in tema di terre e rocce da scavo, sulla base dell'articolo 186 del decreto legislativo 03.04.2006, n. 152⁴.

Nel merito, parte resistente torna a ribadire la carenza di contenuto regolatorio della delibera 179/2013 e la non correlazione con il D.M. 161/2012, proprio in virtù del fatto che l'atto impugnato copre un'area esclusa dalla disciplina contenuta nel suddetto decreto. Evidenzia poi l'assenza di elementi che possano ricondurre il provvedimento alla competenza statale in tema di tutela dell'ambiente. Avendo come oggetto "procedure" volte a semplificare la gestione dei suddetti materiali ed essendo caratterizzato da un'efficacia "cedevole", rispetto all'eventuale futura disciplina statale sul tema, l'atto avrebbe una chiara natura provvedimentale.

La Regione precisa, infine, che, anche ove si volesse configurare una natura parzialmente suppletiva della delibera impugnata, il fine ultimo sarebbe comunque stato la semplificazione *«dei procedimenti amministrativi di propria competenza, materia oggetto di competenza residuale regionale»*.

⁴ Decreto legislativo, 3.04.2006, n. 152, Norme in materia ambientale, in GU 14.04.2006, n.88 - Suppl. Ordinario n. 96.

La sentenza: diritto e conclusioni della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale dichiara infondati tanto i motivi adottati dalla Regione Veneto in via preliminare, quanto le considerazioni condotte nel merito.

In relazione al primo punto delle argomentazioni preliminari di parte resistente, la Consulta, confermando il proprio costante orientamento, ritiene che, a prescindere dalla natura dell'atto impugnato, il conflitto intersoggettivo di attribuzione possa derivare da qualunque atto, purché risultino verificate determinate condizioni: l'atto deve essere dotato di efficacia e rilevanza esterna; deve esser diretto ad «*esprimere in modo chiaro e in equivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni*». La delibera della Giunta regionale del Veneto risponde a tutti i descritti requisiti e si rivela idonea ad invadere le competenze statali in tema di tutela dell'ambiente.

Alla propria costante giurisprudenza la Corte Costituzionale rinvia anche nell'affrontare il secondo punto sostenuto in via preliminare da parte resistente, negando la natura di atto meramente confermativo o consequenziale alla delibera impugnata. Se con tali espressioni, infatti, si qualifica un atto che «*ripeta identicamente il contenuto o [...] costituisca una mera e necessaria esecuzione di un altro atto, che ne costituisca il precedente logico e giuridico*», è intuibile come la delibera della Giunta regionale del Veneto non possa assumere la suddetta configurazione, con riferimento alle precedenti delibere adottate sul tema. In primo luogo, infatti, mentre queste ultime attenevano generalmente alle "procedure di

gestione delle terre e rocce da scavo", l'atto *de quo* limita la propria applicabilità ai cantieri con una produzione di tali materiali inferiore ai seimila metri cubi: l'oggetto degli atti non risulta pertanto coincidente. In secondo luogo, muta la base giuridica: mentre le precedenti erano adottate sulla base dell'articolo 186 del Codice dell'Ambiente, la delibera 179/2013 trova fondamento nell'articolo 266, comma 7 del Codice dell'Ambiente. Una non sovrapposibilità è riscontrabile, infine, anche per quanto concerne lo scopo che, nell'atto impugnato, sarebbe limitato - a detta della Corte - a colmare il vuoto normativo recato dal D.M. 161/2012.

La Consulta si sofferma poi, in via preliminare, sulla cessazione degli effetti della delibera della Giunta regionale del Veneto: essendo intervenuto, nelle more del giudizio, il D.L. 21 giugno 2013, n. 69⁵, convertito con Legge 09 agosto 2013, n. 98⁶, e recante, all'articolo 41-bis, la disciplina semplificata per le terre e le rocce da scavo, è colmato il "vuoto" normativo cui la delibera impugnata aveva tentato di offrire rimedio.

Nonostante gli effetti di tale ultimo atto debbano intendersi esauriti, la Corte Costituzionale prosegue nell'esame del merito del ricorso, tanto per le possibili conseguenze che la delibera potrebbe aver cagionato nel periodo di vigenza, quanto perché l'atto introduttivo del giudizio ha come punto cardine la «normativa "ponte"» adottata dalla Regione e destinata a cedere di fronte alla successiva norma statale, in una materia di competenza esclusiva.

⁵ In GU 21.06.2013, n. 144 Suppl. Ordinario n. 50.

⁶ In S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20.08.2013, n. 194.

Il Giudice costituzionale, accertando la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, giunge a ritenere fondato il ricorso. Richiamando alcune proprie recenti pronunce, infatti, e classificando la materia dello smaltimento delle rocce e terre da scavo come attinente al trattamento dei residui di produzione, la Corte riconduce la tematica alla tutela dell'ambiente, compresa - come più volte ricordato - nella sfera di competenza esclusiva dello Stato. Nessun potere residuale, dunque, è lasciato alle Regioni. Tale conclusione trova d'altra parte conferma nell'articolo 266, co. 7 del Codice dell'ambiente, il quale riserva allo Stato l'adozione della disciplina di semplificazione amministrativa delle procedure di gestione anche in tema di terre e rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni. Ulteriore conferma sarebbe ricavabile dal combinato disposto dell'articolo 184-bis del Codice dell'Ambiente, il quale demanda ad un decreto ministeriale la definizione di criteri qualitativi e quantitativi affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti possano considerarsi sottoprodotti o rifiuti e dell'articolo 41-bis del D.L. n. 69/2013, il quale riconduce terre e rocce da scavo alla prima categoria, purché siano rispettate determinate condizioni.

Accogliendo, dunque, il ricorso, la Corte Costituzionale riconosce l'"invasione" della competenza esclusiva dello Stato, da parte della delibera 179/2013 della Giunta della Regione Veneto e ne dispone l'annullamento.

Terre e rocce da scavo: disciplina e problematiche

Il problema sotteso alla classificazione delle terre e rocce da scavo risiede nel ripetuto tentativo di definire criteri univoci che consentano di distinguere, aprioristicamente, ciò che è "rifiuto" (e come tale soggetto alla relativa severa disciplina di gestione) da ciò che non lo è, rientrando, invece, nella categoria di sottoprodotto. Cosa debba intendersi con tale locuzione è stabilito dalla Direttiva 2008/98/CE (cd. Direttiva-quadro sui rifiuti). L'articolo 5 (recepto, nell'ordinamento italiano, nell'articolo 184-bis del D. Lgs. 152/2006), in particolare, definisce "sottoprodotto", escludendolo dall'applicazione della disciplina sui rifiuti, *«una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo»*, e che ~~rispetti determinate condizioni, elencate nella norma~~ medesima.

Quando le terre e le rocce da scavo possano esser considerate sottoprodotti, e non rifiuti, è ulteriormente specificato da altre norme del Codice dell'Ambiente. In particolare, l'articolo 185 esclude dall'applicazione delle norme generali in materia di rifiuti *«il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato»*. L'articolo 186 infine, fatte salve le previsioni dell'articolo 185, dettava una specifica disciplina per il reimpiego delle terre e rocce da scavo *«ottenute quali sottoprodotti»*. Il passato è doveroso: nel recepire la Direttiva-quadro sui rifiuti, il D. Lgs. 03.12.2010, n. 205 ha disposto l'abrogazione della norma, a far data dall'entrata in vigore del decreto ministeriale previsto dal secondo comma

dell'articolo 184-bis. Tale ultima disposizione assegnava al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare l'incarico di adottare misure per stabilire criteri qualitativi e quantitativi che consentissero di escludere talune tipologie di sostanze o oggetti dall'applicazione della disciplina sui rifiuti. Il comma 7 dell'articolo 266 del Codice dell'Ambiente affida infine ad un Decreto Ministeriale l'adozione di procedure di semplificazione amministrativa per la gestione di materiali, comprese le terre e rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale. Ed eccoci dunque allo spinoso atto: il D.M. 10 agosto 2012, n. 161. Il tanto atteso decreto interviene regolamentando l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, in generale, senza prevedere tuttavia le procedure semplificate previste dall'articolo 266 del Codice dell'Ambiente.

È solo con D.L. 21.06.2013, n. 69 che si giunge all'adozione dell'iter semplificato. Non solo. Novellando l'articolo 184-bis del Codice dell'Ambiente - il suddetto decreto esclude i materiali provenienti da opere non soggette a valutazione d'impatto ambientale o all'autorizzazione integrata ambientale e quelli indicati dall'articolo 109 (materiali destinati all'immersione in mare), soggetti a specifica disciplina.

Sino all'adozione dell'articolo 41-bis del D.L. 69/2013, i dubbi da più parti sollevati in relazione alla gestione delle terre e rocce da scavo provenienti dai piccoli cantieri apparivano senz'altro legittimi. Nel silenzio del D.M. 161/2012, quale sarebbe dovuta essere la disciplina per i suddetti materiali? Era legittima l'equiparazione che, in

assenza di apposita norma, si sarebbe dovuta condurre tra cantieri, indipendentemente dalle dimensioni degli stessi?

La delibera della Regione Veneto: atto meramente provvedimentale o atto a contenuto regolatorio?

Tra i dubbi della dottrina⁷, le pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali⁸ e le istanze mosse dagli imprenditori e dalle Associazioni di categoria⁹, la Giunta della Regione Veneto ha ritenuto opportuno adottare un atto, dichiaratamente cedevole rispetto ad un prossimo decreto ministeriale, volto a colmare il vuoto lasciato dal ricordato D.M. 161/2012. L'intento indubbiamente lodevole che ha determinato l'organo di governo regionale ha dovuto tuttavia scontrarsi con un conflitto di attribuzione intersoggettiva che più di tanto inaspettato - pare il caso di evidenziarlo - non era: perché, se da un lato è evidente che il D.M. 161/2012 aveva determinato una lacuna, dall'altro era espressamente attribuita al Ministero la competenza ad adottare atti volti alla semplificazione amministrativa in tema di terre e rocce da scavo. Non solo: che il tema della loro gestione - tanto come sottoprodotti, quanto come rifiuti - ricada nella competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, pare di ardua - se non impossibile - confutazione.

Non rimane che tentare di escludere la natura "normativa" della delibera della Regione Veneto, cercando di evidenziarne forma e sostanza amministrativa. Il confine tra atto amministrativo e atto normativo è labile, non sempre netto. Considerando però

⁷ Ex multis, F. LUCIGNANO - M. MATTEUCCI - R. PIZZI, *La gestione dei materiali da scavo alla luce del nuovo d.m. 161/2012: il ruolo della p.a.*, in *L'uff. tecnico*, 2013, 3, pp. 23-30.

⁸ Tra le ultime, TAR Lazio, 10 giugno 2014, n. 6187.

⁹ Si rinvia al preambolo della Delibera.

che il Decreto Ministeriale n. 161/2012 si potrebbe senza troppe obiezioni classificare quale fonte normativa secondaria (non è purtroppo possibile in questa sede dilungarsi in tale argomentazione), parrebbe logica conseguenza che il suppletivo atto della Regione Veneto ne avrebbe potuto "assorbire" la valenza (atto generale, astratto, avente destinatari non determinabili e tale da "innovare" stabilmente - almeno sino alla adozione del successivo atto statale - l'ordinamento).

Atto meramente confermativo o consequenziale?

Se sostenere la natura meramente provvedimentoale della Delibera 179/2013 non è in alcun modo agevole, ancor meno scorrevole risulta il tentativo di qualificarla come atto meramente confermativo e consequenziale.

Comprensibile, ma inadeguato e forse ardito, lo sforzo interpretativo, in questo senso, volto all'immediata declaratoria di inammissibilità del conflitto di attribuzione¹⁰. L'argomentazione sintetica della Consulta, sul punto, è dunque interamente condivisibile.

Conclusioni

Una pletora di elementi rende la sentenza in commento particolarmente degna di nota.

Da un lato, pone indubbiamente una serie di punti fermi su questioni di teoria del diritto amministrativo, più volte riprese: la distinzione tra atti meramente provvedimentoali ed atti a contenuto normativo; la qualificazione degli atti meramente confermativi o consequenziali e la loro inidoneità a

¹⁰ Conformemente alle pronunce della Corte Costituzionale nn. 130/2014, 144/2013, 207/2012.

fondare un conflitto di attribuzione; i limiti delle competenze regionali, quando in evidenza è posta una competenza esclusiva statale.

L'elemento di maggior rilievo è tuttavia l'oggetto di fondo: la disciplina delle terre e rocce da scavo e l'improcrastinabilità di categorizzazioni e definizioni aprioristiche in una materia ad alto impatto ambientale ed economico.

A tal riguardo, desta perplessità la prospettiva assunta, nel proprio ricorso, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella parte in cui evidenzia che la "disciplina dei rifiuti" rientra nella competenza statale in materia di ambiente. Assolutamente corretto. Nel caso di specie, tuttavia, l'attenzione dovrebbe esser condotta non tanto al rifiuto, ma a ciò che rifiuto non è¹¹. Quando le terre e rocce da scavo possono essere considerate sottoprodotti? Come procedere ad una loro valorizzazione, possibilmente semplificata in caso di cantieri di piccole dimensioni? Sintanto che, anche giuridicamente, la prospettiva persisterà nell'affrontare la gestione partendo dal concetto di "rifiuto", e non da quello di "sottoprodotto", la strada verso l'ottimizzazione del recupero o riutilizzo dei materiali pare destinata a rimanere ancora nella fase di "scavo", con le immaginabili conseguenze sia sul piano ambientale che su quello dello sviluppo economico.

Valeria Paganizza

Nata a Badia Polesine, il 02/02/1983

Residenza e studio: Via Rottella Destra, 7 - 35040 - Sant'Urbano (PD)

valeria.paganizza@tiscali.it

+39 347 8735839

Iscritta all'Albo degli Avvocati del Foro di Rovigo dal 02/07/2014

¹¹ Condivisibile pare, invece, la configurazione data, nella sentenza in commento, dalla Corte Costituzionale quale attinente alla materia dei "residui di produzione".