RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 64 Maggio 2025

LA GESTIONE DEI MATERIALI DI SCAVO TRA RIFIUTI, SOTTOPRODOTTI E EOW

DI LUCA PRATI

CONSIGLIO DI STATO SEZ. II N. 865 DEL 4 FEBBRAIO 2025

L'individuazione del regime giuridico del materiale da scavo presuppone la previa qualificazione del medesimo quale rifiuto, sottoprodotto o materiale che ha cessato di essere tale, secondo il seguente ordine: a) in via preliminare, occorre valutare se esso costituisca rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a), d.lgs. 152/2006; b) in caso di esito negativo dell'accertamento sub a), occorre valutare se costituisca un sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 bis; c) ove sia soddisfatto il requisito sub b) il materiale da scavo, ottenuto come sottoprodotto, può essere utilizzato per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché siano rispettate le condizioni stabilite dall'art. 186 (ratione temporis vigente) che devono risultare da idoneo allegato al progetto; d) se il materiale non soddisfa né le condizioni sub a) né quelle sub b), è possibile escluderne la qualità di rifiuto, sussistendo i presupposti indicati dall'art. 184 ter; in tal caso, potrà essere qualificato come materia prima ed essere reimpiegato senza necessità dell'allegazione di un progetto di riutilizzo.

Nella sentenza qui annotata il Consiglio di Stato mette in luce l'importanza dell'art. 185, comma 4,del Testo Unico Ambientale, il quale prevede che "*il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, co. 1, lettera a), 184 bis e 184 ter*".

In estrema sintesi, il giudice smentisce la tesi secondo cui un materiale impiegato nel ciclo produttivo di un'impresa può essere automaticamente considerato materia prima, anche se deriva come residuo da un'altra attività produttiva. La normativa (art. 185, comma 4, d.lgs 152/2006) stabilisce che il materiale da scavo non contaminato deve essere valutato secondo una precisa gerarchia normativa, per determinarne la corretta qualificazione giuridica: rifiuto, sottoprodotto o materiale che ha cessato di essere tale.

Sulla base della disposizione sopra citata, che assurge al ruolo di vera e propria norma cardine, il Consiglio di Stato chiarisce quindi che l'individuazione del regime giuridico del materiale da scavo presuppone la previa qualificazione del medesimo quale rifiuto, sottoprodotto o materiale che ha cessato di essere tale, secondo il seguente ordine: a) in via preliminare, occorre valutare se esso costituisca rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a), ossia se si tratti di materiale "*di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*"; b) in caso di esito negativo dell'accertamento sub a), occorre valutare se costituisca un sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 bis in quanto: b.1) è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale; b.2) è certo che sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; b.3) può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; b.4) l'ulteriore utilizzo è legale; c) ove siano soddisfatti i requisiti sub b) il materiale da scavo, ottenuto come sottoprodotto, può essere utilizzato per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché siano rispettate le condizioni attualmente stabilite dagli artt. 9 e 21 d.P.R. 120/2017 che prevedono la redazione di un "piano di utilizzo", oltre che la presentazione di una dichiarazione sostitutiva circa la sussistenza delle condizioni per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti.

Se, invece, il materiale non soddisfa né le condizioni sub a) né quelle b), è possibile escluderne la qualità di rifiuto solo se sussistono i presupposti indicati dall'art. 184 ter. In tal caso, potrà essere qualificato come

materia prima ed essere reimpiegato senza necessità dell'allegazione di un progetto di riutilizzo, ma va da sé che dovranno ricorrere tutte le condizioni di cui all'art. 184-ter affinché il materiale, a seguito di una attività di recupero, abbia perso la qualifica di rifiuto originariamente posseduta.

Il Consiglio di Stato precisa anche come la provenienza del materiale da un ciclo estrattivo gestito da una impresa che non ha come scopo la produzione di materiale da scavo ma la realizzazione di un'opera pubblica, costituisca un aspetto essenziale per la qualificazione come sottoprodotto del terreno scavato: solo ciò che decade da un ciclo produttivo ma senza essere prodotto intenzionalmente può infatti essere considerato sottoprodotto. Non è invece possibile, precisa il giudice amministrativo, alcuna assimilazione tra il materiale estratto da una galleria, che è un sottoprodotto, e quello derivante dall'escavazione fluviale, che invece costituisce materia prima, poiché quest'ultimo è estratto con la finalità del successivo utilizzo nel ciclo produttivo di una impresa interessata (nel caso di specie, sulla base di un'apposita concessione regionale).

L'analisi del Consiglio di Stato segue una logica ineccepibile e aderente alla lettera della norma; resta il fatto che, nella prassi quotidiana, la normativa presenta intrecci che spesso non è agevole sciogliere, e richiede agli operatori non solo di prestare grande attenzione ma talora anche di entrare in distinzioni giuridiche alquanto complesse.

In particolare, la distinzione tra materiale naturale di cui il detentore vuole o deve disfarsi, sottoprodotto derivato "accidentalmente" dalla realizzazione di un'opera e materia prima scavata con il precipuo fine di essere impiegata come tale può presentarsi talvolta sottile, e impone all'operatore di approntare fin dall'inizio una adeguata struttura contrattuale, con cui rendere chiari e incontrovertibili sin dall'origine la finalità dell'estrazione e il destinatario del materiale scavato.