



ORDINE DEI GEOLOGI DEL LAZIO

D.P.R. 120/2017 Gestione delle Terre e Rocce da Scavo

con il contributo di



Roma, 6 marzo 2019

Sala "Convegni"

Consiglio Nazionale delle Ricerche
piazzale Aldo Moro, 3

con il patrocinio di



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

ROMA



Assessorato Infrastrutture



Segreteria Organizzativa Ordine dei Geologi del Lazio - info: www.geologilazio.it -- giovannisavarese@geologilazio.it



STUDIO LEGALE **B** FRANCESCA
BENEDETTI

D.P.R. 120/2017

Gestione delle Terre e Rocce da Scavo

Prime applicazioni e giurisprudenza

Roma - Piazzale Aldo Moro, 3
Sala Convegni Consiglio Nazionale delle Ricerche

Mercoledì 6 marzo 2019

Francesca Benedetti
AVVOCATO

Argomenti

- Breve ricostruzione normativa
- Ambito di applicazione del D.P.R. 120/2017
- Giurisprudenza penale e amministrativa in materia di T&R
- Pareri MATTM
- Questioni giuridiche ancora aperte

Breve ricostruzione normativa

Le T&R erano escluse dall'applicazione del [D.Lgs. 22/1997](#) (decreto Ronchi)

Con Legge comunitaria 306/2003 sono state meglio definite le condizioni per l'esclusione delle T&R dalla materia dei rifiuti

L'esclusione delle T&R dalla materia dei rifiuti è stata disciplinata dall'[art. 186 del D.Lgs. 152/2006](#), più volte modificato (D.Lgs. 4/2008, D.L. 208/2008)

In attuazione della direttiva 2008/98/CE, con D.Lgs. 205/2010, sono stati introdotti gli [artt. 184-bis e 184-ter al D.Lgs. 152/2006](#)

Con D.L. 1/2012 il legislatore ha previsto che, con decreto ministeriale, fossero indicate le condizioni in presenza delle quali le T&R sono da considerarsi 'sottoprodotti' ai sensi del citato art. 184-bis

È stato, quindi, adottato il [D.M. 161/2012](#), poi modificato dall'art. 41, comma 2 del D.L. 69/2013, che ha previsto la contestuale abrogazione dell'art. 186

Con D.L. 133/2014 è stato previsto di procedere al riordino e semplificazione della materia delle T&R

Il 22 agosto 2017 è entrato in vigore il [D.P.R. 120/2017](#) che contiene la disciplina semplificata per la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come 'sottoprodotti' in base all'art. 184-bis D.Lgs. 152/2006

Ambito di applicazione del D.P.R. 120/2017

Gestione T&R qualificate come [sottoprodotti](#) ex art. 184-bis, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture

Disciplina del [deposito temporaneo](#) delle T&R qualificate rifiuti

[Utilizzo nel sito di produzione](#) delle T&R escluse dalla disciplina rifiuti

Gestione T&R nei siti oggetto di [bonifica](#)

ART. 184-bis (Sottoprodotto)

È un sottoprodotto e non un rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Art. 2, comma 1, lett. c) D.P.R. 120/2017

Definizione di «terre e rocce da scavo» :

“Il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un’opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra. Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purché le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d’uso”.

Art. 4 D.P.R. 120/2017

Le T&R per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti **requisiti**:

- a) sono **generate** durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;
- b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del **piano di utilizzo** di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'articolo 21, e **si realizza**:
 - 1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;
 - 2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;
- c) sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b).

Disciplina T&R ha **natura speciale**
derogatoria rispetto a quella generale

Il mancato rispetto delle condizioni, dei presupposti
e dei requisiti prescritti dalla norma speciale
comporta la fuoriuscita della fattispecie
dall'ambito di operatività della norma speciale
ed il suo assoggettamento
alla disciplina di carattere generale

Principio di diritto

“L’applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo (...), nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sottoprodotti e non a quello dei rifiuti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull’imputato, della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività, in quanto trattasi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria”

Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 13/07/2018) 07 novembre 2018, n. 50134

Giurisprudenza penale 1/

- Presenza delle condizioni per la qualificazione delle T&R come sottoprodotti
- Rispetto delle prescrizioni per la corretta gestione delle T&R

Difettando le condizioni di cui all'art. 184-bis, il materiale scavato (anche se presenta le caratteristiche fisiche e risponde ai requisiti descritti dall'art. 2, comma 1, lett. c) che definisce le "terre e rocce da scavo") non può essere ritenuto "sottoprodotto" ma deve essere considerato e gestito come "rifiuto"

La mancanza delle necessarie autorizzazioni comporta il carattere abusivo della gestione dei rifiuti di fatto operata e, dunque, l'integrazione della fattispecie di cui all'art. 260 del D.Lgs. 152/2006, ora riprodotto nell'[art. 452-quaterdecies c.p.](#) (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti)

Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 21/09/2018) 29 novembre 2018, n. 53648

Giurisprudenza penale 2/

Con espresso riferimento ai requisiti dettati dall'art. 2, comma 1, lett. c) e dall'art. 4, comma 2, del D.P.R. 120/2017, la Corte di Cassazione ha, inoltre, affermato che:

- 1) la totale inosservanza delle procedure previste per il successivo riutilizzo del materiale e per il suo trasporto in un sito diverso da quello di produzione
- 2) la presenza, nel materiale di risulta ottenuto dalle operazioni di scavo, di sostanze inquinanti

impongono, nel caso all'esame, di qualificare come rifiuto", e non come "sottoprodotto", il materiale da scavo prodotto.

Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 27/09/2017) 20 febbraio 2018, n. 8026

Giurisprudenza amministrativa 1/

Con riferimento a fattispecie riguardante il rilascio di autorizzazione comunale alla movimentazione di T&R da cantiere edile a cava in vista del riutilizzo per interventi di recupero ambientale, il TAR ha affermato che:

“In caso di violazione degli obblighi assunti nel Piano di Utilizzo viene meno la qualifica di sottoprodotto del materiale da scavo con conseguente obbligo di gestire il predetto materiale come rifiuto” ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo quanto disposto dall’art. 14, comma 3, del D.P.R. 120/2017

T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, Sentt., (ud. 14/11/2018) 19 novembre 2018, n. 1087 e n. 1092

Giurisprudenza amministrativa 2/

Con riferimento ad una fattispecie riguardante l'adozione di ordinanza ex art. 192 D.Lgs. 152/2006 (ordinanza di rimozione di rifiuti), il TAR ha affermato il principio di carattere generale secondo cui:

“In mancanza dei presupposti per l'applicabilità della speciale disciplina ..., le terre e le rocce da scavo devono essere sottoposte alle disposizioni in materia di rifiuti”

T.A.R. Veneto Venezia Sez. III, Sent., (ud. 24/01/2018) 21 febbraio 2018, n. 198

Giurisprudenza amministrativa 3/

Con riferimento ad una fattispecie riguardante l'adozione di ordinanza *ex art.* 192 D.Lgs. 152/2006 in seguito all'accertamento delle maggiori quantità di T&R movimentate nel cantiere rispetto a quanto comunicato ed alla presenza di T&R contaminate da idrocarburi pesanti, il TAR ha annullato l'ordinanza impugnata poiché:

- i maggiori quantitativi movimentati erano da ritenersi congrui rispetto alle opere edilizie autorizzate (non era ancora in vigore il D.P.R. 120/2017 che oggi prevede i Piani di Utilizzo)
- dagli accertamenti svolti era emersa la non contaminazione delle T&R (non superamento delle CSC in relazione alla destinazione urbanistica dell'area)

QUESITO

art. 7, comma, 3 D.P.R. 120/2017 (DAU)

Se la disposizione si deve interpretare nel senso che l'omessa presentazione della Dichiarazione di avvenuto utilizzo (DAU) entro il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'art. 21 determina *“con effetto immediato”* la cessazione retroattiva della qualifica di sottoprodotto -e la conseguente assunzione della qualifica di rifiuto- di tutte le T&R oggetto del piano di utilizzo o della dichiarazione di utilizzo, sia di quelle già utilizzate che di quelle ancora da utilizzare

oppure

debba interpretarsi nel senso che l'effetto dell'omessa presentazione della DAU entro il termine -ossia il venir meno della qualifica di sottoprodotto e l'assunzione della qualifica di rifiuto- non investa le T&R utilizzate entro il termine di validità del piano o della dichiarazione di utilizzo (con la conseguenza che *sarebbero rifiuto solo quelle gestite dopo* il suddetto termine, in quanto non contemplate dal piano o dalla dichiarazione di utilizzo, né oggetto di proroga)

Giurisprudenza amministrativa 4/

Sulla questione della legittimità, sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità e sviamento, della prescrizione inerente la dichiarazione di avvenuto utilizzo (DAU), già introdotta dal D.M. 161/2012, (che imporrebbe un regime di responsabilità sproporzionato, essendo necessario dimostrare l'utilizzo conforme del materiale anche nel caso in cui esso avvenga tramite soggetti terzi) si è pronunciato nel 2014 il TAR Lazio il quale ha, in merito, ribadito che:

il **principio della 'certezza' dell'utilizzo dei materiali** costituisce una delle condizioni prescritte dall'art. 184-bis

T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, Sent., (ud. 20/02/2014) 10-06-2014, n. 6187

Corte di Cassazione civile, Sez. I, 25 agosto 2006 n. 18556

Corte di Cassazione penale Sez. III, sent. n. 37508 del 2003

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Palyn Granit Oy C- 114/01

Parere MATTM 19 luglio 2018

L'utilizzo del termine “*cessazione*” rinvia alla perdita di una condizione giuridica che prima invece si possedeva. Da ciò consegue che le T&R sono qualificate -e possono essere gestite- come sottoprodotti sin tanto che non si verifica la fattispecie di cui all'articolo 7, comma 3: solo nel momento in cui, decorso il termine di legge, la condizione (presentazione della DAU) non si è verificata, tali materiali cessano di essere sottoprodotti.

La *cessazione della qualifica di sottoprodotto ex tunc (ab origine)* non impedisce, tuttavia, di regolare gli effetti sorti nelle more, in relazione alla qualifica assunta dalle T&R dal momento immediatamente successivo allo scadere del termine di presentazione previsto dall'art. 7, comma 3 citato.

In tal senso, andrà accertato se le T&R utilizzate prima dello scadere del termine per la presentazione della DAU, e che per effetto dell'omessa presentazione hanno acquisito la qualifica di rifiuto, “*non costituiscano un pericolo per la salute dell'uomo, non rechino pregiudizio all'ambiente potendo soddisfare i requisiti previsti dalla normativa ambientale in merito al contenuto di contaminanti*”.

Dovrà, in particolare, essere **esclusa** la possibilità che la presenza di tali materiali nel suolo o sul suolo possa determinare **eventuale contaminazione delle matrici ambientali**.

Occorrerà, dunque, fornire elementi idonei a dimostrare la **non contaminazione del materiale utilizzato**, secondo quanto stabilito dall'Allegato 3 del D.M. 5 febbraio 1998, in merito alle metodiche per l'esecuzione del test di cessione, ed alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo 5 della Parte IV del D.Lgs. 152/2006, per l'accertamento del rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione per le acque sotterranee, fermo restando il coinvolgimento degli enti di controllo (ISPRA/ARPA, ISS, Asl, Provincia).

Quanto, invece, all'eventuale materiale da scavo che alla data di scadenza del piano di utilizzo non fosse stato effettivamente utilizzato, dovrà essere gestito come **rifiuto**.

E ... il 'fresato d'asfalto'?

E' un **rifiuto** (art. 183, comma 1, lett. a) D.Lgs. 152/2006)

...o un **sottoprodotto**? (184-bis, comma 1, D.Lgs. 152/2006)

La Cassazione ha chiarito che “i materiali bituminosi provenienti da escavazione o demolizione stradale non sono riconducibili all'interno della categoria delle rocce e terre da scavo, ..., atteso che essi non sono costituiti da materiali naturali, ma provengono dalla lavorazione del petrolio e presentano un evidente potere di contaminazione”.

Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 09/06/2016) 7 settembre 2016, n. 37168 e n. 46227 del 23 ottobre 2013

Il 'conglomerato bituminoso' è il rifiuto costituito dalla miscela di inerti e leganti bituminosi identificata con il codice EER 17.03.02 proveniente:

- 1) da operazioni di fresatura a freddo degli strati di pavimentazione realizzate in conglomerato bituminoso;
- 2) dalla demolizione di pavimentazioni realizzate in conglomerato bituminoso

Giurisprudenza amministrativa 5/

Sulla natura del 'fresato d'asfalto' la giurisprudenza amministrativa ha, peraltro, chiarito che:

il **fresato d'asfalto**, pur essendo contemplato dal Codice Europeo dei Rifiuti (CER), può essere qualificato e trattato come **sottoprodotto** quando siano rispettate tutte le condizioni prescritte dall'art. 184-bis

Resta inteso che, trattandosi di invocare una condizione per l'applicabilità di un regime derogatorio a quello ordinario dei rifiuti, incombe sull'interessato l'**onere di provare** che tutti i requisiti, richiesti dall'art. 184-bis per attribuire alla sostanza la qualifica di sottoprodotto, siano stati osservati.

Cons. Stato, Sez. 4[^], n. 4978 del 06/10/2014 e n. 4151 del 21/05/2013

Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 28/06/2017) 22 novembre 2017, n. 53136

D.M. 28 marzo 2018, n. 69

Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del D.Lgs. 152/2006

Il conglomerato bituminoso cessa di essere qualificato come rifiuto ed è qualificato granulato di conglomerato bituminoso se soddisfa tutti i seguenti criteri:

- a) è utilizzabile per gli scopi specifici di cui alla parte a) dell'Allegato 1;
- b) risponde agli standard previsti dalle norme UNI EN 13108-8 (serie da 1-7) o UNI EN 13242 in funzione dello scopo specifico previsto;
- c) risulta conforme alle specifiche di cui alla parte b) dell'Allegato 1.

Parere MATTM 5 ottobre 2018

In merito al rapporto tra le disposizioni del D.M. n. 69/2018 e quanto invece previsto dal D.M. 05/02/1998 (con riferimento all'aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'art. 216 del D.Lgs. n. 152/2006 o dell'istanza di autorizzazione dell'impianto, richiesta dall'articolo 6 del D.M. 69/2018, sia facoltativa o obbligatoria, in relazione alla specifica tipologia di rifiuto di conglomerato bituminoso)

Il D.M. 69/2018 disciplina solo i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto nelle attività che il D.M. 5 febbraio 1998 prevede al punto 7.6.3 lettere a) b) e c) dell'allegato 1, non potendo, visto il tenore della delega che si legge al comma 2 dell'articolo 184-ter, incidere su aspetti, quantitativi e condizioni necessari per poter operare in procedure semplificate di recupero.

In seguito all'entrata in vigore del D.M. 69/2018, cessano di avere efficacia le disposizioni inerenti i rifiuti di conglomerato bituminoso di cui al D.M. 05/02/1998.

Restano valide ed efficaci tutte le disposizioni del D.M. 05/02/1998 inerenti i limiti quantitativi previsti all'allegato 4, le norme tecniche di cui all'allegato 5 ed i valori limite per le emissioni di cui all'allegato 1, suballegato 2, o dalle autorizzazioni concesse ai sensi del Titolo III-bis parte IV e del Titolo I, Capo IV, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Grazie!

Francesca Benedetti

AVVOCATO

www.studiofrancescabenedetti.it