

**Domanda:** È ormai noto come in alcune regioni, con provvedimenti di vario tipo, siano state introdotte deroghe all'applicazione dell'art. 186 D.Lgs. n. 152/06 in materia di "Terre e rocce da scavo" (es. per quantitativi di terra esigui): non riesco a capire come sia possibile che le Regioni introducano delle vere e proprie deroghe al Testo Unico ambientale che afferisce ad una materia di competenza esclusiva dello Stato, anche se è non contemplata alcuna delega o possibilità di modifica per le stesse.

Al contempo, non sono riuscita a reperire, forse perchè non esistono, disposizioni ministeriali o altre fonti giuridiche su cui fondare un'applicazione più blanda della norma per alcuni casi, così come non trovo giustificazioni all'interpretazione secondo la quale l'art. 186 non si applica nell'ipotesi di riutilizzazione dei materiali nello stesso sito di produzione.

**Risposta (a cura dell'Avv. Valentina Stefutti e della Dott.ssa Valentina Vattani):**

La risposta al quesito proposto non può che essere negativa, non essendo dato alle Regioni alcun potere di derogare *in peius* di norme che da un lato afferiscono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata allo Stato, per espressa previsione costituzionale, e che dall'altro costituiscono diretta attuazione, da parte dello Stato, di Direttive comunitarie, che, in caso di violazione, anche da parte di una singola Regione, lo esporrebbero al rischio di una condanna da parte della Corte di Giustizia.

In questo senso, sembra quasi superfluo aggiungere che, alla luce di quanto sopra, nell'ordinamento non è dato rinvenire alcuno strumento atto a permettere l'applicazione più blanda – vale a dire, in buona sostanza, la disapplicazione in parte – delle norme contenute del T.U. ambientale.

Al contrario, alle Regioni è evidentemente dato il potere di dettare una disciplina ancora più rigorosa (derogatoria, quindi, in melius), rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Vale la pena di ricordare l'ampia, ed invero chiarissima, giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto, con particolare riferimento alle sentenze n. 108/05 (riferita ad una normativa regionale umbra) e 378 e 380/07, diffusamente commentate sulle pagine di questo sito. Si legga, su tutte, la seguente massima: « *Quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti (in questo senso - in relazione alla distinzione tra reato edilizio e reato ambientale - cfr. Corte Cost., ord. n. 144/2007). Oggetto di tutela (cfr. la Dichiarazione di Stoccolma del 1972), è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" (ponendovi accanto la parola "ecosistema") in termini generali e onnicomprensivi. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 210/1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano tuttavia coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati; l'ambiente è per tale ragione indicato come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. » (Corte Cost. 14.11.07 n. 378).*

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Per quanto concerne il caso specifico delle “Terre e rocce da scavo” vi è da sottolineare che la materia attualmente è disciplinata dal rinnovato art. 186 del D. Lgs. n. 152/2006, così come modificato dall’art. 23 del D. Lgs. n. 4/2008. Orbene, tale norma costituisce direttamente una deroga alla nozione di rifiuto definita dall’art. 183, lett. a), del D. Lgs. n. 152/2006; pur tuttavia per poter beneficiare di detta deroga debbono essere osservate “tutte” le condizioni indicate dall’art. 186 (così come ha sottolineato anche la Cassazione. Si veda Corte di Cassazione, Sez. III, sentenza del 1° ottobre 2008, n. 37280).

Ora, l’art. 186 del D. Lgs n. 152/2006 nulla dispone in merito alla possibilità di deroghe particolari alla disciplina generale dettata dal medesimo articolo per piccoli quantitativi di terre e rocce da scavo o per reimpieghi in loco.

Al riguardo, invece, bisogna andare a vedere quanto disposto dall’art. 266, comma 7, del D. Lgs. n. 152/2006, ove si prevede che con successivo decreto interministeriale venga dettata una disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale (il D. Lgs. n. 4/2008, ora, ha aggiunto al dispositivo l’inciso: “*nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia*”).

Ricordiamo come il provvedimento in questione fosse stato adottato con decreto interministeriale 2 maggio 2006 (pubblicato in G.U. n. 112 del 16 maggio 2006) che disponeva la semplificazione delle procedure amministrative per le terre e rocce da scavo provenienti dai piccoli cantieri. Più precisamente, era previsto che la semplificazione operasse in relazione alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri finalizzati alla realizzazione di opere edili o alla manutenzione di reti o infrastrutture, la cui produzione non doveva superare i seimila metri cubi.

La semplificazione procedurale si traduceva nell’invio di un’autocertificazione, redatta dal titolare del cantiere da cui provenivano i materiali di scavo, all’Arpa territorialmente competente.

Una deroga era prevista, invece, nell’ipotesi in cui i materiali estratti venissero impiegati nello stesso cantiere che li aveva prodotti. In questo caso, infatti, in base a quanto disposto al comma 3 dell’art. 2 del decreto in parola non vi era necessità di inviare alcuna autocertificazione.

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Tale decreto interministeriale, però, non ha mai trovato attuazione perché è stato dichiarato inefficace (insieme ad altri sedici decreti ministeriali ed interministeriali) per la mancata trasmissione alla Corte dei Conti (si veda avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2006, n. 146). Peraltro il suddetto decreto disponeva, in premessa, che i materiali ivi regolamentati non dovessero essere considerati rifiuti [art. 2, comma 1, decreto interministeriale 2 maggio 2006: *Fermo restando che tali materiali non costituiscono rifiuti, ai medesimi non si applicano le disposizioni dell'articolo 186, Dlgs 152/2006, a condizione che l'impresa titolare del cantiere da cui derivano i materiali...invii ...*], prevedendo dunque una esclusione dalla normativa generale sui rifiuti che, tuttavia, non può essere disposta da una fonte normativa di rango regolamentare e che, quindi, rendeva comunque detto decreto inapplicabile.

Per cui, sia ora (poiché si è in attesa di un nuovo decreto interministeriale) sia prima delle modifiche apportate alla materia dal D. Lgs. n. 4/2008, non è stato mai possibile attuare una “procedura semplificata” che andasse in deroga a quanto prescritto dall'art. 186 D. Lgs. n. 152/2006.

Valentina Stefutti e Valentina Vattani

*Publicato il 27 ottobre 2008*

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*