

I RIFIUTI PRODOTTI DALL'ATTIVITA' DI GESTIONE E COSTRUZIONE **DELLE STRADE**

di Rosa Bertuzzi e Andrea Tedaldi *

Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 285/1992 (cd. Codice della strada) fra i compiti degli enti proprietari delle strade rientra la manutenzione e la pulizia delle stesse. E proprio la gestione dei rifiuti giacenti sul manto stradale è oggetto di una disciplina specifica che merita approfondimento al fine di evitare di incorrere in pesanti sanzioni.

Affianco alla pulizia delle strade occorre però soffermarsi, anche alla luce del nuovo D.P.R. n. 120/2017, su un'altra tipologia di materiali che possono assumere rilevanza in riferimento alla "vita" di una strada, le terre e rocce scavate per la realizzazione di opere infrastrutturali (quali gallerie e strade, per l'appunto), le quali -in presenza di particolari requisiti- usciranno dal novero dei rifiuti, per essere ricomprese in quello dei sottoprodotti.

Partendo dal primo aspetto, bisogna ricordare come i rifiuti siano classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Ai sensi dell'art. 184, c. 2, lett. c) e d) del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice dell'Ambiente) sono qualificati come rifiuti urbani "*i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade*", nonché "*i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua*". Identificati con il codice CER 20.03.03 ("residui della pulizia stradale"), i rifiuti abbandonati sulle strade e, più in generale, quelli risultanti dalla loro pulizia (terre, sabbie, ghiaie, etc.) sono inclusi *ex lege* nel novero dei rifiuti urbani, sebbene presentino -con tutta evidenza- un'origine che non permetta di associarli né

ai rifiuti domestici (art. 184, c. 2, lett. a) cod. amb.) né ai rifiuti non pericolosi a questi assimilati (art. 184, c. 2, lett. b) cod. amb.). E la ragione dell'inclusione nella categoria dei rifiuti urbani è da ricercare -come indicato da eminente dottrina [1]- nella volontà di facilitare la gestione dei rifiuti provenienti dalle strade da parte del servizio municipale, al fine di garantire l'igiene pubblica, la salvaguardia ambientale, collocando i costi dell'attività all'interno del servizio pubblico.

Come difatti precisato dalla giurisprudenza, il servizio di spazzamento delle strade comunali, da cui si origina una percentuale non irrilevante (circa il 5%) dei rifiuti urbani totali prodotti, è rivolto *“non già a vantaggio dell'amministrazione, ma riguarda in modo generalizzato la collettività locale rappresentata dal comune”* (T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. III, 13 aprile 2004, n. 1452) [2].

Esistono attualmente differenti tecniche ed impianti di trattamento dei rifiuti provenienti dalla spazzatura delle strade. A seguito di siffatte operazioni di trattamento si ottengono molteplici materiali che, dopo essere stati sottoposti ad analisi chimiche sulla loro composizione e pericolosità, potranno essere riutilizzati (si pensi a sabbia, ghiaia, materiali ferrosi, etc.) ovvero dovranno essere inviati ad impianti autorizzati allo smaltimento quali termovalorizzatori o discariche.

E proprio l'importanza di analizzare la composizione dei rifiuti da spazzamento delle strade ai fini di individuare la presenza di eventuali sostanze pericolose quali idrocarburi o oli rilasciati dagli autoveicoli, è stata affermata dalla giurisprudenza in relazione ad una complessa vicenda conclusasi con la sentenza n. 10937 pubblicata dalla Corte di Cassazione, Sez. III pen., l'8 marzo 2013 [3].

I rifiuti da spazzamento non sono tuttavia gli unici ad essere presenti sul manto stradale. Significativo rilievo è difatti assunto pure dai rifiuti derivanti da incidente stradale. Se, anche in questo caso, a tali materiali è estendibile la qualificazione di rifiuti urbani ai sensi dell'art. 184, c. 2 cod. amb., si pongono alcuni profili problematici relativi agli obblighi di rimozione [4]. Al riguardo occorre distinguere due ipotesi.

Qualora, a seguito di un incidente stradale, non sia necessario far intervenire una forza di polizia (sono questi i casi in cui si perviene alla compilazione del foglio della cd.

constatazione amichevole) e non vi sia stato il versamento di liquidi pericolosi, i conducenti devono attivarsi a rimuovere eventuali resti di veicoli o della merce trasportata, i quali - peraltro- non necessariamente saranno qualificati come rifiuti (con i conseguenti obblighi di gestione dettati dalla parte IV del Codice dell'Ambiente) se riutilizzabili.

Quando invece interviene una forza di polizia e, a causa dell'incidente, la strada è ingombrata da materiali solidi e liquidi difficilmente rimovibili, il compito di liberare la carreggiata compete all'ente proprietario della stessa, il quale -il più delle volte- affida i lavori di rimozione dei rifiuti a ditte esterne specializzate, con oneri a carico dei conducenti.

Fino a questo momento si sono presi in considerazione i rifiuti collocati sul manto stradale, ma -come accennato- sussiste pure un'altra ipotesi, la costruzione dell'infrastruttura stradale vera e propria, in cui si producono notevoli quantitativi di terre e rocce che, qualora non siano rispettate le condizioni fissate dal nuovo D.P.R. n. 120/2017 [5], costituiranno rifiuti, identificati con i codici CER 17.05.03* (terre e rocce contenenti sostanze pericolose) e 17.05.04 (terre e rocce diverse da quelle di cui alla voce 17.05.03*) [6].

Entrato in vigore il 22 agosto 2017, il D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120 qualifica le terre e rocce da scavo, indipendentemente dalla dimensione del cantiere da cui sono estratte, come sottoprodotti purché: 1) siano generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale; 2) il loro utilizzo sia conforme alle disposizioni del piano di utilizzo (per i cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA) o della dichiarazione richiesta per i cantieri di piccole dimensioni, o per quelli di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA; 3) siano utilizzate nell'esecuzione della stessa opera nelle quale sono stati generati o di un'opera diversa; 4) siano utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; 5) soddisfino i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II, III o IV dello stesso D.P.R.

Il regolamento distingue due differenti procedure per l'utilizzo delle terre e rocce in base alla quantità estratta, procedure che andranno -ben inteso- coordinate con le pratiche edilizie necessarie per la realizzazione delle opere in cui tali materiali saranno impiegati.

Anzitutto, il Capo II (artt. 8-19) detta disposizioni specifiche applicabili ai cantieri di grandi dimensioni, ovvero ai cantieri in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori ai 6.000,00 m³, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di VIA o AIA. E ciò purché, sulla base della caratterizzazione ambientale effettuata in conformità agli allegati 1 e 2 del T.U., le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 non superino le CSC fissate dal Codice dell'Ambiente per le modalità di utilizzo specifico indicate nel Piano di Utilizzo .

Ai sensi dell'art. 9, il Piano di Utilizzo delle terre e rocce da scavo (P.U.) deve essere redatto secondo le modalità indicate nell'allegato 5 e presentato all'autorità competente, nonché all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, almeno 90 giorni prima dell'inizio dei lavori. Nel caso in cui l'opera sia oggetto di una procedura di VIA o AIA, la trasmissione del piano deve avvenire prima della conclusione del procedimento. Decorso 90 giorni alla presentazione del P.U., il proponente può avviare la gestione, senza che quindi sia più richiesta -come in passato- un'autorizzazione esplicita. Permane tuttavia in capo all'autorità competente il potere di verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 4 e di disporre, qualora ne accerti la mancanza, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo.

Le terre e rocce prodotte in cantieri di piccole dimensioni, ovvero in quei cantieri in cui sono estratte terre e rocce in quantità non superiori a 6.000,00 m³, sono invece espressamente disciplinate dal Capo III (artt. 20 e 21). Disposizioni, queste, che si applicano pure ai cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA. Ai sensi dell'art. 21, il produttore deve attestare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 tramite la trasmissione, almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori, del modulo di cui all'allegato 6, avente valore di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Specifiche previsioni sono poi dettate in presenza di valori di fondo naturale (ovvero per l'utilizzo come sottoprodotti delle terre e rocce provenienti da siti in cui, per fenomeni di origine naturale, le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 superino i valori di CSC fissati dal Codice dell'Ambiente) e per le terre e rocce da scavo prodotte in un sito oggetto di bonifica.

Un cenno va infine riservato dall'art. 24, il quale detta un procedimento specifico per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo che siano conformi ai requisiti di cui all'art. 185, c. 1, lett. c) cod. amb. e, in particolare, siano utilizzate all'interno del medesimo sito di produzione. Fattispecie, questa, che rientra tra le ipotesi di esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti già per espressa previsione del Codice dell'Ambiente.

* Studio Legale AmbienteRosa, consulenze legali ambientali

[1] Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, IV ed., p. 84

[2] L'affidamento del servizio di spazzatura delle strade comunali, costituendo un servizio pubblico locale di rilevanza economica, deve avvenire a favore di società di capitali individuate attraverso una procedura ad evidenza pubblica, essendo possibile derogare a tale principio nelle sole ipotesi di affidamento diretto a società a capitale misto, nelle quali il socio privato sia stato individuato a mezzo di procedure ad evidenza pubblica, o di affidamento *in house* a società a dominanza pubblica.

[3] Nella vicenda menzionata gli amministratori di un impianto di trattamento rifiuti erano imputati dei reati di cui agli artt. 260 ("attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"), 256, c. 1, lett. b) ("attività di gestione di rifiuti non autorizzata") e 258, c. 4 ("violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari") cod. amb. in quanto ritiravano come rifiuti urbani (non pericolosi) con codice CER 20.03.03 un ingente quantitativo di terre di spazzamento strade con un'alta concentrazione di idrocarburi totali superiori a 1000 mg/kg, li gestivano (attraverso la sola vagliatura) all'interno del loro impianto e, senza particolari trattamenti idonei a modificarne lo stato di pericolosità, li conferivano a diversi impianti e discariche classificandoli come rifiuti speciali non pericolosi con codice CER 19.12.09 ("minerali, ad esempio sabbia, rocce") o 20.03.03 ("residui della pulizia stradale").

Fermo l'obbligo di sottoporre i rifiuti in uscita dall'impianto di vagliatura a controlli per definirne il livello di pericolosità, tutta la questione è ruotata attorno alle modalità di analisi da applicare, nel caso in esame volte a definire la concentrazione di idrocarburi, e a comprendere se fosse o meno necessaria pure la presenza di *maker* cancerogeni ai fini di definire i rifiuti come pericolosi.

In tema si veda pure Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n. 4503.

[4] In argomento, R. BERTUZZI, *Rifiuti da incidente stradale*, in *Lexambiente*, 2011

[5] Ai sensi dell'art. 27, il nuovo T.U. non si applica ai piani e progetti già approvati (così come alle loro modifiche ed aggiornamenti intervenuti dopo il 22 agosto), nonché ai progetti per i quali al 22 agosto è ancora in corso una procedura. In quest'ultimo caso è fatta comunque salva la facoltà di presentare, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.P.R., il piano di utilizzo o l'autodichiarazione di cui all'art. 21 optando dunque per l'applicazione delle disposizioni del nuovo regolamento.

[6] In argomento, R. BERTUZZI, A. TEDALDI, *Il nuovo testo unico in materia di terre e rocce da scavo*, in *Lexambiente*, 2017