

COSA CAMBIA PER GLI ENTI AUTORIZZATORI

LA PROCEDURA PER AUTORIZZARE L'USO DEI MATERIALI DA SCAVO COME "SOTTOPRODOTTI" VINCOLA A ELEVARE IL LIVELLO DI ATTENZIONE (TECNICA E PROCEDURALE) NELLA GESTIONE DI QUESTI MATERIALI E IMPONE UNA VALUTAZIONE PIÙ "SITO/CASO SPECIFICA" RISPETTO ALLE PRECEDENTI NORME. NON MANCANO RISCHI DI ECCESSIVO AGGRAVIO AMMINISTRATIVO.

La programmazione e l'attuazione di importanti opere pubbliche, più della normale pratica edilizia, ha stimolato il legislatore a definire, precisare e in certi casi estendere le condizioni per gestire i materiali da scavo attraverso regimi normativi derogatori o di favore rispetto a quello ordinario dei rifiuti (a partire dalla legge n. 443 del 2001, "legge Lunardi").

In questo senso il Dm 161/2012 *Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo* costituisce sicuramente un chiarimento importante perché supera definitivamente la particolarità del regime giuridico autonomo delle *terre e rocce da scavo*, dettagliato in ultimo dall'art. 186 del Dlgs 152/06, riconducendo il tema a quello più generale dei *sottoprodotti*.

Il Dm 161/2012, in quanto regolamento di attuazione del disposto dell'art. 184 bis del Dlgs 152/2006, specifica le modalità, le condizioni e i requisiti necessari per gestire un materiale da scavo come *sottoprodotto* e, di conseguenza, quali punti di verifica e quale procedimento l'Autorità competente (autorità che autorizza la realizzazione dell'opera ex art. 1 lettera f del Dm) deve attivare per approvare nei singoli casi l'applicazione di *regime di favore del sottoprodotto* rispetto a quello ordinario come *rifiuto*.

Recupero e riutilizzo, le alternative ammesse dal decreto

Ammettendo solo come scelta residuale lo smaltimento dei materiali da scavo come *rifiuto*, il nuovo quadro normativo generale (Dlgs 152/2006 e Dm 162/2012), propone tre alternative nella gestione dei materiali da scavo, sintetizzabili nei termini riutilizzo, utilizzo e recupero, che prevedono diversi adempimenti da parte dell'Autorità competente:

1) *riutilizzo in sito come non rifiuto*: previsto e consentito dall'art. 185,



com. 1, lett. c) del Dlgs 152/06, solo se il materiale da scavo è *suolo non contaminato* (servono accertamenti analitici) e altro materiale allo stato naturale (non antropizzato) escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione (serve un progetto) allo stato naturale (senza trattamenti o trasformazioni, nemmeno riconducibili alla normale pratica industriale) e nello stesso sito in cui è stato escavato; in questo caso, compito implicito dell'autorizzatore è verificare, nell'ambito dello stesso procedimento di produzione e riutilizzo, il soddisfacimento dei requisiti specificati nel campo di applicazione dell'articolo citato.

2) *Utilizzo come sottoprodotto*: nel rispetto di quanto previsto dal Dm 161/2012, come si specificherà in seguito, l'Autorità competente deve approvare (con atto formale) il Piano di utilizzo (inquadramento, progetto, accertamenti

analitici, tempi e modalità di produzione e di utilizzo).

3) *Rifiuto recuperabile*: in estrema sintesi, nei casi dove non sono verificati, non sussistono o vengono meno le condizioni e i requisiti previsti per i due casi precedenti. Infatti l'art. 184 del Dlgs 152/06 classifica come *speciali* i rifiuti prodotti dalle attività di scavo; questi, attraverso *attività di recupero (semplificate)* – Dm 05/02/98 e s.m.i., artt. 214 e 216 Dlgs 152/06 – o *ordinarie*, art. 208 Dlgs 152/06) possono trasformarsi in *prodotti* e rientrare nel circuito economico.

Le condizioni generali previste per la cessazione della qualifica di rifiuto sono descritte nell'art. 184ter del Dlgs 152/06; in questo caso, l'entrata in vigore del Dm 161/2012 non ha portato modifiche al ruolo delle pubbliche amministrazioni nella gestione di detti materiali.

Esaminando il caso dell'utilizzo come sottoprodotto alla luce dell'entrata in

vigore del Dm 162/2012, si può verificare che tutto l'impianto del regolamento si basa sul soddisfacimento di numerosi requisiti, tutti da attestare da parte del proponente nel Piano di utilizzo; questo passaggio, rispetto alla norma previgente (con l'art. 186 del Dlgs 152/06 era possibile dimostrare la sussistenza dei requisiti necessari per la corretta gestione delle terre e rocce da scavo nell'ambito del procedimento di produzione e riutilizzo delle stesse; il permesso di costruire, DIA, SCIA ecc.) presenta differenze significative in termini procedurali. Il Dm 161/2012 introduce infatti un procedimento specifico e distinto per il quale l'Autorità competente ha 90 giorni per approvare o rigettare il Piano di utilizzo, con la possibilità di richiedere integrazioni e, motivatamente, un parere all'Arpa competente.

La previsione di un procedimento separato e specifico, oltre a costituire un evidente aggravio per le pubbliche amministrazioni, non pare coerente con l'obiettivo generale della semplificazione amministrativa e con l'estesa applicazione di titoli abilitativi semplificati (*segnalazione certificata di inizio attività o comunicazione di inizio lavori*) anche per interventi che possono prevedere una gestione come sottoprodotto dei materiali da scavo.

Il "peso" della mancata semplificazione per i piccoli cantieri

Inoltre, in assenza dell'auspicato decreto avente come oggetto le *semplificazioni per i piccoli cantieri* (come anticipato dall'art. 266 del Dlgs 152/06, al comma 7), il numero e la complessità dei procedimenti di approvazione (o rigetto) dei Piani di utilizzo, da un lato rischia di intasare le amministrazioni competenti e dall'altro rende più agevole (per progettualità, costi e tempi) per il proponente la gestione dei materiali da scavo come rifiuto, soprattutto nella normale attività edilizia.

Un altro fronte sul quale l'autorità competente dovrà svolgere un ruolo attivo è quello della reale qualità (chimica e merceologica) dei materiali da scavo destinati all'utilizzo come sottoprodotto. Il Dm 161/2012 prescrive che l'autorità competente debba verificare che, preventivamente all'utilizzo, sia accertato tramite analisi il rispetto delle CSC indicate nella tabella 1, allegato 5 parte quarta, titolo V del Dlgs 152/06 secondo un profilo di minima e definite modalità e frequenze di campionamento, prevedendo inoltre la possibilità di richiedere ad Arpa, motivatamente, la verifica della

sussistenza dei *requisiti dichiarati* dal proponente.

Per quanto riguarda le caratteristiche merceologiche di questi sottoprodotti, il regolamento prevede – finalmente – la possibilità di sottoporre i materiali da scavo a trattamenti e soprattutto ad attività di "pulizia" (all. 3 del Dm 161/12), includendo nella normale pratica industriale anche la "riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici (ivi inclusi, a titolo esemplificativo, frammenti di vetroresina, cementiti, bentoniti), eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora questi siano riferibili alle necessarie operazioni per l'esecuzione dell'escavo" senza che venga meno la qualifica di sottoprodotto (e quindi di "non rifiuto").

I vantaggi derivanti dagli aspetti discrezionali introdotti dal Dm

L'Autorità competente ha quindi la possibilità di richiedere che la normale pratica industriale contempli anche la riduzione della presenza di elementi antropici nei materiali di scavo riferibili alle operazioni necessarie allo scavo (es. parti di consolidamento asportate insieme al terreno consolidato) e che la percentuale di materiale antropico nei riporti (come definiti all'allegato 9) sia anche inferiore al limite massimo previsto del 20%. L'apertura offerta dal Dm 161/12 si traduce per l'Autorità competente in un elemento discrezionale per l'approvazione o il rigetto dei Piani di utilizzo, considerando che un obiettivo del proponente potrà essere quello di ridurre i costi nelle attività di preparazione (riconducibili alla normale pratica industriale) dei materiali, mentre quello della pubblica amministrazione sarà l'ottenimento di un'elevata qualità ambientale dei sottoprodotti e un miglioramento delle condizioni generali del suolo nel sito nel quale avviene l'utilizzo (come esplicitato nella *Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti* della Commissione Ue del 21 febbraio 2007, "un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto impone alle aziende costi superflui, rendendo meno interessante un materiale che avrebbe potuto invece rientrare nel circuito economico. Un'interpretazione troppo restrittiva, al contrario, può tradursi in danni ambientali e pregiudicare l'efficacia della legislazione e delle norme comunitarie in materia di rifiuti").

In conclusione, l'entrata in vigore del Dm 161/2012 ha introdotto una procedura



specificata di approvazione degli utilizzi come sottoprodotti dei materiali da scavo, vincolando di fatto sia i proponenti che le autorità competenti a elevare il livello attenzione (tecnica e procedurale) nella gestione dei materiali di scavo e imponendo una valutazione più "sito/caso specifica" degli utilizzi rispetto alla normativa previgente. L'approvazione formale del Piano di utilizzo fornisce alla pubblica amministrazione – che per ruolo svolge funzioni di pianificazione e gestione del territorio – un ulteriore strumento di condizionamento diretto della qualità dei suoli; l'utilizzo e la destinazione finale dei *sottoprodotti da scavo* saranno infatti vincolati, non solo a precise caratteristiche chimiche dei materiali, ma anche a caratteristiche merceologiche che si potranno presentare estremamente variabili, ma modificabili attraverso una normale pratica industriale, in relazione alle tipologie di opere, interventi e destinazione d'uso previste per l'utilizzo.

Claudio Savoia, Serena Persi Paoli

Settore Ambiente ed energia
Comune di Bologna