

TERRE E ROCCE DA SCAVO, PIÙ SOTTOPRODOTTI CHE RIFIUTI

IL NUOVO REGOLAMENTO SULLE TERRE E ROCCE DA SCAVO (DM 161/2012) FISSA I CRITERI PER POTER CLASSIFICARE I MATERIALI DA SCAVO COME “SOTTOPRODOTTI” E NON COME “RIFIUTI”. LA DISCIPLINA APPARE PIÙ PERMISSIVA, INTRODUCE LA DEFINIZIONE NORMATIVA DI “NORMALE PRATICA INDUSTRIALE”, NON PREVEDE UNA PROCEDURA SEMPLIFICATA PER I PICCOLI CANTIERI.

Con il decreto interministeriale 161/2012, in vigore dal 6 ottobre 2012, è stato emanato un nuovo regolamento che ha come scopo primario quello di disciplinare la gestione delle terre e rocce da scavo. Chiunque si sia occupato degli aspetti normativi concernenti i rifiuti ha potuto constatare che la materia oggetto del recente decreto è senza dubbio una delle più intricate poiché vi è stata una vorticoso successione delle norme di riferimento e ogni riforma che ha coinvolto la parte IV del Dlgs 152/06, cd. *Testo unico ambientale*, contenente le disposizioni normative sui rifiuti, ha coinvolto e innovato anche questa materia (da ultimo i Dlgs 4/08 e 205/10). Il decreto interministeriale, emanato di concerto dai ministeri dell’Ambiente e delle Infrastrutture, ha come finalità dichiarate quelle di migliorare l’uso delle risorse naturali e di prevenire la produzione di rifiuti (criterio prioritario nella gerarchia della gestione del ciclo dei rifiuti fatto proprio dalla direttiva 2008/98/CE recepita in Italia con l’art. 179 del Dlgs 152/06).

Tali finalità sono perseguite stabilendo i criteri qualitativi/quantitativi da soddisfare affinché i materiali da scavo siano classificabili come *sottoprodotti* e non come *rifiuti* in conformità a quanto disposto dal comma 2 dell’art. 184-bis del Dlgs 152/06.

Materiali da scavo: i criteri per considerarli sottoprodotti

In buona sostanza, con le disposizioni del nuovo dettato normativo e nelle intenzioni del legislatore, si è cercato di formalizzare e cristallizzare la disciplina generale applicabile ai materiali qui considerati, sollevando il produttore dall’onere di dimostrare caso per caso il possesso delle quattro caratteristiche-condizioni, che devono essere tutte soddisfatte, richieste dal comma 1 dell’art. 184-bis del Dlgs 152/06 (in estrema



sintesi: residuo di produzione, riutilizzo certo, utilizzo diretto e legale).

Con la pubblicazione del decreto si è avuta l’espressa abrogazione dell’art. 186 del Dlgs 152/2006 che disciplinava la materia.

In via transitoria ai soggetti che, al momento dell’entrata in vigore della nuova disciplina, avevano già presentato un progetto è data la facoltà, entro il 4 aprile 2013, di portarlo a termine applicando la vecchia normativa o di presentarne uno nuovo.

Resta, invece, in vigore l’art. 185 del Dlgs 152/2006 che esclude espressamente l’applicazione della normativa sui rifiuti quando il terreno non contaminato è riutilizzato nello stesso sito di escavazione.

Il regolamento consta di 16 articoli e di 9 allegati. Le condizioni che il materiale deve rispettare, previste e disciplinate

nell’art. 4 c. 1, possono essere così sintetizzate:

- sia generato durante la realizzazione di un’opera di cui costituisca parte integrante e il cui scopo primario non sia la produzione del residuo
- l’utilizzo e la gestione avvenga in conformità al *Piano di utilizzo*, secondo il disposto dell’art. 5 nel corso dell’esecuzione della stessa opera, o di un’opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, ripascimenti, e altro o in processi produttivi, in sostituzione dei materiali di cava
- sia idoneo all’utilizzo diretto, senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale, della quale si dirà in seguito
- soddisfi i requisiti qualitativi elencati nell’allegato 4 (recante le procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali).

Il Piano di utilizzo costituisce il fulcro dell'intero provvedimento governativo; dovrà essere presentato dal proponente dell'opera (in via di prima interpretazione individuato nel committente) all'Autorità competente che potrà approvarlo, rifiutarlo o chiedere eventuali integrazioni.

Decorsi 90 giorni dalla presentazione, in assenza di una pronuncia espressa dell'amministrazione, è prevista una ipotesi di *silenzio assenso*, infatti il proponente potrà comunque gestire i materiali da scavo nel rispetto del Piano; tale interpretazione è controversa, visto che in assenza di una espressa previsione normativa l'art. 20 della legge 241/90 esclude, in linea generale, il silenzio assenso in materia ambientale.

L'Autorità competente potrà chiedere, con provvedimento motivato, l'intervento delle Agenzie regionali o provinciali per la protezione ambientale per la verifica del rispetto dei requisiti ambientali richiesti.

L'intervento delle Arpa cessa di essere discrezionale, divenendo obbligatorio, nelle ipotesi di superamento delle CSC (le *concentrazioni di soglia di contaminazione*, ossia il livello massimo di inquinamento raggiungibile per potersi avere il riutilizzo dei materiali) relative a valori di fondo naturale e per le aree interessate da interventi di bonifica o di ripristino ambientale.

Il Piano deve anche prevedere la sua durata e, salvo deroghe, l'inizio dei lavori deve avvenire entro due anni dalla sua presentazione. Il proponente, prima dell'inizio dei lavori di realizzazione dell'opera, è tenuto a comunicare all'Autorità competente l'esecutore del Piano che da quel momento diviene il soggetto gravato dalla responsabilità della realizzazione dello stesso.

L'esecutore dovrà predisporre sia la modulistica relativa al trasporto e alla tracciabilità dei materiali, sia la dichiarazione di avvenuto utilizzo con la quale è attestato il loro corretto uso. Il non rispetto del termine previsto per la validità del Piano, la violazione degli obblighi in esso assunti, il venir meno delle condizioni previste dall'art. 4 e l'omessa o ritardata dichiarazione di avvenuto utilizzo hanno come medesima conseguenza il venir meno della disciplina più favorevole.

Il ridiventare *rifiuto*, con "effetto immediato", in pratica, finirebbe per creare un inutile e dannoso falso rifiuto, in chiaro contrasto soprattutto con il principio comunitario di prevenzione affermato nella direttiva 2008/98/CE; questo è uno degli aspetti che,

probabilmente, solleverà più contrasti dal punto di vista applicativo.

Il decreto doveva, negli intenti iniziali, comprendere un altro provvedimento avente a oggetto i *cantieri di minori dimensioni* come previsto dall'art. 266 c. 7 del Dlgs 152/06. Tale provvedimento non ha ancora visto la luce ed è confluito nel progetto di modifica del Dlgs 152/06 approvato dalla Camera dei deputati, in sede referente, il 27/11/2012, ma visto lo scioglimento delle Camere, difficilmente la vedrà, almeno in tempi brevi. Nel testo normativo licenziato le misure semplificative si sostanziano fondamentalmente nella possibilità di autocertificazione che è resa all'Autorità territorialmente competente ex Dpr 445/00.

Le principali novità introdotte

Tra le novità introdotte si segnalano le definizioni ampliate del concetto di *opere*, ricomprendendo quelle infrastrutturali, e quelle di scavo, che ora comprende anche i materiali litoidi e lapidei, anche se non connessi causalmente con la realizzazione dell'opera.

Insieme ai siti di produzione/destinazione è stato introdotto il sito di *deposito intermedio* nel quale il materiale da scavo è temporaneamente depositato in attesa del suo trasferimento al sito di destinazione finale.

Una rilevante novità è la previsione che i materiali da scavo potranno contenere, sempre nel rispetto delle concentrazioni massime di inquinanti previsti nel regolamento, anche materiali estranei e contaminanti come calcestruzzo, betonite, Pvc, vetroresina, miscele cementizie e additivi vari per lo scavo meccanizzato.

Una novità assoluta è la possibilità di poter riutilizzare il materiale non contaminato proveniente da aree comunque sottoposte a bonifica. Altra novità assoluta è la possibilità che le terre e le rocce da scavo contengano materiale di riporto nella misura massima del 20% della massa escavata.

Il riporto è così definito dall'art. 1: "*l'orizzonte stratigrafico costituito da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica e suolo e sottosuolo*" e l'allegato 9 integra tale definizione identificando indicativamente alcune tipologie di materiali antropici che, frammisti al terreno naturale e utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, si sono stratificati e sedimentati al suolo determinando un nuovo orizzonte stratigrafico.

Nell'applicazione pratica, l'indeterminatezza della definizione di riporto – con le oggettive difficoltà nel calcolo della percentuale, soprattutto prima dello scavo – potrà portare a contrastanti interpretazioni in dottrina e in giurisprudenza.

Il regolamento ha il merito di dare la prima definizione normativa della *normale pratica industriale*, ossia di una delle quattro condizioni previste dall'art. 184 –bis per potersi avere un *sottoprodotto*; condizione introdotta dal Dlgs 205/10 che però non l'ha definita, rimandando a una nozione extragiuridica che è stata oggetto, finora, di alcune interpretazioni giurisprudenziali, in verità alquanto restrittive (Cass. pen. Sez III n. 17453/2012 e n. 34753/2011).

Tale condizione è definita nell'All. 3: "*operazioni, anche condotte singolarmente... finalizzate al miglioramento delle sue caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace*" ed è integrata da un'esemplificazione di casi concreti (selezione granulometrica, riduzione mediante macinazione, stabilizzazione a calce o in altri modi concordati preventivamente con le Arpa) che hanno l'effetto pratico di ampliare la categoria del sottoprodotto.

Una norma senza "semplificazione"

Le nuove disposizioni governative contengono luci e ombre e, certamente, non brillano per chiarezza e facilità di interpretazione. I primi commenti che si registrano in dottrina sono perlopiù negativi, anche se occorrerà vedere gli indirizzi interpretativi che saranno seguiti dal ministero nell'attuazione pratica delle nuove norme.

Certamente una grave lacuna è la mancata previsione di un procedimento amministrativo semplificato per i cantieri di minori dimensioni (quantitativamente il limite è stato fissato in 6.000 metri cubi), tanto che i requisiti richiesti dal Piano di utilizzo fanno pensare che, nella stesura attuale, il decreto sia stato pensato soprattutto per le grandi opere.

Da una prima lettura le nuove norme non sembrano particolarmente idonee, né ad apprestare una miglior tutela ambientale, né a semplificare le procedure amministrative per le imprese.

Matteo Angelillis

Arpa Emilia-Romagna