



CONFINDUSTRIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Territorio,
ambiente, beni ambientali (XIII)

23 marzo 2016

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

SCHEMA DI D.P.R. RECANTE
LA “DISCIPLINA SEMPLIFICATA
DELLA GESTIONE DELLE
TERRE E ROCCE DA SCAVO, AI
SENSI DELL’ARTICOLO 8 DEL
DECRETO LEGGE 12
SETTEMBRE 2014, N. 133,
CONVERTITO, CON
MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE
11 NOVEMBRE 2014 N.164”

Atto n. 279

A cura di:
Andrea Bianchi

*Direttore Area Politiche Industriali
Confindustria*

Gentile Presidente, onorevoli Senatori,

desidero ringraziarVi per aver invitato Confindustria a partecipare al ciclo di audizioni sullo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo.

Ci sembra opportuno da subito segnalare che il testo in oggetto contiene diversi miglioramenti rispetto al provvedimento approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri a novembre del 2015. Tuttavia perdurano alcune delle criticità la cui soluzione appare ancora oggi necessaria.

Prima di entrare nel merito dei singoli aspetti del provvedimento si ritiene opportuno segnalare, dal punto di vista dei destinatari delle norme, alcuni aspetti di impostazione, da valutare attentamente nella finalizzazione del provvedimento, quali:

- l'impatto delle nuove norme, che, in alcuni casi ove non riviste, potrebbero avere l'effetto di trasformare *ex lege* in rifiuto una parte importante delle terre ora gestite in regime di sottoprodotto, determinando, non solo e non tanto un inevitabile aumento dei tempi e dei costi delle opere pubbliche e private, ma, soprattutto, un inutile allarme sociale, attesa la palese e continua contestazione da parte di privati, associazioni ed autorità locali per ogni attività costituente trattamento di rifiuti, indipendentemente dalla natura degli stessi e della sussistenza effettiva di pericolo per la salute e l'ambiente. La qualificazione delle terre come rifiuto e non come sottoprodotto potrebbe incrementare in modo esponenziale la ben nota sindrome "NIMBY", che ostacola opere grandi e piccole;
- la opportunità di avvalersi del nuovo strumento per risolvere una parte dei problemi normativi che hanno portato e portano al mantenimento sul territorio di una serie elevatissima di cave o miniere dismesse, ed il contemporaneo invio a discarica di terre prive di inquinamenti rischiosi per l'ambiente.

Sulla base di tali premesse, si ritiene utile offrire una panoramica sulla principali criticità del provvedimento rimandando, per quanto non specificatamente trattato e per ulteriori approfondimenti, a un allegato tecnico che lasciamo a vostra disposizione.

DEFINIZIONI

Per quel che concerne l'**apparato definitorio**, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni sulla definizione di "terre e rocce da scavo" (art. 2 lett. b)), materiale di riporto (art. 2 lett. c) e d)) e "normale pratica industriale" (allegato 3), nella logica di fornire maggiore certezza agli operatori coinvolti e bilanciare gli oneri richiesti per garantire un elevato livello di sicurezza ambientale e sanitaria.

1. LIMITAZIONI AI MATERIALI CONTENENTI TRACCE DI AMIANTO (art. 2 lett. b))

Il nuovo D.P.R. stabilisce che *"le terre e rocce da scavo possono contenere amianto nel limite massimo di 100 mg/kg, corrispondente al limite di rilevabilità analitico"*, in luogo del limite pari a **1000 mg/kg** del vigente D.M. 161/2012.

Tale aspetto può costituire, nei confronti della Pubblica Amministrazione, un forte aggravio dei costi delle opere da realizzare comportando, di fatto, la necessità che un materiale da scavo assolutamente "naturale" (ma con presenza di un numero ridotto di fibre di amianto) debba essere smaltito come rifiuto pericoloso (CER 17 05 03*) con aumento abnorme dei costi e dei tempi di realizzazione, nonché con un maggiore impatto ambientale per la saturazione delle poche discariche disponibili.

A titolo di esempio, al fine di evidenziare come la modifica normativa in parola determinerebbe un enorme aumento dei costi, derivante dalla necessità di gestire come rifiuti ingenti quantitativi di terre e rocce per le quali non sarebbe più ammesso il riutilizzo interno o esterno, si segnalano i seguenti progetti di investimento in nuove infrastrutture ferroviarie:

- lavori per la realizzazione del **Terzo valico dei Giovi linea AC/AV Milano-Genova**, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a **circa 300 Mln€**;
- lavori per la realizzazione della tratta nazionale Avigliana – Orbassano della **linea Torino – Lione**, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a **circa 90 Mln€**;
- lavori per la realizzazione della fermata di San Luigi di Orbassano quale opera anticipata della tratta nazionale **Torino – Lione**, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a **circa 20 Mln€**;
- lavori per l'adeguamento dell'**Impianto di Manutenzione Corrente di Torino** (Committenza Trenitalia), per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento dei materiali di riporto pari a **circa 10 Mln€**.

Oltre ai risvolti economici, si ritiene il limite proposto molto restrittivo rispetto alle soglie di concentrazione definite a livello europeo. Nell'allegato tecnico a vostra disposizione troverete le motivazioni alla base dell'opportunità di procedere a ripristinare il limite, peraltro oggi vigente.

2. DETERMINAZIONE LIMITI DI CONCENTRAZIONE PER INQUINANTI (art. 2 lett. b)

Nella definizione di “terre e rocce da scavo” (art. 2 lett. b) si prevede la possibilità che l’Istituto Superiore di Sanità possa individuare concentrazioni soglie di contaminazione (CSC) delle terre e rocce, in aggiunta o modifica di quelli vigenti.

Si ritiene opportuno eliminare tale possibilità in quanto incompatibile con le esigenze di certezza del diritto e con la normativa di riferimento. Maggiori dettagli sono riportati nel nostro allegato tecnico.

3. MATERIALI DI “RIPORTO” (art. 2 comma 1, lett. c) e d)

Sempre sul fronte definitorio, appare necessario procedere a fornire maggiore certezza nella gestione di quelle terre che, in un territorio “storicamente” urbanizzato come quello italiano, di frequente possono essere frammiste ad altri materiali di origine antropica a volte conseguenti alle tipologie di lavoro (presenza di vetroresina, pvc ecc.) oppure alle vicende storiche del luogo. In questo senso, nel nostro allegato segnaliamo come sia, da un lato, necessario procedere a un maggiore raccordo tra la definizione di “**materiali di riporto conforme**” e “**matrice materiale di riporto**”, dall’altro procedere a un chiarimento sull’utilizzo del test di cessione per verificare l’eventuale contaminazione.

Per fornire la dimensione economica del problema, si segnala che l’effettuazione del test di cessione, così come proposto, determinerebbe la necessità di classificare come rifiuto alcune terre e rocce da scavo contenenti materiali di riporto derivanti dai lavori di realizzazione della “Variante Napoli – Canello”, ricadente nell’**itinerario Napoli – Bari previsto dal D.L. “Sblocca-Italia”**, per i quali si possono stimare maggiori oneri di smaltimento pari a **circa 10 Mln€**.

4. ESCLUSIONE DELLA STABILIZZAZIONE A CALCE TRA I TRATTAMENTI DI NORMALE PRATICA INDUSTRIALE (Allegato 3)

Per quel che riguarda i trattamenti di “normale pratica industriale” di cui all’allegato 3 allo schema di D.P.R., non si fa riferimento alle operazioni di “trattamento a calce”.

L’eliminazione di questo trattamento, attualmente ricompreso nell’allegato 3 al D.M. n. 161/2012 vigente, rischia di generare un sensibile aumento dei costi tra gli operatori coinvolti.

A titolo di esempio, si segnala il caso del progetto definitivo della tratta “Variante Napoli – Canello”, ricadente nell’**itinerario Napoli – Bari previsto dal D.L. “Sblocca-Italia”**, nell’ambito del quale è previsto che circa 600.000 m.c. di terre siano sottoposte al trattamento a calce. L’impossibilità di eseguire tale operazione determinerebbe un costo aggiuntivo relativo agli oneri di smaltimento, pari a **circa 50 Mln €**, con probabili ricadute sui tempi generali del progetto per la reperibilità dei relativi maggiori finanziamenti.

Nel nostro allegato viene ricordato come tale esclusione sia stata espressamente richiesta dalla Commissione Europea, ma allo stesso tempo si propone un'ipotesi di soluzione ed evitare una procedura di infrazione.

PROCEDURE

Per quel che riguarda le procedure per la corretta gestione delle terre e rocce, si evidenziano qui di seguito alcune criticità che rischiano di mettere gli operatori nella condizione di non poter gestire in modo ottimale tali materiali.

1. NECESSITÀ DI CERTEZZA NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE E AI FINI DELL'APPLICABILITÀ DELLE SANZIONI PENALI (art. 9, c. 5; art. 4, c. 4; art. 16, c. 2; all. 4)

Lo schema di D.P.R., a differenza della norma ora vigente, non prevede alcuna approvazione del Piano di utilizzazione delle terre, mantenendo tuttavia, per la Autorità competente, il diritto, esercitabile senza vincoli di tempo, di contestare la validità del Piano di Utilizzo con la conseguenza di imporre alle terre il regime dei rifiuti, enormemente più costoso e, inoltre, regolato da norme penali severissime.

In allegato vi forniamo evidenze tecnico-giuridiche di come quella che a una prima valutazione potrebbe rappresentare uno snellimento delle procedure autorizzative, possa rappresentare in realtà la fine di una necessaria collaborazione tra PA vigilante e soggetti vigilati, che, non disponendo di un tempestivo accertamento della PA, restano esposti ad un regime di incertezza tecnico amministrativa.

2. LIMITAZIONI ALL'AGGIORNAMENTO E ALLA PROROGA DEL PIANO UTILIZZAZIONE TERRE (art. 15; art. 16, comma 1)

Si ricorda che la utilizzazione delle terre come sottoprodotto non è libera, ma è soggetta ad un Piano di Utilizzo vincolante, da sottoporre preventivamente alle Autorità competenti. In questo Piano sono indicati i siti di prelievo, di deposito temporaneo e di utilizzazione finale delle terre, le indagini compiute per caratterizzare preventivamente le terre e la qualità dei siti ed il piano delle indagini da svolgere in corso d'opera. Tuttavia, i termini di aggiornamento e le ridotte possibilità di proroga potrebbero di fatto rendere inefficace tale strumento dal momento che risulterebbe molto difficile rimanere nei limiti imposti. In allegato possiamo fornirvi i dettagli del caso e le proposte di intervento normativo.

Altre questioni che abbiamo voluto segnalare, la cui trattazione è rimandata interamente in allegato, che riguardano direttamente o indirettamente il Piano di Utilizzo, hanno per oggetto le limitazioni proposte per l'allocazione dei cd. "**depositi intermedi**" (art. 5 comma 1) come anche le "**compatibilità ambientale degli additivi per lo scavo meccanizzato**" (all. 4), come anche la necessità di un **raccordo** tra la **disciplina di**

presentazione del Piano di Utilizzo e le norme che regolano altri **procedimenti amministrativi contigui** (art. 9).

Inoltre, a livello più generale, si evidenzia, in allegato, la necessità di una maggiore **certezza nella realizzazione delle opere pubbliche**, dal momento che l'attuale formulazione del comma 6 dell'articolo 9 dello schema di D.P.R. mal si concilia con la ratio e le esigenze di certezza sottese alla normativa in materia di appalti pubblici.

CANTIERI DI RIDOTTE DIMENSIONI

1. TERRE E ROCCE DA SCAVO PROVENIENTI DA SITI CON FONDO NATURALE SUPERIORE AI LIMITI / DA SITI SOGGETTI A BONIFICA (ARTT. 11-12-20)

Il D.P.R. individua le procedure per la gestione come sottoprodotti delle terre e rocce provenienti dai siti nei quali il fondo naturale del terreno è superiore ai limiti di legge (presenza di inquinamento naturale e non umano), ovvero dai siti soggetti a bonifica riferiti alla presentazione del Piano di Utilizzo che deve essere presentato per i cantieri di grandi dimensioni.

Riteniamo opportuno segnalare come lo schema di D.P.R. riservi ai piccoli cantieri e i cantieri di opere non soggette VIA/AIA e soggette VIA/AIA ma con volumi di scavo sino 6.000 mc. l'applicazione generalizzata delle medesime procedure previste per opere di rilevantissima entità con i relativi tempi e costi a carico degli operatori, contrariamente al regime oggi vigente.

La questione assume la sua rilevanza dal momento che aree diffuse del territorio italiane sono interessate dal fenomeno del fondo naturale: almeno il 30% del territorio di Torino, la quasi totalità della provincia di Grosseto (zona delle colline metallifere), parte della provincia di Siena (zona Amiata), ampie aree di Sardegna, Sicilia, del Veronese ecc.

In allegato vengono messe a confronto le diverse normative e i relativi adempimenti, spiegando come sia opportuno procedere all'abrogazione del comma 2 dell'art. 20.

2. "MICRO CANTIERI"

L'ultima tematica che vogliamo affrontare riguarda scavi di ridottissime dimensioni (<200 m³). In tali scavi, di gran lunga i più ricorrenti nelle attività di gestione delle infrastrutture a rete, i tempi necessari per la caratterizzazione analitica presso laboratori chimici (non meno di una settimana) sono incompatibili con quelli tipici dei cantieri di manutenzione/costruzione di impianti con scavo (mediamente dell'ordine di una giornata).

Di conseguenza, in tali cantieri, le terre e rocce da scavo vengono cautelativamente gestite come rifiuto per evitare le lungaggini dovute alla caratterizzazione analitica che costringerebbero l'operatore a lasciare il cantiere aperto diversi giorni. La terra di scavo

proveniente da tali interventi viene conferita ad impianti autorizzati che spesso non sono collocati nelle immediate vicinanze dell'area di cantiere con conseguente incremento delle emissioni dei gas di scarico dei mezzi di trasporto. Tutto ciò non solo a discapito della salvaguardia degli aspetti ambientali ma anche in aperto contrasto con il concetto di derivazione europea di "*circular economy*" che mira allo sviluppo di un'economia circolare caratterizzata da azioni volte al consumo di una minor quantità di risorse nonché alla valorizzazione dell'attività del riciclo come elemento di redditività.

A titolo esemplificativo, si pensi che le società che forniscono servizi pubblici (luce, gas, comunicazioni) realizzano in un anno circa **184.000 "micro cantieri"** (con produzione di circa 1.000.000 m³ di terre e rocce) i quali comportano una percorrenza di automezzi destinati alla gestione del materiale da scavo di circa **4.200.000 km** (dal cantiere all'impianto autorizzato di destinazione dei rifiuti e dalla cava al cantiere), con un impatto sull'ambiente, causato dall'emissione degli autocarri, di almeno **2.300¹ tonnellate di CO₂ l'anno**.

Per questi motivi rimandiamo all'allegato tecnico nel quale forniamo maggiori specifiche e formuliamo alcune proposte per una legislazione ad hoc.

¹ 25 km (percorrenza media)*184.000(numero cantieri)/5 (km litro)*0,9(kg/l)*3,155 (fattore di conversione: fonte ISPRA)

ALLEGATO TECNICO

DEFINIZIONI

1. LIMITAZIONI AI MATERIALI CONTENENTI TRACCE DI AMIANTO (art. 2 comma 1, lett. b))

Il nuovo D.P.R. stabilisce che *“le terre e rocce da scavo possono contenere amianto nel limite massimo di 100 mg/kg, corrispondente al limite di rilevabilità analitico”*, in luogo del limite pari a **1000 mg/kg** del vigente D.M. 161/2012.

La nostra valutazione è di procedere a ripristinare il limite di **1000 mg/kg**, *“corrispondente al limite di classificazione previsto per le sostanze/miscele non pericolose”*.

Alle evidenze di natura economica esposte in premessa si ritiene utile fornire argomentazioni tecniche alla base della necessità di procedere al ripristino del limite di **1000 mg/kg**.

In particolare, il regolamento (CE) n. 1272/2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP), prevede un limite di concentrazione per le sostanze cancerogene dello 0,1% ai fini della classificazione delle miscele come cancerogene. Sarebbe pertanto eccessivamente penalizzante applicare una soglia molto più bassa per le terre e rocce da scavo. Inoltre, anche la normativa sui rifiuti, prevede la classificazione di un rifiuto come pericoloso a partire dal limite di concentrazione dello 0,1% di contenuto di amianto (vd. Reg. 1357/2014 per caratteristica HP7, cat. 1a, classe di pericolo H350). Infine, il D.M. 14 maggio 1996 prevede la possibilità che vengano immesse sul mercato rocce costituite da pietre verdi con un indice di rilascio dell'amianto inferiore o pari a 0,1, che corrisponde a una quantità di amianto in peso stimabile in circa il 7%/9% (70.000/90.000 mg/kg).

Relativamente alla conformità con la normativa europea, si evidenzia come la norma proposta rischi di porsi in contrapposizione con il criterio direttivo della legge 164/2014, art. 8, lett. d) che impone il *“divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti dall'ordinamento europeo ed, in particolare, direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008.”*

Inoltre, tale previsione potrebbe incidere in modo rilevante sull'equilibrio tra massima tutela ambientale e minima produzione di rifiuti raggiunto dal precedente decreto ed impone una ponderazione tra rischi effettivamente evitati ed oneri indotti – come evidenziato in premessa - in termini di aumento dei rifiuti e delle discariche, nonché dei tempi e dei costi dei lavori pubblici e privati.

2. DETERMINAZIONE LIMITI DI CONCENTRAZIONE PER INQUINANTI (art. 2 comma 1, lett. b))

Il testo ammette la presenza di materiali di lavorazione o comunque di origine antropica nelle terre e rocce, a condizione che non presentino concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1 dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo V del DLgs n. 152/06 Codice Ambientale.

La formulazione adottata nel D.P.R. prevede tuttavia un ulteriore requisito qualitativo, laddove equipara i limiti previsti dalla normativa vigente **“ai limiti di riferimento indicati dall'Istituto Superiore di Sanità”**.

Si ritiene necessario eliminare tale possibilità di determinazione delle CSC in quanto incompatibile con le esigenze di certezza del diritto.

Peraltro, in forza del comma 2bis dell'art. 264 del DLgs 152/06, l'iter di integrazione e modifica degli allegati tecnici in materia di rifiuti e bonifiche è ora più snello in quanto oggetto di delegificazione. Ne consegue che, a fronte degli eventuali diversi valori espressi dall'Istituto con proprio parere, dovrebbe restare onere dei Ministeri competenti l'aggiornamento con decreto degli allegati tecnici, ai sensi del citato art. 264 del Codice Ambientale.

Al fine di garantire la necessaria certezza del diritto e pur riconoscendo l'indubbia l'attendibilità scientifica dell'Ente di riferimento, si ritiene necessario che la funzione normativa resti di diretta competenza degli organi costituzionali deputati, i quali possono comunque avvalersi di organismi tecnici.

Si propone quindi di eliminare la possibilità, per l'ISS, di indicare limiti di riferimento cogenti.

3. MATERIALI DI “RIPORTO” (art. 2 comma 1, lett. c) e d))

Per i materiali per così dire “moderni” (PVC, vetroresina ecc.), conseguenti a particolari opere/lavorazioni (es. fondazioni, consolidamenti) le indicazioni, peraltro già contenute nel D.M. 161/12, sono state meglio definite e sono soddisfacenti. Altrettanto non accade per i materiali legati alle vicende storiche del luogo e cioè i materiali di “riporto” che la normativa, sino ad oggi vigente, definisce come orizzonte stratigrafico parificandolo al suolo naturale.

In questo caso l'art. 2 comma 1 lett. d) dello schema trasmesso alle Commissioni “crea”, nell'ambito delle definizioni, quella di “materiali di riporto conforme” quasi a completamento/precisazione dell'altra, anch'essa contenuta nell'art. 2 comma 1 lett. c), di “matrice materiale di riporto”.

Per quest'ultima definizione le indicazioni sono fundamentalmente corrette, così come opportuni sono i chiarimenti sulle modalità di quantificazione del materiale di riporto quando esso è equiparato alle terre e rocce da scavo per le finalità dell'utilizzo in un altro

sito. Infatti nella definizione data dall'art. 2 lett. c) comma 1 è espressamente chiarito "Ai fini delle attività e degli utilizzi di cui al presente regolamento" e cioè l'equiparazione della "matrice materiali di riporto" al sottoprodotto terre e rocce da scavo.

Tuttavia, con tale formula non si dà alcuna attuazione alla delega dell'art. 8 nella parte in cui si parla della procedura di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto; anzi con le abrogazioni contenute nell'art. 31 si crea non solo un vuoto legislativo, ma anche una notevole confusione interpretativa che va ad aggravare una situazione già abbastanza problematica. A questo punto è necessario integrare l'art. 2 comma 1 lettera d) con una disposizione finalizzata proprio a risolvere la questione dei siti con presenza di riporti in varie percentuali. E' opportuno sottolineare che la percentuale del 20% contenuta nell'art. 2 comma 1 lett. c) e nell'Allegato 9 si applica solo nel caso si intenda trattare il materiale come sottoprodotto spostandolo in altro sito.

Seguendo l'indicazione appena citata e cioè ai "fini degli utilizzi di cui al presente regolamento" lo schema va integrato con la precisazione che "il materiale di riporto conforme" per essere considerato tale va analizzato secondo le indicazioni contenute nell'art. 2 comma 1 lett. d).

I materiali di riporto che non sono risultati conformi al test di cessione effettuato sul materiale tal quale costituiscono, invece, fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee e come tali debbono essere rimossi o resi conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovono i contaminanti ovvero devono essere sottoposti a messa in sicurezza permanente, attivando le procedure di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, e utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.

Conseguentemente va modificato anche l'Allegato 4, primo periodo, infatti è necessario precisare che il test di cessione di cui al D.M. 5 febbraio 1998 va eseguito sul campione di materiale tal quale eventualmente richiamando le metodiche UNI 12457-2 e 10802.

Infatti gli interventi di bonifica debbono privilegiare tecniche tendenti a mantenere il materiale il più possibile nel sito tramite operazioni di trattamento in situ che rimuovano i contaminanti con tecniche di messa in sicurezza permanente purché si possa raggiungere l'obiettivo di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischiare la salute. Per i motivi appena detti non si condividono le abrogazioni di cui all'art. 31 e cioè:

- dell'art. 3 comma 1 del decreto legge 25 gennaio 2012 n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 28;
- dell'art. 41 comma 2-3 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 convertito con modificazione dalla legge 9 agosto 2013 n. 98.

Si tratta di norme con finalità completamente diverse rispetto a quelle della gestione extra sito dei materiali di riporto che invece formano l'oggetto dello schema di D.P.R. medesimo.

La loro abrogazione configura un intervento legislativo non previsto dall'art. 8 del decreto legge 133/14 e comunque una modifica normativa che va ben oltre la delega conferita al D.P.R. e che quasi certamente darà origine ad un contenzioso amministrativo rilevante.

Inoltre, per quel che riguarda l'obbligo dell'esecuzione del test di cessione sui materiali di riporto, la lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 dello schema di D.P.R. prevede che sia da considerarsi quale "materiale di riporto conforme" la matrice materiale di riporto che, all'esito del test di cessione effettuato secondo le metodiche di cui al D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i., non costituisca fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee (sulla base di un confronto dell'eluato del test di cessione con le concentrazioni soglia di contaminazione di cui all'Allegato 5, Tabella 2 della Parte IV, Titolo 5 D. Lgs. 152/06 e s.m.i.).

Tale riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le acque sotterranee creerebbe disomogeneità a livello normativo tra le modalità di gestione dei riporti "conformi" (il cui eluato dovrebbe, appunto, essere conforme alle CSC di cui all'Allegato 5, Tabella 2, al Titolo V della Parte IV del D. Lgs. 152/2006) e le modalità di gestione dei riporti oggetto di attività di recupero di rifiuti (il cui eluato dovrebbe essere, invece, conforme alle concentrazioni limite previste dall'allegato 3 del D.M. 05.02.1998), con il potenziale effetto paradossale che, per la realizzazione di opere di riambientalizzazione o rimodellamento di un sito, non potrebbero essere utilizzati i materiali di riporto scavati nello stesso sito, mentre potrebbero essere utilizzati altri materiali di riporto, del tutto identici per composizione e qualità, provenienti da un'attività di recupero di rifiuti.

4. ESCLUSIONE DELLA STABILIZZAZIONE A CALCE TRA I TRATTAMENTI DI NORMALE PRATICA INDUSTRIALE (Allegato 3)

Per quel che riguarda i trattamenti di "normale pratica industriale" di cui all'allegato 3 allo schema di D.P.R. non fa riferimento alle operazioni di "trattamento a calce".

Tale esclusione è stata espressamente richiesta dalla Commissione europea nell'ambito del progetto pilota n. EU5554/13/ENVI, avviato nei confronti dell'Italia con riferimento al D.M. 161/2012, in quanto le attività in parola costituirebbero, a detta della Commissione, "operazioni di trattamento di rifiuti".

A tal proposito, si deve però osservare che, nel richiedere la modifica normativa in parola, la Commissione non sembra tener conto dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria e degli indirizzi adottati dalla stessa Commissione in alcuni suoi atti, quali la "Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti" COM (2007) 59 def e la "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98" del 2012.

In tali atti si chiarisce che costituiscono trattamenti di normale pratica industriale quei processi che hanno la stessa natura ed estensione di quelli che l'imprenditore compie per trasformare la materia prima in un prodotto finito, come è nel caso del trattamento a calce, che viene usualmente eseguito sui materiali da cava e sul terreno sulla base di tecniche consolidate e normate nella UNI EN 14227-11:2006 "Miscele legate con leganti idraulici - Specifiche - Parte 11: Terra trattata con calce".

Infine, considerato che i Piani di Utilizzo delle terre approvati secondo la normativa vigente, già prevedono disposizioni che garantiscono un appropriato uso della stabilizzazione a calce come normale pratica industriale, si propone di modificare il D.P.R. reintroducendo la possibilità di stabilizzazione a calce, da sottoporre alle seguenti prescrizioni che consentirebbero di superare i quesiti della Commissione UE (progetto pilota n. EU5554/13/ENVI) ed evitare la procedura d'infrazione:

- prima dell'utilizzo delle terre scavate, vi sia l'obbligo di procedere ad una caratterizzazione, secondo quanto stabilito agli allegati 2, 4 ed 8 dello stesso D.P.R., al fine di escludere pianamente la possibilità che si possa trattare di terre contaminate;
- vengono verificate, ex ante ed in corso d'opera, il rispetto delle CSC secondo le modalità previste agli allegati 2, 4 ed 8;
- sia indicata preventivamente nel Piano di Utilizzo l'eventuale necessità del trattamento di stabilizzazione, evidenziando i benefici in termini di prestazioni geo-meccaniche;
- nel Piano di Utilizzo sia esplicitata la procedura da osservare per l'esecuzione della stabilizzazione con leganti idraulici (UNI EN 14227-1:2013 o successive modificazioni) al fine di assicurare il corretto dosaggio del legante idraulico stesso.

PROCEDURE

1. NECESSITÀ DI CERTEZZA NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE E AI FINI DELL'APPLICABILITÀ DELLE SANZIONI PENALI (art. 9, c. 5, art. 4, c. 4, art. 16, c. 2, all. 4)

Lo schema di D.P.R., a differenza della norma ora vigente, non prevede alcuna approvazione del Piano di utilizzazione delle terre, mantenendo tuttavia, per la Autorità competente, il diritto, esercitabile senza vincoli di tempo, di contestare la validità del Piano con la conseguenza di imporre alle terre il regime dei rifiuti, enormemente più costoso e, inoltre, regolato da norme penali severissime.

Sotto la apparenza di una semplificazione, il nuovo regime pone fine ad una necessaria collaborazione tra PA vigilante e soggetti vigilati, che, non disponendo di un tempestivo accertamento della PA, restano esposti ad un regime di incertezza tecnico amministrativa, che contrasta:

- con la tutela penale cui essa accede. La norma, infatti, introduce un meccanismo di accertamento aleatorio, da cui deriva, sotto più profili, un vulnus alla certezza dei rapporti giuridici (sotto la specie dell'applicabilità di sanzioni penali) atteso che la qualificazione giuridica di un bene quale rifiuto o meno deriva da un processo di accertamento suscettibile di valutazioni tecnico amministrative **discrezionali ed espresse ex post**;

- con i principi generali di buon andamento ed economicità nella realizzazione dei lavori pubblici, che impongono tassativamente l'acquisizione di tutte le autorizzazioni, nulla osta e benestare necessari a garantire la piena realizzabilità dell'opera **prima dell'avvio delle procedure di affidamento dell'appalto e mai in corso d'opera.**

Se compatibile con l'ordinamento europeo dei rifiuti, il che è quantomeno dubbio, qualora si ritenga opportuno mantenere il sistema della dichiarazione unilaterale soggetta a controllo successivo, è necessario che questo controllo:

- sia espletato in tempi chiari, ristretti e tassativi, in modo da dare certezza tecnica economica delle modalità di legittima utilizzazione delle terre, anche a fini penali;
- non possa comportare effetti retroattivi;
- sia compiuto con modalità di accertamento chiare, certe e non derogabili o modificabili secondo valutazioni discrezionali.

A tal fine si propone:

- a) di imporre un termine tassativo per gli accertamenti delle Autorità intesi ad accertare la regolarità tecnico amministrativa del Piano;**
- b) di chiarire che, in ogni caso, un accertamento tardivo, qualora evidenzi l'assenza di alcune delle condizioni di cui all'art. 4, comma 2, non retroagisce sulla validità del Piano ai fini della qualificazione delle terre già utilizzate (cfr. previsione dell'art. 14 comma 4 dello schema di decreto);**
- c) di sopprimere ogni possibilità di modificazione discrezionale delle modalità di campionamento e analisi.**

Quest'ultimo emendamento, in particolare, è assolutamente necessario, perché in materia così delicata — e sottoposta a severe norme penali — analisi e campionamenti condotti in modo difforme darebbero risultati difformi, trasformando i rifiuti in sottoprodotti e viceversa.

In particolare, le norme vigenti dispongono sia le modalità di formazione del campione di terre e rocce da analizzare, sia le modalità con le quali il campione deve essere analizzato; queste ultime modalità attestano la irrilevanza, ai fini in parola, del c.d. "sopravvaglio" o "scheletro", cioè del materiale di consistenza maggiore. Ciò è motivato da più circostanze: lo "scheletro" è di per sé fisicamente poco o per nulla soggetto alla dispersione nell'ambiente e non è soggetto al rilascio nell'ambiente delle sostanze in esso segregate.

La nuova normativa, in assoluta divergenza da quella ora vigente, prevede invece, sulla base di una assolutamente discrezionale "evidenza" di un possibile inquinamento antropico, di estendere l'analisi allo "scheletro" previa "porfirizzazione" (cioè, triturazione) delle componenti di maggiore consistenza (anche superiori ai 2 cm; anche derivanti dallo scavo in roccia) sottoponendo ad analisi le componenti chimiche segregate all'interno delle stesse, non suscettibili di per sé di disperdersi e contaminare.

Tale procedura è priva di basi scientifiche, in quanto l'effetto sull'ambiente è connesso alla possibilità che il materiale rilasci l'agente contaminante. Nessuna norma internazionale prevede la riduzione granulometrica dei campioni sino alla polverizzazione ("porfirizzazione") totale e l'estrazione completa dell'agente contaminante, in quanto non rappresenta un rischio ambientale ipotizzabile e può essere motivo di gravi errori di valutazione, equiparando il rischio ambientale di terreni naturalmente cementati e consistenti a quello di terreni fini completamente sciolti.

Inoltre, molti terreni naturali non contaminati che con il D.M. 161/12 rientravano nella categoria dei sottoprodotti che possono essere riutilizzati nell'ambito dei lavori, con il nuovo D.P.R. dovrebbero essere gestiti come rifiuto, contravvenendo il principio basilare di limitare la produzione di rifiuti.

Infine è, tra l'altro, assolutamente incompatibile con i limiti di tollerabilità della normativa italiana, che, appunto perché riferiti ad una sola parte del campione, prevede limiti alle sostanze da indagare anche 10 volte più severi di quelli in uso negli altri paesi europei.

La medesima esigenza di assicurare la certezza delle valutazioni tecniche imporrebbe, altresì di **definire e chiarire le modalità di campionamento delle terre e rocce da scavo**

Tale problematica, ad oggi non affrontata a livello normativo, introduce un forte elemento di aleatorietà e discrezionalità dei risultati in termini di classificazione dei terreni, con ricadute penalmente rilevanti. La norma dovrebbe impedire che campionamenti successivi ed eseguiti da differenti soggetti possano portare a risultati fra loro diversi.

2. LIMITAZIONI ALL'AGGIORNAMENTO E ALLA PROROGA DEL PIANO UTILIZZAZIONE TERRE (art. 15; art. 16, comma 1)

Come spiegato in premessa, il Piano di Utilizzo, oltre ad avere un contenuto assai preciso e dettagliato, ha anche un termine iniziale (occorre avviare i lavori entro due anni) ed una scadenza, che generalmente è coerente con i tempi previsti dai lavori. Esso è, inoltre, passibile di aggiornamento, ove cambino in modo sostanziale i contenuti dello stesso (quantità, siti di destinazione, metodo di scavo, etc..).

Le predette problematiche hanno un particolare impatto per le grandi opere e soprattutto per quelle che si eseguono per "lotti costruttivi" anche non funzionali (quelle, cioè, il cui finanziamento e la cui esecuzione è dilazionata nel tempo).

Le norme contenute nel D.P.R. prevedono:

- un termine di inizio dei lavori di due anni dalla approvazione del Piano;
- la possibilità di aggiornare il Piano solo due volte, "fatte salve eventuali circostanze sopravvenute impreviste, imprevedibili e motivate";
- la possibilità di prorogare il Piano, alla scadenza temporale, solo una volta, per due anni e, per giunta, solo " in presenza di circostanze sopravvenute, impreviste, imprevedibili e motivate".

Si tratta di limiti del tutto non appropriati ad un grande cantiere, per cui:

- il tempo decorrente tra il perfezionamento del progetto e l'esecuzione può facilmente essere maggiore di 2 anni, ove siano bandite una o più gare;

- nella durata dei lavori, 6/8 anni e oltre se eseguite per lotti, sopravviene inevitabilmente la necessità di più aggiornamenti al Piano (si pensi alla indisponibilità sopravvenuta di un sito e/o alla intervenuta disponibilità di un altro, al sopravvenire di nuove tecniche, alla non contemporaneità di scavi e riporti, etc.). Il limite di due soli aggiornamenti — che non è presente nella normativa attuale - imporrà, con ogni probabilità, la ripresentazione dell'intero Piano, con seri rischi di impedimento o sospensione dei lavori;
- la durata, la complessità tecnica e la rilevanza economica di un grande/grandissimo lavoro richiedono sovente la proroga dei tempi programmati in sede progettuale; il rischio è, poi, molto maggiore per le opere suddivise in lotti, i quali sono condizionati non solo tecnicamente, ma anche economicamente l'uno dall'altro.

In queste condizioni la limitazione preventiva delle proroghe non è appropriata e può condurre a rischi di impedimenti e sospensioni dei lavori, tanto più gravi perché incidenti su un'opera di per sé prolungata rispetto alle previsioni.

Si propone pertanto:

- di prolungare il termine per l'inizio dei lavori;
- di eliminare il limite per gli aggiornamenti del Piano;
- di prevedere la possibilità di proroghe del Piano di Utilizzo di durata massima almeno pari alla metà della durata dello stesso Piano.

3. LIMITAZIONI ALL'ALLOCAZIONE DEI DEPOSITI INTERMEDI (art. 5)

La lettera a) del comma 1 dell'articolo 5 dello schema di D.P.R. prevede che il sito di deposito intermedio delle terre e rocce debba rientrare nella medesima classe di destinazione urbanistica del sito di produzione. Tale modifica farebbe venire meno la disponibilità delle aree a uso agricolo o verde, determinando un incremento dei costi di trasporto e del relativo impatto ambientale.

Si ritiene, pertanto, più appropriato ammettere la possibilità che il sito di deposito intermedio abbia una destinazione d'uso urbanistica diversa da quella del sito di produzione, subordinando tale possibilità, laddove necessario, all'adozione di accorgimenti atti a garantire il controllo delle acque di percolazione e la separazione fisica tra i materiali depositati e quelli presenti in situ. Inoltre, non si ravvede la necessità di prevedere sempre la caratterizzazione del sito di deposito intermedio, laddove non sussistano motivi evidenti di tutela ambientale o sanitaria.

Si propone, a tal fine, di abrogare l'articolo 5 comma 1 lettera a) e di modificare i contenuti dell'allegato 1 dello schema di D.P.R. secondo le indicazioni sopra riportate, con la precisazione di prevedere che la caratterizzazione ambientale per i soli siti di destinazione, lasciando la possibilità di richiederla o proporla caso per caso, per gli altri siti, se ritenuta necessaria dagli Enti competenti o dal proponente. A tal proposito si rende opportuno prevedere la modifica in tal senso del punto 6 dell'Allegato 5 al D.P.R.

4. COMPATIBILITÀ AMBIENTALE DEGLI ADDITIVI PER LO SCAVO MECCANIZZATO (Allegato 4)

La mancanza di una espressa previsione circa la procedura da adottare nell'ipotesi di utilizzo di additivi non elencati tra le sostanze per le quali è prevista una concentrazione soglia di contaminazione e per i quali non risulta applicabile il principio di affinità tossicologica, rappresenta una notevole criticità dell'attuale allegato 4 al D.M. n. 161/2012, che lo schema di D.P.R. risolve solo parzialmente.

Pur superando l'attuale vulnus normativo, la nuova disciplina determina, infatti, il permanere di un alto grado di indeterminatezza circa le modalità con le quali compiere lo studio di eco tossicità da presentare all'Istituto Superiore di Sanità e circa i valori limite da assumere a riferimento.

Di conseguenza, la fase di predisposizione della documentazione resta gravata da un insostenibile grado di incertezza e la successiva fase di valutazione da parte dell'ISS si realizzerà, con estrema probabilità, in tempi più lunghi di quelli concessi (60 gg.), con ripercussione nei tempi di completamento della sovraordinata procedura di VIA dell'opera.

Appare necessario, pertanto, integrare opportunamente l'allegato 4 allo schema di D.P.R., garantendo tempi certi al rilascio del pronunciamento dell'ISS e le procedure da seguire nell'ipotesi in cui l'Istituto non si pronunci nei termini.

Infine è previsto — per la particolare situazione della valutazione della eco tossicità degli additivi usati per lo scavo — il parere dell'Istituto Superiore di Sanità che deve esprimersi nel termine di 60 giorni, sentita l'ISPRA. Per garantire la effettività del termine assegnato, si propone di chiarire che l'audizione dell'ISPRA deve intervenire entro il termine normativo.

5. NECESSITÀ DI UN RACCORDO TRA LA DISCIPLINA DI PRESENTAZIONE DEL PIANO DI UTILIZZO E LE NORME CHE REGOLANO ALTRI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI CONTIGUI (art. 9)

Si propone di modificare l'articolo 9 indicando che i procedimenti per l'approvazione del Piano di utilizzo e per l'approvazione dei progetti di riqualifica dei siti di destinazione finale dei materiali di scavo, ove ancora pendenti, possono essere accorpati su istanza del proponente in un unico procedimento. A tal fine l'autorità competente per l'approvazione del Piano di Utilizzo – ove già non convocata per l'approvazione del progetto infrastrutturale – indice, entro 10 giorni dalla presentazione del Piano, apposita conferenza di servizi per l'esame istruttorio dei progetti, all'esito della quale tale autorità, entro 90 giorni dalla presentazione del Piano di Utilizzo, rilascia, ove l'esito dell'esame sia stato positivo, un'unica autorizzazione per l'attuazione del Piano, che tiene luogo di tutte le autorizzazioni, nulla osta, benestare e/o pareri necessari alla sua piena realizzazione, inclusi quelli inerenti agli interventi da eseguirsi nei siti di destinazione finale dei materiali.

Al contempo pare necessario inserire un nuovo articolo in tema di vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità, segnalando che, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto anche per i siti di destinazione compresi nei Piani di Utilizzo. Inoltre, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta anche relativamente ai siti di destinazione individuati tra quelli su cui è stato disposto il vincolo preordinato all'esproprio di cui agli articoli 10 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 e al precedente comma 1.

6. NECESSITÀ DI CERTEZZA NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE (art. 9)

L'attuale formulazione del comma 6 dell'articolo 9 dello schema di D.P.R. mal si concilia con la ratio e le esigenze di certezza sottese alla normativa in materia di appalti pubblici. Tale normativa, infatti, in coerenza con i principi generali di buon andamento ed economicità che devono connotare l'agire amministrativo, richiede che tutte le autorizzazioni, nulla osta e benestare necessari a garantire la piena realizzabilità dell'opera siano acquisiti prima dell'avvio delle procedure di affidamento dell'appalto. Il comma in oggetto ingenera uno stato di assoluta indeterminatezza, nel quale il soggetto interessato da un lato non avrebbe titolo per pretendere un pronunciamento espresso dell'Autorità competente che renda incontrovertibile, sin dalla fase dell'affidamento dell'appalto, la possibilità di riutilizzo dei materiali di scavo secondo le previsioni del Piano di Utilizzo, dall'altro si troverebbe esposto al rischio che in qualunque momento, anche successivo all'aggiudicazione e all'avvio dei lavori, venga vietato dall'Autorità Competente l'avvio o la prosecuzione della gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti.

Si propone, pertanto, di modificare l'articolo 9 comma 6 prevedendo che per le opere soggette alle procedure di valutazione di impatto ambientale, tale accertamento vada eseguito prima del provvedimento conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale; in ogni caso, l'autorità competente può, inoltre, nel provvedimento conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale, stabilire prescrizioni ad integrazione del piano di utilizzo.

7. NORME DI RACCORDO TRANSITORIE E FINALI (art. 27)

Il Consiglio di Stato ritiene che affidare al proponente (concessionario, etc.) la scelta di continuare a seguire la vecchia disciplina o di aderire alla nuova, sia "inopportuna", auspicando pertanto un intervento legislativo chiarificatore.

La stessa formulazione, che lasciava l'opzione già adottata nel D.M. 161/12 per disciplinare il transitorio dall'art. 186, non aveva avuto osservazioni da parte del Consiglio di Stato ed è stata asseverata in sede di Commissione Europea.

Per tali motivi:

- si ritiene essenziale lasciare inalterato il comma 1 del testo dell'art. 27;
- qualora invece si volesse seguire l'indicazione di tassatività del parere del Consiglio di Stato, si chiede di modificare l'art. 27 indicando che i progetti con i piani delle terre già approvati continuino a seguire la precedente normativa, ciò anche riguardo le eventuali modifiche che potranno essere apportate ai piani stessi.

La disciplina del periodo transitorio introdotta dall'articolo 27 dello schema di D.P.R. potrebbe inoltre essere l'occasione per definire la criticità relativa alla concreta individuazione della normativa sulle terre e rocce da applicare ai progetti di durata pluriennale, criticità che deriva dai continui mutamenti della normativa stessa che si sono succeduti negli ultimi quindici anni. Sarebbe, a tal fine, opportuno prevedere la possibilità per i soggetti proponenti di richiedere, entro un termine predefinito, l'applicazione della nuova disciplina anche a tutti i progetti già approvati o in corso di approvazione prima dell'entrata in vigore del previgente D.M. 161/2012, non limitando tale possibilità ai soli progetti approvati in base a quest'ultima norma.

8. RIUTILIZZO IN SITO (ART. 24)

La formula utilizzata al comma 1 dell'art. 24 dello schema di DPR, considerato anche il contenuto della Relazione illustrativa allo stesso, va resa definitivamente chiara ed inequivocabile al fine di evitare contrasti con l'art. 185 D.lgs 152/06 e la Direttiva EU 2008/98 che prevedono che il suolo, si sottolinea suolo e non solo quanto individuato all'art. 2 comma 1 lett. b) possa rimanere in sito. Appare pertanto necessario definire meglio il campo di applicazione al comma 1 richiamando al comma 1 dell'art. 24 anche il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale e scavato nel corso dell'attività di costruzione.

Si premette che il T.U. dell'ambiente, D.L.gs 152/2006, all'articolo 185, espressamente esclude dal regime dei rifiuti le terre allo stato naturale riutilizzate nello stesso cantiere.

La normativa vigente non regola in alcun modo tale libera utilizzazione.

Inoltre, al fine di consentire ai soggetti che effettuano la caratterizzazione in fase di VIA di poter redigere un'attestazione consuntiva dell'effettivo utilizzo delle terre effettivamente scavate e riutilizzate (in sostituzione del progetto esecutivo di cui al comma 3) si propone di aggiungere un nuovo comma in calce all'art. 24, con il quale si dispone che il proponente ha la facoltà di verificare la sussistenza delle condizioni e dei requisiti di cui all'art. 185, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 152 del 2006 in fase di Valutazione dell'Impatto Ambientale dell'opera attraverso l'esecuzione della caratterizzazione ambientale di cui al punto a) del comma 3. Gli esiti di tale caratterizzazione saranno riportati all'interno dello Studio di Impatto Ambientale al fine

di darne evidenza all'autorità competente. In tale casistica, in sostituzione dei commi 3 e 4, il proponente dovrà presentare all'autorità competente un'attestazione a consuntivo delle volumetrie effettivamente riutilizzate.

9. NORME PER AGEVOLARE IL RIEMPIMENTO DI CAVE DISMESSE

Si premette che, secondo le norme vigenti e quelle in itinere, la possibilità di riutilizzare le terre e rocce dipendono dall'uso del sito di destinazione.

Ove, infatti, le terre siano destinate ad un sito di uso industriale, saranno ammesse talune caratteristiche chimico-fisiche (colonna B, Tabella 1 dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo V del DLgs n. 152/06); ove invece sia ad uso verde pubblico o privato, la tolleranza sarà inferiore (colonna A, Tabella 1 dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo V del DLgs n. 152/06).

Ciò premesso, è indubbio che le cave costituiscono siti a destinazione industriale; è del resto inevitabile che risentano delle attività meccaniche ed antropiche che vi si svolgono e che apportano inquinanti, sia pure con precisi limiti, al di là dei quali scatta l'onere di bonifica.

Per il riempimento delle stesse è, pertanto, ammessa la utilizzazione di terre in "Tabella B" ed è di ordinaria amministrazione la ipotesi di cave "apri e chiudi", ove vengono scavati materiali di pregio necessari per rilevati o calcestruzzi e vengono allocate terre e rocce scavate nell'ambito dello stesso cantiere.

Tuttavia, è anche vero che la cava, una volta cessate le attività industriali, perde (quasi sempre) la qualità di area ad uso industriale, rientrando tra quelle qualificate urbanisticamente come aree a verde o agricole, pur essendo, se non riempite e ripristinate, null'altro che una ferita del territorio.

Si è, così, posta la questione se le terre destinate al riempimento delle cave debbano rispettare la qualifica d'uso in atto delle stesse — sito industriale — o quella futura del sito nel quale l'attività è cessata.

Identica questione si pone, poi, per le cave dismesse, delle quali è costellato il territorio, per le quali non è riscontrabile un uso industriale in atto.

Trattandosi di materia delicata e soggetta a vaglio penale, la soluzione prescelta è, talvolta, la seconda e cioè quella di richiedere, per la terra che va a riempire un sito industriale (e che viene sovente posta rispetto al piano di ripristino, ad una profondità di decine di metri) le caratteristiche chimico-fisiche imposte al terreno a verde o agricolo, impedendo, in tal modo, la riutilizzazione di buona parte delle terre scavate, sicché queste vanno a discarica e la cava resta una ferita aperta sul territorio, suscettibile, tra l'altro, di riusi illeciti e impropri di ben maggiore impatti sotto il profilo ambientale.

A nostro avviso, si tratta di una questione da risolvere non già con la interpretazione delle norme, ma con una soluzione tecnica e di buon senso, che distingua — per le cave — il suolo (cioè la parte effettivamente a verde o agricola) dal sottosuolo, che costituisce la parte, ricolmata, di un sito sottoposto a pratiche industriali.

Si dovrebbe, pertanto, applicare la cautela propria dei terreni a verde al suolo, cioè al terreno vegetale sovrastante, individuato ad una quota ragionevole e la cautela dei siti industriali al riempimento sottostante, cioè al sottosuolo.

CANTIERI DI RIDOTTE DIMENSIONI

1. TERRE E ROCCE DA SCAVO PROVENIENTI DA SITI CON FONDO NATURALE SUPERIORE AI LIMITI / DA SITI SOGGETTI A BONIFICA (ARTT. 11-12-20)

Il D.P.R. individua, agli artt. 11-12, le procedure per la gestione come sottoprodotti delle terre e rocce provenienti dai siti nei quali il fondo naturale del terreno è superiore ai limiti di legge (presenza di inquinamento naturale e non umano), ovvero dai siti soggetti a bonifica riferiti alla presentazione del Piano di Utilizzo che, secondo l'art. 2 comma 1 lett. i) dello stesso regolamento, deve essere presentato per i cantieri di grandi dimensioni. Tali procedure infatti erano già presenti nel D.M. 161/12 e risultavano applicabili solo nelle opere soggette a VIA/AIA, mentre per tutti gli altri cantieri era stata riconosciuta dall'art. 41 bis del DL 69/13 la possibilità di utilizzare tali terre senza specificare particolari procedure anche perché si tratta di situazioni già note sia alle ARPA locali che ai comuni.

Lo schema di D.P.R., all'art. 20, invece proprio per i piccoli cantieri e i cantieri di opere non soggette VIA/AIA e soggette VIA/AIA ma con volumi di scavo sino 6.000 mc. prevede l'applicazione generalizzata delle medesime procedure previste per opere di rilevantissima entità con i relativi tempi e costi a carico degli operatori.

La prima conseguenza di tale scelta adottata nello schema di D.P.R., è che i tempi di preavviso per l'inizio dei lavori da 15 gg (secondo le modifiche previste dallo schema attuale) passano come minimo a 180 gg, che vi saranno costi amministrativi per gli operatori rilevanti (analisi in contraddittorio con ARPA ecc.) e che conseguentemente, vista la soglia di economicità, si preferirà inviare il materiale a discarica per volumi < 10.000 mc. Pertanto per gran parte dei cantieri si tornerà a smaltire il materiale come rifiuto anziché riutilizzarlo con la presumibile saturazione delle discariche.

La questione del fondo naturale riguarda almeno il 30% del territorio di Torino, la quasi totalità della provincia di Grosseto (zona delle colline metallifere), parte della provincia di Siena (zona Amiata), ampie aree di Sardegna, Sicilia, del Veronese ecc.

E' quindi evidente che la questione è importante sotto vari aspetti e nella sua eventuale regolazione occorre procedere con modalità semplificate e non con il semplice richiamo agli artt. 11-12 del D.P.R. proprio sulla base del principio di gradualità che è il presupposto della delega dell'art. 8 del DL 133/14.

Per i cantieri sottoposti alla normativa degli artt. 20 e 21 dello schema di D.P.R. si può eventualmente ipotizzare che la dichiarazione sostitutiva di atto notorio debba essere accompagnata in questo caso dalle analisi del terreno effettuate da un soggetto abilitato.

In ogni caso pare opportuno procedere alla soppressione dell'art. 20, comma 2.

2. “MICRO CANTIERI”

Quadro normativo

Il Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/06 Art 185 c.1 lett.c) stabilisce che **il suolo non contaminato** scavato nel corso di attività di costruzione può essere riutilizzato allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato prodotto. **Di conseguenza l'interpretazione della normativa attualmente in vigore richiede all'operatore di svolgere attività di caratterizzazione analitica del sito al fine di attestare la “non contaminazione” del suolo.**

Nel caso di piccoli scavi, di gran lunga i più ricorrenti nelle attività di gestione delle infrastrutture a rete, **i tempi necessari per la caratterizzazione analitica presso laboratori chimici (non meno di una settimana) sono incompatibili con quelli tipici dei cantieri di manutenzione/costruzione di impianti con scavo** (mediamente dell'ordine di una giornata). **Di conseguenza**, in tali cantieri, **le terre e rocce da scavo vengono cautelativamente gestite come rifiuto**, per evitare le lungaggini dovute alla caratterizzazione analitica e quindi per non lasciare il cantiere aperto diversi giorni. La terra di scavo proveniente da tali interventi viene conferita ad impianti autorizzati che spesso non sono collocati nelle immediate vicinanze dell'area di cantiere (peraltro negli ultimi mesi dell'anno, raggiungono talvolta il limite massimo di rifiuti consentito, complicando ulteriormente l'iter di gestione.) Tra l'altro, per il riempimento dello scavo si utilizza nuovo materiale misto di cava, non sempre presente nelle vicinanze del cantiere.

In conclusione, si evidenzia come le disposizioni del TUA, complicano la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da microcantieri (<200 m³) finalizzati alla costruzione e manutenzione delle infrastrutture di rete costringendo l'operatore a gestire tali materiali come dei veri e propri rifiuti e ciò non solo a discapito della salvaguardia degli aspetti ambientali ma anche in aperto contrasto con il concetto di derivazione europea di “circular economy” che mira allo sviluppo di un'economia circolare caratterizzata da azioni volte al consumo di una minor quantità di risorse nonché alla valorizzazione dell'attività del riciclo come elemento di redditività.

Proposta di semplificazione della gestione delle terre e rocce provenienti da microcantieri (< 200 m³)

Al fine di razionalizzare e semplificare in un'ottica di eco sostenibilità dei processi, il ciclo di gestione delle terre e rocce prodotte da scavi di ridottissime dimensioni (<200 m³) effettuati direttamente da concessionari di pubblici servizi, o tramite terzi, nell'ambito delle attività di manutenzione/costruzione di reti e infrastrutture, con tempi di intervento

brevi e in diversi casi con carattere di urgenza, si rende opportuno intervenire dal punto di vista normativo. Tale intervento normativo potrebbe essere volto ad escludere dall'ambito di applicazione dello schema di regolamento quelle terre che, provenendo da micro cantieri sono utilizzate tal quali per il riempimento entro 48 ore dall'apertura del cantiere.

Si evidenzia come il riempimento degli scavi con le stesse terre e rocce scavate nel sito non provoca alterazione dello stato dei luoghi qualora:

1. le attività di scavo non comportino l'utilizzo di sostanze o metodologie inquinanti;
2. l'area dell'intervento non sia compresa all'interno di siti di interesse nazionale o regionale potenzialmente contaminati (SIN o SIR), e perimetrati nel dettaglio con specifica normativa.

Tra l'altro si fa presente come sulle strade pavimentate, il riutilizzo delle terre e rocce per il riempimento dello stesso scavo, è chiaramente previsto soltanto per la parte di materia naturale, previa separazione dal materiale superficiale di origine antropica.

Inoltre, nel caso remoto in cui vi sia la presenza di lievi contaminazioni del sito (preesistenti e indipendenti dall'intervento), la sostituzione del terreno scavato in opere lineari non elimina l'inquinamento presente nell'area. Infatti il riempimento successivo, mediante terreno pulito, non preserva in nessun modo lo stesso dall'inquinamento da parte del materiale contaminato circostante.