



CONFINDUSTRIA

D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120

Regolamento 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

Dicembre 2017

Premessa

A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 13 giugno n. 120 del 2017, recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, Confindustria ha ritenuto opportuno confrontarsi con il proprio sistema al fine di valutare le principali criticità e problematiche emerse, sulla base dell'esperienza maturata dagli operatori coinvolti, in questi primi mesi di vigenza del decreto.

Infatti, vi sono alcuni aspetti su cui si ritengono opportuni chiarimenti, oltreché ulteriori modifiche a livello normativo, sia in riferimento ad aspetti di carattere puntuale che a tematiche più generali.

Movimentazione di terra senza aumento di volume del materiale

In primo luogo si voleva porre all'attenzione del Ministero una questione che non ha diretto riscontro con alcuna norma del D.P.R. in esame, ma che si ritiene debba essere ribadita in quanto, sulla base dell'esperienza degli operatori coinvolti, necessita di un intervento normativo adeguato *ad hoc*. In particolare, si fa riferimento alla possibilità di prevedere espressamente **l'esclusione di qualsiasi tipo di analisi e/o caratterizzazione** laddove si faccia **semplice movimentazione di terra senza aumento di volume del materiale**. A supporto di ciò, si rimanda, ad esempio, ai casi di attività di ricerca guasti di impianti sotterranei che impongono uno scavo. In tali situazioni il materiale scavato viene solo temporaneamente spostato per effettuare l'intervento, per poi essere riposizionato in sito, senza nessun tipo di modifica alle caratteristiche del materiale. Questi interventi, spesso non programmati e di modesta entità, richiederebbero una semplificazione gestionale, in ragione di quanto detto sopra. Medesima semplificazione che, più in generale, si potrebbe chiedere laddove si effettuino delle attività con movimentazione temporanea di terreno preliminari ad un intervento e la successiva ricollocazione in sito senza aumento di volumetria.

In questi casi, dal momento che la mera attività di escavazione non può determinare alcuna modifica delle caratteristiche del materiale movimentato e stante la sua ricollocazione nel medesimo sito, l'obbligo di caratterizzazione analitica non sembra proporzionato all'entità dell'intervento.

Dichiarazione di avvenuto utilizzo

1. Si ritiene particolarmente critica la questione relativa alla dichiarazione di avvenuto utilizzo, la quale, come stabilito dal decreto in esame, deve essere presentata dal soggetto che compila la dichiarazione (articoli 20 e 21) o il piano di utilizzo (articolo 9, ovvero l'esecutore). Infatti, interpretando la definizione del D.P.R. in esame, la dichiarazione di avvenuto utilizzo sembra essere unica, in quanto riferita alla dichiarazione di utilizzo o al piano di utilizzo, ma sulla base dell'esperienza del nostro sistema è invece frequente la circostanza che gli utilizzi indicati nella dichiarazione o nel piano risultino essere plurimi.

Sulla base di ciò, si ritiene necessario un opportuno chiarimento in merito al fatto che la dichiarazione di avvenuto utilizzo possa essere presentata singolarmente per ciascun utilizzo indicato preliminarmente nella dichiarazione o nel piano di utilizzo delle terre e rocce scavate.

2. Altro aspetto critico è quello legato alla responsabilità della dichiarazione da parte sia del soggetto che la presenta, sia di quello che materialmente deve eseguire l'utilizzo indicato.

In tal senso, la previsione del D.P.R. in esame di attribuire la responsabilità della dichiarazione al produttore/esecutore è potenzialmente problematica. Infatti, le criticità che potrebbero sorgere sono quelle connesse ad eventi di forza maggiore (ad es. procedure di fallimento) che possono colpire o il produttore/esecutore e il/i soggetto/i che materialmente deve effettuare o l'utilizzo o presentare la dichiarazione di utilizzo impedendo la presentazione della dichiarazione di avvenuto utilizzo.

Quindi sono necessarie indicazioni di carattere esimente della responsabilità quantomeno per due fattispecie:

- la mancata presentazione della dichiarazione da parte del produttore/esecutore per causa di forza maggiore;
- l'impossibilità di presentare la dichiarazione per colpa o causa di forza maggiore del destinatario.

In entrambi i casi qualora l'utilizzo sia regolarmente avvenuto secondo le previsioni della dichiarazione agli articoli 20 e 21 o del piano di utilizzo, la presentazione della dichiarazione di avvenuto utilizzo deve essere ammessa da parte del soggetto più diligente o comunque amministrativamente in grado di presentarla.

Per altro questa soluzione dovrebbe essere sempre ammessa in modo tale da tutelare la qualifica di sottoprodotto nel caso di comportamento carente da parte di uno dei soggetti in causa.

Lavori idraulici

Nel nuovo D.P.R. non si è mantenuta la definizione prevista dal D.M. n. 161 del 2012, recante la disciplina sull'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, nei riguardi dei lavori connessi alla produzione di terre conseguenti alla pulizia di fossi e canali (manutenzione), comportandone quindi l'esclusione dalla normativa sui sottoprodotti oltreché alla normativa che ne prevede la caratterizzazione quale presupposto per l'utilizzo in sito.

Tale esclusione sta determinando il blocco degli interventi di manutenzione idraulica periodica eseguiti, per conto di Consorzi di bonifica e simili, da imprese edili e agricole.

Nella prassi, il materiale di scavo, che non è stato oggetto di caratterizzazione, viene infatti immediatamente riposizionato sull'argine o a ridosso di esso contribuendo così a ridare consistenza all'opera idraulica.

Ipotizzare una preventiva caratterizzazione o anche la sua rimozione in quanto rifiuto, oltre a provocare un aumento dei costi rilevante, spesso non è neanche tecnicamente possibile considerata l'inaccessibilità dei luoghi da parte di normali veicoli stradali.

Quanto sopra va rilevato anche con riferimento all'esclusione del materiale litoide contenuto nei bacini idroelettrici dalla disciplina delle terre e rocce da scavo e quindi dalla normativa sui sottoprodotti. Tale esclusione risulta essere incongruente con l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali legati anche ad una movimentazione su strada del materiale.

Gestione differenziata dei materiali all'interno del medesimo cantiere

In riferimento alle differenti discipline previste dal nuovo D.P.R. n. 120 del 2017, indipendentemente dalla tipologia di cantiere di grande/piccola dimensione e dallo stato

di approvazione dell'eventuale iter autorizzatorio intrapreso (VIA o AIA), si chiede di chiarire se possano essere adottate contemporaneamente in un medesimo cantiere, anche con riferimento allo stesso sito di produzione, gestioni differenti dei materiali, ovvero per una parte dei materiali la gestione delle terre e rocce da scavo in qualità di sottoprodotti (Titolo II del D.P.R. 120/2017) e per un'altra parte la gestione in esclusione dal regime dei rifiuti (Titolo IV del D.P.R. 120/2017). A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, per cantieri di grandi dimensioni di opere non soggette a VIA già in corso di esecuzione per i quali sia stata redatta una Dichiarazione di Utilizzo per la gestione delle terre e rocce da scavo in qualità di sottoprodotti ai sensi del D.P.R. 120/2017, si chiede di specificare che è possibile attuare contemporaneamente anche una gestione in esclusione dal regime dei rifiuti ai sensi dell'art. 24, comma 1 del DPR n. 120 del 2017.

Gestione del materiale di scavo originante da bonifiche di ordigni esplosivi (BOE), archeologia preventiva e attività di caratterizzazione

Come noto, gli articoli 185 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e 24 del DPR n. 120 del 2017 disciplinano i presupposti e le regole procedurali per la gestione al di fuori del regime dei rifiuti del "terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli articoli 239 e ss. relativamente alla bonifica dei siti contaminati" e il "suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale scavato nel corso delle attività di costruzione".

In tal senso, nessuna indicazione è espressamente prevista nel caso in cui il materiale, invece di essere scavato nel corso "delle attività di costruzione" o nel corso di altri "lavori" in situ, venga movimentato nel corso di "sondaggi" o altre tipologie di attività non propriamente ascrivibili al concetto di "costruzione".

È il caso, in particolare, delle **attività di BOE e di indagine archeologica preventiva**, o di alcune tipologie di sondaggi finalizzati all'attività progettuale, tutte attività caratterizzate dall'effettuazione di scavi poi "richiusi" con la medesima terra estratta senza che il materiale scavato venga mai trasportato al di fuori della stessa area di scavo.

Esulando le suddette attività da quelle di costruzione, è ragionevole, come del resto confermato dalle circolari ministeriali che, nel disciplinare le attività archeologiche, non richiamano mai tra gli articoli del Codice dell'Ambiente l'articolo 185, che gli scavi effettuati (nei termini sopra descritti) nel corso di tali attività di indagine preventiva non ricadano nell'ambito di applicazione dell'articolo 185 del D.Lgs. n. 152 del 2006 e, conseguentemente, dell'art. 24 del D.P.R. n. 120 del 2017.

Ne deriva che la semplice operazione "apri e chiudi" effettuata nel corso dei saggi archeologici e di BOE non richiede la caratterizzazione del terreno volta ad escludere una eventuale contaminazione.

Diverso il discorso nell'ipotesi in cui le suddette attività evidenzino la necessità di una sostituzione del terreno in situ (si pensi al caso di terreni che evidenziano, nel corso della BOE, diffuse anomalie ferromagnetiche, a causa della significativa presenza di materiali antropici, incompatibili con l'uso cui sarà destinato il sito). In tale evenienza, infatti, il terreno movimentato dovrà necessariamente essere analizzato ai fini del relativo allontanamento.

In tale caso, nonché nell'ipotesi in cui nel corso delle indagini risultasse da indizi visivamente percepibili una potenziale contaminazione e/o inquinamento del sito oggetto degli scavi archeologici/BOE, le caratterizzazioni apparirebbero quindi necessarie.

Inoltre, si ritiene opportuno integrare la suddetta questione dei BOE e sondaggi preliminari archeologici con quella legata al materiale di risulta ottenuto a seguito di carotaggi o scavi effettuati per **le attività di caratterizzazione**, in cui il materiale, utilizzato poi per effettuare l'analisi, è una minima parte di quello effettivamente scavato. Se tale caratterizzazione viene svolta nell'ambito di un titolo abilitativo edilizio, quindi con un'abilitazione specifica per l'esecuzione di sondaggi (quindi la fattispecie che non rientra nell'attività edilizia libera di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 380 del 2001), la problematica del materiale di risulta non si pone, in quanto il sondaggio è compreso nell'attività più generale autorizzata. Diversamente se si è in presenza di un'attività preliminare eseguita dalla stazione appaltante pubblica (finalizzata alla definizione del progetto definitivo) oppure di una stazione appaltante privata (ipotese prevista dalla sopracitata norma del D.P.R. n. 380 del 2001, ma valida anche per determinate tipologie di lavori pubblici) la questione dei materiali di risulta è assimilabile a quella della BOE e dei sondaggi archeologici.

Si profila, dunque, necessario intervenire operando un raccordo tra le discipline e prevedendo una deroga od anche un regime più agevolato – sul modello della normativa VIA per le opere militari – che consenta una gestione semplificata delle terre escavate e riutilizzate in sito nel caso delle suddette attività di indagine preliminari.

Articolo 4 – Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti

Il comma 2, lettera b) dell'articolo 4 non indica, tra i diversi interventi di utilizzo finale, i **ripascimenti** e gli **interventi a mare**, i quali invece erano espressamente previsti dal D.M. n. 161 del 2012.

In particolare, è ora previsto che le terre e rocce da scavo per essere qualificate come sottoprodotti debbano soddisfare una serie di requisiti, tra cui la condizione che il loro utilizzo si realizzi “nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali”. Tali tipologie di interventi di utilizzo finale vengono riportate anche nell'Allegato 4 del D.P.R. in esame, relativo alle “*Procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali*”.

Posto che le terre e rocce da scavo si configurano come un'importante e preziosa risorsa locale nelle attività di ripascimento dei litorali costieri, si chiede se tali modalità di reimpiego, anche se non espressamente richiamate al comma 2, lettera b) dell'art. 4 del D.P.R. n. 120/2017, rientrino comunque tra le modalità di utilizzo ammesse ai sensi del suddetto art. 4.

Diversamente, laddove tale assimilazione non fosse legittima, si chiede di chiarire i riferimenti normativi ai sensi dei quali reimpiegare i materiali scavati per gli interventi di ripascimento.

Articolo 5 – Deposito intermedio

L'articolo prescrive, tra l'altro, che il **sito di deposito intermedio** debba rientrare “*nella medesima classe di destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione, nel caso di sito di produzione i cui valori di soglia di contaminazione rientrano nei valori di cui alla*

colonna B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oppure in tutte le classi di destinazioni urbanistiche, nel caso in cui il sito di produzione rientri nei valori di cui alla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del medesimo decreto legislativo". Tale previsione non era presente nel D.M. n. 161 del 2012 il quale, nel contemplare l'ipotesi del deposito intermedio, non subordinava la sua effettuazione a limiti relativi alla destinazione d'uso dei siti (di produzione e di deposito intermedio) e/o ai limiti dei valori delle colonne A e B della Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del D.Lgs. n. 152 del 2006. Né la disposizione in questione trae origine da prescrizioni delle norme europee.

Infatti, un'applicazione rigorosa della sopravvenuta disposizione normativa di cui al sopra citato articolo 5, infatti, potrebbe comportare ingenti incrementi di costi nonché importanti impatti ambientali connessi alla movimentazione dei materiali oltre che, naturalmente, rischi di irrealizzabilità dei progetti laddove non siano reperibili, in un raggio chilometrico accettabile, siti a destinazione industriale per depositare preliminarmente le terre e rocce da scavo di cui trattasi.

Si ritiene pertanto necessario che sia chiarita la portata dell'articolo 5, espressamente individuando come legittime, in caso di assenza di siti a destinazione industriale o irreperibilità degli stessi entro un raggio chilometrico accettabile, le possibili modalità di allocazione delle terre e rocce da scavo.

Articolo 10 – Terre e rocce conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)

Premesso che l'articolo 10, comma 1 del DPR in esame si riferisce ai superamenti delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del D.Lgs. n. 152 del 2006, ovvero al solo confronto tabellare (escludendo i casi di valori di fondo antropici o naturali già attestati dagli Enti) e che tale riferimento comprende solo parzialmente la definizione di CSC di cui all'articolo 240, comma 1, lettera b) del suddetto D.Lgs., il quale stabilisce che *"Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da **fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione**, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati."*, si ritiene necessario chiarire che per conformità alle CSC si intende non solo il confronto tabellare ma anche i casi di cui al succitato articolo 240.

Articolo 11 – Terre e rocce da scavo conformi ai valori di fondo naturale

L'articolo 11, in fase di predisposizione del piano di utilizzo e nel caso di superamento delle CSC, fa riferimento all'articolo 242 del d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, l'articolo stabilisce che *"in fase di predisposizione del piano di utilizzo, il proponente segnala il superamento di cui sopra ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e contestualmente presenta all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente un piano di indagine per definire i valori di fondo naturale da assumere."* Tale richiamo deve intendersi a mero titolo informativo e **non** come presupposto per **l'apertura di un procedimento amministrativo di bonifica**.

Pertanto, una volta effettuata la comunicazione di superamento delle CSC ai sensi dell'articolo 242 deve essere chiaro che la procedura da avviare sia quella descritta dal

suddetto articolo 11, che comunque richiede costi e tempi assolutamente non trascurabili e sproporzionati nel caso di volumi di scavo ridotti.

Articolo 21 – Dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni

L'articolo 21, al comma 1, al secondo periodo, prevede che il termine di utilizzo dichiarato per le terre e rocce da scavo non possa essere superiore ad un anno dalla data di produzione, salvo il caso in cui l'opera, nella quale le terre dovranno essere utilizzate, abbia un termine di esecuzione maggiore.

Tale formula riconferma quella dell'articolo 41-bis del D.L. n. 69 del 2013, ma risulta essere, di fatto, contraddetta dal nuovo comma 4, dell'articolo 21, del D.P.R. in esame, che prevede la possibilità di effettuare **un'unica proroga un periodo di massimo di sei mesi**.

Questa limitazione contraddice la previsione del comma 1 ossia il termine di ultimazione dell'opera di destinazione che, a sua volta, può beneficiare delle proroghe previste dalla legislazione di riferimento per l'opera da realizzare (es. proroga biennale del termine di validità del titolo abilitativo edilizio).

Pertanto, si ritiene opportuno evidenziare tale contraddizione, la quale dovrà essere chiarita tenendo presente anche che in ambito di edilizia pubblica il termine di completamento iniziale può essere prorogato ad esempio a seguito di eventi meteorologici che hanno determinato la sospensione dei lavori.

Articolo 23 – Disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti

I nuovi criteri per il **deposito temporaneo** delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti si ritengono applicabili anche ai cantieri in corso di esecuzione.

Articolo 27 – Disposizioni intertemporali, transitorie e finali

Nello stabilire le disposizioni per il periodo del transitorio l'articolo 27, al comma 2, prevede che *“I progetti per i quali alla data di entrata in vigore del presente regolamento è in corso una procedura ai sensi della normativa previgente restano disciplinati dalle relative disposizioni. Per tali progetti è fatta comunque salva la facoltà di presentare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o la dichiarazione di cui all'articolo 21 ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente regolamento.”*

Si ritiene opportuno chiarire quanto enunciato da tale comma in modo tale da evitare sovrapposizioni con quanto già ammesso in modo lineare dal primo comma del medesimo articolo, ovvero che *“i piani e i progetti di utilizzo già approvati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento restano disciplinati dalla relativa normativa previgente, che si applica anche a tutte le modifiche e agli aggiornamenti dei suddetti piani e progetti intervenuti successivamente all'entrata in vigore del presente regolamento.”*

In ogni caso, rimane evidente che le dichiarazioni di utilizzo presentate sino al 21 agosto 2017 sono gestite sino alla conclusione dell'utilizzo secondo le norme previste dall'articolo 41-bis D.L. n. 69 del 2013 e non secondo quelle previste dal DPR n. 120 del 2017.

Allegato 2 – Procedure di campionamento

Il riferimento al piano di utilizzo contenuto nel primo capoverso dell'allegato 2 potrebbe condurre all'ipotesi che le procedure di campionamento siano riferite alle opere VIA/AIA, quindi con unità volumetriche maggiori di 6.000 mc. In tal senso, si ritiene opportuno sottolineare come vadano individuate **le metodologie di campionamento** tenendo presente l'impatto sulle opere con superfici di cantiere ridotte, infatti in questi casi l'incidenza dei prelievi, così come previsti dal D.P.R., può risultare elevata in termini tecnici ed economici di esecuzione.

Inoltre, considerate le modalità dei prelievi, è necessario chiarire che il conseguente materiale di risulta o comunque scavato può essere lasciato in sito, considerando anche quanto disposto dall'articolo 24, comma 1 del D.P.R. in esame.

Allegato 3 – Normale Pratica Industriale

In merito all'elenco delle operazioni più comunemente effettuate rientranti tra le cosiddette "normali pratiche industriali" risulta critica l'esclusione dell'operazione di **stabilizzazione a calce o a cemento**, invece prevista nel D.M. n. 161 del 2012.

Tale eliminazione risulta motivata, nella premessa della relazione illustrativa del D.P.R., dalla richiesta presentata dalla Commissione Europea nell'ambito del progetto pilota n. 5554/13/ENVI, avviato nei confronti dell'Italia con riferimento al suddetto D.M. n. 161 del 2012, in quanto le attività in parola costituirebbero "operazioni di trattamento di rifiuti".

Tuttavia, nella stessa nota illustrativa il legislatore ha indicato che *"per evitare che il caso Pilot citato [5554/13/ENVI] si tramuti in una procedura di infrazione lo schema di D.P.R. non ricomprende formalmente tra le normali pratiche industriali il trattamento della stabilizzazione a calce.*

Ciò nondimeno, le normali pratiche industriali riportate nell'elenco di cui all'allegato 3 rappresentano solo una mera esemplificazione delle attività più comunemente effettuate che possono rientrare in tale categoria. Pertanto, anche se non contemplate in tale elenco, non potrà escludersi che risultino consentite tutte quelle normali pratiche industriali finalizzate al miglioramento delle caratteristiche merceologiche [...] così come potrà risultare ricompresa tra le normali pratiche industriali l'adozione delle usuali metodologie disciplinate da norme tecniche al fine di conferire le caratteristiche meccaniche, funzionali all'utilizzo finale previsto per il materiale stesso. [...]"

Tutto ciò in risposta alla condizione posta dalla Commissione Ambiente del Senato che segnalava:

"Con riferimento all'Allegato 3 (Normale pratica industriale e stabilizzazione a calce) si segnala che l'esclusione della stabilizzazione a calce dal novero dei trattamenti di normale pratica industriale ne comporterebbe la classificazione come rifiuti con le stesse conseguenze economiche ed ambientali evidenziate per le criticità dell'amianto. Tale attività è stata espunta sulla base dei rilievi formulati dalla Commissione (nota ENV D.2/GM 1.9.2015) ma sarebbe possibile superare i rischi dell'EU Pilot 554/13/ENVI e la procedura d'infrazione prevedendo che la stabilizzazione a calce sia consentita a condizione che: venga verificato, ex ante ed in corso d'opera, il rispetto delle CSC con le modalità degli Allegati 2, 4 ed 8; sia indicata nel Piano di utilizzazione l'eventuale necessità del trattamento di stabilizzazione e specificati i benefici in termini di prestazioni geo-meccaniche; sia esplicitata nel Piano di utilizzo la procedura da osservare per l'esecuzione della stabilizzazione con leganti idraulici (UNI EN 14227-1:2013 e s.m.i.) al fine di garantire il corretto dosaggio del legante idraulico stesso."

La posizione espressa dal Legislatore consente pertanto l'impiego del trattamento calce a certe condizioni "al fine di conferire le caratteristiche meccaniche, funzionali all'utilizzo finale previsto per il materiale stesso" ed appare in linea rispetto a:

- gli indirizzi adottati dalla Commissione Europea in alcuni suoi documenti, ad esempio 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)
- la posizione assunta dal Ministero dell'Ambiente con la nota della Direzione Generale Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche (prot. n. 0013338 del 14/05/2014) secondo cui:
"il terreno non contaminato miscelato con calce o con altra sostanza per esigenze strutturali rientra nella normale pratica industriale; se, invece il terreno è contaminato e l'aggiunta di calce o di altra sostanza è finalizzata anche a modificarne le caratteristiche chimico-fisiche al fine di garantire che l'utilizzo nel ciclo di produzione avvenga nel rispetto di tutti i requisiti sanitari ed ambientali, siamo al di fuori della normale pratica industriale e il materiale è un rifiuto"
- le prassi in uso nei Paesi europei (Germania, Spagna, Francia e Polonia) secondo cui la stabilizzazione con leganti idraulici:
 - è utilizzata nel settore delle costruzioni per rafforzare i terreni con scarsa capacità portante, è regolata da norme e specifiche tecniche e rientra nella normale pratica industriale nelle opere di ingegneria stradale;
 - è considerata una tecnologia rispettosa dell'ambiente, non costituisce un processo potenzialmente contaminante, non prevede materiali di scarto, consente di ridurre le movimentazioni di materiale e le conseguenti emissioni legate al trasporto.

Di conseguenza, dal punto di vista operativo, l'indicazione del Legislatore può tradursi nell'attuare:

- la verifica ex ante del rispetto delle CSC;
- la previsione nel piano di utilizzo del trattamento a calce con la specifica dei benefici in termini di prestazioni geo-meccaniche;
- l'indicazione, sempre nel piano di utilizzo della procedura da osservare per l'esecuzione del trattamento a calce.

Pertanto, le terre dovranno essere preventivamente caratterizzate per verificare il rispetto delle CSC, dei valori di fondo e dei requisiti sanitari ed ambientali, solo successivamente potranno essere stabilizzate a calce all'unico fine di migliorarne le caratteristiche meccaniche.

Per cui, fermo restando che per le iniziative già avviate prima del 22 agosto 2017, per le quali il proponente non ha richiesto l'adeguamento al nuovo D.P.R., continua ad essere

applicabile quanto sancito dal D.M. n. 161 del 2012, vale a dire la stabilizzazione a calce è ammessa come normale pratica industriale, nel caso delle iniziative avviate dopo la suddetta data, sulla base di quanto appena esposto, la stabilizzazione può essere adottata secondo quanto indicato dal Legislatore nella relazione illustrativa.

In tal senso, si ritiene opportuno un chiarimento tramite gli appositi canali al fine di estendere a tutti gli operatori del settore le modalità attuative derivanti dalla posizione indicata dal Ministero nella relazione illustrativa di accompagnamento al D.P.R. in esame.

Il medesimo allegato, inoltre, sembra non comprendere più l'esplicito riferimento alla *“riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici [...], eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora questi siano riferibili alle necessarie operazioni per esecuzione dell'escavo”* precedentemente previsto dal D.M. n. 161 del 2012. Evidenziando che tale attività non influenza, in alcun caso, la sussistenza dei requisiti per poter considerare i materiali di scavo in qualità di sottoprodotti, si chiede, anche in questo caso, di chiarire se la separazione manuale o meccanica possa ancora essere considerata quale operazione di normale pratica industriale.

A margine di quanto esposto precedentemente, si ritiene possa essere utile modificare la definizione di normale pratica industriale, all'articolo 2, comma 1, lettera o), come segue: *“«normale pratica industriale»: costituiscono [...] finalizzate al miglioramento delle loro caratteristiche merceologiche e meccaniche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace.”*

Allegato 4 – Procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali

In merito alle problematiche riscontrate nell'allegato, la questione risulta avere una rilevanza primaria non solo per la qualifica delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti (articolo 4), ma anche del loro riutilizzo nel sito di produzione (articolo 24, comma 1), ed in particolare riguarda il set analitico minimale da utilizzare nelle analisi e nella verifica del rispetto delle CSC.

Più in generale, si ritiene opportuno un chiarimento in merito al campo di applicazione dell'Allegato 4, in quanto, quest'ultimo, richiama espressamente l'articolo 4 (i criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti) del D.P.R. in esame, il quale, a sua volta, rimanda ai Capi II, III e IV per la definizione di dettaglio dei requisiti di qualità ambientale che le terre devono soddisfare, rispettivamente per i cantieri di grandi dimensioni, di piccole dimensioni e di grandi dimensioni non soggetti a VIA/AIA.

Già in conseguenza di ciò le procedure dell'Allegato 4 sarebbero da riferire unicamente al caso in cui si intendano gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotti.

Inoltre, l'Allegato cita espressamente il riferimento al Piano di Utilizzo, da predisporre secondo le modalità indicate nell'Allegato 5. Tale esplicito riferimento è coerente con quanto sancito all'articolo 8 del D.P.R. in esame che, ai fini dell'utilizzo come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni (soggetti a VIA/AIA), richiama esplicitamente l'Allegato 4 come riferimento per i requisiti di qualità ambientale che devono essere soddisfatti ai fini della qualifica come sottoprodotti, come riportato di seguito: *“Gli articoli da 9 a 18 si applicano alla gestione delle terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni, come definiti nell'articolo 2, c.1, lettera u), che, sulla base della caratterizzazione ambientale effettuata*

in conformità agli allegati 1 e 2, soddisfano i requisiti di qualità ambientale previsti dall'allegato 4 per le modalità di utilizzo specifico”.

Nell'Allegato in esame, inoltre, non compare mai alcun richiamo alla Dichiarazione di Utilizzo relativa ai cantieri di piccole dimensioni e a quelli di grandi dimensioni non soggetti a VIA/AIA.

Per quanto sopra, si deduce che l'Allegato 4 **sia applicabile solamente per la caratterizzazione relativa alla gestione come sottoprodotto delle terre e rocce da scavo prodotte nell'ambito di cantieri di grandi dimensioni** (in VIA/AIA).

Tale tesi è altresì supportata dalla già citata semplificazione in merito all'individuazione dei 6.000 mc come soglia inferiore per beneficiare della possibilità di selezionare alcune “sostanze indicatrici” (da indicare nel Piano di Utilizzo) per definire le caratteristiche delle terre e rocce da scavo, conferma che l'allegato non contempla, nel suo campo di applicazione, le attività che comportano produzione di terre e rocce in quantitativi inferiori a 6.000 mc, ossia i cantieri di piccole dimensioni.

Accertato che i requisiti previsti dall'Allegato 4 siano logicamente riferibili unicamente al caso di gestione come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo in cantieri di grandi dimensioni (in VIA/AIA), **si rileva un'incongruenza con quanto previsto dall'articolo 24**. Infatti, quest'ultimo sancisce che le procedure di cui all'Allegato 4 si applicano anche per verificare la non contaminazione nell'ipotesi di utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti ai sensi dell'art. 185 del D.lgs. n. 152 del 2006. Tuttavia, com'è noto, la prassi del riutilizzo in sito è in auge principalmente nell'ipotesi di quantitativi di terre e rocce limitati.

Il riferimento esplicito all'Allegato 4 contenuto nell'articolo 24 determina quindi l'incongruenza di generare, per il riutilizzo in sito delle terre in cantieri di piccole dimensioni (soprattutto nel caso di opere di manutenzione, anche di emergenza, di servizi pubblici essenziali per i quali deve essere garantita la continuità nella fornitura e nell'esercizio), oneri di caratterizzazione e analisi dei suoli più gravosi di quelli previsti per i cantieri con volumetrie di scavo ben superiori, fino a 150.000 metri cubi, e soggetti a VIA/AIA.

Tutto ciò risulta in evidente contrasto con almeno due dei criteri e principi direttivi previsti dal decreto legge n. 133 del 2014, convertito con legge n. 164 del 2014:

- proporzionalità della disciplina alla entità degli interventi da realizzare;
- razionalizzazione e semplificazione del riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture.

Inoltre, si ritiene opportuno segnalare che nella Tabella 4.1 la nota * presenta un errore formale in quanto stabilisce il valore della distanza della area di scavo pari a 20 metri, mentre il testo dovrebbe fare riferimento ad un valore “*fino a 20 m*”.

Altra problematica legata all'allegato 4 risulta essere quella relativa **all'utilizzo degli additivi**, infatti l'allegato prescrive che nel caso di utilizzo di additivi per scavo meccanizzato ed in assenza di specifiche CSC (le CSC di cui alla Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del D.Lgs. n. 152 del 2006) per le eventuali sostanze pericolose in essi presenti sono presi a riferimento il valore soglia ed il limite di

concentrazione previsti nel Regolamento n. 1272/2008, secondo la disposizione seguente:

“Per verificare che siano garantiti i requisiti di protezione della salute dell’uomo e dell’ambiente, ISS e ISPRA prenderanno in considerazione il contenuto negli additivi delle sostanze classificate pericolose ai sensi del regolamento (CE) n. 1272/2008, relativo alla classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP), al fine di appurare che tale contenuto sia inferiore al "valore soglia" di cui all'articolo 11 del citato regolamento per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale e al "limite di concentrazione" di cui all'articolo 10 del medesimo regolamento per i siti ad uso commerciale e industriale.”

Tale disposizione, se interpretata restrittivamente dagli organismi tecnici preposti (ISS e ISPRA), ossia sottoponendo ai predetti limiti le sostanze additanti “pure” e non già i campioni di terreno additivati da tali sostanze non si avrebbe una valutazione corretta degli impatti rispetto alla compatibilità di tali terreni con gli interventi di utilizzo finale previsti, indipendentemente dai contenuti dei singoli elementi costituenti la sostanza pura.

In altre parole, la concentrazione delle sostanze è da determinare non negli additivi utilizzati bensì nei materiali da scavo perché è di questi ultimi che occorre valutare la compatibilità ambientale e l’eventuale impatto sulla salute umana ai fini della loro qualifica come sottoprodotto.

Si propone pertanto la seguente modifica del testo:

*“Per verificare che [...] al fine di appurare che **il contenuto di tali sostanze nelle terre e rocce** sia inferiore al "valore soglia" di cui all'articolo 11 del citato regolamento per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale e al "limite di concentrazione" di cui all'articolo 10 del medesimo regolamento per i siti ad uso commerciale e industriale.”*

Infine, l’ultimo capoverso dell’Allegato 4, nel prescrivere il riutilizzo delle terre e rocce da scavo nel ciclo produttivo degli impianti industriali, prende in considerazione solo materiali con concentrazioni di inquinanti compresi tra i limiti di cui alle colonne A e B della tabella 1, allegato 5, al titolo V, alla parte IV del D.lgs. n. 152 del 2006, mentre non considera i materiali con limiti compresi nella sola colonna A, per i quali, appunto, non sono chiari i criteri per un loro eventuale riutilizzo in processi produttivi.

Allegato 9 – Procedure di campionamento in corso d’opera e per i controlli e le ispezioni

Si ritiene necessario sottolineare come il richiamo nel titolo dell’Allegato 9 agli articoli 9 e 28 risulta essere particolarmente equivoco. Infatti, l’articolo 9 è relativo ai piani di utilizzo per opere VIA /AIA, con volumi di scavo maggiori di 6.000 mc e quindi escluderebbe tutte le altre tipologie di opere che per le loro modalità di esecuzione o di tipologia possono comportare l’impossibilità di eseguire un’indagine ambientale preventiva (es. gallerie e scavi in sotterraneo sono frequenti anche per opere non soggette VIA). L’art. 28 è invece relativo ai controlli a campione relativi a tutte le tipologie di opere.

Pertanto, al fine di chiarire tale equivoco, si ritiene necessario precisare che l'Allegato 9 è applicabile in tutti quei casi in cui non è possibile effettuare l'indagine ambientale preventiva e non solo per i casi di cui agli articoli 9 e 28.

Allegato 10 – Metodologia per la quantificazione dei materiali di origine antropica di cui all'articolo 4

Il D.P.R. in esame, all'articolo 4, comma 3 indica che "nel caso in cui le terre e rocce da scavo contengano materiali di riporto, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo la metodologia di cui all'allegato 10".

L'allegato 10 riporta una formula per il calcolo della suddetta percentuale e delle indicazioni che si ritiene non siano di chiara interpretazione.

La formula consta del rapporto tra il peso del materiale di origine antropica nel sopravaglio (maggiore di 2 cm) ed il peso totale del campione, cioè la somma del sopravaglio e del sottovaglio.

Le indicazioni fornite all'allegato 10 sono le seguenti:

- a) *"nella preparazione del campione [...] non è scartata la frazione superiore a 2 cm";*
- b) *"sono considerati materiali di origine naturale, da non conteggiare nella metodologia, i materiali di dimensioni > 2 cm costituiti da sassi, ciottoli e pietre anche alloctoni rispetto al sito";*
- c) *"se nella matrice materiale di riporto sono presenti unicamente materiali di origine antropica derivanti da prospezioni, estrazioni di miniera o di cava che risultano geologicamente distinguibili dal suolo originario presente in sito (...), questi non devono essere conteggiati ai fini del calcolo della percentuale del 20%".*

Premesso che:

- la caratterizzazione ambientale dei materiali di riporto contenenti elementi di natura antropica può risultare complessa, dovendo tenere conto della distribuzione spesso eterogenea in termini di volumi e di spazi;
- si constata spesso la diversa natura degli elementi antropici presenti: intesi come frammenti di laterizi, vetro, plastiche, conglomerati bituminosi, calcestruzzi, ecc.;

sulla base delle esperienze ad oggi registrate, si riporta nel seguito **la proposta di modalità applicativa** sulla base delle indicazioni fornite dal legislatore per la valutazione della percentuale in peso degli elementi di origine antropica:

1. in campo non viene scartata la frazione maggiore di 2 cm (indicazione a) per cui in laboratorio arriva l'intero campione;
2. l'intero campione viene pesato, tale valore costituisce il denominatore della formula;

3. dal campione si separano manualmente e/o con vaglio al 2 cm gli elementi maggiori di 2 cm;
4. nella frazione maggiore di 2 cm (sopravaglio) si distinguono gli elementi antropici:
 - non sono da considerare antropici “i materiali di dimensioni > 2 cm costituiti da sassi, ciottoli e pietre anche alloctoni rispetto al sito” (indicazione b);
 - non sono da considerare antropici i “materiali di origine antropica derivanti da prospezioni, estrazioni di miniera o di cava che risultano geologicamente distinguibili dal suolo originario presente in sito” “ se nella matrice materiale di riporto sono presenti unicamente” (indicazione c);
5. gli elementi antropici presenti nella frazione maggiore di 2 cm (sopravaglio) vengono pesati, tale valore costituisce il numeratore della formula;
6. il rapporto tra numeratore e denominatore non deve superare il 20%.

In aggiunta, si ritiene opportuno introdurre anche **un limite inferiore** di cui tenere conto, un limite di rilevabilità quantitativa del valore percentuale di materiale antropico che tenga conto dell'incertezza del dato, secondo un criterio adottato in tutte le determinazioni analitiche per limitare la componente soggettiva degli operatori.

Tale valore inferiore, da porre al 2%, identifica pertanto un trascurabile peso in percentuale del materiale antropico rispetto alla matrice naturale dominante, tale da non dover procedere con il test di cessione.

In tal modo si individua un range chiaro e definito, tale da limitare eventuali incertezze interpretative nella restituzione del dato.

Pertanto, nella proposta di modalità applicative, va aggiunto un ultimo punto:

7. il rapporto tra numeratore e denominatore deve essere maggiore del 2%.