

IL NUOVO TESTO UNICO IN MATERIA DI TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Rosa Bertuzzi e Andrea Tedaldi *

Il 22 agosto 2017 è entrato in vigore il D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120, recante la nuova disciplina semplificata in materia di gestione delle terre e rocce da scavo, il quale abroga il D.M. n. 161/2012, l'art. 184-*bis*, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2016 (cd. Codice dell'Ambiente), nonché gli articoli 41, c. 2 e 41-*bis* del D.L. n. 69/2013, raccogliendo così in un unico provvedimento le numerose disposizioni in materia di terre e rocce da scavo, prima sparpagliate in una molteplicità di testi differenti, non sempre coordinati fra loro.

Il D.P.R. n. 120/2017 rappresenta dunque ad oggi lo strumento a cui fare riferimento nella gestione delle terre e rocce da scavi qualificate come sottoprodotti, provenienti da cantieri sia di piccole che di grandi dimensioni, nella disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce al contrario classificate come rifiuti, nonché nella gestione dei materiali estratti da siti oggetto di bonifica.

Il nuovo T.U. va in generale nel verso di una semplificazione delle procedure volte ad attestare che le terre e rocce da scavo soddisfano i requisiti necessari ad essere qualificate come sottoprodotti, pure attraverso meccanismi in grado di superare eventuali inerzie degli organi amministrativi coinvolti, e cerca di regolare tutte le problematiche riscontrabili nella prassi operativa.

LA NOZIONE DI TERRE E ROCCE DA SCAVO: il D.P.R. fornisce anzitutto la nozione di terre e rocce da scavo, per tali intendendosi il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera, fra le quali scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee), perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento, opere infrastrutturali (gallerie e strade), nonché rimozione e livellamento di opere in terra, chiarendo come tali terre e rocce possano contenere determinati materiali (calcestruzzo, bentonite, etc.) purché le loro concentrazioni inquinanti non eccedano determinati livelli [1].

Ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. è escluso dal suo ambito di applicazione il materiale derivante da attività di scavo e di posa in mare di cavi e condotti, così come pure i rifiuti provenienti direttamente da interventi di demolizione, la cui gestione è disciplinata dalle norme del Codice dell'Ambiente in materia di rifiuti.

LA QUALIFICA DI SOTTOPRODOTTI: indipendentemente dalla dimensione del cantiere da cui sono estratte, ai sensi dell'art. 4 per poter essere qualificate come sottoprodotti le terre e rocce da scavo: 1) devono essere generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale; 2) il loro utilizzo deve essere conforme alle disposizioni del piano di utilizzo (per i cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA) o della dichiarazione richiesta per i cantieri di piccole dimensioni, o per quelli di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA; 3) devono essere utilizzate nell'esecuzione della stessa opera nelle quale sono stati generati o di un'opera diversa, ovvero (ancora) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava; 4) devono poter essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale [2]; 5) devono soddisfare i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II, III o IV dello stesso D.P.R.

Qualora siano presenti materiali di riporto, l'art. 4, c. 3 prevede che la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non possa superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo la metodologia di cui all'allegato 10. Le matrici materiali di riporto devono poi essere sottoposte al test di cessione disciplinato dal D.M. 5 febbraio 1998, ad esclusione del parametro amianto [3], al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione (cd. CSC) delle acque sotterranee (di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo 5, della Parte IV del Codice dell'Ambiente), fatti comunque salvi i valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo.

Disposizioni specifiche, valide per tutte le tipologie di cantiere, sono poi dettate in merito al deposito temporaneo in attesa del riutilizzo finale (art. 5), al trasporto delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti al di fuori del sito di produzione (art. 6) e alla dichiarazione di avvenuto utilizzo (D.A.U.), redatta compilando il modulo di cui all'allegato 8, con la quale si attesta l'utilizzo delle terre e rocce da scavo in conformità al piano di

utilizzo o alla dichiarazione richiesta per i cantieri di piccole dimensioni o per quelli di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA.

Come accennato, il D.P.R. n. 120/2017 distingue due differenti casistiche, ricalcando sostanzialmente l'impostazione della normativa precedente.

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

Ai sensi dell'art. 9, il Piano di Utilizzo delle terre e rocce da scavo (P.U.) deve essere redatto secondo le modalità indicate nell'allegato 5 e presentato all'autorità competente, nonché all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, almeno 90 giorni prima dell'inizio dei lavori. Nel caso in cui l'opera sia oggetto di una procedura di VIA o AIA, la trasmissione del piano deve avvenire prima della conclusione del procedimento.

Decorsi 90 giorni alla presentazione del P.U., il proponente può avviare la gestione, senza che quindi sia richiesta -come in passato- un'autorizzazione esplicita. Permane tuttavia in capo all'autorità competente il potere di verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 4 e di disporre, qualora ne accerti la mancanza, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo.

Disposizioni specifiche sono poi dettate in materia di controlli (innovativo, al riguardo, è l'istituto del controllo equivalente introdotto dall'art. 13), efficacia, aggiornamento e realizzazione del piano di utilizzo. Menzione particolare merita l'art. 14, il quale sanziona con la perdita della qualifica di sottoprodotti, e il conseguente obbligo di gestire le terre e rocce escavate come rifiuti, la violazione degli obblighi assunti nel P.U., il venir meno di una delle condizioni del summenzionato art. 4 e lo scadere del termine di durata del piano di utilizzo (salva la possibilità di richiedere una proroga nei casi indicati dall'art. 16).

I CANTIERI DI PICCOLE DIMENSIONI E I CANTIERI DI GRANDI DIMENSIONI NON SOTTOPOSTI A VIA O AIA: il Capo III (artt. 20 e 21) disciplina invece le terre e rocce prodotte in cantieri di piccole dimensioni, ovvero in quei cantieri in cui sono prodotte terre e rocce in quantità non superiori a 6.000,00 m³. Le disposizioni in esame si applicano inoltre pure in riferimento ai cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA.

Ai sensi dell'art. 21, il produttore deve attestare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 tramite la trasmissione, almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori, del modulo di cui all'allegato 6, avente valore di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Occorre sottolineare come, sebbene paia non esistere (al pari dei cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA) l'obbligo esplicito di sottoporre i materiali da scavo alle specifiche operazioni di caratterizzazione ambientale indicate negli allegati del T.U., il dichiarante assuma comunque la responsabilità di rispettare i requisiti di qualità ambientale previsti per le modalità di utilizzo specifico, dovendo dunque dimostrare il non superamento dei valori di CSC fissati dal Codice dell'Ambiente in materia di bonifiche con riferimento alle caratteristiche e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione (cfr. art. 20, c. 1) [5].

Disposizioni specifiche sono infine dettate dall'art. 21 in tema di obblighi di aggiornamento della dichiarazione in caso di modifica sostanziale dei requisiti di cui all'art. 4, di proroga dei tempi previsti per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, e di compiti di vigilanza e controllo da cui può sfociare il divieto di inizio o di prosecuzione delle attività di scavo.

I VALORI DI FONDO NATURALE: uno specifico procedimento, di fatto analogo a tutti i tipi di cantiere, è fissato per l'utilizzo come sottoprodotti delle terre e rocce provenienti da siti in cui, per fenomeni di origine naturale, le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 superino i valori di CSC fissati dal Codice dell'Ambiente. In questa ipotesi le concentrazioni di tali parametri possono essere assunte pari al valore di fondo naturale esistente.

Al riguardo, ai sensi dell'art. 11, al quale rimanda pure il secondo comma dell'art. 20, il proponente deve segnalare siffatto superamento e presentare un piano di indagine all'Agenzia per la protezione dell'ambiente, la quale definisce i valori di fondo naturale.

Le terre e rocce da scavo possono così essere utilizzate nell'ambito del medesimo sito di produzione o in un sito diverso che abbia caratteristiche analoghe in termini di concentrazione per tutti i parametri oggetto di stabbellamento.

I SITI OGGETTO DI BONIFICA: un'attenzione particolare è poi dedicata alle terre e rocce da scavo prodotte in un sito oggetto di bonifica. Qualora, a seguito del procedimento descritto dagli artt. 12 e 20, c. 3, sia dimostrato il non superamento delle CSC con riferimento alla specifica destinazione urbanistica sia del sito di produzione che di destinazione, l'utilizzo delle terre e rocce da scavo è sempre consentito. Le attività di scavo dovranno rispettare le particolari modalità indicate dall'art. 25, volte a garantire la tutela della matrice ambientale, senza creare pregiudizio alle opere di bonifica in atto.

Pure nel caso in cui non siano conformi alle CSC, ma siano inferiori alle CSR sito specifiche, le terre e rocce da scavo possono essere utilizzate, seppur unicamente nella medesima area assoggetta all'analisi di rischio e nel rispetto delle condizioni fissate dall'art. 26, c. 2.

L'UTILIZZO DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO NELLO STESSO SITO DI PRODUZIONE: un cenno va infine riservato all'art. 24, il quale detta uno specifico procedimento per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo che siano conformi ai requisiti di cui all'art. 185, c. 1, lett. c) cod. amb. e, in particolare, siano utilizzate all'interno del medesimo sito di produzione. Fattispecie, questa, che rientra tra le ipotesi di esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti [6]. La non contaminazione deve essere verificata ai sensi dell'allegato 4 del decreto, si estende l'applicazione dell'art. 11 in materia di fondi naturali e si detta un particolare procedimento qualora la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere e attività sottoposte a VIA.

LE DISPOSIZIONI DI CHIUSURA: l'art. 23 si occupa del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti, identificate con i codici CER 17.05.03* (terre e rocce contenenti sostanze pericolose) e 17.05.04 (terre e rocce diverse da quelle di cui alla

voce 17.05.03*), che non rientrano nella categoria dei sottoprodotti e non possono dunque essere utilizzate applicando le disposizioni del T.U. appena analizzate.

Giova qui unicamente rilevare come le terre o rocce da scavo possono essere rifiuti *ab origine* o acquisire tale qualifica anche nel corso del loro utilizzo, nel caso in cui non rispettino più le condizioni fissate dall'art. 4.

L'art. 27 disciplina infine l'applicazione temporale del nuovo T.U. Ne prevede di fatto l'esclusione per i piani e i progetti già approvati (così come per le loro modifiche ed aggiornamenti intervenuti dopo il 22 agosto), nonché per i progetti per i quali al 22 agosto è ancora in corso una procedura. In quest'ultimo caso è fatta comunque salva la facoltà di presentare, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.P.R., il piano di utilizzo o l'autodichiarazione di cui all'art. 21 optando dunque per l'applicazione delle disposizioni del nuovo regolamento.

* Studio Legale AmbienteRosa, consulenze legali ambientali

[1] Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. c) del D.P.R. n. 120/2017, le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purché le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV del Codice dell'Ambiente, per la specifica destinazione d'uso.

[2] Particolarmente importante è il concetto di normale pratica industriale. L'allegato 3 fornisce un elenco, invero a titolo meramente esemplificativo, di operazioni che possono rientrare in tale concetto: la selezione granulometrica delle terre e rocce da scavo, con l'eventuale eliminazione degli elementi/materiali antropici; la riduzione volumetrica mediante macinazione; la stesa al suolo per consentire l'asciugatura e la maturazione delle terre e rocce da scavo. E' precisato che le terre e rocce da scavo mantengono la caratteristica di sottoprodotto anche qualora contengano la presenza di pezzature eterogenee di natura antropica non inquinante, purché rispondente ai requisiti tecnici/prestazionali per l'utilizzo delle terre nelle costruzioni.

[3] L'art. 4, c. 4 del D.P.R. n. 120/2017 esclude il parametro amianto dal test di cessione e prevede che, affinché le terre e rocce da scavo possano essere qualificate come sottoprodotti, esso non debba superare il limite fissato dalla Tabella 1 del Codice dell'Ambiente in materia di bonifiche (*i.e.*, 1.000,00 mg/kg per tutte le destinazioni d'uso). L'art. 24, c. 2 stabilisce però che, qualora l'amianto presente in natura superi siffatto limite, le terre e rocce da scavo possono comunque essere utilizzate, ma unicamente nel medesimo sito di produzione, previa verifica e approvazione del progetto di riutilizzo da parte delle autorità competenti.

[4] Qualora nelle terre e rocce da scavo le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 superino i valori delle CSC dettati dal Codice dell'Ambiente in materia di bonifiche, il P.U. non potrà essere presentato secondo la modalità ordinaria dettata dagli artt. 9 e 10, ma potranno (al più) trovare applicazione l'art. 11 (qualora i livelli delle concentrazioni siano riconducibili a fenomeni di origine naturale) o l'art. 12 (nel caso in cui il sito di produzione ricada in un'area sottoposta a bonifica).

[5] Gli scriventi condividono pertanto pienamente quanto indicato dall'ARPA Piemonte in un documento informativo riguardante il nuovo D.P.R. n. 120/2017. Ad avviso dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente, pur in assenza di obblighi di caratterizzazione di natura analoga a quelli previsti per i cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA, il dichiarante deve pur sempre disporre di idonee informazioni tecniche a prova di quanto dichiarato, da esibire in caso di verifiche. Il rispetto dei limiti ambientali potrà così, per esempio, essere dimostrato attraverso indagini pregresse.

[6] Al riguardo, è utile ricordare come già lo stesso art. 185 cod. amb. tenga distinte due casistiche, a seconda che il materiale scavato venga o meno riutilizzato nello stesso sito di produzione (cfr. cc. 1, lett. c) e 4). In quest'ultimo caso il suolo è di per sé escluso dal novero dei rifiuti, laddove -al contrario- per i materiali utilizzati in siti diversi da quello in cui sono stati escavati il Codice dell'Ambiente si limita a prevedere che essi debbano *“essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, c. 1, lettera 1), 184-bis e 184-ter”*. Ciò che ha indotto l'emanazione, prima, del D.M. n. 161/2012 e, oggi, del D.P.R. n. 120/2017.