

TERRE E ROCCE DA SCAVO NEL DECRETO LIBERALIZZAZIONI

a cura di *Gianfranco Amendola*

Chi si occupa di normativa ambientale sa bene che quello delle terre e rocce da scavo è sempre stato un problema controverso per il nostro paese, in quanto è sin dall'epoca del decreto Ronchi che si tenta di sottrarre questi materiali alla normativa sui rifiuti. Soprattutto quando si tratta di terre e rocce da scavo derivate da scavi per grandi opere pubbliche come la TAV.

Il culmine sembrava essere stato raggiunto con la legge 21 dicembre 2001 n. 443 per il "rilancio delle attività produttive", la quale arditamente "interpretava" la nozione (comunitaria) di rifiuto, sancendo, tra l'altro, che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall' ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, semprechè la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti...". Come era del tutto prevedibile, la Corte europea di Giustizia, terza sezione, 18 dicembre 2007, causa C-194/05, la bocciava clamorosamente stabilendo che l'Italia aveva travisato la nozione di rifiuto, e, quindi, << nella misura in cui... l'art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di quelli provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CE.>>. Purtroppo, però, fu una bocciatura tardiva perché, nel frattempo, sulla base di questa legge (ripresa dall'art. 186 D. Lgs 152/06) erano stati assolti decine di industriali italiani che avevano ridotto zone bellissime del nostro paese a degradanti discariche.

Tentava di rimediare il D. Lgs n. 4/2008, il quale riformulava l'art. 186 del D. Lgs 152/06, eliminando le anomalie più evidenti e riportando la materia nell'ambito dei sottoprodotti, e cioè quella categoria di residui indesiderati di produzione che, secondo la Corte europea, potevano essere considerati non rifiuti purchè il loro riutilizzo fosse certo, senza trasformazioni preliminari e avvenisse nell'ambito del processo di produzione.

Oggi, dunque, le terre e rocce da scavo sono sottratte alla normativa sui rifiuti solo se rispettano le condizioni per poter essere considerate sottoprodotti.

La nuova direttiva sui rifiuti n. 2008/98/CE formalizzava ed ampliava la nozione generale di sottoprodotto, che, con il D.Lgs 205/2010, veniva recepita nell'art. 184 bis del D. Lgs 152/06.

www.dirittoambiente.net



A questo punto, sembra opportuno riportare schematicamente un raffronto tra la nozione generale di sottoprodotto e quella del sottoprodotto-terre e rocce da scavo, secondo la normativa oggi in vigore.

Articolo 184-bis (Sottoprodotto)

- 1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:
- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.
- 2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché una sostanza o un oggetto specifico sia considerato sottoprodotto e non rifiuto. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17,

comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità con quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

Art. 186. Terre e rocce da scavo

- 1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 185, Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ottenute quali **sottoprodotti**, possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati purché:
- a) siano impiegate direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti;
- b) sin dalla fase della produzione vi sia certezza dell'integrale utilizzo;
- c) l'utilizzo integrale della parte destinata a riutilizzo sia tecnicamente possibile senza necessità di preventivo trattamento o di trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e, più in generale, ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli ordinariamente consentiti ed autorizzati per il sito dove sono destinate ad essere utilizzate;
- d) sia garantito un elevato livello di tutela ambientale;
- e) sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto;
- f) le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il loro impiego nel sito prescelto non determini rischi per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate ed avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli habitat e delle aree naturali protette. In particolare deve essere dimostrato che il materiale da utilizzare non è contaminato con riferimento alla destinazione d'uso del medesimo, nonché la compatibilità di detto materiale con il sito di destinazione;
- g) la certezza del loro integrale utilizzo sia dimostrata. L'impiego di terre da scavo nei processi industriali come sottoprodotti, in sostituzione dei materiali di cava, è consentito nel rispetto delle condizioni fissate all'articolo 183, comma 1, lettera p).

www.dirittoambiente.net



Da una semplice lettura appare subito evidente che, in realtà, al di là delle affermazioni roboanti, vi sono diversi elementi che, nella formulazione dell'art. 186, divergono dalle condizioni poste dall'art. 184 bis. Anche perché l'attuale art. 186 è stato elaborato nel 2008 quando ancora non esisteva la normativa base dell' art. 184 bis, introdotto, come si è detto, solo nel 2010. Tuttavia, la discrepanza poteva essere rapidamente sanata in quanto l'art. 39, quarto comma, D. Lgs 205/2010 stabiliva (e stabilisce) che <<dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 184 bis, comma 2, è abrogato l'art. 186>>.

Prescindiamo, per ora, dalla stranezza di un decreto ministeriale che abroga un atto avente forza di legge. Di certo, era l'occasione di tornare alla carica per il partito delle terre e rocce da scavo. Il che puntualmente avveniva con una bozza ministeriale di regolamento, firmata il 10 novembre dal Ministro dell'ambiente uscente del governo Berlusconi, così smaccatamente "liberizzatorio" e contrastante con la legge da attirarsi subito le fondatissime critiche non solo della dottrina¹, ma anche del Consiglio di Stato che, tra l'altro, rilevava preliminarmente che un articolo di legge non può essere abrogato con un semplice decreto ministeriale; ma ci vuole almeno un Regolamento emanato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, come sancito dall'art. 17, comma 2 (e non 3) della legge n. 400 del 1988.

E si arriva così ai giorni nostri. Quale occasione migliore del decreto legge sulle liberalizzazioni, voluto dai Professori, per "liberalizzare" finalmente le terre da scavo e salvare dall'incubo della galera (si fa per dire) gli industriali della TAV e simili?

E così, nella bozza di decreto legge che va all'esame del Consiglio dei Ministri, oltre ad una disposizione che, in sostanza, riapriva la possibilità di perforazioni petrolifere in aree protette, viene inserito un ineffabile art. 49, che riportiamo appresso nella formulazione anticipata dal Sole 24 ore.

Art. 49 - Regime utilizzo delle terre e rocce da scavo

1. Sono da considerare sottoprodotti ai sensi dell'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, nelle more dell'emanazione del decreto del ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui al comma 2 dello stesso articolo, le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, prodotte nell'esecuzione di opere, anche se contaminate o mischiate, durante il ciclo produttivo, da acqua ovvero da materiali, sostanze o residui di varia natura, quali calcestruzzo, bentonite, Pvc o vetroresina derivanti dalle tecniche e dai materiali utilizzati per poter effettuare le attività di evacuazione escavazione con tecniche tradizionali o meccanizzate, perforazione, prerivestimento, rivestimento, consolidamento dello scavo e costruzione ed impiegate, senza alcuna trasformazione diversa dalla normale pratica industriale, intendendosi per tale anche selezione granulometrica, riduzione volumetrica, stabilizzazione a calce o a cemento, essiccamento, biodegradazione naturale degli additivi condizionanti, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione che preveda la loro ricollocazione secondo le modalità stabilite nel progetto di utilizzo approvato dalle Autorità competenti anche ai fini ambientali ed urbanistici e nel rispetto delle caratteristiche ambientali del sito di destinazione, con riferimento alle concentrazioni di tabella 1, allegato 5, parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni.

_

¹ Cfr. per tutti VATTANI, Terre e rocce da scavo: un regolamento tecnico che non convince, in www.dirittoambiente.net.

www.dirittoambiente.net



Altro che liberalizzazione! E' una apoteosi: nelle terre da scavo, con buona pace della Cassazione, è un miracolo che ci sia anche un po' di terra. E finalmente viene risolto il grave problema della "normale pratica industriale" ammessa per i sottoprodotti: ci rientra tutto, anche la stabilizzazione con calce e cemento che può portare a seri problemi per la salute e per l'ambiente.

Ma non è finita. Quando esce la Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012 (Suppl. Ordinario n.18), con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), è scomparso l'articolo sulle prospezioni petrolifere e l'art. 49 è completamente cambiato. Ecco la nuova formulazione:

Art. 49 Utilizzo terre e rocce da scavo

1. L'utilizzo delle terre e rocce da scavo è regolamentato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

Non sappiamo che cosa è successo e chi ha evitato, all'ultimo momento, che venisse approvata dal governo dei Professori una disposizione aberrante come quella prevista in bozza, sostituendola con una formulazione completamente diversa. Ma è proprio il tenore del nuovo art. 49 che induce a pensare che la storia delle terre e rocce da scavo continua.

Il rischio, a questo punto, è veramente che non si capisca più niente. Perché, allo stato della legislazione, abbiamo in vigore un art. 186 ormai superato; una bozza di decreto ministeriale ai sensi della legge n. 400 del 1988, che dovrebbe abrogare e sostituire l'art. 186, ma deve essere tutta rifatta, anche, probabilmente, come procedura. Ed ora abbiamo anche la previsione legislativa di altro decreto ministeriale che dovrebbe anche esso regolamentare le terre da scavo, ferma restando la regolamentazione oggi vigente già contenuta nell'art. 186, che certamente non può essere modificato o abrogato da questo decreto ministeriale inserito all'ultimo momento dal governo dei Professori.

Povera Italia!

Gianfranco Amendola

Pubblicato il 1 febbraio 2012