Un'occasione per tornare a parlare dell'ambito di applicazione della nuova disciplina di deroga per i materiali da scavo

IL MINISTERO DELL'AMBIENTE RISPONDE AD ALCUNI QUESITI SULL'APPLICAZIONE DEL NUOVO D.M. 161/2012: PROBLEMI RISOLTI O PERMANGONO I DUBBI?

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Da qualche tempo circola su Internet una nota predisposta dalla Segreteria Tecnica del Ministro dell'Ambiente – Prot. 0036288 – 14/11/2012 ST- in risposta a dei quesiti posti dall'Ordine dei geologi dell'Umbria in merito alla disciplina sulle terre e rocce da scavo in seguito all'entrata in vigore del D.M. n. 161/2012.
In premessa non si può non ricordare che, seppur proveniente da un'autorevole fonte qual è la Segreteria Tecnica del Ministro, una mera "nota" di un organo amministrativo resta pur sempre tale e non gli può essere attribuito un potere di incidere sul dettato normativo oggettivo.
Precisato quanto sopra, nondimeno si ritiene comunque opportuno dare conto delle risposte date dal Ministero ai quesiti posti. Inoltre ciò offre anche l'occasione per tornare a parlare dell'ambito di applicazione del D.M. n. 161/2012 - che tanto sta facendo discutere e che ha sollecitato perfino le più "ardite" interpretazioni - per meglio chiarire la nostra posizione.

I quesiti posti dall'Ordine dei geologi umbri sono stati sostanzialmente due: il primo, riguarda l'applicabilità del DM 161/2012 ai materiali da utilizzare nel sito di produzione, il secondo, riguarda i cantiere di piccole dimensioni.

- Riguardo al primo quesito:

il Ministero ha richiamato l'applicabilità dell'art. 185 D.Lgs. n. 152/06 (che norma le esclusioni dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti) al cui comma 1, lettera c) riporta: "*il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato.*" confermando, dunque, che tale disposizione è attualmente ancora pienamente in vigore ed esplica i suoi effetti.

Dopo di che nella nota in commento si dichiara che: "*Il DM 161/12 non tratta quindi il materiale riutilizzato nello stesso sito in cui è prodotto*". In merito a tale affermazione ci si consenta di dissentire.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Infatti, all'art. 4 del D.M. in parola – ove vengono poste le disposizioni generali per accedere alla specifica disciplina di deroga da parte dei materiali da scavo – si dispone chiaramente che:
1. In applicazione dell'articolo 184-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni, è un sottoprodotto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera qq), del medesimo decreto legislativo, il materiale da scavo che risponde ai seguenti requisiti:
a) ....
b) ***il materiale da scavo è utilizzato****, in conformità al Piano di Utilizzo:*
1) ***nel corso dell'esecuzione della stessa opera, nel quale è stato generato,*** *o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, ripascimenti, interventi a mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;*
*2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cav*a;

È dunque un dato oggettivo che anche il D.M. 161/2012 "tratti" il materiale riutilizzato nello stesso sito in cui è prodotto. La disposizione ci sembra essere chiara "*il materiale da scavo* ***è utilizzato****, in conformità al Piano di Utilizzo:* ***nel corso dell'esecuzione della stessa opera, nel quale è stato generato...***" non è che c'è scritto "potrebbe essere utilizzato". Né troviamo scritto da alcuna parte del decreto in commento o della parte quarta del D.Lgs. n. 152/06 che, qualora il materiale da scavo sia utilizzato nel corso dell'esecuzione della stessa opera nel quale è stato generato, sia prevista la possibilità di scegliere a propria discrezione se applicare la disciplina detta dal D.M. 161/2012 o l'esclusione disposta dall'art. 185, comma 1, lett. c) D.Lgs. n. 152/06 (come qualcuno sta sostenendo).

Pertanto - a parer nostro – ci sembra evidente che non possiamo che trovarci di fronte a due disposizioni pienamente vigenti che per forza di cose debbono poi distinguersi tra loro sul piano del campo di applicazione.

Torniamo, a questo punto, a riproporre la nostra interpretazione (già espressa in precedenti articoli[1]) sul delimitato campo di applicazione del D.M. n. 161/2012 ai soli materiali da scavo derivanti da opere pubbliche.
In merito a tale questione ci chiediamo infatti perché il legislatore, nella definizione di "**opera**"[2] da cui devono derivare i materiali da scavo[3] oggetto della deroga, abbia

---

[1] Si rinvia a *"La nuova disciplina in materia di terre e rocce da scavo delineata dal D.M. 10 agosto 2012 n. 161. davvero adesso le terre e rocce da scavo non sono mai un rifiuto?"* A cura di Maurizio Santoloci e Valentina Vattani, pubblicato su www.dirittoambiente.net
[2]Art. 1, lett. a) del D.M. 161/2012: «opera»: il risultato di un insieme di lavori di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzione, che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica ai sensi dell'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.
[3] articolo 1, comma 1, lettera b) del D.M. 161/2012 : ***«materiali da scavo»****: il suolo o sottosuolo, con eventuali presenze di riporto,* ***derivanti dalla realizzazione di un'opera*** *quali, a titolo esemplificativo: (...)*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

esplicitamente richiamato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; peraltro non solo limitandosi ad un rinvio "ai sensi" del decreto legislativo in questione, ma precisando che il risultato dell'insieme dei lavori dai quali derivano i materiali da scavo deve esplicare di per sé una ***"funzione economica o tecnica ai sensi"*** **del Codice dei contratti pubblici.** Questo è un dato normativo oggettivo che - a nostro avviso – non può essere ignorato… Dalla lettura della norma - così come è scritta – l'insieme dei lavori che di per sé possono esplicare una funzione economica o tecnica ai sensi del D.Lgs. n. 163/2006 non possono che essere riferiti ad opere pubbliche.

*** Ma questo significa allora che le terre e rocce da scavo che derivano da opere private restano sempre rifiuti?**

Certamente NO.
Ad esempio le terre e rocce da scavo che derivano da attività cantieristica edile privata possono beneficiare **dell'esclusione dalla disciplina sui rifiuti disposta dall'art. 185, comma 1, lett. c) D.Lgs. n. 152/06** nel caso di utilizzo *in situ* nel corso dell'attività di costruzione (e, dunque, tale interpretazione va anche a risolvere il problema del conflitto di applicazione della presente disposizione con quella contenuta nel del D.M. 161/2012, perché i campi di applicazione sono chiaramente distinti).

Nel caso, invece, dell'utilizzo in un sito al di fuori di quello di produzione si può applicare quanto disposto dall'**art. 185, comma 4 D.Lgs. n. 152/2006** :*"Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter."*. In pratica, in questi casi **si applicano le disposizioni generali sul sottoprodotto** ex art. 184 bis D.Lgs. n. 152/06.

Peraltro va ricordato che il legislatore, oltre a mantenere in vigore le suddette disposizioni, è anche intervenuto per apportare delle precisazioni. Infatti con il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, (convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 28) all'art. 3, comma 1, si è disposto che: *"Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati,* ***i riferimenti al "suolo" contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo***".

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

- In merito al secondo quesito:

il Ministero ha invece osservato che il D.M. 161/2012 non ha trattato l'argomento delle terre e rocce da scavo derivanti dai "piccoli cantieri" poiché l'art. 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (modificato dall'art. 2, comma 45-bis, D.Lgs. n. 4 del 2008) indica la necessità di un diverso decreto: *"Con successivo decreto, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive e della salute, è dettata la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia."*.

Questa - a nostro avviso - è una giusta osservazione. Dunque, per i piccoli cantieri la cui produzione di terre e rocce da scavo non superi i seimila metri cubi di materiale bisognerà attendere la specifica disciplina dettata dal decreto che deve essere emanato dal Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive e della salute. Nel frattempo è logico che anche per tali situazioni si applichi la disciplina che abbiamo illustrato sopra con le distinzioni di campo di applicazione che abbiamo individuato per le deroghe di cui al D.M. 161/2012, da una parte, e quelle poste dal D.Lgs. n. 152/06, dall'altra.

Riteniamo invece che interventi legislativi posti in essere da parte delle Regioni per andare, in via autonoma, a disciplinare con propri provvedimenti normativi tale fattispecie si prestino ad essere impugnati da parte del Ministero innanzi alla Corte Costituzionale per questione di legittimità costituzionale.

In conclusione…
Per quanto non neghiamo di trovarci – come sempre più spesso ormai accade – di fronte ad una normativa complessa e confusa, che offre lo spazio alle più dispare interpretazioni e getta nello sconforto gli operatori di settore, proprio per questo riteniamo che in una tale situazione si debba cercare di guardare il più possibile al testo normativo, non spingendosi troppo oltre quello che oggettivamente vi è scritto… In attesa di successivi interventi legislativi o giurisprudenziali che possano (si spera) sciogliere qualsiasi dubbio e colmare le lacune creatisi.
Da parte nostra, abbiamo cercato di offrire un contributo interpretativo che potesse essere il più rispettoso possibile di tutto il dato testuale normativo che afferisce a tale materia; dopo di che, se poi gli operatori di settore (compresi quelli che operano nell'edilizia

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

privata) vogliono comunque accedere all'interpretazione che il D.M. 161/2012 si applica a tutti, non saremmo certamente noi ad "alzare barricate ed opporci" all'applicazione *erga omnes* di una normativa che - rispetto alle deroghe previste dal D.Lgs. n. 152/06 che si possono applicare - è molto più severa ed impegnativa. Ma se vogliamo sostenere che il D.M. 161/2012 si applica nei confronti di tutti è scontato dire che esso si deve applicare in tutti i suoi aspetti e con tutte le prescrizioni di documentazione ed ipotesi di decadenza dai benefici della deroga…

Valentina Vattani

Pubblicato il 14 febbraio 2013

In calce il testo della nota della Segreteria Tecnica del Ministro dell'Ambiente in commento

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Il Capo della Segreteria Tecnica del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE

REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. **0036288 - 14/11/2012** - ST

m_amte 0000034087 00

ORDINE DEI GEOLOGI
DELLA REGIONE UMBRIA

20 NOV 2012

Prot. A. N. 2669

Ordine dei Geologi
Regione Umbria
Via Martiri dei lager, 58
06128 Perugia

Oggetto: Richiesta di chiarimenti in merito al DM 161/2012 del 12-08-2012 da parte dell'Ordine dei Geologi della Regione Umbria

In relazione alla nota del Vicepresidente dell'Ordine di cui in oggetto, con la presente si rappresenta quanto segue.

I quesiti posti all'attenzione del Sig. Capo di Gabinetto sono sostanzialmente due: il primo, riguarda l'applicabilità del DM in oggetto ai materiali da utilizzare nel sito di produzione, mentre il secondo, riguarda le così dette "piccole quantità".

In merito al primo quesito la risposta è intrinseca all'indicazione del campo di applicazione del decreto legislativo 152/06 e smi dal quale il "Regolamento" discende. Infatti l'art. 185, così come sostituito dall'art. 13 del d.lgs. n. 205 del 2010, norma "le esclusioni dal campo di applicazione" e al comma 1 lettera c) riporta: *il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato.*

Il DM 161/12 non tratta quindi il materiale riutilizzato nello stesso sito in cui è prodotto.

In merito al secondo aspetto, il DM in oggetto non ha trattato l'argomento in quanto l'art. 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 così come modificato dall'art. 2, comma 45-bis, d.lgs. n. 4 del 2008 indicava la necessità di un diverso decreto in quanto: *"Con successivo decreto, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive e della salute, è dettata la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia."*

Distinti saluti

Dott. Sebastiano Serra