Regole regionali in materia ambientale e principi di chiusura stabiliti nella medesima materia dalla Corte Costituzionale: quale limite e quale equilibrio?

Terre e rocce da scavo: le Regioni possono anticipare in via autonoma il regolamento nazionale per i piccoli cantieri?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani

Nel campo ambientale il limite di equilibrio tra regole regionali e leggi nazionali (spesso di derivazione europea) è in pratica oggetto di antico e continuo dibattito. I settori sono molteplici: dalla disciplina della caccia e protezione degli animali selvatici, alle norme in materia di rifiuti e scarichi, dall'edilizia e vincoli alle bruciature dei rifiuti agricoli ed a tanti altri settori inerenti comunque la disciplina giuridica ambientale.

Il nuovo caso in attuale dibattito è dato dalla recente rinnovata disciplina in materia di terre e rocce da scavo, laddove da una attenta lettura di confronto tra nuova disciplina nazionale ed emergenti regole regionali si evidenziano subito forti distonie. E tali distonie appaiono ancora più evidenti se si esamina la rinnovata disciplina delle terre e rocce da scavo entro l'alveo presupposto delle regole sui rifiuti, abbandonando l'errato presupposto (in realtà piuttosto diffuso) che oggi tale materia sarebbe tutta in deroga generale e seguendo invece il più logico presupposto che terre e rocce da scavo come regola di base sono rifiuti e poi – se ne ricorrono i presupposti – entrano nelle diverse (e non unica) deroga. Tanto è vero che proprio l'ultima deroga rappresentata dal D.M. 161/2012 prevede espressamente (e questo a molti sembra sfuggire) che in caso di violazione anche di una sola delle regole di eccezione dettate dallo stesso D.M. le terre e rocce da scavo tornano inesorabilmente entro la disciplina/base dei rifiuti (sistema sanzionatorio compreso).

Quindi se partiamo da questo corretto presupposto, non vi è dubbio che ogni deroga in questa materia è una deroga alla normativa generale sui rifiuti (entro la quale le terre e rocce da scavo sono sempre presenti e dalla quale non sono affatto – come qualcuno ritiene – ormai sempre e comunque esentate, salvo deroghe specifiche…) e dunque una deroga anche ai sistemi sanzionatori che – giova ricordarlo – in alcuni casi sono anche e soprattutto penali. Dunque derogare alle regole su terre e rocce da scavo creando nuovi principi non previsti a livello nazionale può causare - in definitiva - mutazioni genetiche anche della nozione di rifiuto e dei sistemi sanzionatori connessi, che spesso sono penali. Ed il sistema penale ci sembra ristretto incontestabilmente dentro la riserva di legge statale.

© 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)

Nel settore delle terre e rocce da scavo oggi oltre alle oggettive difficoltà interpretative ed applicative della disciplina dettata dal D.M. 161/2012, un altro problema di rilevante importanza è quello legato alla questione, appunto, delle terre e le rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni.

A tal proposito si ricorda come **l'art. 266, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006** (modificato dall'art. 2, comma 45-bis, D.Lgs. n. 4 del 2008) **indichi la necessità di un apposito decreto ministeriale** che vada a disciplinare la fattispecie specifica in deroga alla disciplina generale di settore**:** *"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.".*

Dunque - per espressa disposizione della legge nazionale - l'apposita disciplina in deroga per i "piccoli cantieri" la cui produzione di materiali, ivi incluse le terre e rocce da scavo, non superi i seimila metri cubi di materiale è demandata alla regolamentazione di un apposito decreto che - ad oggi - ancora deve essere emanato dal Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive e della salute, al fine di disciplinare tale normativa di deroga in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Alcune Regioni, tuttavia - in attesa delle norme nazionali - hanno di recente definito con propri provvedimenti normativi una procedura da utilizzare per le produzioni di terre e rocce da scavo per i "piccoli cantieri" così definiti dall'art. 266, comma 7, D.Lgs. n. 152/06

- Regione Friuli Venezia Giulia – art. 199 della legge 21 dicembre 2012, n. 26 (inserimento dell'art. 18 ter nella legge regionale 35/1986 – disciplina le produzioni di terre e rocce da scavo inferiori a 6.000 mc)

Ove si dispone che: nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni - in deroga a quanto previsto dal D.M. 161/2012 - i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, **sono sottoposti al regime di cui all'articolo 184 bis del D.Lgs. n. 152/2006 (cioè sono "sottoprodotti") se il produttore dimostra:**

© 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)

a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo;
b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superate le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 152/2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione;
c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre di materie prime;
d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere di cui all'allegato 3 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 161/2012.

Il sito di deposito non può superare un anno, salvo motivate proroghe, dalla data di produzione, mentre il trasporto di tali materiali è accompagnato dal documento di trasporto o da copia del contratto di trasporto redatto in forma scritta o dalla scheda di trasporto di cui agli articoli 6 e 7 bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286.

- Regione Veneto – deliberazione regionale n. 179 dell' 11 febbraio 2013 ***Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo per i quantitativi indicati all'articolo 266, comma 7, del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.*** (6.000 mc)

Con tale provvedimento vengono forniti indirizzi per la gestione delle terre e rocce da scavo - nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'art. 266, comma 7, D.Lgs. n. 152/06 - per quei quantitativi di *materiale di risulta* prodotto dagli scavi fino ad un massimo di seimila metri cubi per cantiere, con le modalità operative contenute nell'allegato A al provvedimento stesso.
Le procedure operative vengono disciplinate in modo diversificato in funzione dell'origine che ha prodotto i materiali da scavo. E dunque, in Veneto la gestione dei materiali da scavo dei piccoli cantieri si distingue a seconda che questi provengano da:
- interventi sottoposti a V.I.A. e/o A.I.A.
- interventi sottoposti a permesso a costruire
- interventi sottoposti a denuncia di inizio attività (D.I.A.)
- lavori pubblici non soggetti né a V.I.A. o A.I.A., né a permesso a costruire, né a denuncia di inizio attività (D.I.A.)
- interventi non sottoposti né a V.I.A., né a A.I.A., né a permesso a costruire, né a denuncia di inizio attività (D.I.A.)

© 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 tutti i suddetti casi è previsto che il deposito di terre da scavo, in attesa del loro definitivo utilizzo, possa essere effettuato nel luogo di produzione, in un'area esterna allo stesso appositamente individuata e, ove necessario, autorizzata, ovvero presso la sede della ditta che effettua lo scavo. In ogni caso **devono essere rispettati i tempi massimi della durata del deposito previsti dal D.M. 161/2012,** oltre che le normative tecniche, edilizie ed urbanistiche vigenti [*ma – su un piano strettamente pratico – la disposizione regionale sembra non tenere in considerazione che il D.M. 161/2013, al quale fa diretto rinvio, non prevede una tempistica specifica, ma pone in connessione la durata del deposito alla durata del Piano di Utilizzo, in quanto all'art. 10 si dispone che "Il deposito del materiale escavato non può avere durata superiore alla durata del Piano di Utilizzo". Dunque, in assenza dell'obbligo della presentazione del Piano di Utilizzo nel contesto disciplinato dal provvedimento regionale in oggetto, resta di fatto un vulnus nella disciplina regionale circa l'esatta tempistica che deve rispettare il deposito in attesa di utilizzo delle terre da scavo dei piccoli cantieri*].

Peraltro, il provvedimento regionale - oltre a disciplinare in modo autonomo l'utilizzo di terre e rocce provenienti da aree soggette alle procedure dei siti contaminati – prevede anche **specifiche esclusioni** dalla disciplina dettata dal D.M. 161/2012 [*e si ritiene che sia sottointeso anche dalla disciplina generale sui rifiuti*], che concernono:
- i miglioramenti fondiari;
- i materiali litoidi provenienti da escavazioni effettuate negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e nei fondali lacuali, per l'effettuazione delle quali il quinto comma dell'articolo 2 della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, prevede il rilascio delle autorizzazioni e/o concessioni da parte dell'autorità idraulica. Tali autorizzazioni e/o concessioni, rilasciate dalle autorità idrauliche competenti in conformità alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 41 ed alle successive deliberazioni della Giunta Regionale n. 999/2003, n. 918/2004 e n. 3163/2005, surrogano infatti i provvedimenti autorizzativi previsti dalla citata legge quadro sulle attività estrattive, n. 44 del 1982, consentendo che l'esercizio di questa particolare attività di estrazione di materiali litoidi nei corsi d'acqua sia teso ad assicurare la funzionalità idraulica della rete idrografica regionale.

- Regione Liguria - delibera 89/2013 ***indirizzi operativi per la gestione delle terre e rocce da scavo nei piccoli cantieri*** (disciplina le produzioni di terre e rocce da scavo inferiori o uguali a 1000 mc)

Nelle more dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni nazionali, al fine di fornire una immediata risposta alle esigenze operative connesse alla realizzazione di scavi di ridotte dimensioni, e definire **modalità di gestione uniformi sul territorio ligure**, la Regione Liguria ha definito una propria procedura per quanto attiene alla documentazione necessaria alla gestione di materiali da scavo **in volumetria inferiore o uguale a 1000 mc in banco.**

© 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)

Si prevede, nello specifico, che: per quanto attiene alle opere non soggette a VIA o AIA, che prevedano la produzione di materiali da scavo in volumetria inferiore o uguale a 1000 mc in banco, ed il totale utilizzo degli stessi nel corso dell'esecuzione di opere per reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, ripascimenti, interventi a mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali oppure in processi produttivi in sostituzione dei materiali di cava, il Piano di Utilizzo di cui al comma 1 lettera h del D.M. 161/2012 può essere sostituito da una dichiarazione ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000 sottoscritta dal Progettista e dal Proponente che attesti:
(i) che l'opera non è sottoposta a VIA o AIA e che il volume dei materiali di scavo prodotti nella realizzazione dell'opera non eccede i 1000 mc in banco;
(ii)) che le terre e rocce di scavo sono idonee all'utilizzo proposto;
(iii) che il materiale di scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun altro trattamento diverso dalla normale pratica industriale secondo i criteri di cui all'allegato 3 del D.M 161/2012;
(iv) che il sito di produzione non è interessato da interventi di bonifica rientranti nel campo di applicazione del titolo V, Parte quarta, del D.Lgs. 152/06 e successive modificazioni;
(v) che in base alle indagini svolte, il materiale da scavo presenta concentrazioni di elementi e composti di cui alla tabella 4.1 dell'allegato 4 del D.M. 161/06 che non superano le CSC di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte quarta del D.Lgs. 152/06 e successive modificazioni, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e del sito di destinazione;
(vi) che si farà ricorso a metodologie di scavo in grado di non determinare un rischio di contaminazione per l'ambiente

- Regione Umbria – delibera Giunta regionale del 20 maggio 2013 n. 461 ***Criteri Regionali per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni.*** (produzioni di terre e rocce da scavo inferiori a 6.000 mc)

Il documento approvato dalla Giunta Regionale disciplina la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti dalle attività connesse alla realizzazione di lavori e opere, pubbliche o private, che comportano la movimentazione di quantitativi di terreno inferiori a 6.000 mc.
In particolare, il presente atto definisce le procedure tecnico/amministrative da effettuare per gestire le terre e rocce da scavo nei piccoli cantieri riportando anche la modulistica da compilare e inviare alle autorità competenti per in ognuna delle seguenti tre tipologie di intervento:
- lavori di pronto intervento;
- lavori di sistemazione di aree di pertinenza (*microcantieri*);
- cantieri di piccola dimensione (movimentazione di materiali inferiore a 6000 mc).

***

© 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)

Da questo breve *escursus* si comprende come ci si trovi oggi in presenza di comportamenti assolutamente difformi da territorio a territorio, che pongono anche rilevanti deroghe alla disciplina nazionale in materia di rifiuti, e che vanno a creare evidenti situazione di disparità tra soggetti che si trovano ad operare in aree territoriali diverse. Con possibili riflessi – per quanto attiene alle possibili connesse illegalità – anche nel sistema penale…

A questo punto è opportuno ricordare come la Corte costituzionale, in più occasioni ed in modo costante, abbia sottolineato come in base alla Costituzione: «*spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore.*
Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni…" … "In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e , quindi, altri interessi."… "Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza»…" [cit. Corte costituzionale sentenza 18 aprile 2008 n. 104].

Nel caso specifico della materia dei rifiuti: «*la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato*», quella in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", cui, come precisato, pacificamente è riconducibile il settore dei rifiuti, «*viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*» [cit. Corte costituzionale sentenza 14 marzo 2008 n. 62].

La disciplina statale, dunque, proponendosi come *standard* di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell'intero territorio nazionale e non sembra affatto ammette deroghe come quelle previste - a nostro avviso - dalle disposizioni regionali in commento. Senza poi considerare gli effetti - diretti o indiretti - sui sistemi sanzionatori che possono essere anche penali.

© 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)

Per dovere di cronaca dobbiamo rilevare come già i provvedimenti del Friuli Venezia Giulia e del Veneto siano stati impugnati dal Governo davanti alla Corte costituzionale.

pertanto il dibattito è aperto. Ma si tratta di un segmento di un dibattito molto più ampio che ormai va avanti da anni e che riguarda il limite del potere di deroga delle Regioni in materia ambientale nelle più diverse e eterogenee discipline. Un tema importante che coinvolge tutti e che merita attenzione e riflessione ponderata.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

Pubblicato il 3 giugno 2012

© 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)