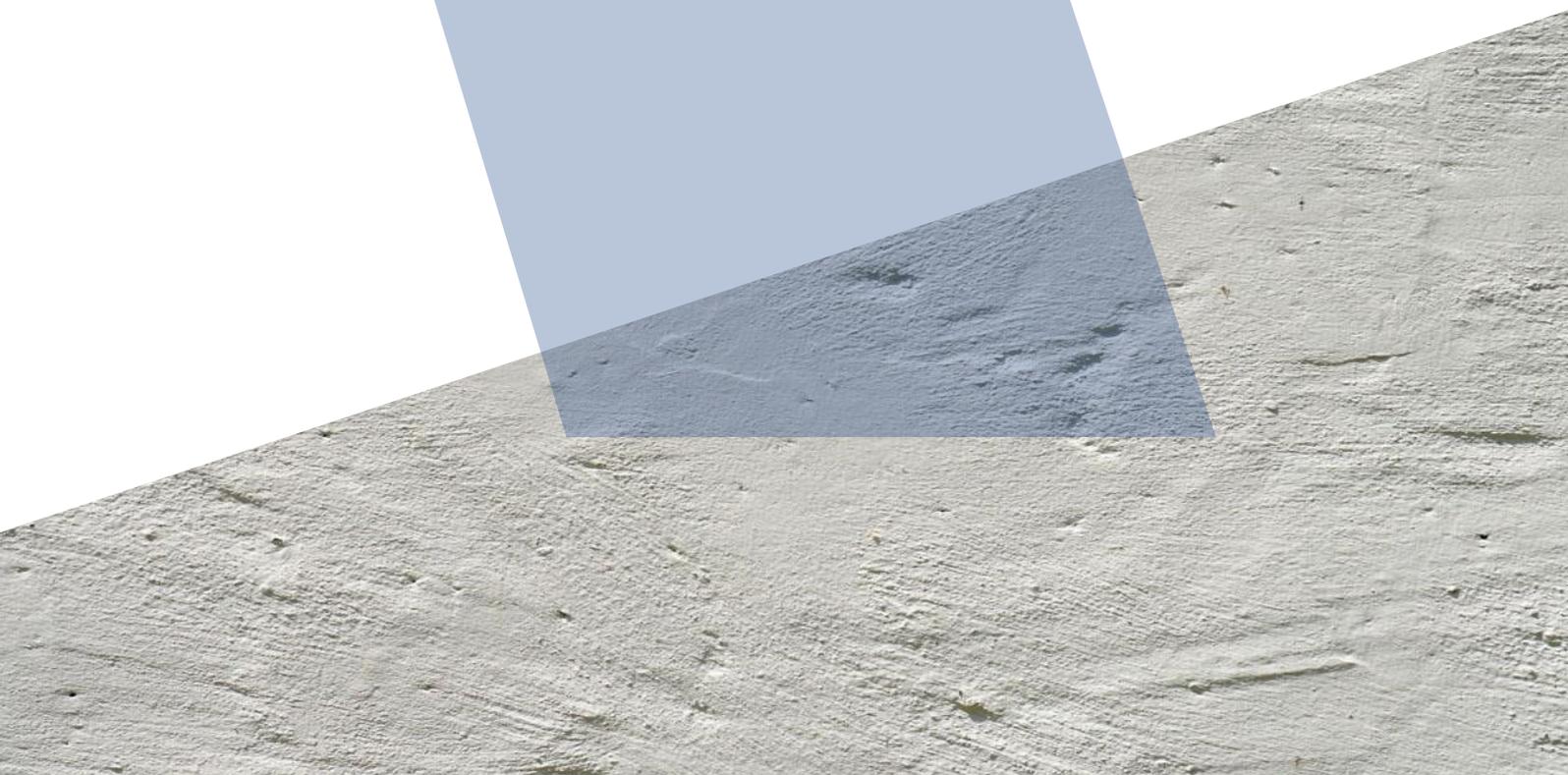


**Linee guida  
Sistema Ispra  
Rapporti**

**Posizione ANCE**

**7 aprile 2023**



<b>Premessa</b>	<b>3</b>
<b>1. Considerazioni generali</b>	<b>4</b>
<b>2. Ricostruzione del quadro normativo sui materiali di riporto</b>	<b>5</b>
<b>3. Osservazioni</b>	<b>9</b>
<b>4. Gli impatti</b>	<b>14</b>
<b>5. Conclusioni</b>	<b>14</b>

## PREMESSA

La disciplina dei materiali di riporto è una tematica molto complessa, sulla quale il legislatore è intervenuto più volte nel tentativo da un lato di assicurare il recupero e la riqualificazione di aree e tessuti soprattutto urbani, per destinarli a nuovi usi, e dall'altro di tutelare l'ambiente.

Le politiche di gestione del territorio di questi ultimi anni sono, infatti, sempre più tese a favorire interventi di rigenerazione dell'esistente, a dispetto di quelli che comportano consumo di nuovo suolo, in linea con quanto previsto a livello europeo.

Siamo quindi in una fase storica in cui i terreni caratterizzati dalla presenza di materiali di riporto rappresentano (e rappresenteranno) i principali ambiti di intervento e per i quali è fondamentale definire regole che ne consentano una gestione "sostenibile", senza cedere alla tentazione di favorire il loro smaltimento e la loro sostituzione con terreno vergine di cava.

Proprio il difficile bilanciamento dei vari interessi in gioco ha richiesto, negli ultimi anni, numerosi interventi normativi che nel tempo hanno cercato di definire un quadro giuridico entro il quale soggetti pubblici e privati possono operare.

In questo contesto, così complesso, si inserisce il documento predisposto dal Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente, recante i criteri di valutazione dello stato qualitativo delle matrici materiali di riporto all'interno dei siti oggetto di procedimento di bonifica.

Lo scopo, come chiarito nelle premesse del documento in commento, è quello favorire una omogeneizzazione e standardizzazione sul piano tecnico dei criteri di valutazione e delle procedure operative sui materiali di riporto, nei procedimenti di bonifica di siti contaminati attraverso apposite Linee guida nazionali.

Si tratta di una finalità che l'Ance condivide in linea generale, così come apprezza la scelta di sottoporre questo documento, dai risvolti tanto delicati, a consultazione pubblica, poiché dimostra la volontà di condividere determinate procedure con gli stakeholders, ma soprattutto di assicurare il necessario confronto.

Nel merito dei contenuti, però, ci preme evidenziare come **il documento oggi in esame presenti ad avviso dell'Ance numerosi profili di criticità che rischiano di rappresentare un pericoloso passo indietro nella disciplina dei riporti, con gravi ripercussioni sotto il profilo ambientale**, finendo per produrre un effetto fortemente disincentivante sulle iniziative di recupero ambientale dei siti contaminati.

Se infatti si condivide l'intento di assicurare una maggiore certezza nella gestione di questi materiali, questo però non può che avvenire nel rispetto di quanto sancito dalla normativa

vigente.

Come si avrà modo di chiarire più avanti, la bozza di Linee Guida sembra porsi, invece, in contraddizione, con le disposizioni dell'art. 3 del D.L. 2/2012 che hanno equiparato giuridicamente, e quindi ad ogni effetto e in ogni circostanza d'ambito territoriale, le matrici ambientali suoli alle matrici ambientali riporti.

Tra l'altro, dette Linee Guida introducono fattispecie che non sono previste dalla legge e pretendono di delineare modalità operative di individuazione e gestione destinate alla sola matrice materiali di riporto, diverse da quelle previste dal vigente Codice dell'Ambiente per la matrice suolo.

**Per tutte queste motivazioni si è considerato più opportuno non procedere ad una puntuale modifica del documento in consultazione, ma di rappresentare mediante un testo più discorsivo, le numerose criticità rilevate, che ci inducono ad auspicare la non adozione delle presenti Linee Guida. L'Ance ritiene infatti che le stesse debbano essere oggetto di un profondo ripensamento attraverso un confronto con i diversi stakeholder.**

## **1. CONSIDERAZIONI GENERALI**

In via preliminare, non si condivide la scelta operata nelle Linee Guida di delineare modalità operative di individuazione e gestione destinate alla sola matrice materiali di riporto ("MdR"), diverse da quelle previste dal Codice dell'Ambiente per la matrice suolo (ed ulteriori rispetto al test di cessione di cui al DM 5 febbraio 1998), in quanto:

- da un lato, finisce col differenziare, sotto il profilo "procedurale", i terreni dai MdR, e si pone, pertanto, in contrasto con l'intero panorama normativo che, invece, come meglio si dirà più avanti, da sempre sancisce l'equiparazione tra tali matrici;
- dall'altro lato, essendo le predette modalità di individuazione e gestione dei MdR del tutto nuove, le stesse introducono fattispecie non previste dalla legge, in tal modo invadendo palesemente le prerogative del Legislatore.

I criteri proposti, dunque, sembrano costituire, anziché uno standard tecnico di riferimento per gli operatori del settore, una vera e propria "nuova" disciplina" dei MdR, concorrente e contraddittoria rispetto al testo e alla ratio del quadro normativo vigente così come formatosi a seguito di un percorso, durato oltre 10 anni, avviato in quanto, seppur la normativa in materia di bonifiche avesse da sempre qualificato i MdR quale matrice ambientale equiparata, a tutti gli effetti, alla matrice suolo (fatta ovviamente eccezione per i test di cessione riservati, per legge, ai soli MdR), il regime giuridico dei MdR era stato oggetto di interpretazioni del tutto errate ed illegittime da parte di alcune Pubbliche Amministrazioni, e conclusosi, proprio per far fronte alle problematiche emerse a valle di tali interpretazioni, con l'entrata in vigore dell'art. 3 D.L. 2/2012.

Ebbene, l'art. 3 DL 2/2012, che, fin dalla sua prima formulazione consacra l'equiparazione delle due predette matrici ambientali, suolo e MdR, delineando le procedure – comunque sempre riconducibili nel Titolo V, Parte Quarta del D.lgs. 152/2006 (ossia nella disciplina della bonifica dei siti contaminati) – per la gestione dei materiali di riporto risultati non conformi ai test di cessione e/o non conformi ai limiti tabellari di cui alla Tabella 1 del predetto Titolo V, è stato – come noto – da ultimo modificato dal **D.L. n. 77/2021** (cd. Decreto Semplificazioni bis).

Tale norma, nella sua formulazione attuale, chiara e non suscettibile di interpretazioni contrastanti, **conferma, una volta per tutte e ancor più chiaramente, l'equiparazione di cui sopra** e la conseguente sottoposizione delle matrici MdR, non conformi ai test di cessione e/o potenzialmente contaminate, ai medesimi strumenti ed interventi previsti per la matrice suolo dal Titolo V del D.lgs. 152/2006, dunque, innanzitutto, all'analisi di rischio di cui all'art. 242 D.lgs. 152/2006, laddove afferma che "Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli, utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute e per l'ambiente" (art. 3, comma 3, DL 2/2012).

Con la conseguenza che **ogni previsione** – a maggior ragione ove contenuta in un atto privo di rango legislativo, quale le Linee Guida in oggetto – **che si discosti dalle suddette disposizioni normative in materia di gestione dei MdR, non può che costituire un salto indietro di molti anni**, che comporta impatti molto gravi sulla concreta fattibilità e sulla sostenibilità finanziaria degli interventi di bonifica, e che rischia di mettere in forte difficoltà gli operatori del settore, finendo per produrre un effetto fortemente disincentivante sulle iniziative di recupero ambientale dei siti contaminati.

## **2. RICOSTRUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO SUI MATERIALI DI RIPORTO**

Prima di procedere all'illustrazione dei motivi per cui non si condivide il contenuto delle Linee Guida in oggetto, appare utile ripercorrere, brevemente, l'evoluzione della disciplina sui MdR **per evidenziare come la normativa vigente in materia ambientale, da sempre, consideri detti materiali quale matrice ambientale equiparata al suolo**, al punto che nessuna distinzione deve essere fatta – tanto meno oggi, a seguito delle modifiche apportate all'art. 3 D.L. 2/2012 dal D.L. n. 77/2021 – in merito alle procedure e alla gestione di detti materiali (fatta, ovviamente, eccezione per i test di cessione), dovendo la matrice MdR, in caso di non conformità ai test di cessione e/o di potenziale contaminazione, essere sottoposta alle medesime procedure previste per la matrice ambientale suolo, ovvero alle procedure e agli interventi di cui al Titolo V, Parte Quarta D.lgs. 152/2006, tra cui, in primis, l'analisi di rischio ai sensi dell'art. 242 D.lgs. 152/2006. Seppur il dato normativo di principale interesse sia, come è ovvio, la norma di interpretazione autentica dell'art. 185, comma 1, lett. b) e c) e comma 4 del D.lgs. 152/2006, contenuta nell'art. 3 del Decreto Legge 25 gennaio 2012, n. 2, deve

innanzitutto rilevarsi che già la prima normativa sulla bonifica dei siti contaminati di cui al D.Lgs. 22/1997 (c.d. Decreto Ronchi), qualificava i materiali di riporto come autonoma matrice ambientale equiparata, a tutti gli effetti, alla matrice suolo, escludendoli dunque dalla disciplina dei rifiuti e assoggettandoli, sempre che contaminati, alla ordinaria procedura di “bonifica” dei suoli (D.M. 471/99, regolamento attuativo dell’art. 17 del Decreto Ronchi).

**Con l’entrata in vigore del D.lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell’Ambiente), nulla è mutato rispetto al Decreto Ronchi, ed i Mdr hanno continuato ad essere individuati come matrice ambientale nell’Allegato 2 al Titolo V della Parte Quarta, recante criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati, ove si fa espresso riferimento alle “matrici suolo, sottosuolo e materiali di riporto”.**

**Sotto tale profilo, il Codice dell’Ambiente ha, infatti, recepito la Direttiva 2008/98/CE, riprendendo, al ben noto art. 185, comma 1, lett. b) e c), le medesime ipotesi di esclusione dei Mdr dalla normativa sui rifiuti introdotte dalla direttiva comunitaria, riguardanti il Mdr che rimane in situ.**

Fermo quanto sopra, con l’entrata in vigore dell’art. 3 del D.L. n. 2/2012 è stato finalmente consacrato – risolvendo una serie di problematiche, emerse soprattutto a partire dall’anno 2010 nell’ambito territoriale lombardo in merito al regime giuridico dei Mdr – il riconoscimento espresso dei Mdr di cui ai commi 1, lett. b) e c) e 4 del citato art. 185 D.lgs. 152/2006 quali matrici ambientali assimilabili al suolo, in quanto incluse nell’Allegato 2 al Titolo V, Parte IV dello stesso decreto.

Come noto, infatti, il comma 1 del citato art. 3, nella versione modificata dall’art. 41, comma 3, lett. a), D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. “Decreto del Fare”), stabilisce 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, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”.

Inoltre, già l’art. 41 del D.L. 69/2013, nel modificare il comma 2 dell’art. 3 del D.L. 2/2012 introducendo l’obbligo di applicare il test di cessione di cui al DM 5 febbraio 1998 ai Mdr che restano in sito (e cioè quelli di cui all’art. 185 comma 1 lett. b) e c) del D.lgs. 152/2006) semplicemente “ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee”, precisava che: “ove conformi ai limiti del test di cessione”, detti materiali di riporto “devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati” (art. 3, comma 2 del D.L. 2/2012).

In altri termini, l'art. 3 del D.L. 2/2012, fin dalla sua formulazione modificata dall'art. 41 D.L. 69/2013, disponeva che i materiali di riporto risultati conformi ai test di cessione, ma potenzialmente contaminati per superamento dei limiti tabellari di cui alla Tab. 1 Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006, al pari del suolo dovevano essere sottoposti ad analisi di rischio, ai fini del calcolo delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Non solo, la medesima norma disponeva che anche i MdR, del tutto assimilati al suolo, costituivano matrice ambientale anche laddove non conformi ai test di cessione, in quanto, anche in tal caso, venivano espressamente qualificati, all'art. 3, comma 3, DL 2/2012, quali "fonti di contaminazione" (che, al pari delle altre matrici ambientali contaminate, rappresentano un rischio di lisciviazione di contaminanti in falda), e non quali "fonti di contaminazione primaria", come sarebbero, invece, stati qualificati laddove il Legislatore avesse considerato i riporti non conformi al test di cessione come rifiuti.

Tali MdR risultati non conformi ai test di cessione, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, DL 2/2012, come modificato dal Decreto del Fare, dovevano essere sottoposti ad una delle tre tipologie di intervento, tra loro alternative, previste dalla medesima norma ; tipologie di intervento che, in particolare la rimozione e la "messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentono di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute", erano pur sempre riconducibili nell'alveo della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati.

In tal senso, infatti, si era espresso proprio il Ministero (all'epoca Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, "MATTM", oggi "MASE"), il quale, con circolare prot. 15786 del 10 novembre 2017, aveva fornito importanti chiarimenti interpretativi sul regime giuridico da applicare alla gestione dei materiali di riporto, in particolare affermando che gli interventi previsti al comma 3 dell'art. 3, e applicabili in via alternativa ai materiali di riporto non conformi ai test di cessione, sono appunto sempre interventi ricompresi nel Titolo V della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006.

Si legge, infatti, nella citata circolare che "La rimozione della fonte di contaminazione di cui al punto 1) [ndr. la rimozione di cui all'art. 3, comma 3] avviene attraverso la bonifica. Ai sensi dell'articolo 240, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 152 del 2006, per "bonifica" deve intendersi "l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)". Considerato, poi, che il comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 2 del 2012 mantiene ferma la normativa delle bonifiche, è applicabile, nel caso di specie, anche la messa in sicurezza operativa ricorrendone le condizioni di legge [...] Pertanto le attività di cui al punto 2) vanno intraprese in tutte quelle ipotesi in cui la normativa sulle bonifiche prevede l'applicabilità della messa in sicurezza permanente".

In conclusione, dunque, l'art. 3 D.L. 2/2012, sin dalla sua versione modificata dal Decreto

del Fare, equiparava i Mdr – sia quelli conformi che quelli non conformi ai test di cessione – alla matrice suolo, prevedendo, in caso di superamento dei limiti di cui alla Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, parte Quarta del D.lgs. 152/2006, così come in caso di non conformità ai test di cessione, il ricorso all’analisi di rischio e agli interventi di cui al medesimo Titolo V, cui parimenti devono essere sottoposti i terreni ove risultati potenzialmente contaminati.

Se in tal senso già disponeva chiaramente l’art. 3 D.L. 2/2012, nella sua previgente formulazione, il Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 (Decreto Semplificazioni bis) all’art. 37, comma 1-bis, ha nuovamente modificato il suddetto art. 3, rendendo ancora più chiaro ed esplicito il concetto secondo cui le matrici ambientali Mdr, siano esse conformi o non conformi ai test di cessione, devono comunque rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati.

**In tale ottica, infatti, non possono che essere lette le modifiche introdotte all’art. 3 dal Decreto Semplificazioni bis**, in particolare l’eliminazione, al comma 2, dell’inciso “ove conformi ai limiti del test di cessione”, nonché la totale sostituzione del previgente comma 3 con il nuovo testo secondo cui: “Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono gestite nell’ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli, utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l’area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute e per l’ambiente.”

**Ne deriva che i Mdr, in quanto matrici ambientali equiparate al suolo, devono sempre** (ossia in tutte le casistiche possibili: (i) riporti non conformi ai test di cessione ma conformi alle CSC; (ii) riporti conformi ai test di cessione ma con superamenti delle CSC; (iii) riporti non conformi né ai test di cessione né alle CSC), **essere gestiti mediante applicazione dell’analisi di rischio di cui al D.lgs. 152/2006 al fine di valutare, all’esito di tale procedura, se essi possano rimanere in sito senza necessità di ulteriori interventi** (qualora l’analisi di rischio confermi l’assenza di rischi e/o superamenti delle concentrazioni soglia di rischio-CSR), **ovvero debbano essere sottoposti a bonifica o messa in sicurezza** (in caso di riscontrati rischi e/o superamento delle CSR), **senza che possa essere fatta distinzione alcuna rispetto alla gestione dei terreni risultati potenzialmente contaminati.**

**Pertanto, la previsione di ulteriori e differenti interventi per la gestione dei materiali di riporto risultati non conformi e/o potenzialmente contaminati, tanto più se dettata da fonti diverse da quella legislativa, non può ritenersi in concreto applicabile in quanto contrastante con il quadro normativo sopra delineato.**

### 3. OSSERVAZIONI

Alla luce della ricostruzione del quadro normativo sopra effettuata, appare evidente che il documento di consultazione preso in esame si fonda, essenzialmente, su un presupposto giuridico errato, ovvero che, seppur equiparata per legge alla matrice suolo, la matrice MdR debba essere sottoposta ad una differente e specifica disciplina.

Ciò varrebbe ai fini sia dell'individuazione sia della gestione (ovvero alla disciplina che le Linee Guida in oggetto – peraltro documento non di rango legislativo, dunque carente di potere in tal senso – pretenderebbero di introdurre), eludendo in tal modo le norme di legge. Norme che in virtù dell'indubbia equiparazione alla matrice suolo, da sempre impongono la sottoposizione dei MdR, risultati non conformi ai test di cessione e/o potenzialmente contaminati per superamento dei valori delle CSC di cui alla Tabella 1 al Titolo V, Parte Quarta D.lgs. 152/2006, agli interventi di cui al medesimo Titolo V in materia di bonifica dei siti contaminati, tra cui, in primo luogo e soprattutto, all'analisi di rischio di cui all'art. 242 D.lgs. 152/2006.

Come visto nel precedente capitolo, **il Legislatore**, all'esito di un percorso di sviluppo e progressivo chiarimento normativo durato anni, **è giunto a stabilire, in modo molto chiaro, che non esiste alcuna ragionevole motivazione tecnica e di tutela ambientale per cui i MdR non debbano essere assimilati ai suoli** e, dunque, ricorrendone le condizioni, non debbano essere gestiti con gli strumenti ordinari di bonifica.

A tal proposito si rileva che, in modo assolutamente condivisibile, il Legislatore ha ritenuto più utile ed opportuno, e perfino logico, razionalizzare e semplificare il sistema di tutela nel senso di privilegiare l'accertamento di un effettivo rischio per l'ambiente determinato dalla presenza in sito di MdR, piuttosto che introdurre criteri di indagine sulla natura, l'origine e le caratteristiche di siffatta matrice, operazione di per sé molto complessa e, talvolta, addirittura impossibile e sterile.

È dunque questa la ratio della vigente normativa che, oggi – si ripete – prevede che i MdR, che siano risultati non conformi ai test di cessione di cui al D.M. 5 febbraio 1998 (ovvero conformi ai test di cessione ma potenzialmente contaminati, o, ancora, non conformi ai test di cessione e potenzialmente contaminati), debbano essere sottoposti, al pari dei suoli, anche ad una analisi di rischio sito-specifica ai sensi del Titolo V, Parte Quarta, D.lgs. 152/2006.

**Analisi di rischio che, appunto, costituisce lo strumento tipico e primario che per legge deve sempre essere applicato** (fatta, ovviamente, eccezione per la procedura semplificata di bonifica ex art. 242-bis D.lgs. 152/2006) non solo al fine di verificare se, in concreto, esista o meno un rischio per la risorsa idrica e, qualora questa non restituisca alcun rischio, i materiali in questione potranno essere mantenuti in sito, senza essere necessariamente asportati, ma, più in generale, **quale strumento complessivo di**

**valutazione dei rischi derivanti da qualsiasi non conformità ai limiti di legge, si tratti di superamenti di CSC o di eccedenze dei test di cessione.**

Al contrario, la nuova disciplina proposta nella bozza di Linee guida propone soluzioni che si pongono in diretto contrasto con le norme vigenti e che sembrano privilegiare la fase di indagine finalizzata alla identificazione (per certi versi del tutto teorica) dei materiali di riporto a scapito della fase più importante ai fini della tutela ambientale, quella della corretta gestione dei materiali di riporto nell'ipotesi in cui non siano conformi ai test di cessione e/o risultino potenzialmente contaminati per superamento dei valori delle CSC di cui alla Tabella 1, Titolo V, Parte Quarta D.lgs. 152/2006.

In definitiva, **le nuove Linee Guida esaminate finiscono per capovolgere i termini del problema e determinano un alto rischio che si possano verificare situazioni paradossali** (ed anzi rivivano situazioni già verificatesi in passato quando, nel 2010, alcune Pubbliche Amministrazioni, soprattutto in territorio lombardo, avevano illegittimamente interpretato le norme ambientali finendo col qualificare i MdR quali rifiuti; situazioni per ovviare alle quali era entrato in vigore proprio l'art. 3 DL 2/2012, la cui ratio viene ora di nuovo stravolta dalle Linee Guida in oggetto) **nelle quali, in concreto, vadano ad essere incrementati – anziché ridotti – gli impatti per l'ambiente**, dal momento che la disciplina proposta per la consultazione sembra tendere nuovamente, in modo evidente e contrario alle norme vigenti, a qualificare come rifiuto la maggior parte possibile dei MdR, così facendo sottraendoli indebitamente alla loro disciplina ai sensi di legge, cioè quella della bonifica dei terreni contaminati.

#### ***Criteria di identificazione***

Un esempio evidente è la proposta **“linea di evidenza” della “storicità”**, che richiede di indagare l'origine e la provenienza dei MdR, dovendo individuare il periodo storico di posa degli stessi, distinguendo tra depositi **“di comprovata origine storica”**, creati prima del 1982 e quelli successivi.

L'applicazione di siffatto criterio – che non assume alcuna rilevanza sotto il profilo della valutazione del rischio derivante dalla permanenza in sito del MdR – di fatto, creerebbe il presupposto per l'applicazione diretta ai MdR della disciplina sui rifiuti e, quindi, il conseguente obbligo di procedere alla rimozione di detti materiali anche nei casi in cui, invece, sarebbe necessario e sufficiente, per prima cosa, analizzare i materiali con la metodologia attualmente prevista dalla legge (test di cessione e verifica delle CSC) ed applicare modalità di gestione più sostenibili, oltre che previste normativamente, quali l'Analisi di Rischio e/o la Messa in Sicurezza.

Ma, più in generale, va osservato che i **“Criteri a supporto della identificazione come materiale di riporto”**, proposti al paragrafo 3.1.1 delle Linee Guida, fanno riferimento a dati e circostanze a cui la normativa vigente non riconosce alcun valore indicativo.

Infatti, i materiali di riporto sono definiti dalla legge esclusivamente in base alla loro composizione e funzione stratigrafica, in particolare come “una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri” a norma dell’art. 3, comma 1 del D.L. n. 2/2012.

Allo stesso modo, ai fini della qualificazione di determinati materiali come riporti, **non può essere di alcuna rilevanza la provenienza degli stessi “da operazioni di recupero autorizzate ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998 o da impianti di recupero autorizzati ai sensi dell’art. 208 del D.Lgs. 152/06, nonché ai sensi di altre norme”**.

Anzi, non può passare inosservato il fatto che **tale affermazione**, oltre a porsi in contrasto con la definizione di MdR di cui sopra, **appare anche illogica ed errata, posto che** – come certamente ben noto alle varie ARPA regionali, alle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, oltre che a tutti gli operatori del settore – **tutte le più grandi città italiane sono sorte su materiali di riporto** (ovvero su macerie residuanti da bombardamenti o da sovrapposizioni, demolizioni e ricostruzioni intervenute nel tempo) **che certamente non erano esitati da operazioni di recupero autorizzate**; sicché tornare ad escludere che i riporti presenti su tutte le aree antropizzate ed urbanizzate del territorio italiano possano essere gestiti in conformità alle previsioni di cui all’art. 3 DL 2/2012 nella sua attuale formulazione significherebbe, ancora una volta, ritornare alla situazione in cui si verteva – soprattutto in Lombardia, come sopra già accennato – ormai più di dieci anni fa, ossia riaprire le problematiche per la risoluzione delle quali era, appunto, entrato in vigore proprio l’art. 3 D.L. 2/2012, dando vita ad un circolo vizioso dal quale, a quel punto, difficilmente si riuscirebbe ad uscire.

A ciò si deve aggiungere che, in linea di massima, tutti i criteri in parola paiono caratterizzati dal mancato utilizzo di una base scientifica oggettivamente valutabile, strumentale alla verifica del reale rischio ambientale dato dalla presenza dei MdR, a cui sembra siano stati preferiti criteri di difficile – se non impossibile – applicazione pratica (quale, ad esempio, l’accertamento delle “modalità di abbancamento” e del “grado di miscelazione”, ovvero della “finalità di utilizzo”) ovvero soggettivi (quale il ricorso al “giudizio esperto” per la valutazione circa l’assimilabilità ai suoli) e che risultano essere palesemente incompatibili sia con il dato normativo, sia con i principi di sostenibilità, circolarità e minima compromissione dell’ambiente che dovrebbero caratterizzare i procedimenti di bonifica secondo i principi comunitari e nazionali in materia.

Fermo restando quanto sopra, in relazione alle “linee di evidenza” si osserva che, a tutto voler concedere, si potrebbe al più immaginare per le stesse la diversa funzione di strumenti opzionali a supporto ed eventuale correzione della valutazione condotta con l’analisi di rischio modellistica, in tutti quei casi in cui i risultati dell’applicazione modellistica risultino essere eccessivamente rigidi e teorici.

In questo senso, peraltro, si era già espresso anche il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella Nota 18 novembre 2014, prot. 29706, recante le “Linee-guida sull’analisi di rischio ai sensi del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii”, nel puntuale riferimento all’utilizzo dei dati di campo per la verifica dei risultati ottenuti con l’applicazione modellistica.

Va ancora sottolineato che anche le “opzioni di gestione” dei materiali di riporto proposte al Capitolo 4 delle Linee Guida (in particolare, quelle di cui alle lett. b), c) e d)), costituiscono modalità non solo non previste dalle norme vigenti ma, anzi, incompatibili con esse, atteso che sembrano ignorare lo strumento dell’analisi di rischio sito-specifica, attribuendo invece valore decisivo alle valutazioni circa le “linee di evidenza”.

Queste, in particolare, costituiscono un istituto del tutto sconosciuto alla legislazione ambientale, soprattutto non contemplato dalle norme che disciplinano i procedimenti amministrativi di bonifica (artt. 242, 242-bis e 249 del D.Lgs. n. 152/2006) e che, di conseguenza, metterebbero in grave difficoltà non solo i professionisti consulenti ambientali, ma anche gli stessi Uffici delle Amministrazioni procedenti.

Le “opzioni di gestione”, inoltre, sono anche non necessarie: l’attuale disciplina derivante dal combinato disposto dell’art. 3, comma 3 del D.L. n. 2/2012 e del Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 152/2006, infatti, contiene già una compiuta procedura di gestione dei materiali di riporto che siano risultati non conformi ai test di cessione ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998, procedura che, peraltro, può beneficiare dell’esperienza oramai quasi ventennale di applicazione alla matrice suolo/sottosuolo.

Tale disciplina, come già accennato, costituisce il portato di anni di confronti giuridici e tecnici molto serrati tra tutti gli attori del settore (Ministero, Regioni, ARPA/SNPA, Province, Comuni e operatori economici) che hanno progressivamente affinato l’applicazione delle norme e delle metodologie tecniche di indagine e di intervento, sicché la nuova disciplina proposta con le Linee Guida in oggetto costituisce, in modo sorprendente, un evidente passo indietro rispetto ai risultati raggiunti, da ultimo, con la novella normativa recata dal Decreto Semplificazioni-bis nel luglio 2021.

A questo proposito, si deve ribadire la necessità che – come del resto espressamente ed inequivocabilmente statuito dal Legislatore – l’applicazione dello strumento dell’analisi di rischio sito-specifica acquisisca sempre maggiore centralità nell’ambito della gestione dei MdR; in questo senso, l’adozione di linee guida in materia si potrebbe rivelare utile solo qualora le stesse fornissero indicazioni tecniche sulla corretta applicazione dei modelli di analisi di rischio per il calcolo delle CSR, per esempio inserendo tra i dati di input del software di calcolo proprio i risultati del test di cessione sui MdR e applicando dei corretti modelli di attenuazione e dispersione per la valutazione degli effettivi impatti sulla falda.

### ***Ulteriori considerazioni***

Altro elemento sul quale preme richiamare l'attenzione è l'ambito di applicazione delle Linee Guida che, sebbene siano titolate in riferimento ai siti di bonifica, sembrano spostare la valutazione della qualità dei materiali di riporto in fase di caratterizzazione, ossia quando, ai sensi del D.lgs.152/06, il sito non è ancora classificato come contaminato. Tale approccio porta ad estendere il problema della gestione di questi materiali anche a siti non in procedura di bonifica.

A questo proposito è bene ricordare che molti enti locali hanno colmato il vuoto normativo presente nel D.lgs.152/06 in merito all'avvio delle verifiche di qualità di suolo e sottosuolo con l'istituzione di modalità di indagine preliminare (in Comune di Milano ad es. definite IAP) nel corso delle quali vengono inevitabilmente verificati anche i materiali di riporto e la cui esecuzione è attività necessaria per la presentazione dei titoli abilitativi. Lo stesso discorso si potrebbe fare, per i casi in cui un sito debba essere indagato ai fini della predisposizione di un Piano di Utilizzo prodromico al riutilizzo delle terre e rocce da scavo: infatti in presenza di materiale di riporto non sarebbe possibile discostarsi dalle modalità di verifica previste dalle Linee Guida perché, peraltro, le stesse non prevedono una modalità alternativa di verifica dei materiali di riporto presenti in siti non oggetto di bonifica.

La procedura esclude la possibilità di valutare favorevolmente il materiale di riporto con test di cessione non conforme tramite l'evidenza scientifica di assenza di contaminazione in falda: in questo modo il giudizio si sposta su un approccio di tipo predittivo, relativo ad un potenziale pericolo di lisciviazione non prevedibile oggi, che non si fonda però su alcun dato storico o scientificamente supportato.

A questo si aggiunga che il legislatore ha previsto che il test sia effettuato sui materiali granulari (con frantumazione quindi del materiale): si evidenzia però che le norme UNI a cui si fa riferimento, non indicano la riduzione volumetrica del campione a questa sola frazione, ma prevedono diverse modalità di trattamento a seconda delle caratteristiche granulometriche del materiale da sottoporre al test di cessione. In questo modo il materiale che si avvia al test non è rappresentativo del materiale in posto e si introduce una sovrastima della potenziale cessione di inquinanti.

Preme, infine, evidenziare come in diversi passaggi le Linee Guida sembrano introdurre elementi di discrezionalità più che assicurare una omogeneità, si fa riferimento in particolare al richiamo del "giudizio esperto" senza che si definiscano i criteri di valutazione dell'esperienza né tanto meno se si tratti di un soggetto pubblico o privato. Lo stesso vale per il riferimento ad "occasionale presenza" di materiale antropico di vario genere". Anche in questo caso sembra legittimare un giudizio soggettivo, scevro da qualsiasi appiglio giuridico o normativo.

Tale approccio, a dispetto dell'intento sotteso alle Linee Guida in consultazione, è destinato a generare solo nuove disomogeneità di trattamento e di valutazione.

#### **4. GLI IMPATTI**

Si ritiene, infine, essenziale evidenziare gli impatti che la nuova disciplina proposta potrebbero determinare sulla reale operatività delle bonifiche.

In base all'esperienza e alla prassi consolidata degli operatori del settore, infatti, l'applicazione delle soluzioni proposte determinerebbe un aggravio di tempi e di costi degli interventi di bonifica insostenibile per qualsiasi operatore economico, con un chiaro effetto disincentivante rispetto alle attività di ripristino ambientale dei siti contaminati. Basti pensare all'incidenza, sui cronoprogrammi e sui costi delle bonifiche, della complessa procedura di caratterizzazione dei materiali di riporto contenuta nelle Linee Guida, nonché delle "nuove" modalità di gestione, che sembrano quasi ignorare lo strumento dell'Analisi di Rischio, per privilegiare invece, sostanzialmente, l'asportazione dei Mdr.

Sia consentito di osservare, inoltre, con molto realismo, che la già accennata tendenza della disciplina proposta a trasformare la maggior parte dei materiali di riporto in rifiuti determinerà un inevitabile e notevole incremento delle attività di movimentazione, trasporto e gestione in discarica dei rifiuti, che – oltre a comportare un evidente aumento degli impatti ambientali delle bonifiche, come già ricordato – costituiscono settori di elezione dei fenomeni criminali definiti "ecomafie".

#### **5. CONCLUSIONI**

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, dunque, l'ANCE auspica che il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente non proceda all'adozione delle Linee Guida poste in consultazione, ma avvii un tavolo di confronto con i diversi stakeholder al fine di poter approfondire le tante criticità evidenziate e trovare le necessarie soluzioni.

Ad avviso dell'ANCE, infatti, occorre procedere ad una profonda revisione del documento posto in consultazione, rielaborando i criteri proposti ed emendandoli nel pieno rispetto delle norme vigenti. In subordine, si propone di limitare l'applicazione delle Linee Guida solo a particolari contesti, individuati a monte, ed escludendone conseguentemente la vigenza con riferimento ad aree urbanizzate ed antropizzate, per le motivazioni sopra illustrate. Si potrebbe, in altri termini, prevedere un'applicazione differenziata delle Linee Guida proposte, sulla base del grado di antropizzazione dei contesti in cui saranno applicate, magari introducendo una definizione di "suolo urbano" costituente, ex se, matrice materiali di riporto.