

A) EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA DISCIPLINA SUI MATERIALI DA SCAVO

E' ormai opinione comune che i rifiuti sono una risorsa da non disperdere e da destinare il più possibile al recupero.

Nel caso delle terre da scavo l'aspetto del riutilizzo diviene anche più significativo poiché questi materiali hanno le stesse caratteristiche dei materiali che vengono estratti dalle cave, come si evince dalla norma Uni 10006 che regolamenta la tecnica di impiego delle terre ai fini della costruzione e manutenzione delle strade.

I materiali che provengono dallo scavo preordinato alla costruzione ha sollevato un ampio dibattito fino dall'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 22/97.

In un primo tempo la stessa normativa del '97 aveva previsto l'esclusione esplicita di questi materiali dal campo di applicazione del regime dei rifiuti poi, già dopo pochi mesi, in sede di revisione, l'esclusione era stata soppressa per conformarsi alle Direttive dell'U.E. che non consentivano esclusioni di alcun genere.

Per un certo periodo le terre da scavo hanno subito le alterne vicende del regime transitorio dei così detti mercuriali, ossia di quei residui della lavorazione individuati nelle Borse merci in quanto per la loro natura potevano essere utilizzati come materie prime. Una volta concluso il regime transitorio nel Decreto legislativo n. 22/97 è, comunque, rimasta in vigore la norma che prevede all'articolo 7, comma 3, che soltanto i materiali pericolosi provenienti dalla scavo sono rifiuti.

Da qui si trae la logica conseguenza che i materiali da scavo non pericolosi non sono ricompresi nel regime dei rifiuti.

Pertanto si è reso necessario trovare a monte un meccanismo per distinguere i materiali provenienti dallo scavo pericolosi da quelli non pericolosi.

Nell'intento di risolvere la questione del regime da applicare ai materiali da scavo, l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente nell'agosto 2000 aveva espresso un parere nel senso che debbano essere considerati rifiuti le terre da scavo che abbiano concentrazioni di inquinamento superiori ai limiti di accettabilità stabiliti dal D.M. 471/99 sulla bonifica dei siti inquinati, mentre le terre che presentano concentrazioni inquinanti inferiori sono fuori dal regime dei rifiuti quando sono riutilizzate e non sono conferite in discarica.

A questa interpretazione autentica si è quindi aggiunta la norma inserita nella Legge n. 93 del marzo 2001 che da una parte è tornata al concetto di esclusione dall'altra ribadisce la distinzione fra terre provenienti da siti inquinati e terre che non hanno subito alcun processo di inquinamento e, di conseguenza, non sono considerati rifiuti.

Si arriva così alla legge n. 443/2001 in materia di infrastrutture, che ha ulteriormente definito il regime delle terre e rocce da scavo disponendo che non costituiscono rifiuti e sono perciò escluse dall'ambito di applicazione del "Ronchi" anche quando contaminate durante l'attività di escavazione, perforazione e costruzione a condizione che la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme sulla bonifica dei siti inquinati.

Da ultimo il Decreto legge 138 convertito nella legge 8 agosto 2002 n. 178 stabilisce le condizioni alle quali i beni o le sostanze ed i materiali residuali di produzione o consumo non rientrano nel regime dei rifiuti.

Tra questi sono sicuramente ricompresi i materiali e le rocce da scavo.

La norma ha, peraltro, dei problemi applicativi notevoli poiché la scriminante fra rifiuto e non rifiuto consiste nella necessità o meno di fare il trattamento per riutilizzarli.

E', pertanto, necessario chiarire in modo insindacabile quali sono le operazioni di trattamento.

L'applicazione delle norme delle leggi 443/2001 e 178/2002 è inoltre condizionata dalle procedure di infrazione attivate dalla Unione Europea a carico dell'Italia per non conformità della norma alla Direttiva europea.

Le disposizioni commentate:

Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22

Art. 7, comma 3

Sono rifiuti speciali

a)

b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo.

C o m m e n t o:

Da qui si trae la conseguenza che i materiali da scavo non pericolosi non sono ricompresi nel regime dei rifiuti.

Legge 23 marzo 2001, n. 93

Art. 10

All'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 dopo la lettera f) sono aggiunte le seguenti:

f bis) le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti;

C o m m e n t o:

L'articolo 8 del Decreto legislativo 22/97 dispone le esclusioni dal campo di applicazione dello stesso decreto legislativo. Le terre e le rocce da scavo non provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità previsti dal Decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471.

Legge 21 dicembre 2001, n. 443

Art. 1, comma 17

Il comma 3, lett. b) dell'art. 7 ed il comma 1, lett. f -bis) dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si interpretano nel senso che le terre e rocce da scavo, anche di galleria, 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, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti.

Il rispetto dei limiti di cui al comma 17 è verificato mediante accertamenti sui siti di destinazione dei materiali da scavo. I limiti massimi accettabili sono individuati dall'allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, e successive modificazioni, salvo che la destinazione urbanistica del sito non richieda un limite inferiore.

Per i materiali di cui al comma 17 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, ivi incluso il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 18 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato.

C o m m e n t o:

La norma ha rafforzato il principio che le terre da scavo non sono rifiuti anche quando contaminate durante l'attività di escavazione, perforazione e costruzione a condizione che la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme sulla bonifica dei siti inquinati.

L'accertamento deve essere effettuato dai soggetti che riutilizzano i materiali da scavo.

Rispetto alla norma contenuta nella Legge n. 93 del 2001 vengono ampliate le possibilità di riutilizzo della terra, infatti, oltre ai reinterri, riempimenti, rilevati e macinati è stata prevista anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale e al riempimento delle cave.

In questo ultimo caso l'attività di riempimento della cava dovrà, comunque, essere autorizzata: solitamente l'utilizzo dei materiali da scavo è previsto dallo stesso piano di ripristino della cava.

Dal quadro normativo che si sta delineando emerge, quindi, che le imprese possono riutilizzare le terre e rocce da scavo a condizione che vengano rispettati i limiti individuati dal Decreto del Ministro dell'ambiente 471/99 per i siti destinati ad uso commerciale e industriale, salvo che la destinazione prevista sia a verde pubblico privato o residenziale perché in questo caso i limiti massimi saranno inferiori così come previsto dallo stesso Decreto Ministeriale.

Il riferimento al D.M. 471/99 relativo alla bonifica dei siti inquinati chiarisce un altro aspetto rilevante ai fini dell'analisi chimica: non si richiede che venga svolta con riferimento alla lista completa delle sostanze indicate nell'allegato al citato Decreto.

Per ogni sito, sulla base delle attività pregresse e di ogni altra fonte di informazione, l'autorità competente dovrà scegliere le "sostanze indicatrici" in base alle quali determinare il rischio per la salute pubblica e l'ambiente.

Decreto legge 8 luglio 2002, n. 138
Legge di conversione 8 agosto 2002, n. 178

Art. 14: Interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" di cui all'art. 6, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

1. Le parole: "si disfi", "abbia deciso" o "abbia l'obbligo di disfarsi" di cui all'art. 6, comma 1, lettera s) del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni, di seguito denominato: "decreto legislativo n. 22", si interpretano come segue:
 - a) "si disfi" qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;
 - b) "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze materiali o beni;
 - c) "abbia l'obbligo di disfarsi": l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.
2. Non ricorre la decisione di disfarsi, di cui alla lettera b) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:
 - a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;
 - b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

Commento:

La norma dispone che i residui da attività produttive potranno essere gestiti quali materie prime a condizione che vengano destinati ad un nuovo ciclo produttivo anche dopo essere stati sottoposti ad un trattamento che non sia operazione di recupero.

La norma non definisce, tuttavia, quali sono le operazioni di trattamento preventivo e quali quelle di recupero.

A titolo esemplificativo la macinazione meccanica, il lavaggio, la riduzione, l'adeguamento volumetrico, la cernita potrebbero essere considerate operazioni di recupero oppure trattamenti preventivi non rientranti nell'allegato c) "operazioni di recupero" del decreto legislativo Ronchi, e come tali non sarebbero determinanti al fine di qualificare il residuo come rifiuto.

Da quanto detto, emerge pertanto la necessità di chiarire la portata della norma anche tenendo conto dell'incombere della procedura di infrazione esperita dall'Unione europea.

Le imprese edili hanno tre opportunità per gestire correttamente i rifiuti della demolizione: conferimento in discarica o all'impianto di trattamento oppure recupero in conto proprio con procedura semplificata.

Discarica

Le imprese che non ritengono conveniente sul piano economico recuperare i rifiuti li conferiscono alla discarica con trasporto in conto proprio o ricorrendo all'autotrasporto professionale.

Le imprese che trasportano per conto proprio rifiuti non pericolosi non devono essere iscritte all'albo smaltitori, ma debbono accompagnare il trasporto con il formulario.

Le imprese hanno la facoltà di depositare temporaneamente i rifiuti nello stesso cantiere dove sono stati prodotti prima di conferirli alla discarica.

I rifiuti non pericolosi devono essere avviati alle operazioni di recupero (impianto di trattamento) o di smaltimento (discarica) con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalla quantità.

In alternativa i rifiuti devono essere rimossi quando la quantità in deposito raggiunge i 20 metri cubi e, comunque, non si deve superare il termine di un anno.

Riferimento normativo:

- *Decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, art. 6 e art. 15.*

Impianto di trattamento

Le imprese che ritengono conveniente conferire i rifiuti agli impianti di trattamento si devono dotare di formulario per il trasporto conto proprio o ricorrere all'autotrasportatore professionale.

In alcuni casi è lo stesso impianto di trattamento che ritira i rifiuti dai cantieri con un sistema combinato di trasporto e trattamento.

Per quanto riguarda il deposito temporaneo e il formulario si rinvia alla "Discarica".

Recupero: adempimenti

Le imprese possono recuperare i rifiuti in conto proprio con la procedura semplificata prevista dall'art. 33 del D. Lgs. 22/97.

In questa ipotesi devono adempiere ai seguenti obblighi:

1. Comunicazione inizio attività alla Provincia territorialmente competente. Decorsi novanta giorni le operazioni di recupero possono essere intraprese.

SCHEDA 1- COMUNICAZIONE INIZIO ATTIVITA'

La comunicazione deve contenere una relazione dalla quale risulti:

- rispetto delle norme tecniche per il recupero;
- possesso requisiti soggettivi per la gestione dei rifiuti;
- attività di recupero che si intendono svolgere;
- capacità di recupero e ciclo di trattamento;
- caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

Riferimento normativo:

- *Decreto Ministero Ambiente 5 febbraio 1998 - allegato 1, suballegato 1, punto 7) Rifiuti ceramici e inerti.*

2. Tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti.

SCHEDA 2 – ANNOTAZIONE DELLE CARATTERISTICHE QUALITATIVE E QUANTITATIVE

La registrazione per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero deve avvenire ventiquattro ore dalla presa in carico dei rifiuti.

I registri integrati con i formulari devono essere conservati per cinque anni.

Riferimenti normativi:

- *Decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 2, art. 12*
- *D.M. 1° aprile 1998, n. 148*

3. Compilazione del modello di dichiarazione ambientale (MUD) entro il 30 aprile di ogni anno.

SCHEDA 3 - COMPILAZIONE MODELLO UNICO DICHIARAZIONE AMBIENTALE (MUD)

Il MUD deve essere compilato dalle imprese edili soltanto quando svolgono operazioni di recupero, non sono obbligati per la produzione di rifiuti della demolizione e costruzione.

Il MUD deve essere presentato alla camera di commercio della provincia nel cui territorio ha sede l'unità locale cui si riferisce il singolo modello.

Riferimenti normativi:

- *Decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, art. 11*
- *Legge n. 70 del 1994*
- *DPCM 31 marzo 1999*

4. Operazioni di messa in riserva dei rifiuti destinati al recupero per un periodo massimo di un anno.

SCHEDA 4 - MESSA IN RISERVA

La messa in riserva è sottoposta alle procedure semplificate qualora vengano rispettate le seguenti condizioni:

- i rifiuti da recuperare devono essere stoccati separatamente dalle materie prime;
- qualora la messa in riserva dei rifiuti avvenga in cumuli questi devono essere realizzati su basamenti pavimentati o impermeabili in modo da separare i rifiuti dal suolo sottostante;
- i rifiuti stoccati in cumuli se polverulenti devono essere protetti dall'azione del vento.

Riferimenti normativi:

- *Decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, art. 33*
- *Decreto 5 febbraio 1998, art. 6*

5. Recupero ambientale.

Il recupero ambientale consiste nella restituzione di aree degradate attraverso rimodellamenti morfologici.

SCHEDA 5 - RECUPERO AMBIENTALE

L'utilizzo dei rifiuti nelle attività di recupero è sottoposto alle procedure semplificate a condizione che:

- i rifiuti non siano pericolosi;
- sia previsto e disciplinato dal progetto approvato dall'autorità competente;
- sia effettuato nel rispetto delle norme tecniche previste per ogni singolo rifiuto dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998;
- sia compatibile con le caratteristiche chimico-fisiche, idrogeologiche e geomorfologiche dell'area da recuperare.

Riferimenti normativi:

- *D.M. 5 febbraio 1998, art. 5*
- *Decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, art. 33*

Aggiornato al 3 dicembre 2002