

LINEE GUIDA SULLA DISCIPLINA DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO

giugno 2019

*LA NOTA DI
ANALISI DI
ANCE*

1. Premessa

Il Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente ha approvato, con la delibera n. 54 del 2019, le Linee Guida sull'applicazione della disciplina per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo ai sensi del DPR 120/2017.

Il documento è stato predisposto da un gruppo di lavoro, costituito nell'ambito del Sistema nazionale per la protezione ambientale e composto da rappresentanti di tutte le Arpa regionali.

Non sono invece state coinvolte nei lavori del gruppo e nella redazione del documento le associazioni delle categorie produttive, interessate alla materia delle terre e rocce da scavo.

Si tratta di un testo che non ha valenza normativa, ma può comunque rappresentare un punto di riferimento per l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni contenute nel DPR 120/2017, soprattutto da parte delle diverse Arpa regionali.

Il documento, suddiviso in 11 capitoli ed 1 allegato, analizza gran parte delle disposizioni contenute nel decreto, in molti casi peraltro limitandosi a ribadire/riscrivere quanto già ivi previsto, in altri casi, invece, fornendo alcune indicazioni operative.

Di seguito un approfondimento su alcuni contenuti delle Linee Guida.

N.B. Nel testo il DPR 13 giugno 2017 n. 120 - Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 - viene convenzionalmente abbreviato in DPR 120.

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO: MATERIALI LITOIDI DA ESCAVAZIONE ALVEI

Nel capitolo dedicato all'inquadramento normativo viene fatta una ricognizione della disciplina complessiva delle terre e rocce da scavo e in particolare si ribadisce che il DPR 120 disciplina:

- a) la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, ai sensi dell'articolo 184 -bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture;
- b) il riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce da scavo, che come tali sono escluse sia dalla disciplina dei rifiuti che da quella dei sottoprodotti ai sensi dell'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che recepisce l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- c) il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti;
- d) la gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nei siti oggetto di bonifica.

Nell'analisi dell'ambito di applicazione del decreto, viene riservata particolare attenzione ai materiali litoidi e a tutte le altre plausibili frazioni granulometriche, provenienti da escavazioni negli alvei, in zone golenali dei corsi d'acqua, spiagge, fondali lacustri e marini, disciplinati espressamente dal DM 161/2012.

Il DPR 120, invece, non avendoli citati, li escluderebbe di fatto dalla disciplina delle terre e rocce.

Al riguardo, nelle Linee Guida, viene specificato opportunamente che, anche se non espressamente richiamati, tali materiali possono comunque soggetti alla normativa del DPR 120,

in quanto gli stessi non rientrano tra le esclusioni previste dall'art. 3 del citato decreto. Tale ultima norma, infatti, fa riferimento alla sola immersione in mare di materiali di scavo e attività di posa di cavi, condotte e rifiuti da demolizione sia che vengano rimossi per ragioni di sicurezza idraulica sia per la realizzazione di un'opera.

A supporto di tale interpretazione, peraltro, le Linee Guida citano il parere del ministero dell'Ambiente n. 2697 del 20 febbraio 2018 in base al quale, salvo normative speciali (dragaggio, attività estrattiva), resta impregiudicata anche a tali materiali l'applicazione della normativa generale del DPR 120.

Di conseguenza, nel successivo paragrafo 3 del Capitolo 3 delle Linee Guida, sono individuate specifiche modalità di campionamento per gli scavi nei corsi d'acqua, prevedendo, in generale, di caratterizzare il materiale ogni 200 metri lungo l'asse del corso (100 m in alcuni casi, ovvero ogni 200 m secondo lo schema indicato).

Peraltro, in assenza di ulteriori indicazioni, si potrebbe ritenere che, per quanto non espressamente detto, la differenza sia tra cantieri con volumi di scavo ≤ 6.000 mc e cantieri con volumi di scavo maggiori.

3. REQUISITI DI QUALITÀ AMBIENTALE PER L'UTILIZZO DI TERRE E ROCCE

Il Capitolo 3 individua i requisiti di qualità ambientale per l'utilizzo delle terre e rocce come sottoprodotti ed evidenzia come nel DPR 120 siano specificate solo le procedure di campionamento per la caratterizzazione delle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di grandi dimensioni (oltre 6000 mc) soggetti a VIA o AIA (Allegati 1 e 2).

Per superare tali lacune viene chiarito che:

- **per i cantieri di grandi dimensioni (> 6.000 mc) anche se non soggetti a VIA/AIA** si applicano le procedure indicate dagli Allegati 2 e 4 del DPR 120, in analogia con quanto disposto per i cantieri di grandi dimensioni soggetti a VIA/AIA;
- **per i cantieri di piccole dimensioni (≤ 6.000 mc)**: si individuano specifiche modalità operative che consentano di dimostrare i requisiti di qualità ambientale. In particolare, nel paragrafo 3.3, sono indicati il numero minimo dei punti di indagine, variabile in funzione della superficie di scavo (da 1 a 4 per volumi ≤ 6.000 mc in aree ≤ 2.500 mq) e le modalità di formazione dei campioni da analizzare. Viene inoltre chiarito che per gli scavi lineari il campione si preleverà ogni 500 m di tracciato. Relativamente, invece, ai parametri da analizzare, per i cantieri sino a 150.000 mc, si precisa che il set analitico minimale, definito nell'Allegato 4 DPR 120, può essere ridotto escludendo l'amianto (salvo la presenza di riporti o di amianto naturale) e gli idrocarburi, nel caso di scavo in roccia massiva e senza contaminazioni antropiche.

Premesso che le Linee Guida descrivono le modalità di formazione dei campioni, si richiama l'attenzione su due indicazioni in esse contenute:

- a) Il numero dei campioni deve essere superiore a quello indicato nelle Linee Guida qualora si riscontrino nel sito significative variazioni litologiche.
- b) Nella documentazione, che secondo le Linee Guida il proponente deve conservare per eventuali controlli, vi è anche quella relativa alla modalità di formazione del campione con la relativa localizzazione del punto di prelievo. Da una tale indicazione deriva necessariamente che anche per i cantieri minori (non soggetti a VIA-AIA e per quelli soggetti VIA-AIA ≤ 6.000 mc), il produttore deve aver fatto eseguire la

caratterizzazione da soggetto specializzato, ciò nonostante tale obbligo non sia espressamente previsto dal DPR 120.

Sul punto si richiama quanto evidenziato l'Ance, all'indomani dell'entrata in vigore del DPR 120, nella nota di commento al decreto (vedi news Ance del 28 agosto 2017, n. 29579): *"Al riguardo va sottolineato che sia le indicazioni dell'art. 21, sia quelle dell'Allegato 6 per la redazione della dichiarazione nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, **non comportano necessariamente la predisposizione di una caratterizzazione ambientale secondo le indicazioni dell'Allegato 4.** Infatti è il produttore, visto che si tratta di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, che si assume la responsabilità della veridicità di quanto dichiarato. E' però evidente che la "qualità delle terre" e la loro rispondenza ai requisiti dell'art. 4 debbono avere un riscontro scientifico ed allora è consigliabile, ma non è un obbligo, che vi sia una verifica tramite un accertamento analitico. Peraltro è opportuno evidenziare che l'art. 24 comma 1 per l'utilizzo in sito delle terre e rocce stabilisce che la contaminazione sia verificata "ai sensi dell'Allegato 4". **Di conseguenza, pur se non espressamente richiesto** (a meno di una lettura "complessa" tra i vari articoli del DPR 120/17 ossia gli art. 8, 4, e 2) **sarà comunque consigliabile, in via cautelativa e in vista di eventuali controlli degli organi di vigilanza effettuare la caratterizzazione ambientale del sito o, comunque, degli accertamenti ad essa assimilabili che possano confermare la veridicità di quanto attestato nella dichiarazione presentata dal produttore al Comune e all'ARPA**".*

4. TERRE E ROCCE DA SCAVO – SITI SOGGETTI A BONIFICA

Applicazione dell'art. 12 DPR 120 (Par. 4.2)

Viene chiarito che la procedura, delineata dall'art. 12 del DPR 120, volta a verificare la possibilità o meno di avvalersi della qualifica di sottoprodotto, si applica a tutte le tipologie di cantieri (sia di grandi sia di piccole dimensioni) nei siti soggetti a bonifica, già caratterizzati ai sensi dell'art. 242 del D.lgs. 152/06 e con procedure di bonifica in corso.

Per altro, desta perplessità l'inserimento nel paragrafo 4.2 in esame della previsione che gli strumenti urbanistici devono recepire gli esiti della certificazione di avvenuta bonifica e le eventuali limitazioni d'uso del sito. Infatti, la certificazione potrebbe anche essere successiva alla qualificazione dell'area ai fini urbanistici che, peraltro, potrebbe anche essere antecedente alla scoperta della necessità di bonifica.

Siti già bonificati e certificati (Par. 4.3)

Le Linee Guida individuano la documentazione da allegare da parte del produttore alla dichiarazione di utilizzo/piano di utilizzo, vale a dire:

- a) atto di certificazione finale;
- b) la planimetria catastale;
- c) le coordinate del sito bonificato;
- d) l'estratto della carta tecnica regionale con l'indicazione puntuale dei mappali già oggetto di collaudo di bonifica.

Peraltro, si chiarisce che se le informazioni richieste sono già in possesso dell'ente pubblico (si suppone possa essere il comune) al produttore potrà comunque essere richiesta da ARPA una mappa con indicata la sovrapposizione tra interventi di bonifica e area di scavo.

Si segnala, inoltre, che per un sito sottoposto a procedura di bonifica semplificata (art. 242 bis D.lgs. 152/06) le Linee Guida prevedono necessariamente, quale atto preliminare alla presentazione del piano di utilizzo, la certificazione di avvenuta bonifica del suolo.

5. UTILIZZO NEL SITO DI PRODUZIONE DELLE TERRE E ROCCE (ART. 24 DPR 120)

Il capitolo 5 individua i requisiti per l'utilizzo delle terre e rocce nel sito in cui le stesse sono state prodotte, ai sensi dell'art. 185 D.lgs. 152/06, ossia:

- non contaminazione, da verificarsi secondo le metodologie sopra descritte e riportate rispettivamente nei paragrafi 3.2 e 3.3 delle Linee Guida;
- utilizzo nello stesso sito di produzione;
- utilizzo allo stato naturale e tal quale alle condizioni di origine, ossia senza alcuna manipolazione, lavorazione, operazione o trattamento.

Su questo specifico aspetto, peraltro, le Linee Guida sembrano fornire una discutibile interpretazione riduttiva delle lavorazioni ammissibili, escludendo di fatto la normale pratica industriale (Allegato 3 DPR 120), salvo, in tale caso, l'obbligo di presentare o il piano di utilizzo o la dichiarazione di utilizzo. Da ciò derivano però ulteriori conseguenze sotto il profilo pratico-operativo, ossia il rispetto delle procedure e dei termini indicati negli artt. 9 e 21 del DPR 120 (ad esempio nel caso della dichiarazione di utilizzo è necessario il preavviso di almeno 15 gg per l'inizio dei lavori).

Per altro, per le opere non soggette a VIA/AIA, le Linee Guida se da un lato evidenziano che l'onere della prova del "non inquinamento" ricade sul produttore, dall'altro "ritengono opportuna" la trasmissione all'autorità, competente al rilascio della deliberazione edilizia/utilizzo nel medesimo sito (procedimento non esistente almeno con queste denominazioni), della relativa documentazione. Si configura, in tal modo, un procedimento "atipico", non previsto dalla normativa.

Nessuna indicazione è, invece, fornita nel caso il materiale sia in parte utilizzato in sito e in parte asportato come sottoprodotto o rifiuto. In questo secondo caso si ricorda che sarà necessario presentare il piano/dichiarazione di utilizzo per il quantitativo che si intende gestire come sottoprodotto.

6. NORMALE PRATICA INDUSTRIALE

Le Linee Guida, nel capitolo 6, affrontano il tema della "normale pratica industriale", limitandosi a precisare che i requisiti ambientali, previsti per il sottoprodotto, dovranno essere presenti prima del trattamento di pratica industriale che, a sua volta, dovrà essere finalizzata a:

- migliorare le caratteristiche geotecniche dei materiali
- favorire l'eventuale biodegradazione degli additivi utilizzati per lo scavo (peraltro, quest'ultima operazione, rientra nella normale pratica industriale e quindi dovrebbe essere successiva alla verifica della qualifica di sottoprodotto).

Nel merito, si chiarisce che per "normale pratica industriale" si deve fare riferimento alle operazioni che usualmente vengono eseguite sulla materia prima sostituita dalla terra come sottoprodotto.

Al riguardo, si segnala che il documento SNPA, a sua volta, richiama le Linee Guida emanate dalla Commissione europea, nel 2012, sulla direttiva 2008/98/CE, nelle quali si chiariva che la normale pratica industriale può ricomprendere "tutte le misure che il produttore avrebbe preso per un prodotto, come ad esempio operazioni di lavaggio, filtraggio, raffinazione", nonché "... l'aggiunta di altre sostanze se ciò è necessario ai fini di un altro uso".

È poi richiamata anche la sentenza della Corte di Cassazione 41533/2017 n. 41533 che, se da un lato individua una serie operazioni per così dire vietate, in quanto richiedono attrezzature specifiche e complesse, dall'altro sembra consentire quei trattamenti, realizzati mediante interventi limitati, senza complesse attrezzature e senza la produzione di copiose quantità di

residui da smaltire come rifiuto. Pertanto concludono le Linee Guida SNPA le indicazioni dell'art. 2 lett. o) del DPR 120 sono da ritenersi conformi alle previsioni europee.

6.5 Trattamento a calce

Le Linee Guida intervengono sull'annoso problema dell'ammissibilità o meno del trattamento a calce per le terre e rocce da scavo. Tale operazione era a suo tempo ammessa dal DM 161/12, ma non è stata riprodotta nel DPR 120, per effetto della decisione assunta dalla Commissione Europea, con l'EU Pilot 5554/13/ENVI, dove questo tipo di lavorazione è stata classificata come un trattamento di rifiuti, invece che operazione di normale pratica industriale.

La soluzione indicata nelle Linee Guida può essere considerata soddisfacente se si considera l'obiettivo finale che è quello di consentire questa operazione, spesso indispensabile per la realizzazione di determinate tipologie di opere, in altrettanto determinate condizioni operative.

Le Linee Guida delineano due diverse procedure ossia:

- **per le opere non soggette a VIA/AIA e per quelle con volumi di scavo sino a 6.000mc soggette alla dichiarazione di utilizzo (art. 21 DPR 120)**, il trattamento a calce dovrà essere previsto nel progetto ed approvato dall'autorità competente (in caso di opere pubbliche dalla stazione appaltante);
- **per le opere soggette a VIA/AIA**, la previsione dovrà essere riportata nel piano di utilizzo (nella presunzione, come espressamente indicato nelle Linee Guida, che esso sia oggetto di approvazione, mentre l'art. 9 del DPR 120 considera il piano tacitamente approvato in mancanza di un espresso atto dell'autorità competente).

In ogni caso sarà sempre necessario:

- verificare il rispetto delle CSC o dei valori di fondo naturale;
- indicare la necessità del trattamento e la procedura da osservare per la stabilizzazione;
- descrivere le tecniche costruttive adottate e le modalità di gestione della stabilizzazione per prevenire effetti negativi sull'ambiente.

Per altro nell'Allegato 1 vengono definite delle ulteriori modalità di effettuazione del trattamento a calce o con sostanze assimilabili con l'obiettivo di mitigarne gli effetti sull'ambiente.

7. MATRICI MATERIALI DI RIPORTO

Le Linee Guida per le matrici materiali di riporto, svolgono una serie di considerazioni preliminari che vanno oltre rispetto ai contenuti del DPR 120 su questa delicata e controversa materia, in particolare nel momento in cui, citando la Circolare MATTM 13338 del 14 maggio 2014, si effettua una differenziazione tra riporti storici (formati ante DPR 915/82) e riporti di origine diversa.

Il DPR 120 prende, invece, in esame l'ipotesi che un terreno, contenente materiale di riporto, possa essere o meno considerato come un sottoprodotto ed in questo senso le Linee Guida esaminano la questione solo nel paragrafo 7.2, dal capoverso 5 in poi.

In presenza di un terreno contenente materiali di riporto sarà necessario effettuare la verifica della conformità del test di cessione (DM 5 febbraio 1998) con riferimento ai limiti individuati per le CSC nelle acque sotterranee (Parte IV Dlgs. 152/06 tabella 2 allegato 5).

Superata con esito positivo questa valutazione si procederà, secondo le modalità di campionamento di cui all'allegato 4 del DPR 120/17 e se i materiali saranno conformi alle CSC,

previste per il sito di produzione, potranno essere utilizzate nel medesimo sito. Se ciò non fosse possibile potranno essere gestiti come sottoprodotti in altro sito o come rifiuti.

Per la gestione in altro sito come sottoprodotto sarà, però, necessario compiere un'ulteriore attività di verifica ossia che la componente di origine antropica presente sia pari al massimo al 20% in peso (da quantificare con le metodologie dell'Allegato 10 del DPR 120).

8. DOCUMENTO DI TRASPORTO

In assenza di una formulazione corretta nel DPR 120, le Linee Guida "consigliano", con l'espressione "sarebbe opportuno", di compilare il documento di trasporto **per ogni viaggio, effettuato da ciascun automezzo**, in linea, peraltro, con quanto suggerito, a titolo precauzionale, dall'Ance nella citata nota di commento del decreto medesimo.

Nelle Linee Guida, però, viene aggiunta la formalità dell'indicazione, in ogni documento, del numero progressivo di viaggio effettuato dal veicolo.

Il documento andrà compilato sia per il trasporto dal sito di produzione a quello di utilizzo o deposito intermedio e da quest'ultimo al siti di utilizzo.

9. DOCUMENTAZIONE

9.1 Modalità invio dichiarazioni sostitutive di atto notorio

Il capitolo 9 è dedicato alla gestione documentale delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, previste nel DPR 120.

Viene, in particolare, chiarito che:

- la trasmissione delle dichiarazioni, se effettuata in via telematica deve avvenire tramite Posta Certificata, ciò indipendentemente dalla fase di utilizzo cui si riferiscono.
- se la dichiarazione è firmata digitalmente non occorre allegare copia del documento di identità del dichiarante.

9.2 Dichiarazione di utilizzo art. 21

Per le dichiarazioni di utilizzo, i cui lavori potranno iniziare nei 15 gg successivi alla loro presentazione, le Linee Guida prevedono che le ARPA ne verifichino la completezza e la correttezza con tempestività, "indicativamente" nei citati 15 gg..

Spetta, inoltre, all'ARPA, nel cui territorio è previsto lo scavo, trasmettere la dichiarazione di utilizzo anche alle altre ARPA interessate territorialmente, ossia quelle in cui è ad esempio previsto il riutilizzo o il deposito intermedio.

Nel caso, poi, in cui l'ARPA rilevi la non compilazione, anche di uno solo dei "campi", dello schema di dichiarazione o un contenuto "incongruente" dovrà darne comunicazione:

- all'autorità competente (es. Comune)
- al proponente (in realtà l'art. 21 indica il produttore)
- all'utilizzatore (comunicazione non prevista dal DPR 120, ma comunque utile in via cautelativa)
- alle ulteriori Agenzie regionali interessate (es. per sito di riutilizzo o deposito intermedio).