

D.M. n. 161/2012: note introduttive

✓ Federico Vanetti, Annalisa Gussoni

La normativa ambientale e, in particolare, la disciplina sui rifiuti e sulla bonifica dei siti contaminati è in continua evoluzione e in continuo aggiornamento.

Dopo la riorganizzazione della materia ambientale nel 2006 per effetto del D.Lgs. n. 152, molte sono le modifiche intervenute successivamente (1).

Anche recentemente, il legislatore nazionale, con il **D.Lgs. n. 205/2010, ha recepito la direttiva sui rifiuti** (Direttiva n. 2008/98/Ce), riscrivendo la parte quarta del citato D.Lgs. n. 152/2006.

Le modifiche introdotte sono state in molti casi rilevanti, soprattutto rispetto all'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti e alla **differenziazione tra rifiuti e sottoprodotti**, con riferimento alla quale le nuove previsioni richiedono l'emanazione di ulteriori misure applicative.

Un aspetto rilevante delle modifiche sulla gestione dei rifiuti riguarda le terre e rocce da scavo

Il tema è stato un punto molto controverso anche in passato e assume una importanza fondamentale per tutti gli operatori del settore immobiliare, delle costruzioni e delle infrastrutture.

La questione era disciplinata dall'**art. 186 del D.Lgs. n. 152/2006** che, nella sua formulazione originaria, stabiliva le condizioni per il riutilizzo dei materiali da scavo e prevedeva che le modalità di riutilizzo fossero valutate da ARPA con apposito parere, senza tuttavia collocare la valutazione in un ambito temporale e procedimentale specifico.

Per agevolare tale processo valutativo, la prassi operativa degli enti e alcune previsioni regolamentari locali (2), avevano creato il c.d. piano scavi (3), quale documento illustrativo degli interventi di scavo e delle modalità di riutilizzo.

Tuttavia, l'applicazione dell'art. 186 non era di facile e scontata applicazione, vuoi per le diverse prassi in essere volte a coprire le lacune normative, vuoi per l'assenza di un collegamento alla normativa edilizia, a cui gli scavi devono evidentemente riverirsi in quanto interventi di trasformazione del suolo (4).

Il D.Lgs. n. 4/2008, quindi, ha modificato l'art. 186 proprio con riferimento all'*iter* di approvazione dei progetti di riutilizzo delle terre e rocce da scavo.

La **competenza passava da ARPA ai comuni, che era-**

no chiamati a valutare i progetti di riutilizzo nell'ambito dei procedimenti volti al rilascio del titolo edilizio.

In moltissime realtà locali, invero, la norma non ha mai trovato applicazione, in quanto, molto spesso, gli uffici comunali non avevano risorse o competenze sufficienti per gestire la nuova procedura.

Solo alcuni comuni virtuosi (5) si erano posti il problema delle valutazioni preliminari dei progetti di scavo e di riutilizzo del materiale scavato, propedeutiche al rilascio del titolo abilitativo edilizio, giungendo a disciplinare anche nel dettaglio la procedura che gli operatori privati avrebbero dovuto seguire per ottenere l'approvazione del piano scavi.

Più recentemente, poi, la gestione delle terre e rocce da scavo e, in particolare, dei materiali inerti di riporto, ha creato rilevanti dubbi interpretativi e applicativi che hanno comportato in molti casi il fermo dei cantieri (6) e che

Note:

✓ Federico Vanetti - Avvocato in Milano, Partner dello Studio DLA Piper e socio responsabile del dipartimento di diritto ambientale; Annalisa Gussoni - Consulente Ambientale presso PASA srl dopo un'esperienza pluriennale presso enti pubblici.

Il contributo è stato ricavato dal commentario al regolamento delle terre e rocce da scavo a firma dei medesimi autori, di prossima pubblicazione IPSOA.

(1) D.Lgs. n. 4/2008 che ha apportato diversi correttivi al D.Lgs. n. 152/2006 a due anni di distanza, soprattutto in materia di VAS e VIA. Ulteriormente modifiche su VAS, VIA, AIA e emissioni in atmosfera sono state introdotte dal d.lgs. 128/2010. Il D.Lgs. n. 205/2010 e il D.Lgs. n. 121/2011, invece, hanno riformato la disciplina sui rifiuti. Da ultimo, minori modifiche che hanno principalmente riguardato le bonifiche sono state introdotte dalla n. 214/2011, dalla legge n. 28/2012 e dalla legge n. 35/2012.

(2) Es. art. 95 del Regolamento Edilizio di Milano.

(3) Si veda:

- F. Vanetti, *Certificato di avvenuta bonifica e piano scavi: riferimenti normativi e brevi considerazioni di coordinamento*, in www.bossettiegatti.it.

(4) Si segnala, TAR Piemonte n. 4057/2005, secondo cui

«Ai fini della necessità o meno del permesso di costruire relativamente a lavori di sbancamento del terreno, occorre distinguere tra gli scavi finalizzati ad utilizzo edilizio e le consimili attività non connesse all'edificazione: soltanto nella prima ipotesi essi sono da ritenersi compresi nell'intervento complessivo e non richiedono uno specifico titolo autorizzativo, mentre i lavori di sbancamento in assenza di opere in muratura, in quanto modificano autonomamente l'ambiente, necessitano di detto permesso».

(5) Il Comune di Milano aveva stipulato apposita convenzione con ARPA Lombardia per la preventiva valutazione dei Piani scavo.

(6) Si veda:

- F. Vanetti, *Riparti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?*, in questa Rivista, 2011, 11;

(segue)

non sono stati risolti dalle nuove previsioni introdotte dal D.Lgs. n. 205/2010.

Da un lato, infatti, la **nuova formulazione dell'art. 185** (esclusione dall'ambito di applicazione) prevedendo che «il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lett. a), 184 *bis* e 184 *ter*»,

impone una valutazione delle terre e rocce da scavo sulla base delle definizioni di rifiuto (7), di sottoprodotto (8) e di cessazione della qualifica di rifiuto (9).

Dall'altro, **lo stesso art. 184 *bis*** relativo ai sottoprodotti conclude prevedendo che

«sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi e quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria».

In attesa dell'emanazione di tale regolamento, dunque, continuava a trovare applicazione l'art. 186, la cui abrogazione definitiva era prevista dall'art. 39, comma 4, del D.Lgs. n. 205/2010, solo dopo l'intervento ministeriale (10).

Lo stesso Decreto Sviluppo adottato dal Governo Monti (11) ha, dunque, sollecitato l'adozione di un regolamento ministeriale che disciplini la gestione dei materiali da scavo al fine di chiarire in modo - si spera definitivo - la sorte di tali materiali.

Il regolamento in commento, approvato con D.M. n. 161 del 10 agosto 2012 (12), si colloca, quindi, in tale contesto legislativo e ha come scopo primario quello di disciplinare la gestione delle terre e rocce da scavo.

Il provvedimento ministeriale si compone di 15 articoli e 9 allegati ed ha ad oggetto specificamente la gestione degli scavi e dei materiali escavati, senza invece contenere specifiche disposizioni generali sui sottoprodotti.

Nota:

(continua nota 6)

- F. Vanetti, *Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6;
- F. Vanetti, *In attesa del D.M. terre e rocce da scavo...*, in questa *Rivista*, 2012, 6.

Da ultimo, in tema, si veda:

- S. Maglia - M.V. Balossi, *Terre e rocce: il punto della situazione alla luce del D.M. n. 161/2012*, in questa *Rivista*, 2012, n. 11.

(7) Qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi (art. 183, comma 1 lett. a), del D.Lgs. 152/2006).

(8) È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

(9) Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9 *bis*, lett. a) e b), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/ MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209, dal D.Lgs. 25 luglio 2005, n. 151, e dal D.Lgs. 20 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

(10) Dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 49 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, è abrogato l'articolo 186, a sua volta modificato dal D.L. n. 1/2012.

(11) D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge n. 27/2012.

(12) Sul punto, di recente pubblicazione si vedano i contributi di:

- P. Ficca, *Via libera al riutilizzo delle terre da scavo derivanti dai cantieri*, in *Sole24ore Norme e Tributi (Edilizia e Territorio)* 8 ottobre 2012, 6;
- P. Giampietro, *Il nuovo statuto delle terre e rocce da scavo*, in *www.le-ambiente.it*.

Infatti, sebbene lo stesso richiami nel preambolo anche l'art. 184 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006, i criteri qualitativi e quantitativi sui sottoprodotti saranno oggetto di un apposito e differente provvedimento legislativo.

Da un punto di vista operativo il regolamento introduce salienti novità che vanno nella direzione di incrementare il ricorso al riutilizzo e di ridurre la produzione di rifiuti, è però anche vero che il testo non sempre si coordina con la normativa vigente in tema di siti contaminati lasciando ancora numerose lacune interpretative.

L'art. 1 del regolamento è destinato alle **definizioni**, che comprendono anche il concetto di **riporto**, oltre a quello di **materiali da scavo**.

Da sottolineare in questo articolo il concetto di **fondo naturale**, ripreso anche all'art. 5 e già previsto dal D.M. n. 471/1999 e dal D.Lgs. n. 152/2006, ma di fatto mai realmente applicato nella maggior parte dei casi concreti. Desta invece qualche perplessità la definizione, e la conseguente individuazione, di autorità competente nel caso di SCIA edilizia dove cui non è prevista un'autorizzazione esplicita.

Gli artt. 2 e 3, invece, illustrano le **finalità** del decreto ministeriale e l'**ambito di applicazione** dello stesso, mentre l'art. 4 (**Diposizioni generali**) introduce l'equiparazione del materiale da scavo al sottoprodotto, previo soddisfacimento di alcune condizioni similari a quelle stabilite dall'art. 184 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006.

Il successivo art. 5, dunque, disciplina le modalità di **presentazione e approvazioni del Piano di Utilizzo** (prima comunemente denominato piano scavi), prevedendo nuovamente il coinvolgimento di ARPA quale ente tecnico.

Rilevante in questo articolo è il silenzio assenso per l'esecuzione dei piani di utilizzo qualora decorsi i 90 giorni dalla presentazione dell'istanza o delle integrazioni l'autorità competente non si esprima.

Sempre all'art. 5 si legge una delle più significative novità introdotte dal regolamento e cioè la possibilità di inviare a riutilizzo il materiale non contaminato proveniente da aree comunque sottoposte a bonifica.

Il regolamento, poi, considera anche la gestione delle possibili **situazioni di emergenza** (art. 6), gli obblighi di **tenuta dei documenti** (art. 7), la procedura di **modifica del Piano di Utilizzo** (art. 8), nonché le modalità di **esecuzione del piano** (art. 9) e i termini e tempi per il **deposito del materiale** scavo in attesa del riutilizzo (art. 10).

Il deposito temporaneo introdotto nella filiera del materiale destinato a riutilizzo è molto importante nell'ottica della riduzione della produzione di rifiuti ed è particolarmente interessante se letto in coordinato con quanto previsto dall'art. 5 per il materiale non contaminato proveniente da aree con in corso un procedimento di bonifica.

Le ultime disposizioni attengono dunque alla fase di **trasporto** dei materiali scavati e agli **adempimenti conclusivi** del processo di riutilizzo, inclusa la gestione dei relativi **dati e le modalità di verifica e controllo**.

Per quanto riguarda, invece, **gli allegati**, parte degli stessi hanno **funzione di modello** da seguire per la comunicazione di informazioni (es. documento di trasporto, dichiarazione di riutilizzo), mentre la rimanente parte (es. allegato 1, 2 e 3) forniscono **indicazioni di dettaglio di tipo procedurale**, quali la caratterizzazione del materiale o le procedure di campionamento, ovvero indicazioni maggiormente di merito, quali la spiegazione della c.d. **normale pratica industriale** che rileva per la qualifica dei materiali residui come sottoprodotti.

Così sinteticamente introdotto il nuovo regolamento, si coglie l'occasione per qualche prima riflessione su alcuni punti specifici, in particolare, sui **siti considerati dalla nuova normativa**.

L'art. 1 del D.M., fornendone prima una definizione generale, introduce poi tre diverse tipologie di siti: quello di produzione, quello di destinazione e quello intermedio.

Si riportano, dunque, di seguito alcune considerazioni preliminari su queste diverse tipologie alla luce delle definizioni introdotte dal regolamento.

I. «sito»: area o porzione di territorio geograficamente definita e determinata, intesa nelle sue componenti ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee, ivi incluso l'eventuale riporto) dove avviene lo scavo o l'utilizzo del materiale;

In realtà, una definizione di **sito** esisteva già nella normativa ambientale.

L'art. 240, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 152/2006 (13), infatti, definisce **sito**

«l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo e acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti».

La definizione contenuta nel regolamento ricalca sostanzialmente quella appena citata, **includendo tra le componenti ambientali anche i riporti e riconducendo tale definizione all'attività di scavo o utilizzo del materiali**.

Invero - ad avviso di chi scrive - il legislatore ha perso una buona occasione per fornire alcune indicazioni in più che aiutino gli operatori nella programmazione delle attività. Infatti, la definizione giuridica introdotta incontra diverse **problematiche nell'applicazione concreta**.

Nota:

(13) Per come recentemente modificato dal D.Lgs. n. 2/2012 convertito in legge n. 28/2012.

I concetti di proprietà, di accatastamento dei terreni, di attraversamento di opere pubbliche (es. strade) sono tutti elementi che molto spesso condizionano gli enti e gli operatori nella gestione delle procedure e che non trovano alcun riscontro nella normativa.

Non a caso, le amministrazioni locali hanno spesso colmato le lacune legislative attraverso prassi più o meno condivisibili.

Nell'impostazione delle procedure di bonifica, i siti sono stati spesso inquadrati dal punto di vista della proprietà (ad eccezione dei siti di interesse nazionale) e in molti casi gli obiettivi di bonifica sono stati differenziati a seconda della situazione catastale delle aree.

Proprio partendo dalla prassi consolidata degli enti locali o del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, si sarebbe potuto provare a compiere uno sforzo in più e, quindi, a fornire ulteriori indicazioni per risolvere problemi pratici quotidiani.

m. «sito di produzione»: uno o più siti perimetrati in cui è generato il materiale da scavo;

La definizione in esame indica il luogo **dove effettivamente viene realizzato lo scavo** e, quindi, dove viene prodotto il materiale di risulta.

Il regolamento, dunque, introduce il concetto di **perimetrazione**, lasciando così intendere (e forse tale concetto - come detto - poteva essere approfondito già nella definizione di sito) che **l'operatore deve perimetrare nel Piano di Utilizzo** l'area di intervento in modo specifico.

In assenza di particolari limitazioni o di chiare indicazioni, il sito di produzione può essere perimetrato liberamente da parte dell'operatore e, quindi, non deve coincidere necessariamente con l'intera area di proprietà, ma può coincidere con la specifica porzione di area oggetto di scavi.

n. «sito di destinazione»: il sito, diverso dal sito di produzione, come risultante dal Piano di Utilizzo, in cui il materiale da scavo è utilizzato;

La definizione in commento indica il luogo **dove verrà riutilizzato il materiale scavato**.

Anche in questo caso, è il Piano di Utilizzo ad indicare esattamente il sito di destinazione.

Nel caso in cui tale sito di destinazione, da un punto di vista operativo, coincida con il sito di produzione occorrerà fare molta attenzione a esplicitare e indicare con esattezza entrambi i siti localizzati nella medesima area.

o. «sito di deposito intermedio»: il sito, diverso dal sito di produzione, come risultante dal Piano di Utilizzo di cui alla lettera h) del presente articolo, in cui il materiale da scavo è temporaneamente depositato in attesa del suo trasferimento al sito di destinazione;

Questa definizione rappresenta una **novità importantissima**: uno dei problemi principali che si veniva ad affrontare nell'ambito dei così detti «Piani scavo», infatti, era proprio l'impossibilità di depositare il materiale in un sito intermedio quando il sito di produzione non consentiva logisticamente l'accumulo di materiali di scavo o quando il sito di conferimento non era pronto a riceverlo.

L'introduzione, quindi, del concetto di sito intermedio **consente di risolvere molti problemi pratici e logistici**.

Il sito di deposito intermedio è destinato ad un uso temporaneo e specifico.

Tuttavia, la definizione non pone limiti espressi al deposito temporaneo, mentre l'art. 186 del d.lgs. n. 152/2006 (ora abrogato) prevedeva dapprima un termine di un anno, esteso poi alla durata dell'opera o ad un massimo di tre anni.

Il regolamento, invece, rinvia al Piano di Utilizzo di definire la tempistica del riutilizzo stesso (14), dal che si può dedurre che tale **Piano indicherà anche i tempi del deposito temporaneo** presso il sito di deposito intermedio (15).

Note:

(14) Art. 5, comma 6, del regolamento.

(15) Sulle conseguenze dell'inosservanza dei termini, fissati dal Piano di utilizzo, ai sensi del comma 7 del medesimo articolo, si rinvia a:

- V. Paone, *Legge penale e nuove norme in materia di terre e rocce da scavo*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.