

In attesa del D.M. su terre e rocce da scavo...

✓ Federico Vanetti

Il tema dei materiali di riporto (rifiuti, materiali equiparabili al terreno naturale o opere edilizie?) ha interessato molti operatori negli ultimi mesi ed è stato oggetto di diversi commenti anche da parte dell'autore (1).

Il problema interpretativo sulla natura e, quindi, sulla gestione di tali materiali era potenzialmente così grave da spingere il legislatore nazionale a fare chiarezza attraverso una nuova disposizione normativa.

Il D.L. n. 2/2012 (c.d. D.L. "Ambiente")

Il Governo Monti, dunque, nell'adottare misure urgenti e straordinarie in materia ambientale, aveva espressamente dedicato un articolo del D.L. n. 2/2012 al problema dei materiali di riporto.

L'articolo 3 del citato D.L. prevedeva che,

«considerata la necessità di favorire, nel rispetto dell'ambiente, la ripresa del processo di infrastrutturazione del Paese, 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 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, **si intendono come riferiti anche alle matrici materiali di riporto** di cui all'allegato 2 alla Parte IV del predetto decreto legislativo.

All'articolo 39, comma 4, del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "Con il medesimo decreto sono stabilite le **condizioni** alle quali le matrici materiali di riporto, di cui all'articolo 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, possono essere **considerati sottoprodotti**." ».

La nuova previsione - di natura interpretativa - mirava sostanzialmente ad equiparare i materiali di riporto al **suolo**. Il rinvio all'allegato 2 del D.Lgs. n. 152/2006 e al decreto ministeriale in cui saranno indicate le condizioni (ossia le caratteristiche) che i materiali di riporto dovranno soddisfare per essere equiparati ai sottoprodotti, dovrebbero contenere ulteriori indicazioni per comprendere la natura di tali materiali e le relative modalità di gestione.

Invero - come si vedrà nel prosieguo - tali rinvii non sempre contribuiscono a fare chiarezza, ma anzi possono creare ulteriori dubbi interpretativi.

La conversione in legge

In sede di conversione, l'art. 3 del D.L. n. 2/2012 è stato oggetto di diverse modifiche aventi proprio ad oggetto i materiali di riporto (2).

Secondo il nuovo testo convertito in legge 24 marzo 2012, n. 28,

«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 D.Lgs. 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.

Ai fini dell'applicazione del presente articolo, **per matrici materiali di riporto si intendono i materiali eterogenei**, come disciplinati dal decreto di cui all'articolo 49 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, **utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche al terreno in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei**.

Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 del presente articolo, le matrici materiali di riporto, eventualmente presenti nel suolo di cui all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, **sono considerate sottoprodotti solo se ricorrono le condizioni di cui all'articolo 184 bis del citato decreto legislativo n. 152 del 2006**.

All'articolo 240, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo la parola: «suolo» sono inserite le seguenti: «, materiali di riporto».

Note:

✓ Avvocato in Milano, Partner di DLA Piper.

(1) Si veda:

- F. Vanetti, *Riparti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, 11;
- F. Vanetti, *Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, 6.

(2) La disposizione, invero, è stata utilizzata per disciplinare anche ulteriori temi, quali quelli dei rifiuti in Campania, degli inceneritori e dei rifiuti pericolosi.

La norma convertita, da un lato, mantiene il proprio fine interpretativo - in particolare chiarisce il campo di applicazione dell'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006 - dall'altro, invece, **modifica la definizione di «sito», includendo nelle matrici ambientali dello stesso anche i materiali di riporto** oltre al suolo, sottosuolo ed acque sotterranee. Per quanto riguarda la parte interpretativa, i materiali di riporto - come nel testo originario - vengono equiparati al suolo, ma solo a determinate condizioni.

Il primo comma circoscrive tale equiparazione a quei materiali di riporto indicati nell'Allegato 2 della Parte IV del **D.Lgs. n. 152/2006**, che tuttavia **non contiene alcuna definizione di «materiali di riporto»**, ma si limita a citare tali materiali solo nella sezione «rappresentazione dello stato di contaminazione del sottosuolo» («l'elaborazione dei risultati analitici deve esprimere l'incertezza del valore di concentrazione determinato per ciascun campione: in considerazione della eterogeneità delle matrici suolo, sottosuolo e materiali di riporto la deviazione standard per ogni valore di concentrazione determinato, da confrontare con i valori di concentrazione limite accettabili, dovrà essere stabilita sulla base del confronto delle metodologie che si intendono adottare per il campionamento e per le analisi dei campioni di terreno e di acqua»).

Il richiamo a tale allegato, dunque, lascia intendere che anche il terreno con presenza di altri materiali possa essere oggetto di caratterizzazione in quanto specifica matrice, ma non contiene una chiara definizione di «materiali da riporto».

Un tentativo di definizione, invece, è contenuto nei commi 2 e 3 del citato articolo 3 del D.L. n. 2/2012 per come convertito.

Il comma 2, infatti, fornisce una inquadratura di massima dei materiali di riporto, ossia quei materiali **utilizzati per riempimenti e rilevati, non assimilabili al terreno in situ, e contenenti anche materiali estranei** che, però, dovrà essere letta anche alla luce del decreto ministeriale sulle terre e rocce da scavo previsto dall'art. 49 del D.L. n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012 (3).

Fino all'adozione di tale decreto, i materiali di riporto - per essere considerati tali - **dovranno soddisfare i requisiti previsti per i sottoprodotti** (4), secondo quanto previsto al successivo comma del citato art. 3 in commento.

Il riferimento ai sottoprodotti in realtà risulta fuorviante. Non si comprende, infatti, se i materiali di riporto utilizzati in passato in occasione di interventi edilizi debbano essere qualificabili come **sottoprodotti per essere equiparati al suolo** e, quindi, per essere mantenuti in loco ed eventualmente caratterizzati, ovvero se le caratteristiche di **sottoprodotto rilevino solo dopo l'eventuale scavo** al fine di comprendere se tali materiali possano essere reimpiegati ovvero debbano essere smaltiti come rifiuti. Ad avviso di chi scrive, la seconda interpretazione parrebbe più logica, ma la norma in effetti è poco chiara.

Alcuni chiarimenti potrebbero sicuramente essere forniti dal **decreto ministeriale sulle terre e rocce da scavo** in corso di definizione.

Ai sensi della bozza del 26 aprile 2012, emergono già alcune utili informazioni e, in particolare, è fornita sia una **definizione di materiali di scavo** («il suolo o sottosuolo, con eventuali presenze di riporti, derivanti dalla realizzazione di un'opera quali, a titolo esemplificativo... scavi in genere... livellamenti...») che possono contenere anche materiali antropici entro certi livelli, sia una **di riporto**, ossia

«orizzonte stratigrafico costituito da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica e suolo/sottosuolo come definito nell'allegato 9 del presente Regolamento» (5).

Note:

(3) Il quale, al momento in cui si scrive il presente articolo, non è ancora stato adottato, ma è in corso di elaborazione.

(4) È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera 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'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

(5) Allegato 9:

«i riporti di cui all'articolo 1 del presente Regolamento si configurano come orizzonti stratigrafici costituiti da materiali di origine antropica, ossia derivanti da attività quali attività di scavo, di demolizione edilizia, ecc, che si possono presentare variamente frammisti al suolo e al sottosuolo.

In particolare, i riporti sono per lo più una miscela eterogenea di terreno naturale e di materiali di origine antropica, anche di derivazione edilizio-urbanistica pregressa che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, si sono stratificati e sedimentati nel suolo fino a profondità variabili e che, compattandosi con il terreno naturale, si sono assestati determinando un nuovo orizzonte stratigrafico. I materiali da riporto sono stati impiegati per attività quali rimodellamento morfologico, recupero ambientale, formazione di rilevati e sottofondi stradali, realizzazione di massicciate ferroviarie e aeroportuali, riempimenti e colmate, nonché formazione di terrapieni.

Ai fini del presente regolamento, i materiali di origine antropica che si possono riscontrare nei riporti, qualora frammisti al terreno naturale nella quantità massima del 20%, sono indicativamente identificabili con le seguenti tipologie di materiali: materiali litoidi, pietrisco tolto d'opera, calcestruzi, laterizi, prodotti ceramici, intonaci».

Il regolamento, poi, in quanto maggiormente incentrato sulle attività di scavo, non solo aiuta a circoscrivere il concetto di materiali di riporto, ma confermerebbe l'interpretazione di cui sopra: ossia che i materiali di riporto (per come definiti dal regolamento stesso) dovrebbero soddisfare i requisiti di sottoprodotti solo una volta scavati e al fine di un loro eventuale riutilizzo.

Tornando, invece, al D.L. n. 2/2012, l'ultima previsione introdotta dalla legge di conversione, è la modifica alla **definizione di «sito»**, contenuta all'art. 240, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 152/2006.

A seguito di tale modifica, per **sito** deve intendersi

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

Il concetto di **materiale di riporto, dunque, viene ricondotto**, al pari del concetto di suolo, sottosuolo e acque sotterranee, **alle matrici ambientali** del sito e come tale può essere assoggettato anche alla fase di caratterizzazione e analisi di rischio in caso di procedura di bonifica.

L'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006

Alla luce di quanto sopra, non resta che prendere in considerazione l'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006, per comprendere come questo debba essere applicato in conformità alla previsione interpretativa recentemente introdotta.

Tale articolo ha ad oggetto i casi di esclusione dalla disciplina sui rifiuti, ossia:

- «a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera e il biossido di carbonio catturato e trasportato ai fini dello stoccaggio geologico e stoccato in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni a norma del decreto legislativo di recepimento della Direttiva n. 2009/31/Ce in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio;
- b) il terreno (*in situ*), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati;
- c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale scavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato scavato;
- d) i rifiuti radioattivi;
- e) i materiali esplosivi in disuso;
- f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione

di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento:

- a) le acque di scarico;
- b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal Regolamento (Ce) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;
- c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizoozie, e smaltite in conformità del Regolamento (Ce) n. 1774/2002;
- d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 117.

Fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall'ambito di applicazione della Parte Quarta del presente decreto i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della Decisione n. 2000/532/Ce della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni.

Il suolo scavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati scavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184 *bis* e 184 *ter*».

Alla luce delle indicazioni interpretative fornite dal D.L. n. 2/2012 (in particolare dal comma 1, dell'art. 3), si può giungere alla conclusione che i materiali di riporto presenti nel terreno non costituiscono rifiuto quando:

1. non sono contaminati e non sono scavati;
2. non sono contaminati e, se scavati, verranno riutilizzati a fini di costruzione (come riempimenti o terrapieni) nel medesimo sito;
3. non sono contaminati e, se scavati, verranno utilizzati in siti diversi se qualificabili come sottoprodotti ovvero se preventivamente trattati.

Conclusioni

Le recenti modifiche normative e i provvedimenti in corso di definizione si concentrano in modo specifico sulle attività di scavo e di gestione dei rifiuti, nonché sui riporti. Alla luce delle disposizioni sopra esaminate - non sempre

chiare e ancora in divenire - è possibile ritenere che i materiali di riporto possano costituire una matrice ambientale del terreno e, quindi, possano essere equiparati al suolo. Come tali sono esclusi dalla disciplina dei rifiuti fintanto che non vengano scavati.

Una volta scavati, invece, tali materiali potranno essere riutilizzati - in attesa del regolamento sulle terre e rocce

da scavo - solo se soddisfano le caratteristiche di sottoprodotto, altrimenti dovranno comunque essere gestiti come rifiuti.

Si attende, dunque, il regolamento sulle terre e rocce da scavo nella sua versione definitiva per un esame più approfondito delle specifiche disposizioni in esso contenute.

LIBRI

Guida alla gestione dei RAEE, delle pile e dei Centri di raccolta

Bernardino Albertazzi

Anno 2011, pag. 224, € 39,00

Contenuti:

Capitolo 1 - La disciplina dei RAEE (progettazione dei prodotti/ sistema di gestione/ obblighi e responsabilità di produttori e distributori/ trasporto/ iscrizioni e modulistica/ sistema sanzionatorio)

Capitolo 2 - La gestione dei RAEE dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fase di raccolta, fasi di trasporto e trattamento, processi di trattamento, sanzioni)

Capitolo 3 - Il D.M. 65/2010 (processi di gestione, indicazioni tecniche ed operative, accordi collegati)

Capitolo 4 - La disciplina delle pile e degli accumulatori (obiettivi/ trattamento/ riciclaggio/ sanzioni)

Capitolo 5 - La gestione delle pile e degli accumulatori dal punto di vista tecnico, operativo, economico (fasi di raccolta, trasporto, trattamento/ modulistica/principali processi di trattamento)

Capitolo 6 - La disciplina dei centri di raccolta

Capitolo 7 - La gestione dei centri di raccolta dal punto di vista normativo, tecnico, operativo, economico

Capitolo 8 - I RAEE, i rifiuti di pile ed accumulatori ed i centri di raccolta a livello europeo ed italiano (stato dell'arte/ ipotesi ed aree di sviluppo/ miglioramento del sistema).



Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona:** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**
- **Ufficio Vendite Dirette Indicitalia** (tel. 06.5196111 - fax 06.51961145)
- **Agente Indicitalia di zona** (www.indicitalia.it)