

## **IL NUOVO REGOLAMENTO SULLE TERRE E ROCCE DA SCAVO**

(D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120): luci e ombre

CLAUDIA GALDENZI – FEDERICO BOEZIO

1. Introduzione: ricostruzione della recente evoluzione normativa. - 2. Una visione d'insieme del regolamento: la sua struttura. - 3. Brevi notazioni su singoli aspetti: il coordinamento tra la definizione di "suolo", quella di "terre e rocce da scavo" e la nozione di "materiali di riporto". - 4. (Segue) brevi notazioni su singoli aspetti: i criteri di individuazione e le modalità di gestione delle terre e rocce di scavo qualificate come sottoprodotti. - 5. (Segue) brevi notazioni su singoli aspetti: il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate "rifiuti". - 6. Conclusioni.

### *1. Introduzione: ricostruzione della recente evoluzione normativa.*

La normativa inerente la gestione delle terre e rocce da scavo costituisce notoriamente un settore delicato e complesso, sottoposto a numerosi e controversi interventi correttivi, diretti a sottrarre al regime dei rifiuti materiali con ampie possibilità di riutilizzo, senza tuttavia determinare rischi per l'ambiente e la salute.

Il nuovo regolamento in materia di terre e rocce da scavo rappresenta infatti, primariamente, il tentativo di riordinare e semplificare questa materia, al fine di renderla più agevolmente applicabile da parte degli operatori economici, della pubblica amministrazione e degli organi di controllo.

Una sintetica ricostruzione dei più recenti sviluppi normativi in materia consente di evidenziare quali fossero le principali questioni controverse che il nuovo regolamento avrebbe quindi potuto/dovuto risolvere. In questa prospettiva, per sommi capi ricordiamo che:

- nel D.Lgs. n. 152/2006, la gestione delle terre e rocce da scavo per realizzare reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati era disciplinata dall'art. 186 (più volte modificato), il quale prevedeva che l'utilizzo di questo materiale fosse subordinato alla presenza di determinati requisiti, ritenuti idonei a garantire la certezza del reimpiego senza pericoli per l'ambiente e la salute. La sussistenza di questi presupposti doveva risultare, nel caso di terre e rocce da scavo provenienti da opere o attività sottoposte a valutazione d'impatto ambientale ("VIA") o autorizzazione d'impatto ambientale ("AIA"), da un apposito progetto approvato, mentre in assenza di VIA o AIA, le condizioni per il riutilizzo dovevano essere verificate nell'ambito della procedura per il rilascio del titolo edilizio o, in mancanza, dovevano essere certificati dal progettista dei lavori pubblici da cui le terre o le rocce provenivano;

- nel D.L. n. 1/2012 (convertito in legge n. 27/2012), in un'ottica dichiaratamente diretta a promuovere "*misure per lo sviluppo infrastrutturale*", l'art. 49 ha previsto che un apposito decreto ministeriale disciplinasse l'intera materia, stabilendo le condizioni per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti e regolamentandone l'utilizzo. L'entrata in vigore del suddetto decreto avrebbe determinato l'abrogazione dell'art. 186 D.Lgs. n. 152/2006<sup>1</sup>;

- l'art. 49 D.L. n. 1/2012 è stato attuato mediante l'emanazione del D.M. n. 161/2012, il quale ha però suscitato, fin da subito, numerose critiche per la sua farraginosità e per le conseguenti difficoltà interpretative ed applicative<sup>2</sup>. Tra queste, ai fini di questo lavoro, meritano di essere segnalate:

<sup>1</sup> Per la precisione, l'effetto abrogativo dell'art. 186 D.Lgs. n. 152/2006 era determinato dal combinato disposto dell'art. 39, comma 4, D.Lgs. n. 205/2010 e dell'art. 49 D.L. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012.

<sup>2</sup> V. GIAMPIETRO, "*Terre e rocce da scavo: profili tecnici e gestionali*", in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 12, p. 1027. Sul D.M. n. 161/2012, cfr. anche S. MAGLIA e V. BALOSI, "*Terre e Rocce: il punto della situazione alla luce del D.M. n. 161/2012*", in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 11, p. 905; A. MURATORI, "*Terre e rocce di scavo: le ridondanti regole date dal D.M. n. 161/2012*", in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 12, p. 1005; F. VANETTI, "*Terre e rocce da scavo prima e dopo dell'approvazione del D.M. 161/2012*" in questa *Rivista*, 2013, 5, p. 546.

- i) l'obbligo di sottoporre il Piano di utilizzo e le sue eventuali modifiche a formale approvazione preventiva da parte dell'autorità competente, con notevole appesantimento delle procedure;
- ii) le complicazioni operative connesse alla scadenza dei termini di durata del Piano di utilizzo, dovute alla necessità di ottenere l'approvazione di un nuovo piano;
- iii) le difficoltà interpretative sugli effetti – *ex nunc* o *ex tunc* – della perdita di qualifica di sottoprodotto dovuta al mancato aggiornamento del Piano di utilizzo in caso di aumento del volume del materiale da scavare;
- iv) le incertezze in merito all'applicabilità del decreto ai cantieri di piccole dimensioni, ai cantieri non sottoposti a VIA o AIA e al relativo regime transitorio<sup>3</sup>;
- v) una definizione di “materiale di riporto” che imponeva il rispetto del limite massimo del 20% di materiale di origine antropica, senza tuttavia specificare in modo univoco se il limite dovesse ritenersi riferito al peso o al volume e senza fornire un metodo per il calcolo della percentuale<sup>4</sup>;
- vi) il decreto non distingueva tra “materiali di riporto” che restano *in situ* e materiali di riporto *extra situ*. Va tuttavia precisato che, come rilevato poco dopo dal T.A.R. Lazio<sup>5</sup>, una lettura sistematica della normativa

<sup>3</sup> Va specificato che sul punto il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) era immediatamente intervenuto con una nota a chiarimento (prot. 14 giugno 2012, n. 36288) per escludere i piccoli cantieri dall'ambito di applicazione del D.M. n. 161/2012. Successivamente era poi stato emanato l'art.8 *bis* D.L. n. 43/2013 (convertito in legge n. 71/2013), nel quale era previsto che il D.M. n. 161/2012 si applicasse solo al materiale da scavo prodotto nell'esecuzione di opere soggette a VIA o AIA, mentre l'art. 186 D.Lgs. n. 152/2006 continuava a disciplinare il materiale da scavo proveniente da cantieri di minori dimensioni, con produzione di materiale non superiore ai 6.000 mc. Anche a seguito di questo intervento legislativo rimaneva controverso il regime da applicare ai materiali da scavo prodotti da cantieri non sottoposti a VIA o AIA, in quantità superiori ai 6.000 mc, nonché il regime transitorio da applicare ai procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore dell'art. 8 *bis* D.L. n. 43/2013, riferiti a cantieri non sottoposti a VIA o AIA.

<sup>4</sup> Più precisamente, nell'Allegato 4 (relativo alle procedure di caratterizzazione ambientale dei materiali di scavo) il limite era riferito alla “massa”, ma nell'Allegato 9 (recante la definizione di materiali di riporto di origine antropica), il limite del 20% era privo di riferimenti.

<sup>5</sup> TAR Lazio, Roma, sez. II *bis*, 10 giugno 2014, n. 6187: “*il d.m. <n. 161/2012> in esame trova applicazione unicamente al materiale da scavo utilizzato in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati (secondo la definizione di “sito di destinazione” come “diverso dal sito di produzione” di cui all'art. 2, comma 1, lett. n) del medesimo*

portava a concludere che il D.M. concernesse esclusivamente il materiale di scavo utilizzato in siti diversi da quelli in cui era stato scavato;

- con l'art. 41, comma 2, e l'art. 41 *bis*, D.L. n. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013), il legislatore ha cercato nuovamente di chiarire il quadro normativo, limitando il campo di applicazione del D.M. n. 161/2012 alle terre e rocce da scavo provenienti da opere sottoposte a VIA o AIA e sottoponendo a una disciplina semplificata i materiali da scavo prodotti negli altri cantieri<sup>6</sup>. Una modifica, questa, che ha risolto alcuni problemi applicativi, sebbene sotto altro profilo l'intervento legislativo abbia contemporaneamente aperto un nuovo fronte di incertezze.

In particolare, con l'art. 41, comma 3,<sup>7</sup> il legislatore ha introdotto la necessità di sottoporre al c.d. “*test di cessione*” (ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998) le “matrici materiali riporto”. La novità ha sollevato numerosi dubbi, soprattutto con riferimento al fatto se il *test* di cessione dovesse prendere a riferimento i limiti fissati dal D.M. 5 febbraio 1998 (relativi alle procedure per il recupero di rifiuti non pericolosi) o quelli stabiliti per le acque sotterranee dalla Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 (in materia di bonifica dei siti contaminati). A favore di quest'ultima soluzione si era espresso il T.A.R. Lombardia<sup>8</sup>, richiamando la nozione di “materiale di riporto” contenuta nell'art. 3 del D.L. n. 2/2012 (così come modificato, appunto, dall'art. 41, comma 3, D.L. n. 69/2013)<sup>9</sup>. Secondo il T.A.R., infatti, la

*decreto) pur dopo l'eliminazione nella versione definitiva dell'espresso richiamo all'art. 185, comma 4 menzionato”.*

<sup>6</sup> La disciplina semplificata, dettata nei commi 1 e 4 dell'art. 41 *bis* D.L. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013), concerneva quindi i piccoli cantieri (vale a dire quelli la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi di materiale), nonché i cantieri di grandi dimensioni non assoggettati né a VIA né ad AIA.

<sup>7</sup> L'art. 41, comma 3, D.L. n. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013) ha modificato l'interpretazione autentica dell'art. 185 D.Lgs. n. 152/2006, contenuta nell'art. 3 D.L. n. 2/2012, convertito in legge n. 28/2012.

<sup>8</sup> T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 9 dicembre 2015, n. 2586; TAR Lombardia Milano, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 2683. Cfr. anche: T.A.R. Toscana, Sez. II, 7 aprile 2015, n. 558.

<sup>9</sup> Come detto, l'art. 3 D.L. n. 2/2012 (convertito in legge n. 28/2012, così come modificata dal D.L. n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013) ha introdotto l'interpretazione autentica del termine “suolo” contenuto nell'art. 185 D.Lgs. n. 152/2006, stabilendo che “*i riferimenti al <suolo> contenuti nell'art. 185, commi 1,*

suddetta definizione imponeva che il *test* di cessione fosse effettuato secondo le modalità procedurali previste dal D.M. 5 febbraio 1998, ma non vincolava anche all'applicazione dei limiti di accettabilità in esso previsti. Da qui, sempre secondo il T.A.R., si apriva lo spazio per l'applicazione dei limiti di accettabilità previsti dalla normativa in materia di bonifica delle acque sotterranee (Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006)<sup>10</sup>. Questa posizione giurisprudenziale era stata diffusamente e approfonditamente criticata dalla "comunità legale milanese", che ne aveva messo in luce le incongruenze sotto il profilo logico-sistematico, oltre che sotto il profilo delle conseguenze concrete. In estrema sintesi, si sottolineava come la ricostruzione normativa affermata dal T.A.R. sembrasse ispirata a ragioni di politica ambientale, così come espresse sul tema in una nota del MATTM del 2014<sup>11</sup>, piuttosto che essere fondata su rigorose argomentazioni interpretative<sup>12</sup>.

Altro profilo equivoco introdotto dall'art. 41, comma 3, D.L. n. 69/2013 concerneva l'individuazione delle procedure da seguire per eliminare o riportare a conformità i riporti che non superassero il test di cessione e che, in quanto tali, la disposizione classificava (e classifica)

*lettere b) e c), e 4 (...) 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. (...) ai fini dell'applicazione dell'art. 185, comma 1, lettere b) e c) del decreto legislativo n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'art. 9 del decreto del Ministero dell'ambiente 5 febbraio 1998 (...), ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee (...)*.

<sup>10</sup> Va detto che il T.A.R. Lombardia, Milano, con le citate sentenze nn. 2586/2015 e 2638/2015, si è allineato all'interpretazione della normativa che era stata già proposta dal MATTM con la nota prot. 14 maggio 2014, n. 13338/TRI.

<sup>11</sup> Cfr. nota 10.

<sup>12</sup> Si rinvia ai contributi critici di F. VANETTI, "*Primo round di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche*", in questa Rivista, 2016, 3-4, p. 554; E. MASCHIETTO, "*Vita dura per i riporti: anche il T.A.R. Lombardia si adegua ai criteri dettati dal Ministero dell'Ambiente con la nota n. 13338/2014 priva di valenza normativa e ne mina l'assimilabilità al suolo*", in questa Rivista, 2016, 1, p. 127. Sullo stesso tema cfr. M. CHILOSI – A. MARTELLI, "*Materiali di riporto e test di cessione: quali limiti si applicano?*" in *PuntoSicuro.it*.

come “fonte di contaminazione”. Anche su questo punto aveva preso posizione il T.A.R. Lombardia, affermando che i materiali di riporto che non superavano il *test* di cessione, qualificati dalla legge come “fonte di contaminazione”, non potevano essere gestiti secondo quanto normalmente stabilito dalla normativa in materia di bonifiche, ma dovevano essere sottoposti a un regime “speciale” (costituito, ai sensi dell’art. 41 D.L. n. 69/2013, dalla “rimozione” o dalla “sottoposizione a trattamento” o dalla “messa in sicurezza permanente”)<sup>13</sup>. Anche questa decisione, però, ha suscitato numerose perplessità, soprattutto nella parte in cui – escludendo l’applicazione della normativa in materia di bonifica dei siti contaminati di cui al D.Lgs. n. 152/2006 – portava con sé l’inapplicabilità dell’analisi di rischio sito specifica ai riporti<sup>14</sup>. La stessa sentenza aveva tuttavia affermato in modo chiaro e pienamente condivisibile che, alla luce dell’art. 41 D.L. n. 69/2013, i riporti non conformi ai limiti del *test* di cessione non potevano essere classificati come “rifiuti”: un’interpretazione questa che peraltro era già stata proposta da alcuni giudici penali milanesi<sup>15</sup>.

I continui e spesso emergenziali (ma certamente non risolutivi) interventi normativi sopra descritti hanno portato all’emanazione dell’art. 8 D.L. n. 133/2014 (noto come decreto “Sblocca Italia”, convertito nella legge n. 164/2014), che prescrive l’adozione di “*disposizioni di riordino e di semplificazione della materia*” “*al fine di rendere più agevole la realizzazione degli interventi che comportano la gestione delle terre e rocce da scavo*”. L’emanazione del regolamento prescritto è avvenuta con un ritardo di circa due anni e mezzo, dopo un *iter* segnato dall’approvazione – il 14 luglio 2016 – da parte del Consiglio dei Ministri di un primo schema di decreto, mai promulgato a causa del diniego della firma del Presidente della Repubblica.

Si è quindi dovuto attendere circa un altro anno perché vedesse la luce il Regolamento di delegificazione emanato con il D.P.R. 13 giugno

<sup>13</sup> TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 2683; così precedentemente T.A.R. Toscana, sentenza n. 558/2015.

<sup>14</sup> Cfr. nota 11.

<sup>15</sup> Trib. Milano, 21 maggio 2013, n. 15/640; Trib. Milano, 30 agosto 2013, n. 1776, con note di F. VANETTI, “*Riporti, cave, rifiuti, bonifica, messa in sicurezza permanente: indicazioni giurisprudenziali che potrebbero far luce e indicare una via d’uscita da eccessivi formalismi e immobilismo*”, in questa *Rivista*, 2014, 1, p. 88; G. GAVAGNIN, in questa *Rivista*, 2014, 1, p. 90.

2017, n. 120, pubblicato il 7 agosto 2017 ed entrato in vigore il 22 agosto di quest'anno.

## *2. Una visione d'insieme del Regolamento: la sua struttura*

Come da più parti già sottolineato, non vi è dubbio che il D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120 rappresenti un significativo passo avanti verso gli obiettivi di riordino e di semplificazione della materia delle terre e rocce da scavo.

Il nuovo regolamento, infatti, racchiude in unico testo una disciplina che in precedenza, come sommariamente esposto sopra, era frammentata e dispersa in numerosi atti, non sempre ben coordinati e quindi anche di difficile individuazione e comprensione.

In particolare, il regolamento si compone di 31 articoli, articolati/ in 6 Titoli e 10 Allegati.

L'oggetto della nuova normativa è così organizzato:

- 1) Titolo I: le disposizioni generali (artt. 1-3);
- 2) Titolo II: i criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti ai sensi dell'art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006 e le modalità di gestione degli stessi (artt. 4-22);
- 3) Titolo III: la disciplina "speciale" del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti (art. 23);
- 4) Titolo IV: la disciplina dell'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo escluse dal regime dei rifiuti, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 152/2006 (art. 24);
- 5) Titolo V: la disciplina delle modalità di gestione delle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica (artt. 25 e 26);
- 6) Titolo VI: le disposizioni intertemporali, transitorie e finali (artt. 27-31).

Come dimostra anche la suddivisione dell'articolato, particolare attenzione è dedicata alle terre e rocce da scavo qualificate come "sottoprodotti", materia che – come sopra visto – era disciplinata dal D.M. n. 161/2012 e che aveva sollevato diverse critiche.

Il regolamento, però, introduce anche disposizioni nuove e/o differenti e/o integrative: la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti (già in precedenza normati); l'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo escluse dal regime dei

rifiuti, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 152/2006 (previsto a livello legislativo, ma non normato in modo specifico), il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti (già legislativamente normati, ma in modo parzialmente diverso)<sup>16</sup>.

Va poi da subito segnalato che il nuovo regolamento non si occupa né della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo che non soddisfano i requisiti per la qualifica di sottoprodotto, né delle procedure di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto, nonostante entrambe le materie siano indicate nella rubrica dell'art. 8 del D.L. n. 133/2014.

Più specificamente si deve sottolineare che, nel silenzio del nuovo regolamento, rimane ancora aperta la questione della procedura da adottare nei casi in cui il materiale di riporto non superi il *test* di cessione, sia esso o meno conforme alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC). Da qui il rischio che, in attesa di un nuovo intervento normativo chiarificatore, si consolidi quell'orientamento giurisprudenziale<sup>17</sup> che esclude che i riporti "non conformi" possano essere gestiti secondo quanto normalmente stabilito dalla normativa in materia di bonifiche, con conseguente inapplicabilità dell'Analisi di Rischio sito-specifica e necessaria esecuzione degli interventi previsti dall'art. 3 D.L. n. 2/2012, convertito in legge n. 28/2012 (rimozione, sottoposizione a trattamento che rimuova i contaminanti, messa in sicurezza permanente). Soluzione giurisprudenziale che, tuttavia, lascerebbe alla discrezionalità delle singole amministrazioni la definizione delle modalità di progettazione, esecuzione, approvazione e certificazione di questi interventi, a scapito della certezza nei tempi, nella documentazione da produrre e nei costi necessari per affrontarli<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Per una visione d'insieme sulle principali novità contenute nel D.P.R. n. 120/2017 cfr. anche: <http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2017/10/Edilizia-Territorio-Il-Sole-24-Ore-Terre.pdf>; <http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2017/11/Edilizia-Territorio-Il-Sole-24-Ore-Terre-da-scavo.pdf>.

<sup>17</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sentenza n. 2638/2015. Per una panoramica più ampia sulla posizione finora assunta dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia: cfr. *supra*, par. 1., nella parte dedicata all'art. 41, comma 3, D.L. n. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013).

<sup>18</sup> Il Comune di Milano ha espresso una posizione apertamente contraria all'introduzione di una disciplina speciale per i materiali di riporto, suggerendo che nell'emanando regolamento fosse eliminata ogni previsione sui materiali di riporto non coordinata con la disciplina delle bonifiche (così nelle Osservazioni in data 22 marzo

3. *Brevi notazioni su singoli aspetti: il coordinamento tra la definizione di “suolo”, quella di “terre e rocce da scavo” e la nozione di “materiali di riporto”.*

Nella nozione di “suolo”, contenuta nell’art. 2, comma 1, lett. b) del nuovo regolamento, è espressamente stabilito che dello stesso fanno parte le matrici materiali di riporto, per la cui definizione si rinvia all’art. 3, comma 1, D.L. n. 2/2012 (convertito in legge n. 28/2012 e modificato dall’art. 41 D.L. n. 69/2013).

Il suddetto art. 3, comma 1, prevede l’interpretazione autentica della nozione di “suolo” contenuta nell’art. 185, commi 1, lett. b) e c), e 4, del D.Lgs. n. 152/2006, ai fini dell’individuazione dei requisiti per l’esclusione del suolo dall’ambito di applicazione della normativa in materia di rifiuti.

Nella nozione di “matrici materiali di riporto” dettata dall’art. 3, comma 1, D.L. n. 2/2012<sup>19</sup> manca il riferimento al limite massimo (20% in peso) di quantità di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale; limite che non è contemplato neanche nella definizione generale di “terre e rocce da scavo” contenuta nell’art. 2, comma 1, lett. c) del nuovo regolamento, ma che si riscontra invece tra i requisiti che le terre e rocce da scavo devono possedere per essere qualificate come sottoprodotti, in base all’art. 4 del medesimo D.P.R. n. 120/2017.

Dall’esame letterale e sistematico della normativa emergerebbe dunque che il nuovo regolamento non abbia inteso innovare il quadro previgente e che, di conseguenza, il limite del 20% dei materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale trovi

2016 inviate dal Comune alla Commissione Ambiente Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, nel procedimento di riesame dello schema di D.P.R. sulle terre e rocce da scavo).

<sup>19</sup> Si ricorda che l’art. 3, comma 1, D.L. n. 2/2012 (convertito in legge n. 28/2012 e modificato dall’art. 41 D.L. n. 69/2013) prevede che le matrici materiali di riporto sono “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”.

applicazione solo per i riporti da gestire in qualità di sottoprodotti e non anche per il “*terreno in situ, incluso il suolo contaminato non scavato*” (art. 185, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 152/2006) o “*il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato*” riutilizzato nel medesimo sito (art. 185, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 152/2006).

Sembra tuttavia che, soprattutto nella prospettiva di coordinamento e semplificazione che avrebbe dovuto ispirare il nuovo regolamento, sarebbe stato opportuno esplicitare questo profilo, invece che lasciare ancora che lo stesso venga dedotto in via interpretativa<sup>20</sup>. Ciò anche in considerazione del fatto che il tema è risultato particolarmente controverso anche durante l’*iter* di approvazione del nuovo regolamento e che, come sostenuto anche da alcune delle parti che hanno partecipato alla consultazione pubblica sullo schema di decreto, le ragioni dell’adozione del criterio merceologico del 20% non sono così chiare, persino con riferimento alle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti: il rispetto di quel limite, infatti, di per sé non garantisce l’inoffensività del materiale di riporto sotto il profilo ambientale, così come il suo superamento non comporta in modo automatico rischi per l’ambiente o la salute<sup>21</sup>.

In compenso, però, eventuali incertezze sull’ambito di applicazione del limite massimo per il materiale antropico nei riporti (costituendo il criterio per discriminare tra suolo e rifiuto) comporterebbero rilevanti conseguenze sul piano pratico.

Un altro profilo di “riordino e semplificazione” che il nuovo regolamento ha mancato di soddisfare concerne la differenziazione tra “riporti storici” e “riporti recenti”.

La questione è stata affrontata dal MATTM nella nota di chiarimenti del maggio 2014: il MATTM ha adottato un’interpretazione restrittiva, secondo la quale i materiali di riporto (equiparabili al suolo ai sensi dell’art. 3, comma 1, D.L. n. 2/2012) sarebbero esclusivamente quelli “storici”, ossia “*formatisi a seguito di conferimenti avvenuti*

<sup>20</sup> A conferma di quanto detto, si ricorda che la tematica era già stata sottoposta al vaglio giudiziale. In particolare, il T.A.R. Lazio si era espresso sui rapporti tra il D.M. n. 161/2012 e l’art. 3 D.L. n. 2/2012, sottolineando che proprio le modifiche all’art. 3 D.L. n. 2/2012 introdotte dalla riforma del 2013 (art. 41 D.L. n. 69/2013) avevano reso prive di interesse le censure giudiziali che erano state sollevate avverso il limite del 20% contenuto nella definizione di riporto di cui all’ormai abrogato art. 1, comma 1, lett. c), D.M. n. 161/2012 (così sentenza T.A.R. Lazio, Roma, n. 6187/2014).

<sup>21</sup> Si pensi, ad esempio, a materiale antropico completamente inerte.

*antecedentemente all'entrata in vigore del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (...) che per la natura dei rifiuti e per le modalità di deposito, non integrino la fattispecie di discarica abusiva*<sup>22</sup>.

La presa di posizione del MATTM risulta, di per sé, apodittica, soprattutto laddove individua nel momento dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 915/1982 il limite temporale entro il quale il materiale antropico deve essere stato conferito in sito ai fini della sua assimilabilità al "suolo".

Come noto, infatti, il suddetto D.P.R. ha introdotto in Italia la prima disciplina organica in materia di rifiuti, fornendo una definizione di "rifiuto" e stabilendone il divieto di abbandono. Se dunque, in considerazione di questo dato, potrebbe apparire ragionevole presumere che a partire dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 915/1982 il conferimento sul terreno di materiale antropico configuri già una gestione illecita di rifiuti, cionondimeno si deve tenere conto del fatto che con l'introduzione della nozione di riporti (e la loro possibile equiparazione al suolo), il legislatore ha inteso attuare una scelta di politica ambientale diversamente orientata. Appare chiaro che la recente evoluzione normativa sia infatti rivolta a sottrarre al regime dei rifiuti quel "terreno rimaneggiato" (contenente materiale antropico, non pericoloso per salute e ambiente) che – ove indiscriminatamente e complessivamente gestito come "rifiuto" da rimuovere/smaltire – potrebbe produrre effetti persino contrastanti con gli obiettivi di tutela ambientale cui la normativa sui rifiuti deve tendere<sup>23</sup>.

Resta il fatto che il nuovo regolamento non affronta la questione, mantenendo una lacuna con riferimento ai criteri per stabilire quando la presenza di materiale antropico nel terreno costituisca un "*orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito*" tale da definirsi "materiale di riporto" ai sensi dell'art. 3, comma 1, D.L. n. 2/2012 (convertito in legge n. 28/2012)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Nota MATTM, prot. n. 13338, 14 maggio 2014.

<sup>23</sup> Considerata infatti la diffusione del terreno "rimaneggiato" sul suolo nazionale, la sua rimozione e smaltimento determinerebbero significativi impatti (in termini di emissioni in atmosfera, traffico e saturazione degli impianti di smaltimento) e un conseguente consumo di nuovo suolo "non rimaneggiato".

<sup>24</sup> Sul tema dei "riporti storici" e "riporti recenti" si è espresso il T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 21 giugno 2016, n. 1222, che ha escluso dalla nozione di riporti i "*materiali recentemente depositati, anche in violazione di specifici atti di*

Il regolamento ha invece definitivamente chiarito che nei riporti, il limite massimo del 20% di materiale antropico frammisto al materiale naturale deve essere riferito al peso (art. 4, comma 3).

Nel regolamento, inoltre, è stata introdotta una specifica metodologia per definire questa quantità (art. 4, comma 3, e Allegato 10), in tal modo superando le difficoltà di accertamento ripetutamente denunciate dagli operatori del settore durante la vigenza del D.M n. 161/2012<sup>25</sup>.

Va poi segnalato che il nuovo regolamento ha posto fine anche alla questione dell'individuazione dei limiti di conformità per il *test* di cessione da applicare ai materiali di riporto. L'art. 4, comma 3, D.P.R. n. 120/2017 stabilisce infatti che i valori da rispettare per il *test* di cessione sono quelli previsti per le concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee, di cui alla Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Sul punto è stata quindi confermata la prassi introdotta dal MATTM con il noto parere del 2014<sup>26</sup> e già fatta propria da alcuni giudici amministrativi<sup>27</sup>, mentre sono rimaste inascoltate le plurime voci che avevano assunto una posizione decisamente contraria, evidenziando i risvolti irragionevoli connessi a questa soluzione<sup>28</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo, come conseguenza dell'intervento "chiarificatore" attuato con il nuovo regolamento, si potrebbero pertanto profilare casi in cui materiali di riporto risultati conformi al *test* di cessione (secondo i limiti previsti dal D.M. 5 febbraio 1998, ma non anche ai limiti della Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006) debbano essere rimossi o sottoposti a trattamento o a messa in sicurezza permanente (secondo quanto specificato nell'art. 3 D.L. n. 2/2012). Il tutto nonostante – in base ai limiti previsti dallo stesso D.M. 5 febbraio 1998 – gli stessi riporti potrebbero essere utilizzati proprio per eseguire operazioni di recupero

*regolamentazione (es. Piano Scavi)", i quali non possono che essere considerati rifiuti". Cfr.: F. VANETTI, "Primo round di giurisprudenza sui riporti: spunti di riflessione, indicazioni e critiche", in questa Rivista 2016, 3-4, p. 554.*

<sup>25</sup> Cfr. *supra*, par. 1, *sub* D.M. n. 161/2012.

<sup>26</sup> Parere MATTM, prot. n. 13338, 14 maggio 2014.

<sup>27</sup> Cfr. *supra*, nota n. 10.

<sup>28</sup> Per le osservazioni critiche sollevate contro questa soluzione, cfr. *supra*, par. 1, *sub* art. 41, comma 3, D.L. n. 69/2013 (convertito in legge n. 98/2013), nonché nota n. 11.

ambientale. Un effetto, questo, quantomeno illogico, oltre che contraddittorio, e forse neanche “voluto” dal legislatore<sup>29</sup>.

4. *(Segue) brevi notazioni su singoli aspetti: i criteri di individuazione e le modalità di gestione delle terre e rocce di scavo qualificate come sottoprodotti*

Il nuovo regolamento individua i criteri per qualificare le terre e le rocce da scavo come sottoprodotti, ai sensi dell'art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006, siano esse provenienti da cantieri di piccole dimensioni, da cantieri di grandi dimensioni e da cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA<sup>30</sup>.

Sotto questo profilo, la normativa prende quindi in considerazione e disciplina tutti i materiali da scavo, superando così le incertezze passate sui regimi applicabili a seconda della tipologia di cantiere di provenienza<sup>31</sup>.

Nel nuovo regolamento la disciplina delle procedure e delle modalità di gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti è differenziata a seconda del tipo di cantiere in cui il materiale è prodotto: mediante “Piano di utilizzo” per le terre e rocce provenienti da “cantieri di grandi dimensioni” (ossia quelli in cui sono prodotte terre e rocce in quantità superiori ai 6.000 mc) sottoposti a VIA o AIA; “Dichiarazione di utilizzo” (in cui la sussistenza delle condizioni previste per poter gestire i materiali da scavo come “sottoprodotti” viene attestata dal produttore, tramite dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà” per gli altri cantieri). Nel regolamento si è quindi seguita la via già tracciata dall'art. 41 *bis* D.L. n. 69/2013, con la conferma di un significativo strumento di semplificazione per la gestione di tutte le terre e rocce da scavo diverse da quelle provenienti da opere e attività sottoposte a VIA o AIA.

<sup>29</sup> Sull'argomento, cfr. il recente contributo di V. GIAMPIETRO, “*Terre e rocce da scavo: i nuovi requisiti ambientali non risolvono la questione dei riporti*”, in *Ambiente & Sviluppo*, 2017, 8-9, p. 575.

<sup>30</sup> Cfr. art. 4 del regolamento.

<sup>31</sup> Per le passate difficoltà nell'individuazione del regime applicabile alle terre e rocce da scavo a seconda della loro provenienza, cfr. *supra*, par. 1, *sub* D.M. n. 161/2012 e *sub* artt. 41, comma 2, e 41 *bis*, D.L. n. 69/2013.

Ancora nell'ottica della semplificazione e innovando quanto previsto dalla normativa previgente<sup>32</sup>, il D.P.R. n. 120/2017 ha introdotto un meccanismo assimilabile a quello del silenzio-assenso per l'approvazione del "Piano di utilizzo" e per l'introduzione di modifiche sostanziali allo stesso. In particolare, indipendentemente dall'emanazione di un provvedimento espresso, i lavori possono essere avviati secondo quanto previsto nel Piano di utilizzo, decorsi novanta giorni dalla sua presentazione (o dalla presentazione dell'integrazione documentale richiesta dall'autorità competente).

Del pari, in caso di "modifica sostanziale", l'interessato può presentare un aggiornamento del Piano e operare in conformità ad esso decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione (o dalla presentazione dell'eventuale documentazione integrativa richiesta dall'autorità competente), salvo che nel frattempo intervenga un provvedimento espresso dell'autorità competente<sup>33</sup>.

Sul tema delle "modifiche sostanziali", va evidenziato che l'art. 15, comma 3, del nuovo regolamento specifica che nel caso di omesso aggiornamento del Piano per "modifica sostanziale" consistente nell'*"aumento del volume in banco in misura superiore al 20% delle terre e rocce da scavo oggetto del piano di utilizzo"*, le quantità di terre e rocce da scavo previste dal Piano mantengono la loro classificazione come "sottoprodotto": la norma stabilisce infatti che solo per le quantità eccedenti le previsioni del Piano di utilizzo scatta l'obbligo di gestirle come rifiuti.

La disposizione ha il merito di aver eliminato ogni dubbio sulle modalità con cui devono essere gestite in questi casi le terre e rocce da scavo: nel D.M. n. 161/2012, infatti, per il medesimo caso era disposta l'immediata cessazione della qualifica di sottoprodotto per il materiale escavato, senza specificare se l'effetto concernesse tutto il materiale scavato o solo la parte eccedente le previsioni di piano. La questione era di particolare rilevanza, considerato che la sottoposizione di tutto il

<sup>32</sup> Cfr. *supra*, par. 1, sub D.M. n. 161/2012.

<sup>33</sup> La modifica ha una portata certamente semplificativa rispetto alla disciplina previgente (che richiedeva l'emanazione di un provvedimento espresso), sebbene sarebbe stato opportuno un suo esatto inquadramento giuridico (silenzio-assenso o segnalazione di inizio attività) anche alla luce degli obiettivi di riordino e semplificazione in materia di procedimenti "autorizzativi" propri del D.Lgs. n. 222/2016, come attuazione della L. n. 124/2015.

materiale scavato al regime dei rifiuti avrebbe potuto comportare la comminazione delle sanzioni (anche penali) previste per le ipotesi di gestione non autorizzata/illecita di rifiuti. Conseguenza, questa, che peraltro continua a prodursi in tutte le altre ipotesi in cui il Piano, per qualsiasi causa, perda efficacia o la “Dichiarazione di avvenuto utilizzo” non venga presentata tempestivamente<sup>34</sup>.

Infine, tra le novità del regolamento orientate alla semplificazione delle procedure, si segnala l’eliminazione dell’obbligo di comunicazione preventiva per ogni trasporto di terre e rocce qualificate come sottoprodotti, nonché l’introduzione della possibilità di proroga del Piano di utilizzo.

5. *(Segue) brevi notazioni su singoli aspetti: il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate “rifiuti”.*

L’art. 23 del nuovo regolamento ha introdotto una disciplina per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo che costituiscono rifiuti: una disciplina speciale rispetto a quella generale prevista per i rifiuti dall’art. 183, comma 1, lett. bb), D.Lgs. n. 152/2006, in quanto in base al nuovo regolamento l’avvio a recupero o smaltimento deve avvenire quando il quantitativo in deposito raggiunge complessivamente i 4.000 mc, di cui non oltre 800 mc di rifiuti classificati come pericolosi (in alternativa all’avvio con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito).

Il regime “speciale” dettato per il deposito temporaneo dei rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo prevede quindi che il deposito temporaneo possa concernere quantitativi di rifiuti maggiori rispetto a quelli previsti per tutti gli altri rifiuti. La disposizione è ispirata all’esigenza di agevolare la gestione di questa tipologia di rifiuti,

<sup>34</sup> Premesso che l’individuazione delle conseguenze sanzionatorie connesse a determinate condotte costituisce una scelta politica (come tale connotata da ampia discrezionalità), resta il fatto che la possibilità che l’inosservanza di mere prescrizioni formali (come, ad esempio, il ritardo nella presentazione della dichiarazione di avvenuto utilizzo o nella richiesta di proroga) possa integrare un illecito penale (ad esempio, di gestione illecita di rifiuti) pare costituire un effetto eccessivo e sproporzionato, soprattutto nei casi in cui l’interessato sia in grado di dimostrare che i materiali di scavo movimentati - in concreto - presentano tutti i requisiti di cui all’art. 4 del regolamento e non vi siano pericoli concreti per l’ambiente.

tenendo conto del fatto che nella pratica la loro produzione e la loro presenza in cantiere può facilmente raggiungere considerevoli quantitativi.

## 6. Conclusioni.

Nel presente lavoro sono stati evidenziati alcuni degli obiettivi di semplificazione raggiunti con il nuovo regolamento e, tra questi, particolare rilievo assume l'introduzione di un sistema autorizzativo che non richiede più provvedimenti di assenso espressi.

Ciò detto, considerato lo stato della normativa previgente in materia di terre e rocce da scavo, sembra che al nuovo regolamento vada soprattutto riconosciuto il merito di aver contribuito alla certezza del diritto, a beneficio – in prima istanza – degli operatori economici del settore: poter fare riferimento a una disciplina certa (per quanto criticabile) rappresenta infatti un (pre)presupposto fondamentale per ogni pianificazione di tipo imprenditoriale.

In questa prospettiva, oltre ad aver ricomposto in un unico testo normativo gran parte delle disposizioni in materia di terre e rocce da scavo, con il nuovo regolamento è stato chiarito che i limiti del *test* di cessione applicabili ai riporti sono quelli dettati per le acque sotterranee dalla normativa in materia di bonifiche (art. 4); è stata definita una metodologia tecnica per l'accertamento del quantitativo massimo di materiale antropico che può sussistere nei riporti classificabili come sottoprodotti (allegato 10) ed è stato espressamente previsto che i materiali di scavo non eccedenti le previsioni di Piano possono continuare a essere gestiti in conformità al Piano stesso, anche nell'ipotesi in cui i materiali scavati superino nel loro complesso le quantità previste nel Piano (art. 15).

Va tuttavia rilevato che, ancora sotto il profilo della certezza del diritto, l'esame del regolamento condotto in questo lavoro consente già di evidenziare alcune significative lacune. In particolare, sembra che il legislatore abbia perso l'occasione per individuare le modalità con cui devono essere trattati i materiali di riporto "non conformi" al test di cessione: il perdurante silenzio sul tema espone gli operatori a scenari preoccupanti, in cui – al fine di evitare il rischio che questi materiali possano essere qualificati come rifiuti – potrebbe risultare più

conveniente procedere alla loro rimozione e/o trattamento (in luogo della bonifica), adottando interventi più costosi e comunque contrari alla gerarchia nella gestione dei rifiuti (art. 179 D.Lgs. n. 152/2006).

Del pari, un'altra importante lacuna del nuovo regolamento concerne i "riporti storici/riporti recenti": una questione che, a ben vedere, non è posta dalla normativa vigente (che non distingue i riporti a seconda dell'epoca storica in cui il materiale antropico è stato conferito), ma che sarebbe stato "opportuno" disciplinare nel nuovo regolamento, attese anche le incertezze applicative che sul punto si sono già delineate.

Così, ancora, ad avviso di chi scrive nel nuovo regolamento si sarebbe dovuto chiarire che la percentuale massima di materiale antropico nei riporti concerne solo le terre e rocce classificabili come sottoprodotti e non anche i materiali da scavo compresi nella nozione di "suolo" ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettere b) e c), D.Lgs. n. 152/2006.

Vi è quindi da sperare che in tempi brevi il D.P.R. n. 120/2017 venga integrato con l'introduzione di disposizioni idonee a colmare quegli spazi in cui, già nell'esperienza passata, si sono "annidati" significativi dubbi interpretativi. L'intervento appare particolarmente auspicabile anche in considerazione del fatto che, lo si ripete, dall'esatta individuazione del discrimine tra "sottoprodotto", "suolo" e "rifiuto" dipende l'attivazione di regimi di gestione diversi, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni, anche penali.

Da ultimo, sempre in una prospettiva di riforma, vi è anche da chiedersi se sia effettivamente necessario imporre il rispetto nei riporti dei limiti di accettabilità per le acque sotterranee o se, invece, non sia preferibile ricondurre il test di cessione ai limiti del D.M. 5 febbraio 1998, eventualmente modificando questi limiti, se ritenuti non sufficientemente cautelativi sotto un profilo ambientale.

CLAUDIA GALDENZI – FEDERICO BOEZIO

*Il nuovo regolamento sulle terre e rocce da scavo (D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120): luci e ombre*

Il contributo propone una disamina sintetica della nuova normativa in materia di terre e rocce da scavo (D.P.R. n. 120/2017).

Questo Regolamento era molto atteso dagli operatori, in quanto diretto ad agevolare il riutilizzo dei materiali da scavo, mediante una chiara individuazione dei criteri per sottrarli al regime dei rifiuti.

Il contributo evidenzia gli obiettivi raggiunti in questa direzione, ma al contempo sottolinea le lacune e le incertezze interpretative e applicative che il nuovo Regolamento non ha risolto".

*The contribution offers a thorough evaluation of the new dispositions concerning the soils and the rocks resulting from excavation.*

*The dispositions of the D.P.R. n.120\2017 were due to be enacted for a long time in order to permit the correct use of the excavated soils and rocks.*

*The problem to be solved was to distinguish soils and rocks submitted to the regulation of wastes from materials that could be lawfully used.*

*The Authors explain the positive results of the new regulation and, in the same time, point out the remaining loopholes that have not been solved, still leaving margins of uncertainty.*