

Sommersi da terre e rocce da scavo: uno “smottamento” nel nuovo T.U. Ambientale

Nota a parziale commento dell'art. 186 del D.Lgs. 03 aprile 2006, n. 152

di **SILVANO DI ROSA (*)** e **ILARIA FATTORI (**)**
Consulente Legale Ambientale *Chimico*
Avvocato *Dottorato di Ricerca*
 in Scienze Chimiche

SOMMARIO:

Premessa; – 1. Poche righe per un accenno al passato; – 2. Le nuove disposizioni contenute nel T.U.; – 3. Alcune delle differenze più eclatanti rispetto al passato; – 4. Analisi delle novità; – 5. Conclusioni.

Premessa

Finalmente siamo giunti all'entrata in vigore del tanto atteso¹ «Testo Unico Ambientale»: dal 29 aprile 2006 è infatti vigente il D. Lgs. 03 aprile 2006, n. 152 « *Norme in materia ambientale* »!

Dopo un lungo peregrinare fra bozze, versioni e richieste di chiarimenti possiamo contare su di un testo definitivo; ma non per questo ci pare il caso di affrontarlo *d'emblée*, nel proprio imponente insieme.

Ci limiteremo, pertanto, a prendere in esame – *scavando... scavando...* fra quelli di nostro interesse – un preciso argomento che ci è sembrato opportuno analizzare; se non altro, perché*da qualche parte occorreva pur cominciare!*

Scavando....., appunto, nei meandri della nuova normativa, è risultata fatale l'attrazione verso quell'articolo che – per omonimia di contenuto – si è mostrato più vicino all'attività di analisi pazientemente intrapresa: il **186** (*terre e rocce da scavo*); anche – diciamolo subito!! – a causa dell'illusione di poterlo gestire con una certa *nonscialance* e, quindi, sottovalutando la sussistenza del rischio di rimanere *sommersi* dalla valanga di molteplici interpretazioni che, viceversa, possono scaturirne fin da una prima e sommaria lettura.

1. – Poche righe per un accenno al passato

Le *terre e rocce da scavo*, negli anni, sono state inserite in *circoli virtuosi*, così come in *percorsi viziosi*: interventi legislativi, circolari, decreti e ...*chi più ne ha ne metta.....*; a cominciare dalla delibera 27 luglio 1984 del Comitato Interministeriale – di vecchia memoria – che non le considerava dei rifiuti. In seguito sono divenute *rifiuti*, con tanto di attribuzione di specifico codice CER (17.05.01), poi potenzialmente “*non rifiuto*”.....*e lì dai.....*, ancora con interpretazioni, controinterpretazioni, semplificazioni, complicazioni, ecc.

Anche per chi non la conoscesse nei dettagli, risulta evidente – già da queste prime battute – che riassumere la “*storia*” delle *terre e rocce da scavo* richiederebbe troppo tempo, a scapito dello spazio che, viceversa, intendiamo dedicare al *futuro prossimo*, divenuto – a dire il vero – oramai “*presente*”. Per i par-

¹ Amato ed odiato

ticolari “storici” riteniamo più che sufficiente un rinvio ad altri stimati autori² che si sono dedicati puntualmente a tale *excursus*. Ai nostri fini sarà sufficiente un mero accenno all’art. 1, commi 17, 18 e 19 della *Legge Lunardi* (21 dicembre 2001, n. 443), con cui è stata fornita un’*interpretazione autentica* degli articoli 7 e 8 del c.d. *Decreto Ronchi* (D.Lgs. n. 22/1997), particolarmente riferita al primo comma, lettera **f bis**)³, di quest’ultimo articolo. Interpretazione, come noto, revisionata – in poco meno di due anni – dall’art 23, commi 17 e 18, della *Legge Comunitaria 2003* (31 ottobre 2003, n. 306).

Il richiamo agli *articoli*, ai *commi* ed ai *paragrafi* potrebbe però risultare sterile. Ciò che conta e soprattutto ci interessa, è la lapidaria essenza che scaturisce dalla combinazione di tutte queste norme. In tal senso, fino al 28 aprile ultimo scorso, delle *terre e rocce da scavo* era possibile dire che: «*le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall’ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo (n.d.r.: il 22/97) solo nel caso in cui, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzate, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a VIA ovvero, qualora non sottoposto a VIA, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall’autorità amministrativa competente previo parere dell’Arpa, semprechè la composizione media dell’intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti.*

Il rispetto dei limiti [di cui al comma 17]⁴ può essere verificato in accordo alle previsioni progettuali anche mediante accertamenti sui siti di destinazione dei materiali da scavo. I limiti massimi accettabili sono individuati dall’allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell’ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, e successive modificazioni, salvo che la destinazione urbanistica del sito non richieda un limite inferiore.

Per i materiali [di cui al comma 17]⁵ si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, purché sia progettualmente previsto l’utilizzo di tali materiali, intendendosi per tale anche il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall’autorità amministrativa competente previo, ove il relativo progetto non sia sottoposto a VIA, parere dell’Arpa, a condizione che siano rispettati i limiti [di cui al comma 18]⁶ e (n.d.r.: che) la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato.

Qualora i materiali [di cui al comma 17]⁷ siano destinati a differenti cicli di produzione industriale, le autorità amministrative competenti ad esercitare le funzioni di vigilanza e controllo sui medesimi cicli, provvedono a verificare, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, anche mediante l’effettuazione di controlli periodici, l’effettiva destinazione all’uso autorizzato dei materiali; a tal fine l’utilizzatore è tenuto a documentarne provenienza, quantità e specifica destinazione»

² MAGLIA STEFANO e BALOSSI MIRIAN VIVIANA, *Terre e rocce da scavo: rifiuto o non rifiuto? Il punto alla luce del nuovo «T.U. ambientale»*, Ambiente & Sviluppo, IPSOA Wolters Kluwer Italia s.r.l., 2006, fasc. n. 2, pag. 111

³ Lettera aggiunta dall’art. 10, comma 1, L. 23 marzo 2001, n. 93

⁴ dell’art. 23 legge 306/2003.

⁵ dell’art. 23 legge 306/2003.

⁶ dell’art. 23 legge 306/2003.

⁷ dell’art. 23 legge 306/2003.

2. – Le nuove disposizioni contenute nel T.U.

Neppure la «*Relazione illustrativa del testo di cui alla parte IV del decreto*»⁸ ci consente di *andare troppo oltre* il contenuto testuale dell'art. 186. Difatti, in tale sede astrattamente esplicativa, il relatore si limita ad affermare che: «*L'impostazione dell'articolo recepisce le indicazioni fornite dalla Commissione Europea che ha aperto, su tale materia, una specifica procedura d'infrazione e introduce delle prescrizioni operative al fine di fornire certezze comportamentali e alle autorità deputate al controllo*», raccontando in seguito, e – a dire la verità – abbastanza infruttuosamente, che cosa dicono i vari commi dell'articolo.

Per quanto ci riguarda – tralasciando volutamente il significato, anche oscuro, di quest'ultimo asserto – vorremmo spendere il nostro tempo per capire “meglio e direttamente” quella che, da oggi, deve considerarsi la nuova stesura⁹ delle

⁸ Che ha accompagnato la bozza del D.Lgs. 152/2006, nella versione riconducibile al 19 gennaio 2006

⁹ **Art. 186. Terre e rocce da scavo** – 1. Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero, qualora il progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto di cui al comma 3.

2. Ai fini del presente articolo, le opere il cui progetto è sottoposto a valutazione di impatto ambientale costituiscono unico ciclo produttivo, anche qualora i materiali di cui al comma 1 siano destinati a differenti utilizzi, a condizione che tali utilizzi siano tutti progettualmente previsti.

3. Il rispetto dei limiti di cui al comma 1 può essere verificato, in alternativa agli accertamenti sul sito di produzione, anche mediante accertamenti sui siti di deposito, in caso di impossibilità di immediato utilizzo. I limiti massimi accettabili nonché le modalità di analisi dei materiali ai fini della loro caratterizzazione, da eseguire secondo i criteri di cui all'Allegato 2 del titolo V della parte quarta del presente decreto, sono determinati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, salvo limiti inferiori previsti da disposizioni speciali. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'Allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471.

4. Il rispetto dei limiti massimi di concentrazione di inquinanti di cui al comma 3 deve essere verificato mediante attività di caratterizzazione dei materiali di cui al comma 1, da ripetersi ogni qual volta si verificano variazioni del processo di produzione che origina tali materiali.

5. Per i materiali di cui al comma 1 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione progettualmente prevista a differenti cicli di produzione industriale, nonché il riempimento delle cave coltivate, oppure la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, qualora ciò sia espressamente previsto, previo, ove il relativo progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 3 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità progettuali di rimodellazione ambientale del territorio interessato.

6. Qualora i materiali di cui al comma 1 siano destinati a differenti cicli di produzione industriale, le autorità amministrative competenti ad esercitare le funzioni di vigilanza e controllo sui medesimi cicli provvedono a verificare, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, anche mediante l'effettuazione di controlli periodici, l'effettiva destinazione all'uso autorizzato dei materiali; a tal fine l'utilizzatore è tenuto a documentarne provenienza, quantità e specifica destinazione.

7. Ai fini del parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, di cui ai commi 1 e 5, per i progetti non sottoposti a valutazione di impatto ambientale, alla richiesta di riutilizzo ai sensi dei commi da 1 a 6 è allegata una dichiarazione del soggetto che esegue i lavori ovvero del committente, resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale si attesta che nell'esecuzione dei lavori non sono state utilizzate sostanze

disposizioni vigenti in materia di *terre e rocce da scavo*.

Magari, per valutarla a fondo, occorrerebbe dedicarvi un convegno. Quindi, per il momento, ripieghiamo verso una semplice analisi del citato art. 186, limitandola al *primo, quinto e settimo* comma; avendo cura di compararne preventivamente il contenuto con quanto disposto da quella che possiamo definire la normativa previgente in materia.

3. – Alcune delle differenze più eclatanti rispetto al passato

Con le seguenti tabelle sinottiche si intende fornire la comparazione cui si è fatto cenno; al fine di facilitare l'individuazione delle **novità** (nello specifico, sono state individuate in *azzurro* e *giallo* le differenze fra la previgente normativa e l'attuale; in *rosso* le parti di testo sostanzialmente equivalenti):

D.Lgs. 03 aprile 2006, n° 152 art. 186, comma 1	Disposizioni previgenti
<p>le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati</p> <p>non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero,</p> <p>qualora il progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto,</p>	<p>le terre e rocce da scavo, anche di gallerie,..... destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati (<i>n.d.r.</i>: dalla lettera <i>f-bis</i> di cui al comma 1, art. 8 D.Lgs. 22/97), non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo solo nel caso in cui, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzate, senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a VIA ovvero,</p> <p>..... qualora non sottoposto a VIA, secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente</p>

inquinanti, che il riutilizzo avviene senza trasformazioni preliminari, che il riutilizzo avviene per una delle opere di cui ai commi 1 e 5 del presente articolo, come autorizzata dall'autorità competente, ove ciò sia espressamente previsto, e che nel materiale da scavo la concentrazione di inquinanti non è superiore ai limiti vigenti con riferimento anche al sito di destinazione.

8. Nel caso in cui non sia possibile l'immediato riutilizzo del materiale di scavo, dovrà anche essere indicato il sito di deposito del materiale, il quantitativo, la tipologia del materiale ed all'atto del riutilizzo la richiesta dovrà essere integrata con quanto previsto ai commi 6 e 7. Il riutilizzo dovrà avvenire entro sei mesi dall'avvenuto deposito, salvo proroga su istanza motivata dell'interessato.

9. Il parere di cui al comma 5 deve essere reso nel termine perentorio di trenta giorni, decorsi i quali provvede in via sostitutiva la regione su istanza dell'interessato.

10. Non sono in ogni caso assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti derivanti dalle lavorazioni di minerali e di materiali da cava.

<p>previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto di cui al comma 3.</p>	<p>previo parere dell'Arpa, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti.</p>
--	---

D.Lgs. 03 aprile 2006, n° 152 art. 186, comma 5	Disposizioni previgenti
<p>Per i materiali di cui al comma 1 si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione progettualmente prevista a differenti cicli di produzione industriale, nonché il riempimento delle cave coltivate, oppure la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, qualora ciò sia espressamente previsto, previo, ove il relativo progetto non sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, a condizione che siano rispettati i limiti di cui al comma 3 e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità progettuali di rimodellazione ambientale del territorio interessato.</p>	<p>Per i materiali [di cui al comma 17] si intende per effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati anche la destinazione a differenti cicli di produzione industriale, purché sia progettualmente previsto l'utilizzo di tali materiali, intendendosi per tale anche il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente..... previo, ove il relativo progetto non sia sottoposto a VIA, parere dell'Arpa, a condizione che siano rispettati i limiti [di cui al comma 18] e la ricollocazione sia effettuata secondo modalità di rimodellazione ambientale del territorio interessato.</p>

D.Lgs. 03 aprile 2006, n° 152 art. 186, comma 7
<p>Ai fini del parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, di cui ai commi 1 e 5, per i progetti non sottoposti a valutazione di impatto ambientale, alla richiesta di riutilizzo ai sensi dei commi da 1 a 6 è allegata una dichiarazione del soggetto che esegue i lavori ovvero del committente, resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale si attesta che nell'esecuzione dei lavori non sono state utilizzate sostanze inquinanti, che il riutilizzo avviene senza trasformazioni preliminari, che il riutilizzo avviene per una delle opere di cui ai commi 1 e 5 del presente articolo, come autorizzata dall'autorità competente, ove ciò sia espressamente previsto, e che nel materiale da scavo la concentrazione di inquinanti non è superiore ai limiti vigenti con riferimento anche al sito di destinazione.</p>

4. - **Analisi delle novità**

Procediamo per punti, analizzando separatamente i tre commi riportati nella sezione precedente (1, 5, 7).

4.1 – il primo comma dell'art. 186

L'art. 186 del nuovo T.U., al comma 1, stabilisce quali sono le condizioni alle quali le *terre e rocce da scavo* – ed i residui della lavorazione della pietra – possono essere escluse dal regime giuridico dei rifiuti. Tali materiali, per po-

tersi considerare dei “*non rifiuti*”, debbono essere destinati all'effettivo **utilizzo** per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati; senza però che sia necessario sottoporli a *trasformazioni preliminari* prima dell'uso. E' previsto il rispetto delle *modalità* dichiarate nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale ovvero – se non necessaria – di quelle contenute nell'eventuale progetto approvato dall'autorità amministrativa competente (ove ciò sia espressamente previsto). Per tale approvazione risulta pregiudiziale un *parere* espresso dall'organo di controllo deputato alla protezione dell'ambiente, che terrà conto anche della presenza di inquinanti¹⁰ all'interno dell'intera massa dei materiali destinati all'utilizzo.

Per quanto concerne questo **primo** comma dell'articolo in esame, appare del tutto evidente come due – delle quattro – novità introdotte debbano considerarsi degne di nota e, di queste, una in particolare sia estremamente rilevante ai fini di una corretta interpretazione preliminare della norma nel suo insieme.

Tralasciando quindi i riferimenti alle “*province autonome*” ed al “*decreto di cui al comma 3*”, vorremmo evidenziare che, a fianco delle *terre e rocce da scavo* vengono presi in considerazione – e soprattutto destinati ad avere la stessa “sorte” – anche i **residui della lavorazione della pietra**.

A tal riguardo, si riscontra subito una prima anomalia lessicale costituita dall'impiego di un *plurale femminile* nel lemma: « *Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra **destinate**...* ».

Ciò potrebbe indurre qualcuno a pensare che l'*effettivo utilizzo*, di cui si discute¹¹, debba essere riferito alle sole *terre e rocce di scavo*. Sembra però del tutto ragionevole poter escludere tale interpretazione, dovendo – a nostro avviso – leggere quel “*destinate*” come un più adeguato: “*destinati*”. Lo conferma anche (per quanto mancante di adeguata punteggiatura) il binomio “*siano utilizzati*”, che caratterizza il prosieguo del testo della norma. La questione, per quanto predetto, può ritenersi chiusa.

Per quanto **non** si tratti di una novità, ci piace anche evidenziare il reiterato impiego dei termini “**utilizzo**” e “**utilizzati**”, sui quali ci soffermeremo in occasione dell'analisi del *settimo* comma dell'articolo 186.

Tornando al comma in esame, riteniamo indiscutibile come la novità principale che vi si rintraccia, debba essere individuata nell'inciso: «*..., ove ciò sia espressamente previsto,...*»; *novella* ricorrente anche nel *quinto* e nel *settimo* comma dello stesso articolo.

Tale reiterata precisazione **non può** e **non deve** essere considerata marginale, né tantomeno secondaria, in quanto decisamente incidente sulla *vexata quaestio* del quando “*si debba*” e del quando “*non occorra*” sottoporre a specifica preventiva *approvazione* (e conseguente *caratterizzazione* dei materiali risultanti) un'operazione di **utilizzo** di *terre e rocce da scavo*.

10

In concentrazione non superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto indicato al comma 3 dello stesso art. 186.

11

e che va a costituire *conditio sine qua non* per l'esclusione dei materiali in oggetto dal novero della grande famiglia dei rifiuti

Nella vigenza della precedente normativa – ove (a parte i casi di V.I.A.) si prevedeva: «...secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente previo parere dell'Arpa, sempreché la composizione...» – non si poteva del tutto escludere l'interpretazione secondo cui, per l'utilizzo dei materiali *de quibus*, **occorresse sempre**:

- ✓ presentare un *progetto*;
- ✓ che questo fosse approvato dall'autorità amministrativa (quindi non un *organo di controllo tecnico*!!) competente;
- ✓ che tale approvazione fosse preceduta e condizionata da un *parere* dell'Arpa territorialmente competente;
- ✓ che l'approvazione ed il connesso *parere tecnico* dipendessero anche dalla *composizione media dell'intera massa* di materiale da **utilizzare**, con riferimento al mancato superamento delle concentrazioni limite fissate dal D.M. 471/99 per determinati inquinanti.

La dizione allora utilizzata, in effetti, non lo poteva escludere; ma riteniamo che una tale lettura, di *strette vedute*, non risultasse – e non potrebbe continuare a risultare – utile ad alcuno; neppure all'ambiente! La ragione è scontata: ogni “estremismo” comporta sempre un commisurato *rovescio della medaglia*, tanto che imporre l'irragionevole necessità di autorizzazioni preventive anche per fattispecie ed operazioni di rilevanza minimale, avrebbe portato e porterebbe – come una sorta di *effetto boomerang* – ad un astratto ed illusorio controllo capillare di tutte le realtà, che, viceversa, in pratica, si sarebbe tradotto e si tradurrebbe in un «*controllare tutto per non controllare niente*». La *ragionevolezza* e la possibile *condivisione* costituiscono fondamenti imprescindibili, senza i quali si corre soltanto il rischio di dar vita a “*Grida*” di manzoniana memoria.

Nella nuova norma è stato reiteratamente introdotto l'inciso poc'anzi evidenziato. Abbiamo visto come lo stesso: «..., ove ciò sia espressamente previsto,...» sia presente nella frase “...secondo le modalità previste nel progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle ...”, lasciando chiaramente intendere che possono esserci – anzi, che: *ci sono!* – dei casi in cui:

- ☞ può **non** essere espressamente previsto l'obbligo di presentare un *progetto* per l'utilizzo di *terre e rocce da scavo*;
- ☞ **non** sia conseguentemente necessaria alcuna approvazione da parte dell'autorità amministrativa competente;
- ☞ **non** sia quindi richiesta l'emanazione di alcun *parere* dell'Arpa territorialmente competente;
- ☞ **non** risulti affatto rilevante e/o significativo avere cognizione specifica della *composizione media dell'intera massa* di materiale da **utilizzare** con riferimento al mancato superamento delle concentrazioni limite fissate dall'ordinamento giuridico.

Per smorzare la crescente monotonia potremmo dire che *quando ci va'... ci vuole*, ma anche che: *quando non ci vuole..... non sa' da fare!*

Altre saranno le occasioni e le sedi idonee ad individuare **gli specifici casi** in cui, per l'utilizzazione di *terre e rocce da scavo*, sussista un logico (e, soprattutto, normativamente previsto in maniera espressa!!) obbligo di preventiva pre-

sentazione di un progetto, vagliato dall'autorità amministrativa competente¹², a seguito di specifico *parere* formulato al riguardo – dall'*organo tecnico di controllo ambientale* – anche sulla scorta del contenuto di inquinanti presenti nel terreno, così come della provenienza e della destinazione che si prevede questo debba avere.

Riteniamo che questo sia fuor di dubbio; tanto quanto lo è l'antitetica "ipotesi limite" in cui, per le trascurabili quantità di materiale destinato ad essere utilizzato e/o per la provenienza e/o la destinazione dello stesso – oltre che per l'assenza di un obbligo normativamente previsto – qualsiasi complicanza burocratico/tecnica risulterebbe scontatamente ridondante, divenendo una pretesa irragionevole e determinante un netto squilibrio del rapporto *costi-benefici*.

Senza volerci contraddire rispetto al *rinvio ad altre occasioni* – poc'anzi dichiarato ed auspicato – riteniamo di poterci comunque riferire a due ipotesi tanto paradigmatiche quanto opposte fra loro.

Alla prima – concernente l'obbligo di un progetto preventivo da approvare, ecc. – può essere ricondotto il caso di un'escavazione di terreno da un *sito* – quantomeno – potenzialmente inquinato (un'area sottoposta a bonifica e/o a caratterizzazione).

E' del tutto evidente che, in questo caso, per l'utilizzo del materiale estratto, occorra un progetto preventivo, da verificare in tutti i suoi aspetti peculiari: nessuno escluso (modalità, provenienza, destinazione, livello di contaminazione, eventuale deposito intermedio, ecc.).

In posizione nettamente antagonista riteniamo di poter collocare il mero scavo di terreno finalizzato (ad esempio) alla piantumazione di qualche albero d'alto fusto (di dimensioni già apprezzabili) o per il posizionamento di piccoli manufatti nel suolo. Prevedere chissà quali controlli tecnico-amministrativi per le *terre e rocce da scavo* residuali di queste attività non può che considerarsi assurdo e sproporzionato.

Fra le due "posizioni estreme" saranno ovviamente molti i *distinguo* e le *precisazioni* necessari; non mancherà l'occasione per darvi concreta attuazione.

4.2 – il quinto comma dell'art. 186

Il comma 5 fornisce una precisazione su cosa debba intendersi per "**effettivo utilizzo**"; individuato come condizione necessaria perché le *terre e rocce da scavo* siano escluse dal regime di applicazione della normativa vigente in materia di gestione rifiuti. In particolare viene specificato che quell'**utilizzo** può consistere anche nel destinare i materiali scavati a *differenti cicli di produzione industriale*, oppure al *riempimento delle cave coltivate*; ma anche nella *ricollocazione* degli stessi *in altro sito*. Sempre ribadendo, e quindi attribuendo funzione condizionante, al fatto che si tratti di una destinazione **progettualmente prevista**, e che – pertanto – si giunga al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa competente (in questo caso, presumibilmente necessaria) osservando, senz'altro, le modalità progettuali di rimodellazione ambientale del territorio interessato e tenendo anche conto del rispetto dei valori limite di concentrazione degli inquinanti eventualmente presenti nel materiale da ricollocare-utilizzare.

¹²

Ad esempio il Comune.

Quindi – nei casi in cui è esplicitamente prevista – viene attribuito un grande rilievo ed una posizione di centralità alla **progettualità**, che, di conseguenza, dovrà essere adeguatamente curata.

4.3 – il settimo comma dell’art. 186

Rispetto al passato, il comma 7 dell’articolo in esame prevede che “*ai fini del*” (e quindi nel caso in cui sia prevista la richiesta ed il conseguente rilascio di) parere Arpa, si **debba**¹³ presentare, unitamente alla domanda, anche una *dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà*¹⁴ concernente: l’inutilizzazione di sostanze inquinanti nel corso delle operazioni di scavo, l’assenza di trasformazioni preliminari dei materiali estratti, la riconducibilità dell’impiego previsto (e richiesto) ad uno degli “utilizzi” indicati fin dal primo comma dello stesso articolo 186, ed infine il rispetto (nel materiale da utilizzare) delle concentrazioni limite vigenti per alcuni inquinanti.

A differenza di quanto stabiliva la Legge Lunardi, oggi viene espressamente richiesta una *dichiarazione sostitutiva*, indicando “**chi**” debba provvedervi: o il soggetto che esegue i lavori, oppure il committente degli stessi.

Anche in questa occasione si riscontrano delle improprietà nella sintassi che possono dar vita a molteplici *smottamenti interpretativi* davvero non auspicabili.

Vogliamo dire che: se con la dichiarazione sostitutiva¹⁵ si debbono fornire delle attestazioni deducendole da indicazioni che nella norma sono volte “*al passato*”¹⁶ o “*al presente*”¹⁷, si potrebbe anche dedurre che, al momento della presentazione di tale *dichiarazione* (da unire alla domanda), lo scavo possa/debba essere già stato, non solo **approvato**¹⁸, bensì anche **realizzato**¹⁹.

¹³ In quanto si dice “...è **allegata**...”

¹⁴ D.P.R. 28-12-2000 n. 445 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa». – Art. 47. (R) Dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà: 1. L’atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell’interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all’articolo 38. (R)

2. La dichiarazione resa nell’interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza. (R)

3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell’articolo 46 sono comprovati dall’interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. (R)

4. Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all’Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell’interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva. (R)

¹⁵ Che l’esecutore dei lavori, oppure il committente, è tenuto a presentata unitamente alla domanda di previsto utilizzo del *materiale da scavo*.

¹⁶ ...**non sono state utilizzate** sostanze inquinanti...; ...come **autorizzata** dall’autorità competente...

¹⁷ ...il riutilizzo **avviene** senza trasformazioni preliminari; ...il riutilizzo **avviene** per una delle opere di cui ai commi 1 e 5...; ...nel materiale da scavo la concentrazione di inquinanti **non è** superiore ai limiti vigenti...

¹⁸ Vedi: “.....**una delle opere** di cui ai commi 1 e 5 del presente articolo, come **autorizzata**”

Ma non solo! Si potrebbe anche dedurre che la massa del materiale “escavato” debba essersi già formata e che addirittura sia stata **caratterizzata** ed **analizzata**²⁰.

In tal senso si potrebbero avere percorsi procedurali fra i più svariati: controlli analitici rimessi alla discrezione del firmatario della dichiarazione sostitutiva; la posticipazione della richiesta di approvazione di un progetto (contenente le modalità di utilizzo del materiale scavato) ad un momento successivo allo scavo stesso, ecc.. Tutto potrebbe finire – *a tarallucci e vino...* o meglio – col far pensare che si possa *fare come meglio si crede*.

Riteniamo, viceversa, che la questione debba essere interpretata alla luce del contesto in cui si colloca il comma (settimo) in esame. Per meglio, siamo fermamente convinti che ci si debba rifare alla fondamentale previsione contenuta nel **comma 1** dell’art. 186; la quale viene qui di seguito riportata in versione sintetica ed essenziale:

*«Le terre e rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, non costituiscono rifiuti... solo nel caso in cui,... siano utilizzati,... **secondo le modalità previste nel progetto approvato** dall'autorità amministrativa competente (ove ciò sia espressamente previsto, previo parere delle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi...».*

Alla luce dell’indirizzo principale contenuto in tale primo comma, appare evidente che le **modalità di utilizzo** devono essere già previste ed indicate nel progetto che dovrà essere approvato dall’autorità (ovviamente nel caso in cui serva un progetto e ne consegua un’approvazione) e quindi anche nella preventiva domanda di utilizzo; la quale non può essere disgiunta dal progetto stesso. Ammesso e non concesso che questo sia condivisibile e condiviso, ne consegue che la *dichiarazione sostitutiva* – dovendo anch’essa essere contestuale – deve essere presentata con la domanda e con il progetto, cosicché tutte le indicazioni fornite – dal settimo comma in esame – in relazione ai contenuti della *dichiarazione sostitutiva*, debbono correttamente intendersi da “*volgere al futuro*”. In tal senso nella dichiarazione si dovrebbe attestare che:

- ✓ nell’esecuzione dei lavori non **verranno** utilizzate sostanze inquinanti,
- ✓ il riutilizzo proposto **avverrà** senza trasformazioni preliminari,
- ✓ il riutilizzo previsto **consisterà** in una delle opere (*rectius*: attività) di cui ai commi 1 e 5 dell’art. 186, così come autorizzata dall’autorità competente (ove ciò sia espressamente previsto),
- ✓ sussistono elementi validi per poter presumere che la composizione media dell’intera massa del materiale che **si formerà** dallo sca-

dall'autorità competente.....”

19 vedasi: “...nell’esecuzione dei lavori **non sono state utilizzate** sostanze inquinanti ...”

20 ...nel materiale da scavo la concentrazione di inquinanti **non è** superiore ai limiti vigenti...

vo non presenterà una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti – anche con riferimento al sito di destinazione –; questo sia in ragione della destinazione d’uso che ha caratterizzato l’area da sottoporre ad escavazione, sia in base alle verifiche analitiche condotte su sondaggi di controllo eventualmente effettuati in loco prima della presentazione della domanda.

Questo viene confermato anche da quanto indicato al successivo comma ottavo dello stesso articolo 186, ove si legge: «...*Nel caso in cui non sia possibile l'immediato riutilizzo del materiale di scavo, dovrà anche essere indicato il sito di deposito del materiale,...*» ed in cui, giustamente, l’indicazione del sito destinato a depositarvi temporaneamente il materiale estratto, ha carattere chiaramente **preventivo** e quindi da considerare in una previsione “*futura*”.

Il **settimo** comma ci offre anche lo spunto per una precisazione già affrontata quasi un lustro fa²¹ e che – prima o poi – costituirà elemento determinante di nuove trattazioni inerenti la travagliata questione della *nozione di rifiuto*.

Ci riferiamo al fatto che, nel prevedere l’allegazione di una *dichiarazione sostitutiva*, si cita una **richiesta di RI-utilizzo** (ai sensi dei commi da 1 a 6 stesso articolo). Pensiamo sia l’ennesima occasione “*per confondersi*”, in un ambito in cui, a dire il vero, nessuno sente la necessità di aumentare il livello di incertezza che già imperversa.

L’uso del termine *riutilizzo* deve considerarsi del tutto **improprio** in quanto, con tale termine, solitamente si indica: *destinare a nuovo uso, reimpiegare, utilizzare nuovamente*.

Nel caso di specie, però, sarebbe stato necessario chiedersi quale fosse l’utilizzazione di quelle *terre e rocce da scavo* prima che queste venissero ad esistenza (ergo, prima dell’escavazione). La risposta è univoca: **nessuna!** Prima dell’escavazione **non** erano e **non** potevano considerarsi *terre e rocce da scavo*, come entità a se stante, bensì solo e soltanto elementi costitutivi e parti integranti dell’insieme unitario qualificabile come “*suolo e sottosuolo*”. **Non** si può, pertanto, parlare di *richiesta di ri-utilizzo*, ma – come correttamente indicato in tutta la restante parte dell’articolo 186 – “di **utilizzo**”.

Non si tratta di cosa “da poco”, dal momento in cui la *ratio* della norma in esame è quella di determinare le condizioni che (se rispettate) consentano di qualificare come “*non rifiuto*” i materiali di cui trattasi.

Se, nel rispetto di tali condizioni, le *terre e rocce da scavo* sono da considerare *materiali* e non rifiuti, i riferimenti più attinenti che ci dovrebbero venire in mente nel parlarne, sono quelli relativi alla nozione di *sottoprodotto*²² ed a

21

DI ROSA SILVANO, *Utilizzazione diretta di scarti e residui: vera avventura in una strada tutta curve e salite!*, in «RivistAmbiente», La Tribuna, Piacenza, 2001, fasc. 11, pag. 1145 – 1157; in «L’Amministrazione Italiana», 2002, fasc. 5, pag. 698 – 721; in www.leggiweb.it (nella sezione *articoli* del «MENÙ PRINCIPALE»)

22

n) sottoprodotto: i prodotti dell’attività dell’impresa che, pur non costituendo l’oggetto dell’attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell’impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo. Non sono soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto i sottoprodotti di cui l’impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi e non abbia deciso di disfarsi ed in particolare i sottoprodotti impiegati direttamente dall’impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l’impresa stessa direttamente per il

quella di *materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche*, formulate all'art. 183, comma 1, lettera n) e lettera u), del nuovo T.U. D.Lgs. 03 aprile 2006, n. 152. In tali contesti – con la consapevolezza di essere al di fuori del campo di applicazione della normativa sui rifiuti – **non** si parla mai di **ri-utilizzo**, bensì di **utilizzo**.

E così deve essere, dal momento in cui, parlare di **ri-utilizzo** ci riporta direttamente a prescrizioni ²³ affini ed attinenti al contesto dei *rifiuti*.

Dunque, per quale assurda ragione dovremmo aggrovigliarci nelle complicate semantiche del significato di *riciclo, riutilizzo, reimpiego, riciclaggio, recupero*, proprio mentre si stanno dichiaratamente illustrando le condizioni per poter considerare come “**non-rifiuto**” il materiale di cui trattasi? Non se ne intravede alcun ragionevole motivo, tanto da ritenere plausibile e corretto parlare di “**richiesta di utilizzo**”.

Per concludere l'analisi del settimo comma intendiamo dedicare un piccolo spazio al binomio che lo accomuna al primo comma già analizzato: «**trasformazione preliminare**». I materiali in questione, per poter essere **utilizzati** – nelle attività indicate dall'articolo 186 – come dei “*non rifiuti*”, **non** devono (dichiaratamente) essere sottoposti a **trasformazione preliminare**. Possiamo chiudere la questione in poche battute, dal momento in cui la Terza Sezione penale della Suprema Corte di Cassazione, nella propria ordinanza, 16 gennaio 2006, n. 1414 (udienza 14 dicembre 2005 - Pres. De Maio Est. Onorato Imputato **Rubino**) – nel richiamare la nota sentenza della Corte di Giustizia Europea, Sezione II, 11 novembre 2004, Causa C-457/02 (c.d. sentenza «*Niselli*») – qualifica come **trasformazioni preliminari** quelle che determinano *modificazioni del carattere chimico o merceologico* della sostanza ²⁴.

Se così è, risulta abbastanza ovvio che per (trasformazione preliminare consistente in una) *modificazione del carattere chimico*, debba intendersi l'effetto di un **processo** che **modifichi la composizione** del materiale dal punto di vista della struttura molecolare che lo compone (un processo di combustione, ad esempio, induce una trasformazione chimica, così come qualsiasi altro più generico processo di ossidazione o riduzione).

consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo; a quest'ultimo fine, per trasformazione preliminare s'intende qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo. L'utilizzo del sottoprodotto deve essere certa e non eventuale. Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale. Al fine di garantire un impiego certo del sottoprodotto, deve essere verificata la rispondenza agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del sottoprodotto ad effettivo **utilizzo** in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo. L'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive.

23

Art. 179, comma 2; art. 181, comma 1, lettera a); art. 182, comma 2 del T.U. D. Lgs. n.152/2006

24

“... e senza trasformazioni preliminari, cioè senza modificazioni del carattere chimico o merceologico della sostanza...”

Sussisterà, invece, una (trasformazione preliminare generatasi a causa di una) *modificazione del carattere merceologico* di un materiale, quando si verifichi una **variazione delle sue qualità specifiche** (proprietà ed i requisiti chimico-fisici); tale da poterne, in qualche modo, compromettere – o facilitare – l'impiego dal punto di vista commerciale.

Se ne dovrebbe poter dedurre che **soltanto una trasformazione** importante:

- ✓ una *modifica della composizione del materiale dal punto di vista della struttura molecolare e/o*
- ✓ una *variazione delle qualità specifiche dello stesso, tale da comprometterne o facilitarne la possibilità di impiego,*

dovrebbe poter incidere in modo **negativo** sulla possibilità di considerare come dei “*non rifiuti*” le *terre e rocce di scavo* utilizzate per le attività di cui all'art. 186 del D.Lgs. 152/2006.

Possiamo concludere questa sezione evidenziando che, ogni qual volta **non** si verifica una *modificazione della composizione chimica di base di un materiale proveniente da escavazione* – in quanto (per così dire) la *terra* rimane tale e/o lo stesso accade per la *parte rocciosa* – e neppure può ravvisarsene una *modificazione merceologica* – restandone inalterate le proprietà ed i requisiti chimico-fisici originari –, **non** si può neppure parlare di **trasformazione preliminare** dello stesso.

5. – Conclusioni

L'intento iniziale, come già accennato, era quello di cominciare ad affrontare un argomento *non troppo impegnativo* del Testo Unico; tanto che, il titolo previsto per il presente lavoro era: «*Le terre e rocce da scavo nel Testo Unico*».

Successivamente, “qualcosa” ci ha portato a ritenere opportuno modificarlo, acquisendo la consapevolezza che, volendo, lo si sarebbe potuto “*appesantire*” ancor più.

In sintesi, auspichiamo di essere riusciti a rendere comprensibili le ragioni che ci hanno portato ad intitolare il presente lavoro con: «*Sommersi da terre e rocce da scavo: uno “smottamento” nel nuovo T.U. Ambientale*»; per noi sarebbe già un risultato, compensativo dello sforzo fatto.

In ogni caso ci sarà ancora tanto da fare e tanto da dire, prima che il problema delle *terre e rocce da scavo* possa dirsi definitivamente analizzato, compreso e, soprattutto, prima che la norma in esame possa essere effettivamente e correttamente “attuata”.



(*) **AVVOCATO IN VINCI (FI)**
CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE
silvanodiros@email.it

(**) **CHIMICO IN EMPOLI (FI)**
STUDIO ASSOCIATO ABACO-AMBIENTE
fattori@abacoambiente.it