

**AUDIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA CONCERNENTE REGOLAMENTO RECANTE
DISCIPLINA SEMPLIFICATA DELLA GESTIONE DELLE TERRE E
ROCCE DA SCAVO**

PRESSO LA COMMISSIONE TERRITORIO ED AMBIENTE DEL SENATO

15 MARZO 2016

Premessa Lo schema predisposto dal Governo e già sottoposto da ultimo al parere del Consiglio di Stato, rappresenta l'attuazione dell'art. 8 del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164 noto anche come Decreto del Fare.

Prima di entrare nel merito dei contenuti dello schema occorre richiamare l'attuazione su alcuni aspetti sia di ordine generale sia di ordine specifico relativamente dapprima al Decreto Legge e poi allo Schema di DPR ora sottoposto alle Commissioni parlamentari.

Obiettivo semplificazione **In via generale**, si osserva che il Governo ha più volte richiamato, in questi anni, l'obiettivo della semplificazione come uno di quelli primari della sua azione ed in questo senso va dato atto che, ad esempio, in materia di modulistica per l'edilizia, l'attività è stata rilevante e positiva almeno sino ad ora anche se restano da fare passi importanti su numerose altre tematiche.

Tornando però alla questione **delle terre e rocce da scavo** che in questi ultimi anni è stata oggetto di un numero di modifiche che non ha eguali nel nostro ordinamento, l'obiettivo della semplificazione era già stato abbondantemente raggiunto con l'art. 41 bis del Decreto Legge n. 69/13 convertito dalla legge n. 98/13 e ciò con riferimento ai cantieri relativi ad opere non soggette a VIA di qualsiasi dimensione ed alle opere soggette a VIA-AIA con volumi di scavo sino a 6.000 mc.

In oltre un biennio di applicazione le procedure dell'art. 41 bis, utilizzate per almeno l'80% dell'attività del settore delle costruzioni, non hanno evidenziato particolari problematiche anzi hanno rappresentato una normativa "gradita" non solo dalle imprese, ma anche presso le amministrazioni locali e che hanno consentito di riutilizzare in altre opere buona parte dei materiali scavati.

Diverso il discorso per le opere soggette a VIA/AIA dove la normativa a suo tempo predisposta dal Ministero dell'ambiente con il DM 161/12 ha continuato ad evidenziare una serie di problematiche acute anche dall'azione della magistratura, nei confronti delle quali era opportuno intervenire.

D.L. 133/14 delega mirata e non generica L'esigenza di un intervento legislativo ulteriore come quello attuato dall'art. 8 del Decreto Legge 133/14 andava quindi circoscritto ad alcune fattispecie ben individuate e non esteso a tutta la problematica delle terre e rocce che aveva finalmente trovato un equilibrio.

Le esigenze erano quindi due:

- chiarire alcuni aspetti in modo che le grandi opere o comunque quelle tecnologicamente più complesse che richiedono tecniche innovative potessero essere realizzate;
- semplificare l'iter amministrativo.

Per i piccoli cantieri non è una semplificazione

Anzi per i “cantieri normali” lo **schema di DPR è tutt’altro che una semplificazione** visto che da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e una comunicazione (in alcuni casi si aggiungono altre 2 comunicazioni) si passa a 4 dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (in alcuni casi ne sono necessarie altre due) oltre alla necessità di attendere alcuni giorni prima dell’inizio dei lavori.

Insomma le procedure delineate nello schema sono tutt’altro che una semplificazione e la questione si amplifica ancora di più nel caso di aree soggette a bonifica ovvero di aree con fondo naturale superiore a quello di norma ammesso. In questi casi le procedure sono state rese oltremodo complesse essendo state estese alle piccole opere quelle previste per le opere soggette a VIA/AIA.

In via specifica la questione delle terre e rocce quali sottoprodotti e del riordino della materia è stata affrontata solo parzialmente, attraverso l’art. 8 del Decreto Legge 133/14 che reca degli evidenti “conflitti” tra epigrafe e contenuti dell’articolo. Conflitti che sono stati poi proiettati anche nello schema di DPR oggi sottoposto all’esame delle Commissioni parlamentari. Infatti alcuni temi non sono stati neanche affrontati nello schema di DPR ovvero l’approccio con cui lo si è fatto desta quantomeno perplessità.

A prescindere dalle anticipazioni sopradette per alcune fattispecie è opportuno ricordare alcuni aspetti del provvedimento. Si pensi al tema della cessazione della qualifica di rifiuto essenziale per risolvere molte situazioni, che invece è assente nello schema di DPR ovvero alle **procedure di bonifica delle aree con presenza di materiali di riporto approciate in modo insufficiente**. E pensare che l’individuazione di una “normativa sostenibile” su questo aspetto è essenziale per avviare il processo di recupero delle aree industriali dismesse o comunque di aree, anche inedificate che oggi fanno parte della “città costruita”. Per altro la questione è di vitale importanza anche nella logica di avviare il necessario processo di “saldo zero” nell’utilizzo del territorio urbano.

Ancora un aspetto particolarmente importante che evidenzia una sostanziale dicotomia tra l’art. 8 del Decreto Legge 133/14 e lo schema del DPR è quello relativo all’attuazione della **lettera d)** bis del citato art. 8.

In essa era prevista la **razionalizzazione e semplificazione del riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce provenienti da cantieri di piccole dimensioni finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture**. Si tratta di una problematica che se affrontata e risolta consentirebbe di evitare il ricorso a ingenti quantitativi complessivi annuali di materiale proveniente dalle cave. Ebbene nello schema di DPR non c’è traccia di alcuna soluzione che ovviamente non può essere quella dell’abrogazione dell’art. 266 comma 7 del Dlgs. 152/06 che è relativo a tutt’altra fattispecie.

Le osserva-
zioni ai
contenuti dello
schema di
DPR

Ciò premesso è opportuno **esaminare i contenuti dello schema di DPR.**

Numerose sono le osservazioni che possono essere formulate ma, per un principio di economia e di praticità ANCE, anche nella logica che il provvedimento è finalizzato soprattutto a rendere possibile l'attuazione (in corso o futura) di alcune "grandi opere" necessarie per lo sviluppo del Paese, ritiene di concentrare **le sue osservazioni su alcuni aspetti essenziali** proprio nella logica di facilitare le trasformazioni urbane e la realizzazione delle infrastrutture di ogni tipo e dimensione.

In via preliminare è comunque opportuno sottolineare, come già detto in premessa, che **per i cantieri relativi ad interventi non soggetti a VIA o soggetti a VIA e con volumi di scavo fino a 6.000 mc, il DPR non reca alcuna semplificazione anzi costituisce un appesantimento procedurale ed economico non indifferente e soprattutto non va nella direzione di agevolare l'immediato riutilizzo del materiale.**

Insomma il testo attuale, almeno per gli interventi sopra ricordati, costituisce un'occasione mancata così come lo è nel caso dei materiali di riporto nei confronti dei quali sarebbe stato opportuno riesaminare, pur nell'ambito della delega conferita dall'art. 8, la normativa più generale sulle bonifiche anche per questioni che possono sembrare di secondaria importanza (es. certificazione di avvenuta bonifica), ma che invece sono rilevanti per il piano finanziario delle operazioni.

TRASFORMAZIONI URBANE – MATERIALI DI RIPORTO

Se le terre e rocce sono "il pane quotidiano" delle opere edili di ogni tipologia è altrettanto vero che per alcune di esse la natura del suolo è tale che esse sono frammiste ad altri materiali di origine antropica a volte conseguenti alle tipologie di lavoro (presenza di vetroresina, pvc ecc.) oppure alle **vicende storiche del luogo.**

Entrambi questi aspetti sono stati presi in considerazione dallo schema di decreto che apporta novità sia negative sia parzialmente positive.

Per i materiali per così dire "moderni" (PVC, vetroresina ecc.), conseguenti a particolari opere/lavorazioni (es. fondazioni, consolidamenti) le indicazioni peraltro già contenute nel DM 161/12 sono state meglio definite e sono soddisfacenti. Altrettanto non accade per i **materiali legati alle vicende storiche** del luogo e cioè i **materiali di riporto che la normativa, sino ad oggi vigente, definisce come orizzonte stratigrafico parificandolo al suolo naturale.**

In questo caso l'art. 2 comma 1 lett. d) dello schema trasmesso alle Commissioni "crea", nell'ambito delle definizioni, quella di "materiali di riporto conforme" quasi a completamento/precisazione dell'altra, anch'essa contenuta nell'art. 2 comma 1 lett. c), di **"matrice materiale di riporto"**.

Per quest'ultima definizione le **indicazioni sono fundamentalmente corrette, così come opportuni sono i chiarimenti sulle modalità di quantificazione del materiale di riporto quando esso è equiparato alle terre e rocce da scavo per le finalità** dell'utilizzo in un altro sito. Infatti nella definizione data dall'art. 2 lett. c) comma 1 è espressamente detto "Ai fini delle attività e degli utilizzi di cui al presente regolamento" e cioè l'equiparazione della "matrice materiali di riporto" al sottoprodotto terre e rocce da scavo.

Con tale formula non si dà alcuna attuazione alla delega dell'art. 8 nella parte in cui si parla della procedura di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto, anzi con le abrogazioni contenute nell'art. 31 si crea non solo un vuoto legislativo, ma anche una notevole confusione interpretativa che va ad aggravare una situazione già abbastanza problematica. A questo punto **è necessario integrare l'art. 2 comma 1 lettera d)** con una disposizione finalizzata proprio a risolvere la questione dei siti con presenza di riporti in varie percentuali. E' opportuno sottolineare che la percentuale del 20% contenuta nell'art. 2 comma 1 lett. c) e nell'Allegato 9 si applica solo nel caso si intenda trattare il materiale come sottoprodotto spostandolo in altro sito.

Seguendo l'indicazione appena citata e cioè ai "fini degli utilizzi di cui al presente regolamento" lo **schema va integrato con la precisazione che "il materiale di riporto conforme" per essere considerato tale va analizzato secondo le indicazioni contenute nell'art. 2 comma 1 lett. d).**

I materiali di riporto che non sono risultati conformi al test di cessione effettuato sul materiale tal quale **costituiscono, invece, fonte diretta o indiretta di contaminazione** per le acque **sotterranee** e come tali **debbono essere rimossi o resi conformi ai limiti del test di cessione** tramite operazioni di trattamento che rimuovono i contaminanti ovvero devono essere sottoposti a messa in sicurezza permanente, attivando le procedure di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, e utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.

Conseguentemente **va modificato anche l'Allegato 4**, primo periodo, infatti è necessario precisare che il test di cessione di cui al DM 5 febbraio 1998 va eseguito sul campione di materiale tal quale eventualmente richiamando le metodiche UNI 12457-2 e 10802.

Infatti gli interventi di bonifica debbono privilegiare tecniche tendenti a mantenere il materiale il più possibile nel sito tramite operazioni di trattamento in situ che rimuovano i contaminanti con tecniche di messa in sicurezza permanente purché si possa raggiungere l'obiettivo di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischiare la salute. Per i motivi appena detti non si condividono le abrogazioni di cui all'art. 31 e cioè:

- dell'art. 3 comma 1 del decreto legge 25 gennaio 2012 n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 28;
- dell'art. 41 comma 2-3 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 convertito con modificazione dalla legge 9 agosto 2013 n. 98.

Si tratta di norme con finalità completamente diverse rispetto a quelle della gestione extra sito dei materiali di riporto che invece formano l'oggetto dello schema di DPR medesimo.

La loro abrogazione configura un intervento legislativo non previsto dall'art. 8 del decreto legge 133/14 e comunque una modifica normativa che va ben oltre la delega conferita al DPR e che quasi certamente darà origine ad un contenzioso amministrativo rilevante.

Proposta di emendamento

All'articolo 2 (Definizioni) comma 1 lettera d) (materiale di riporto conforme)

al primo periodo dopo le parole "test di cessione effettuato" aggiungere le parole "sul materiale tal quale"

sono aggiunte, infine, dopo le parole "approvati dagli enti di controllo", le seguenti parole:

"; le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi al test di cessione costituiscono, invece, fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovono i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente, attivando le procedure di cui al Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, e utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute."

All'art. 31 comma 2 "sopprimere le lettere b) – c)

Conseguentemente all'Allegato 4, primo periodo, sopprimere le parole da "incluso" sino a "di seguito".

TERRE E ROCCE DA SCAVO – ELEMENTI INQUINANTI ART. 2

Nello schema di DPR è stata inserita, all'art. 2, comma 1, lett. b) ultima parte, la possibilità che **l'Istituto Superiore di Sanità possa individuare nuovi parametri di inquinamento delle terre e rocce, in aggiunta o modifica a quelli già oggi vigenti.**

Con tale scelta si è attribuita all'ISS, senza alcun controllo, una funzione legislativa/amministrativa pari a quella del Governo/Ministero che nel

caso specifico, e cioè il D.lgs. 152/06, ha operato in base ad una specifica delega del Parlamento.

Senza voler mettere in alcun dubbio l'attendibilità scientifica dell'ISS si ritiene che la funzione legislativa/amministrativa non possa che essere di competenza del Parlamento ovvero del Governo o dei Ministeri competenti eventualmente "sentito l'ISS" anche perché tali parametri sono definiti e contenuti nell'ambito di un provvedimento di legge.

Pertanto la disposizione va modificata nel senso che l'Istituto Superiore di Sanità può proporre la modifica dei parametri al Ministero dell'ambiente.

Inoltre è evidente che l'eventuale variazione dei parametri di riferimento non potrà avere effetto retroattivo ma operare solo per i piani di utilizzo che saranno presentati successivamente al provvedimento di modifica.

Proposta di emendamento

All'art. 2, comma 1, lettera b)

sostituire le parole "o ai limiti di riferimento indicati Istituto Superiore di Sanità;" con le seguenti "o ai limiti di riferimento proposti dall'Istituto Superiore di Sanità al Ministro della salute e al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

TERRE E ROCCE DA SCAVO PROVENIENTI DA SITI CON FONDO NATURALE SUPERIORE AI LIMITI / DA SITI SOGGETTI A BONIFICA (ARTT. 11-12-20)

Il DPR individua, agli artt. 11-12, le procedure per la **gestione come sottoprodotti delle terre e rocce provenienti dai siti nei quali il fondo naturale del terreno è superiore ai limiti di legge (presenza di inquinamento naturale e non umano), ovvero dai siti soggetti a bonifica.**

Tali procedure erano già presenti nel DM 161/12 e risultavano applicabili solo nelle opere soggette a VIA/AIA, mentre per tutti gli altri cantieri era stata riconosciuta dall'art. 41 bis del DL 69/13 la possibilità di utilizzare tali terre senza specificare particolari procedure anche perché si tratta di situazioni già note sia alle ARPA locali che ai comuni.

Lo schema di DPR, all'art. 20, invece proprio per i piccoli cantieri e i cantieri di opere non soggette VIA/AIA e soggette VIA/AIA ma con volumi di scavo sino 6.000 mc. prevede l'applicazione generalizzata delle medesime procedure previste per opere di rilevantissima entità con i relativi tempi e costi a carico degli operatori.

La prima conseguenza di tale scelta adottata nello schema di DPR, è che i tempi di preavviso **per l'inizio dei lavori da 15 gg** (secondo le modifiche previste dallo schema attuale) **passano come minimo a 180 gg**, che vi saranno costi amministrativi per gli operatori rilevanti (analisi in contraddittorio con ARPA ecc.) e che conseguentemente, vista la

soglia di economicità, si preferirà inviare il materiale a discarica per volumi < 10.000 mc. Pertanto per gran parte dei cantieri si tornerà a smaltire il materiale come rifiuto anziché riutilizzarlo con la presumibile saturazione delle discariche ed il quasi certo incremento delle attività di smaltimento illecite.

La **questione del fondo naturale** riguarda almeno il 30% del territorio di Torino, la quasi totalità della provincia di Grosseto (zona delle colline metallifere), parte della provincia di Siena (zona Amiata), ampie aree di Sardegna, Sicilia, del Veronese ecc.

E' quindi evidente che la questione è importante sotto vari aspetti e nella sua eventuale regolazione occorre procedere con modalità semplificate e non con il semplice richiamo agli artt. 11-12 del DPR proprio sulla base del principio di gradualità che è il presupposto della delega dell'art. 8 del DL 133/14. per altro le situazioni di superamento dei valori di fondo naturale sono ormai più che note in tutto il territorio nazionale e quindi la ripetizione di analisi costituisce un mero appesantimento economico e burocratico nonché un contributo a favore delle ARPA.

Per i cantieri sottoposti alla normativa degli artt. 20 e 21 dello schema di DPR si può eventualmente ipotizzare che la dichiarazione sostitutiva di atto notorio debba essere accompagnata in questo caso dalle analisi del terreno effettuate da un soggetto abilitato.

Proposta di emendamento

All'art. 20, comma 2 sopprimere l'ultimo periodo.

PICCOLI CANTIERI DERIVANTI DA MANUTENZIONI

La questione è assai articolata anche perché nella prassi ci sono numerosissimi interventi legati a manutenzione ordinaria/straordinaria, allacciamenti ecc. soprattutto nei servizi a rete, con volumi di scavo nell'ordine di poche decine di mc ciascuno.

Le procedure indicate dal DPR per i cantieri sino a 6.000 mc sono state rese peraltro più complesse e sono ancora più inapplicabili per questi interventi. Basti pensare all'introduzione del preavviso di 15 gg prima dell'inizio lavori (prima assente) per la presentazione della dichiarazione dell'inizio lavori e a maggior ragione sono inapplicabili per queste fattispecie.

La situazione è stata altresì complicata dalla abrogazione dell'art. 266 comma 7 del D.lgs 152/06 con il quale si prevedeva una semplificazione generalizzata per l'attività dei piccoli cantieri e quindi non solo per le terre e rocce.

In realtà sarebbe stato opportuno che in attuazione dell'art. 8 del D.L. 133/14, il DPR, ovvero un altro provvedimento, prevedesse una

normativa mirata per i piccoli in grado di consentire

- **di reimpiegare all'interno del cantiere di produzione il materiale (ai sensi dell'art. 185 D.lgs 152/06);**
- **di trattare quale sottoprodotto il materiale di scavo.**

Proposta di emendamento

*All'art. 31, comma 2 lett. a)
sopprimere le parole "e 266, comma 7".*

ART. 24 RIUTILIZZO IN SITO

La formula utilizzata al comma 1 dell'art. 24 dello schema di DPR, considerato anche il contenuto della Relazione illustrativa allo stesso, va resa definitivamente chiara ed inequivocabile al fine di evitare contrasti con l'art. 185 D.lgs 152/06 e la Direttiva EU 2008/98 che prevedono che il suolo, si sottolinea suolo e non solo quanto individuato all'art. 2 comma 1 lett. b) possa rimanere in sito.

Proposta di emendamento

All'art. 24 comma 1 dopo le parole "sui rifiuti" inserire le parole "e del suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale e scavato nel corso dell'attività di costruzione".