

Contributo della Regione Emilia Romagna per l'audizione in Commissione Ambiente e Territorio del Senato (15 marzo 2016).

In audizione parlamentare sarà discusso lo schema di regolamento (Bozza di DPR) che sostituirà le attuali disposizioni sulla gestione delle terre e rocce da scavo e il cui scopo è di razionalizzare e semplificare l'attuale corpus legislativo, rendendolo anche maggiormente coerente con le altre norme a carattere ambientale e recependo alcune parti della Direttiva 2008/98/CE, come espressamente richiesto dalla C.E.

Esso è il risultato anche della sintesi dell'attività di confronto e concertazione con le regioni e dei contributi giunti mediante un'apposita consultazione pubblica.

Per le parti che possono riguardare gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e la gestione dell'assetto idraulico del territorio si propongono le seguenti osservazioni.

L'articolo 2, che contiene i campi di applicazione, ai fini del regolamento, ha come significativa differenza rispetto alla normativa vigente l'esclusione dei *“materiali litoidi in genere e comunque di tutte le altre plausibili frazioni granulometriche provenienti da escavazioni effettuate negli alvei, sia dei corpi idrici superficiali che del reticolo idrico scolante, in zone golenali dei corsi d'acqua, spiagge, fondali lacustri e marini”*.

Come illustrato chiaramente nella relazione a corredo dell' A.G., tale esclusione è stata motivata dal Ministero delegandone la regolamentazione a due futuri regolamenti specifici.

Senza entrare nel merito di ciò, si ricorda che tale posizione non è condivisa dalla Conferenza Stato Regioni, che ha evidenziato come l'eliminazione di chiari indirizzi per la derubricazione a sottoprodotti rischia di limitare o inibire il riutilizzo dei materiali provenienti da escavazioni negli alvei e nelle zone golenali, in quanto le future regolamentazioni non prenderanno in considerazione tutti i possibili casi, essendo rivolte espressamente alla gestione dei dragaggi e all'immersione in mare.

Si sottolinea come l'impossibilità di caratterizzare in maniera univoca tali materiali si traduca nella pratica nel non poterli poi classificare quali sotto prodotti ai sensi dell'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006.

Poiché tali materiali sono esclusi dall'applicazione della disciplina dei rifiuti già a livello comunitario (Direttiva 2008/98/CE) e quindi nazionale (art. 185, c. 3 del D.Lg. 152/2006), viene altresì a crearsi un ulteriore possibile dubbio di interpretazione normativa in quanto, a fronte dell'impossibilità di un riutilizzo, si potrebbe ricadere paradossalmente – in base al principio di cautela – nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183 del già citato D.Lg. 152/2006 (*“rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*).

Nella pratica quotidiana, diverrebbe così alquanto complicata la progettazione e la realizzazione di interventi finalizzati alla sicurezza idraulica, sia lungo corsi d'acqua naturali che artificiali, anche realizzati mediante approcci innovativi quali quelli della riqualificazione fluviale, oltre che tutti quegli interventi di manutenzione idraulica ordinaria, quali le riparazioni di argini di fiumi e canali, le difese di sponda con movimentazione di piccole quantità di materiali (in genere ricollocati a ridosso delle opere) o le risagomature degli alvei realizzate mediante modeste escavazioni e lo spostamento dei sedimenti all'interno dell'alveo stesso.

Da non sottovalutare, infine, l'aggravio di costi legato alla eventuale gestione di tali materiali come rifiuti, con conseguente trasporto e conferimento in discarica.

Inoltre con l'occasione occorrerebbe precisare il rapporto tra la disciplina in commento e quella recentemente introdotta dall'art. 53 della Legge n. 221/2015, secondo il quale *“I materiali litoidi prodotti come obiettivo primario e come sottoprodotto dell'attività di estrazione effettuata in base a concessioni e pagamento di canoni sono assoggettati alla normativa sulle attività estrattive”*.

In questa versione dell'art. 2 sono introdotti ulteriori elementi di novità che non erano presenti nella proposta già esaminata. Nello specifico:

1. è stata introdotta all'art 2 la possibilità che le terre e rocce da scavo possano contenere amianto, superando la scelta del divieto della presenza di tale materiale, non specificando se di origine antropica o naturale;

2. come limiti per le concentrazioni degli inquinanti non si richiamano più i valori massimi previsti dal DM 161/2012 ma si fa riferimento al rispetto delle concentrazioni di cui alle colonne A e B della Tabella 1 allegato 5 alla parte IV titolo 5 del Dlgs 152/2006.

Per tutti questi motivi si ritiene utile suggerire:

1. la predisposizione, all'interno della versione definitiva del nuovo DPR, di uno specifico regime transitorio ispirato alle pratiche attuali, al fine di non ostacolare gli interventi di messa in sicurezza del territorio in corso;
2. una condivisione approfondita dei contenuti del futuro D.M. anche per la parte relativa ai materiali litoidi e simili, al fine di definire in modo preciso e puntuale sia le procedure di caratterizzazione che di riutilizzo quali sotto prodotti dei materiali movimentati nelle acque superficiali ai fini della difesa idraulica per poter gestire e utilizzare tali materiali in maniera univoca;
3. una possibile esclusione dalle procedure suddette o una procedura estremamente semplificata per modestissime quantità di materiali movimentati all'interno del medesimo cantiere nei contesti di alvei, canali e pertinenze idrauliche, al fine di semplificarne la gestione e l'uso.

Complessivamente il testo in esame recepisce solo alcune delle richieste avanzate in sede di confronto interregionale; in particolare non sono stati accolti i punti relativi a:

1. estensione della redazione del Piano di Utilizzo anche ai cantieri di grandi dimensioni, non in VIA o AIA;
2. revisione della procedura per la presentazione e le verifiche del Piano di utilizzo per adeguarla alle procedure di VIA e AIA;
3. estensione a tutti i cantieri degli articoli 10, 11, 12, 13 che nel testo proposto dal ministero sono da applicare solo ai cantieri di grandi dimensioni;
4. necessità di disciplinare anche la gestione dei materiali provenienti da escavazioni effettuate negli alvei.

Si potrebbe avanzare la proposta che, anche tenuto conto degli elementi di novità introdotti, sia chiesto un nuovo parere alla Conferenza Stato Regioni.

(15 marzo 2016)

Problema dell'Amianto nelle rocce di escavazione in Liguria

Il problema riguarda la gestione delle rocce contenenti amianto in concentrazioni superiori ai limiti di legge, e quindi ad oggi classificate come rifiuti pericolosi anche se di origine naturale e non antropica.

La gestione come rifiuti dei grandi quantitativi che si incontreranno nel Terzo Valico e nella Gronda di Genova comporterebbe costi aggiuntivi insopportabili.

Già oggi la norma consente, avvalendosi del concetto di 'fondo naturale', di gestire i materiali in qualità di sottoprodotti e non rifiuti collocandoli nello stesso sito di produzione o in altro sito di destinazione caratterizzato dagli stessi valori di fondo. Tuttavia, le caratteristiche del tutto particolari con le quali i minerali amiantiferi si presentano negli ammassi rocciosi, caratterizzate da un'estrema variabilità puntuale, rendono di fatto difficilmente determinabile il valore di fondo naturale per i terreni. Inoltre, anche laddove fosse possibile, la ricollocazione di ingenti volumetrie nello stesso sito di produzione (si conoscono esperienze attuate per volumetrie limitate sul territorio nazionale), o in altro sito con analoghe caratteristiche geologico-petrografiche, potrebbe comunque costituire un ostacolo insuperabile.

Una alternativa possibile potrebbe essere quella di prevedere per i soli casi di rocce amiantifere di origine naturale di sottrarle dalla concezione di rifiuto nell'ambito della normativa ambientale e prevedere modalità specifiche di collocazione a deposito assicurando la dispersione zero nella gestione del processo dalla estrazione e ricollocazione delle rocce.

L'ipotesi prospettata potrebbe essere risolutiva in quanto è ormai ampiamente consolidato che l'amianto rappresenta una criticità eminentemente di tipo sanitario, mentre gli effetti strettamente ambientali – intesi come un'alterazione degli equilibri e delle dinamiche naturali – sono sostanzialmente irrilevanti. Deve essere evidenziato, inoltre, che la pericolosità dell'amianto si estrinseca essenzialmente al momento della asportazione (scavo, trivellazione, abbattimento con qualsiasi mezzo ecc.) dalla propria sede naturale. In questo senso, una corretta e attenta gestione dell'intera 'filiera', dallo scavo, al caricamento e trasporto, alla destinazione finale, oggi fattibile in completa sicurezza attraverso sistemi ampiamente collaudati, consentirebbe il pieno controllo dei fattori di rischio a costi di gran lunga inferiori.

**Coordinamento Commissione Ambiente e Energia
della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**

Data

Protocollo / A16000

Classificazione

Oggetto: Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente la "disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164".

Osservazioni

L'articolo 8 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, prevede l'adozione di un regolamento, tramite decreto del Presidente della Repubblica, che riordini e semplifichi la disciplina relativa alle terre e rocce da scavo.

Nella prima riunione tecnica a seguito della trasmissione dello schema di decreto attuativo della predetta delega, avvenuta il 1° dicembre 2015, le Regioni e le Province autonome avevano presentato un primo documento di osservazioni e proposte, non completo a causa dei tempi ristretti di analisi del documento, rimandando ad una analisi più approfondita dello stesso da effettuarsi nel corso della successiva riunione prevista per il 15 dicembre 2015.

Il documento presentato in questa seconda sede istruttoria, premetteva le difficoltà che derivavano dai ristretti tempi di analisi, sottolineando come non fosse stato possibile procedere ad una completa rilettura delle modifiche proposte e preannunciando come le stesse non si fossero potute armonizzare, con la conseguenza che all'interno del testo vi fossero riferimenti non corretti dovuti al ridotto tempo a disposizione per le verifiche.

Gli emendamenti presentati erano stati redatti con il criterio volto ad apportare modifiche senza stravolgere completamente l'impostazione del decreto. Alcune richieste specifiche erano state segnalate nel testo a fronte, altre invece si erano rimandate alla discussione della riunione tecnica del 15 dicembre 2015.

Di seguito si riassumono i principali temi discussi per i quali non vi è stata condivisione da parte del Ministero.

- 1) **(Art. 1)** Il DPR ha escluso dalla trattazione tutta una serie di materiali da scavo che erano però già trattati nel D.M. 161/2012. Fra questi i materiali litoidi in genere e le altre frazioni granulometriche provenienti da escavazioni effettuate negli alvei, in zone golenali dei corsi d'acqua, spiagge, fondali lacustri e marini con la giustificazione che l'attività legata alla gestione dei materiali dragati sarebbe stata definita in due schemi di decreti con iter di formazione in fase avanzata di elaborazione. In realtà, però, nella formulazione proposta, restano escluse importanti fattispecie, quali ad esempio il materiale rimosso dagli alvei dei corpi idrici superficiali interni,

naturali e artificiali, il cui riutilizzo ad oggi è disciplinato dalle norme sui materiali da scavo. Pertanto era stata proposta integralmente la definizione presente nel D.M. 161/2012. **La proposta non è stata accolta.**

- 2) **(Art. 2)** Si è chiesto di distinguere, al fine di una più corretta gestione del materiale, l'amianto di origine antropica rispetto a quello naturale. Per supportare tale proposta, ai tavoli tecnici è stata illustrata l'esperienza maturata negli anni in Regione Piemonte, che ha dovuto gestire entrambe le tipologie di amianto nei Siti di Interesse Nazionale di Casale Monferrato e Balangero. **La proposta non è stata accolta** poiché, secondo il parere ministeriale, l'amianto ha effetti sulla salute indipendentemente dall'origine, cosa che peraltro nessuno ha mai messo in discussione. Ciò che si chiedeva era una diversa modalità di gestione tra le due fattispecie che presentano problematiche molto diverse fra loro. Il Ministero però ha previsto nella bozza che le terre e rocce da scavo possano contenere amianto in fibre libere nel limite massimo di 100 mg/kg, limite indicato dall'ISS e corrispondente al limite di rilevabilità analitico raggiungibile. Per inciso tale inserimento è stato contestato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di DPR in oggetto il 16 febbraio 2016 laddove sostiene che la *"scelta di superare il divieto della presenza di amianto"* non è adeguatamente motivata e chiede che venga espunta dal testo del regolamento.
- 3) È stato chiesto di eliminare le parti in cui il DPR prevedeva specifiche modalità di gestione del personale per gli Enti e le loro modalità di valutazione. In particolare si è chiesto di eliminare la parte che prevedeva che il mancato svolgimento delle verifiche stabilite e la mancata realizzazione delle attività minime di controllo da parte dei pubblici uffici territoriali di controllo costituiva elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo contabile del dirigente. **La proposta non è stata accolta** in quanto, a parere del Ministero, contrastava con la ratio del regolamento che tende a rafforzare la fase dei controlli a fronte di una semplificazione burocratica del procedimento. La previsione, sempre a parere del Ministero, aiuterebbe l'Ente a individuare i controlli come interventi prioritari nell'ambito della programmazione delle proprie attività.
- 4) **(Art. 9)** Si è chiesto di armonizzare la procedura di redazione del piano di utilizzo con quella di VIA e AIA, alle quali esclusivamente si applica. In particolare non pare necessario indicare un tempo entro il quale l'autorità possa chiedere integrazioni, in quanto la tempistica del procedimento è già indicata nelle procedure di VIA e AIA. **La proposta è stata accolta solo parzialmente.**
- 5) **(Artt. 14-15-16-22)** È stato chiesto di estendere la redazione del Piano di Utilizzo anche ai cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a procedure di VIA o AIA poiché anche questo tipo di attività comporta una notevole movimentazione di materiale. **La proposta non è stata accolta** in quanto il Ministero non la considera coerente con la ratio della norma poiché lo schema di regolamento individua due procedure per la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti che si differenziano in ragione dei quantitativi delle terre e rocce scavate e dei potenziali impatti ambientali che possono derivare dalla realizzazione delle opere. In ragione della mancanza di impatti significativi sull'ambiente che comporta l'esclusione dell'attività dalle procedure di VIA o AIA, la gestione delle terre e rocce generate in queste tipologie di cantieri soggiace ad una procedura meno gravosa rispetto a quella prevista per le terre e rocce generate nei cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA. Quanto considerato dal Ministero non tiene però in

- considerazione che, talora, attività che comportano la movimentazione di quantità elevate di materiale non sono sottoposte a procedure di VIA o AIA.
- 6) **(Art. 18)** Si è richiesto che le modalità di gestione dei dati trasmessi secondo le modalità definite dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale fossero possibili anche grazie alla compilazione diretta da parte del soggetto proponente al fine di limitare, per quanto possibile, il ricorso ad attività di data entry da parte della PA. **La proposta non è stata accolta** in quanto dalla sua attuazione deriverebbero, a parere del Ministero, nuovi oneri a carico del bilancio dello stato trascurando però il fatto che tali oneri, indirettamente, ricadono sugli Enti locali che debbono acquisire o ricollocare personale da dedicare a tale attività.
 - 7) **(Art. 20)** Al fine di semplificare l'attività e rendere più accessibili i costi per i cantieri di piccole dimensioni, si è chiesto di prevedere che l'attestazione di sussistenza delle condizioni ambientali potesse essere fatta anche senza analisi in alcuni casi specificamente dettagliati. Infatti, per cantieri di piccole dimensioni, in contesti particolari, appare sproporzionato effettuare analisi a prescindere. **La proposta non è stata accolta** in quanto ritenuta poco cautelativa sotto il profilo ambientale e non coerente con la disciplina dei sottoprodotti poiché l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti è subordinata alla dimostrazione che il "successivo utilizzo sia legale" (articolo 182-bis comma 1 lettera d) del decreto n.152 del 2006) e tale requisito non può essere dimostrato tramite presunzioni.
 - 8) **(Art. 24)** Per quanto attiene alle terre e rocce da scavo escluse dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti ed utilizzate nel sito di produzione, attività attualmente disciplinata dall'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si era chiesto di eliminare completamente tale riferimento nel testo poiché tale categoria di materiali non è un sottoprodotto. **La proposta non è stata accolta** in quanto, a parere del Ministero, in contrasto con la ratio del regolamento e con i principi presenti nella norma di delega poiché lo scopo dell'intervento normativo è semplificare l'intera disciplina vigente in materia di terre e rocce da scavo, riducendola ad un unico testo, integrato, autosufficiente e internamente coerente.
 - 9) **(Art. 27)** Si ritiene che qualsiasi provento derivante dallo svolgimento dell'attività di controllo debba restare a disposizione dell'Agenzia regionale di protezione ambientale o delle Agenzie provinciali di protezione ambientale. Il Ministero non ha preso posizione immediata, rimandando ad una valutazione congiunta al MEF per una verifica di fattibilità tecnico giuridica.