

Audizione del Direttore Generale dell'ISPRA, Stefano Laporta, presso la 13° Commissione Territorio, Ambiente, Beni Ambientali del Senato, in merito alla bozza di regolamento di riordino e semplificazione della disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo

Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, all'articolo 8 *"Disciplina semplificata del deposito temporaneo e della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo che non soddisfano i requisiti per la qualifica di sottoprodotto. Disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo con presenza di materiali di riporto e delle procedure di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto"* introduce la delega per l'adozione di un regolamento per semplificare e armonizzare la disciplina vigente in materia di terre e rocce da scavo in un unico corpo normativo, superando una normativa spesso frammentata da interventi che si sono succeduti nel tempo non sempre in modo coerente.

Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, concernente la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, trasmesso alla Commissione Ambiente del Senato per l'acquisizione del relativo parere, regolamenta, quindi, l'intera materia dell'utilizzo delle terre e rocce qualificate come sottoprodotti provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA; disciplina, inoltre, il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti, l'utilizzo in sito delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti, e l'utilizzo delle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica.

Attraverso la stesura del provvedimento sono state anche recepite le richieste formali presentate dalla Commissione europea, nell'ambito della procedura Eu-Pilot n. 5554/13/ENVI, avviata nei confronti dell'Italia con riferimento al decreto ministeriale del 10 ottobre 2012, n. 161, al fine di evitare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano. I rilievi riguardavano l'allegato 3, terzo e quinto trattino, sulla normale pratica industriale in cui talune operazioni venivano considerate come normali pratiche industriali, mentre per la Commissione sono operazioni di trattamento di rifiuti (la stabilizzazione a calce e a cemento e la riduzione della presenza nel materiale da scavo di elementi/materiali antropici). Lo schema di DPR ha eliminato tali operazioni.

Inoltre, la Commissione ha contestato il "silenzio assenso" della procedura di approvazione del Piano di utilizzo di cui all'articolo 5, comma 3 del DM 161/2012; la nuova procedura ha sanato anche questo rilievo introducendo un meccanismo analogo a quello della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e rendendo nel contempo l'iter procedurale previsto per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo generate dai cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA più snello e vincolato a precisi termini temporali. La norma, infatti, consente al proponente, decorsi novanta giorni dalla presentazione del piano, di avviare la gestione delle terre e rocce da scavo in conformità al piano stesso, a condizione che siano rispettati i requisiti indicati nell'articolo 4, comma 2, che sono quelli previsti dalla normativa comunitaria e nazionale per la qualifica dei sottoprodotti.

L'analisi del provvedimento evidenzia che l'obiettivo della semplificazione è stato realizzato e che tutte le fattispecie appaiono compiutamente disciplinate. In particolare si ritiene di segnalare che:

1. le definizioni appaiono più chiare e coordinate con le definizioni del decreto legislativo n. 152/2006;
2. per il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo, qualificate come sottoprodotti, vengono dettati specifici requisiti superando, in tal modo, interpretazioni non omogenee assunte nei diversi contesti territoriali (articolo 5);

3. la procedura per l'aggiornamento del piano di utilizzo semplifica quella vigente, nella parte riguardante il quantitativo non regolarmente comunicato, in quanto consente di qualificare come sottoprodotto almeno il quantitativo delle terre e rocce gestite in conformità al piano; la norma prevede infatti che solo per le quantità eccedenti scatterà l'obbligo di gestirle come rifiuti (articolo 15);
4. viene introdotta la possibilità di prorogare di 2 anni la durata del piano di utilizzo delle le terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni, tramite una semplice comunicazione all'autorità competente e all'ARPA/APPA (articolo 16);
5. vengono fissati tempi certi, e sempre pari a 60 giorni, per lo svolgimento delle attività di analisi affidate all'ARPA/APPA (articoli 10 , 11 e 12) per la verifica della sussistenza dei requisiti dichiarati nel piano di utilizzo delle le terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni;
6. viene introdotta, anche per le terre e rocce da scavo generate in cantieri di piccole dimensioni o in cantieri di grandi dimensioni non sottoposte a VIA o AIA, la possibilità di apportate modifiche sostanziali o di prorogare la dichiarazione di utilizzo con una procedura estremamente semplice, che si sostanzia in una comunicazione sostitutiva di atto di notorietà; (art. 21 e 22)
7. viene, inoltre, prevista la possibilità di utilizzo anche nei casi in cui le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) del sito di produzione siano superiori per fenomeni di origine naturale (artt. 20 e 22) e tale previsione si applica anche nei siti oggetto di bonifica;
8. viene disciplinato il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti, che tiene conto delle peculiarità proprie di questa tipologia di rifiuto e vengono ammesse al deposito quantità massime superiori a quelle previste nel decreto legislativo n. 152 del 2006, per tutte le tipologie di rifiuti (articolo 23);
9. vengono dettate le condizioni in presenza delle quali è consentito l'utilizzo, all'interno di un sito oggetto di bonifica, delle terre e rocce ivi scavate (art. 25); viene, inoltre, garantito agli operatori un riferimento normativo unico, chiaro e che consente di realizzare opere, anche in siti nei quali sono stati avviati procedimenti di bonifica;
10. viene disciplinato l'utilizzo in sito delle terre e rocce escluse dal campo di applicazione dei rifiuti e prodotte nell'ambito della realizzazione di opere o attività sottoposte a VIA. La nuova norma consente di superare le difficoltà incontrate fino ad oggi dagli operatori per differenti interpretazioni assunte dalle autorità competenti nei diversi contesti territoriali;
11. sono stati semplificati e unificati gli adempimenti previsti per il trasporto fuori dal sito delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti.

Sul piano tecnico il regolamento conferma i livelli di tutela ambientale e sanitaria previsti dalle disposizioni vigenti e, in particolare, quelli individuati nell'allegato 9 al DM 161/2012 riguardo alle caratteristiche qualitative, e alle percentuali massime di materiali di origine antropica ammesse nei riporti ai fini della qualifica come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo. A tal fine la norma inserisce nel nuovo allegato 9 una specifica e semplice procedura, già utilizzata dal sistema ARPA/APPA, per la quantificazione del limite del 20% in massa dei materiali di origine antropica riscontrabili nei riporti, e introduce la definizione di "*matrice materiale di riporto*" (che nella sostanza riprende la definizione di "*riporto*" presente DM 161/2012).

Sempre sul piano tecnico si ritiene, tuttavia, di segnalare alcune disposizioni che, seppure condivisibili, perché derivanti dalla necessità di superare problematiche sanitarie e ambientali, richiederebbero una migliore e più approfondita trattazione, al fine di non generare difficoltà applicative.

In primo luogo il regolamento all'articolo 2 introduce una nuova definizione di terre e rocce da scavo: *“il suolo o sottosuolo, Le terre e rocce da scavo possono contenere amianto nel limite massimo di 100 mg/kg, corrispondente al limite di rilevabilità analitico. Il parametro amianto è escluso dall'applicazione del test di cessione. Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purché le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1 dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006, per la specifica destinazione d'uso, o ai limiti di riferimento indicati Istituto Superiore di Sanità.*

Viene, quindi introdotto un limite massimo di 100 mg/kg per l'amianto a seguito di una richiesta dell'ISS. L'Istituto si era già espresso sul parametro amianto con parere (Prot. 04/02/2015-0003226) relativamente al punto 7.31 dell'allegato 1, sub allegato 1b del DM 05/02/98¹ “terre e rocce da scavo”recuperabili in procedura semplificata, consigliando, pur in assenza di un riferimento specifico a detto parametro, un approccio cautelativo consistente nella applicazione per l'amianto dei limiti fissati nella Tabella 1 - Allegato V - Parte IV del D.lgs. n. 152/06, relativa alle bonifiche dei siti contaminati (cioè 1000 mg/kg). Riguardo al DPR in questione l'ISS, con specifico parere (prot. 14/12/2015 n. 37076), ha richiesto di prevedere l'assenza dell'amianto nelle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti a causa del rischio sanitario connesso alla sua presenza. A tal fine ha richiesto di inserire un valore limite di 100 mg/kg ritenendo che le “*migliori metodiche analitiche*” consentono attualmente di rilevare dette concentrazioni; tuttavia, dette metodiche non vengono individuate.

Nel condividere l'approccio cautelativo richiesto dall'ISS, fermo restando che andrebbe modificata coerentemente anche la tabella 1 dell'Allegato V, l'ISPRA sottolinea la necessità che il regolamento indichi specificatamente le metodiche analitiche di riferimento per la valutazione del parametro amianto in grado di determinare il nuovo limite anche riguardo alle modalità di preparazione del campione da sottoporre ad analisi, al fine di garantire agli operatori l'omogeneità del sistema dei controlli.

Un altro aspetto critico che si ritiene di evidenziare riguarda le procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e l'accertamento delle qualità ambientali di cui all'allegato 4 al DPR. In particolare, l'allegato prevede la possibilità di utilizzare, nelle operazioni di scavo, nuovi additivi frutto del progresso tecnologico, contenenti sostanze inquinanti non comprese nella Tabella 1 dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Tale novità normativa che consente agli operatori del settore di potersi avvalere negli scavi di nuovi additivi, prevede che il proponente fornisca all'ISS la documentazione tecnica necessaria a valutare l'ecotossicità, al fine di acquisirne il parere. L'Istituto, si esprime, entro 60 giorni, sentita l'ISPRA. In merito a tale tempistica, si rileva che il termine di 60 giorni previsto per l'acquisizione del parere appare poco coerente con la necessità, in alcuni casi, di condurre una vera e propria ricerca atta, ad esempio, a stabilire la degradabilità degli additivi utilizzati ovvero il loro comportamento nel lungo periodo.

Si ritiene anche di segnalare l'opportunità di rivedere la previsione normativa, sempre contenuta nell'allegato 4, relativamente alle modalità di preparazione del campione per le determinazioni analitiche nel caso in cui le terre e rocce derivino da scavi di sbancamento in roccia.

La necessità di prevedere una metodologia che comporti la porfirizzazione del campione garantisce il rispetto dei requisiti di qualità ambientale previsti per la qualifica delle terre e rocce come sottoprodotti dal momento che, in caso di scavi di rocce massive, l'esclusione della frazione

¹ Decreto 5 febbraio 1998 “*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31e 33 del d.lgs. n. 5 febbraio 1997, n.22*”.

superiore a 2 cm potrebbe non consentire di valutare in maniera corretta la presenza di sostanze inquinanti provenienti anche dall'utilizzo di additivi necessari per l'effettuazione dello scavo, né sarebbe tecnicamente fattibile. Andrebbe, tuttavia, chiarito che la procedura si applica sempre in presenza di scavi in rocca massiva perché l'attuale formulazione appare poco chiara e potrebbe portare ad interpretare che detta metodologia di campionamento si attivi solo in presenza di una evidenza di contaminazione. Va detto, infatti, che il regolamento prevede che le determinazioni analitiche si estendano anche al sopravaglio per tutti i campioni solo nel caso in cui si abbia evidenza di una contaminazione antropica.

Merita una riflessione la disciplina dell'articolo 13 riguardante il "controllo equipollente". La consultazione pubblica ha, infatti, rilevato l'inadeguatezza dell'attuale sistema dei controlli e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha considerato il rilievo fondato in quanto coerente con la ratio del regolamento che tende a rafforzare la fase dei controlli a fronte di una semplificazione burocratica del procedimento che consente di dimostrare la sussistenza dei requisiti in presenza dei quali le terre e rocce sono qualificabili come sottoprodotti. A tal fine l'articolo 13 prevede che nel caso in cui le ARPA/APPA non eseguano nei tempi fissati (sempre 60 giorni) le attività di accertamento previste dall'iter procedurale delineato negli articoli 10, 11, 12 e 20, le suddette attività possano, su richiesta e con oneri a carico del proponente, essere eseguite anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, dovrà con decreto individuare l'elenco dei soggetti dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti alle Agenzie regionali e provinciali di protezione ambientale e approvare le tabelle recanti le tariffe che i proponenti devono corrispondere quali corrispettivi delle prestazioni. Se da un lato l'introduzione di controlli equipollenti potrà garantire tempi certi nella durata del procedimento e l'individuazione di soggetti specializzati e qualificati per la conduzione delle attività previste dal regolamento, dall'altro potrà generare, in alcuni casi, una disomogeneità dei controlli ovvero non portare il sistema agenziale a dotarsi, in tutti i contesti, delle adeguate risorse umane e strumentali.

Va, anche segnalato, che non tutte le fattispecie indicate negli articoli 10, 11, 12 e 20 rivestono la stessa complessità; il piano di indagine da eseguire nel caso di terre e rocce da scavo conformi ai valori di fondo (art. 11), ovvero la diretta validazione dei requisiti qualificanti i sottoprodotti da parte delle Agenzie nei siti oggetto di bonifica (art. 12) potrebbero, in alcuni casi, richiedere tempi più congrui.

Si ritiene, infine, di evidenziare che il provvedimento andrebbe rafforzato riguardo alla tutela delle acque sotterranee; in particolare, andrebbe ripristinata la disposizione in materia già presente nell'allegato 4 al DM 161/2012, laddove si disciplina l'utilizzo delle terre e rocce da scavo per attività di riempimenti e reinterri, ad esempio ritombamento di cave, in condizioni di falda affiorante o sub affiorante.

In questa ipotesi, al fine di salvaguardare le acque sotterranee ed assicurare un elevato grado di tutela ambientale, la norma vigente stabilisce di utilizzare dal fondo sino alla quota di massima escursione della falda più un metro di franco, materiale da scavo per il quale doveva essere verificato il rispetto dei limiti di cui alla colonna A della Tabella 1, allegato 5, al Titolo V, parte IV, del Dlgs. n. 152/2006. L'attuale previsione che in contesti geologici e idrogeologici particolari vengano effettuate *"valutazioni tecniche integrative che attestino l'assenza di potenziali rischi di compromissione del raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti dalla normativa"* appare condivisibile, ma meno cautelativa nel caso di falda affiorante o subaffiorante. Sarebbe, altresì,

opportuno che fosse previsto, oltre il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, anche il mantenimento degli stessi, come previsto dalla normativa di settore.