

OSSERVAZIONI DI RETE FERROVIARIA ITALIANA SU ATTO GOVERNO N. 279
“SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CONCERNENTE REGOLAMENTO
RECANTE DISCIPLINA SEMPLIFICATA DELLA GESTIONE DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO”

Pur se il nuovo testo contiene notevoli miglioramenti rispetto al testo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, perdurano alcune delle criticità la cui soluzione appare ancora oggi necessaria. In particolare:

1. INDIVIDUAZIONE DI UN NUOVO VALORE LIMITE PER L'AMIANTO NELLE TERRE E ROCCE

La definizione di “terre e rocce da scavo” introdotta dall’articolo 2 comma 1 lettera b) dello schema di D.P.R. individua un limite di amianto totale nelle terre e rocce da scavo pari a “100 mg/kg, corrispondente al limite di rilevabilità analitico”, enormemente inferiore ai 1000 mg/kg attualmente previsti, con la conseguente riduzione dei casi in cui sarà possibile riutilizzare le terre e rocce da scavo, che dovranno essere gestite come rifiuti.

A titolo di esempio, al fine di evidenziare come la modifica normativa in parola determinerebbe un enorme aumento dei costi, derivante dalla necessità di gestire come rifiuti ingenti quantitativi di terre e rocce per le quali non sarebbe più ammesso il riutilizzo interno o esterno, si segnalano i seguenti progetti di investimento in nuove infrastrutture ferroviarie:

- lavori per la realizzazione del *Terzo valico dei Giovi linea AC/AV Milano-Genova*, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a *circa 300 Mln€*;
- lavori per la realizzazione della tratta nazionale Avigliana – Orbassano della *linea Torino – Lione*, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a *circa 90 Mln€*;
- lavori per la realizzazione della fermata di San Luigi di Orbassano quale opera anticipata della tratta nazionale *Torino – Lione*, per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento delle terre e rocce pari a *circa 20 Mln€*;
- lavori per l’adeguamento dell’*Impianto di Manutenzione Corrente di Torino* (Committenza Trenitalia), per i quali si possono stimare maggiori oneri per lo smaltimento dei materiali di riporto pari a *circa 10 Mln€*.

Il limite proposto, oltre a essere estremamente più severo di quello attuale, è incoerente con quanto previsto dai regolamenti (CE) n. 1907/2006 e n. 1272/2008, i quali consentono la libera circolazione di sostanze e miscele contenenti amianto in concentrazioni inferiori allo 0,1% e con quanto indicato dal DM 14 maggio 1996, che prevede la possibilità che vengano immesse sul mercato rocce costituite da pietre verdi con un indice di rilascio dell'amianto inferiore o pari a 0,1, che corrisponde a una quantità di amianto in peso stimabile in circa il 7%/9% (70.000/90.000 mg/kg).

Per quanto detto, si propone di modificare l'articolo 2, comma 1 lettera b) dello schema di D.P.R. nel senso di seguito riportato.

b) «terre e rocce da scavo»: (... omissis ...) ~~Le terre e rocce da scavo possono contenere amianto nel limite massimo di 100 mg/kg, corrispondente al limite di rilevabilità analitico. Le terre e rocce da scavo possono contenere amianto nel limite massimo di 0,1%, corrispondente al limite di classificazione previsto per le sostanze/miscele non pericolose. Il parametro amianto è escluso dall'applicazione del test di cessione.~~

(... omissis ...)

2. ESCLUSIONE DELLA STABILIZZAZIONE A CALCE TRA I TRATTAMENTI DI NORMALE PRATICA INDUSTRIALE

L'elenco esemplificativo dei trattamenti di normale pratica industriale di cui all'allegato 3 allo schema di D.P.R. non fa riferimento alle operazioni di "trattamento a calce", che sono attualmente ricomprese nell'allegato 3 al D.M. n. 161/2012 vigente.

Tale esclusione è stata espressamente richiesta dalla Commissione europea nell'ambito del progetto pilota n. EU5554/13/ENVI, avviato nei confronti dell'Italia con riferimento al D.M. n. 161/2012, in quanto le attività in parola costituirebbero, a detta della Commissione, "operazioni di trattamento di rifiuti".

A tal proposito, si deve però osservare che, nel richiedere la modifica normativa in parola, la Commissione non sembra tener conto dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria e degli indirizzi adottati dalla stessa Commissione in alcuni suoi atti, quali la "Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti" COM (2007) 59 def e la "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98" del 2012.

In tali atti si chiarisce che costituiscono trattamenti di normale pratica industriale quei processi che hanno la stessa natura ed estensione di quelli che l'imprenditore compie per trasformare la materia prima in un prodotto finito, come è nel caso del trattamento a calce, che viene usualmente eseguito sui materiali da cava e sul terreno sulla base di tecniche consolidate e normate nella UNI EN 14227-11:2006 "Miscele legate con leganti idraulici - Specifiche - Parte 11: Terra trattata con calce".

A titolo di esempio, al fine di evidenziare come la modifica normativa in parola determinerebbe criticità nella stessa realizzabilità di alcune opere, si segnala come il caso del progetto definitivo della tratta "Variante Napoli – Canello", ricadente nell'*itinerario Napoli – Bari previsto dal D.L. "Sblocca-Italia"*, nell'ambito del quale è previsto che circa 600.000 m.c. di terre siano sottoposte al trattamento a calce. L'impossibilità di eseguire tale operazione determinerebbe un costo aggiuntivo relativo agli oneri di smaltimento, pari a *circa 50 Mln €*, con probabili ricadute sui tempi generali del progetto per la reperibilità dei relativi maggiori finanziamenti.

3. NECESSITÀ DI UN RACCORDO TRA LA DISCIPLINA DI PRESENTAZIONE DEL PIANO DI UTILIZZO E LE NORME CHE REGOLANO ALTRI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI CONTIGUI

Lo schema di D.P.R. non recepisce le richieste di raccordo tra la disciplina di presentazione del Piano di Utilizzo e le altre procedure amministrative contigue in materia di vincolo preordinato all'esproprio, di dichiarazione di pubblica utilità, di riqualifica di siti di destino.

Le difficoltà che derivano dall'assenza di tale raccordo vanificano la possibilità di giungere in tempi certi a una positiva conclusione dell'iter inerente al Piano di Utilizzo per ragioni che non attengono in nessun caso a una non adeguata qualità del materiale o a impatti negativi sull'ambiente.

In tale evenienze, questioni di carattere meramente procedurale possono comportare la necessità che terre e rocce per le quali è stato individuato un riutilizzo debbano essere gestite come rifiuti, al fine di evitare che l'allungamento dei tempi di approvazione degli atti funzionali all'attuabilità del Piano di Utilizzo incida sulla realizzazione dell'opera.

Per ovviare a tale criticità, che determina un evidente e consistente aggravio dei costi, si propone di modificare l'articolo 9, prevedendo un comma 8-bis e di inserire un nuovo articolo 19-bis nello schema di D.P.R., nel senso di seguito riportato.

Art. 9

(Piano di Utilizzo)

(omissis)

8 bis. I procedimenti per l'approvazione del Piano di utilizzo e per l'approvazione dei progetti di riqualifica dei siti di destinazione finale dei materiali di scavo, ove ancora pendenti, possono essere accorpati su istanza del proponente in un unico procedimento. A tal fine l'autorità competente per l'approvazione del Piano di Utilizzo – ove già non convocata per l'approvazione del progetto infrastrutturale – indice, entro 10 giorni dalla presentazione del Piano, apposita conferenza di servizi per l'esame istruttorio dei progetti, all'esito della quale tale autorità, entro 90 giorni dalla presentazione del Piano di Utilizzo, rilascia, ove l'esito dell'esame sia stato positivo, un'unica autorizzazione per l'attuazione del Piano, che tiene luogo di tutte le autorizzazioni, nulla osta, benestare e/o pareri necessari alla sua piena realizzazione, inclusi quelli inerenti agli interventi da eseguirsi nei siti di destinazione finale dei materiali.

Art. 19 bis

(Vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità)

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto anche per i siti di destinazione compresi nei Piani di Utilizzo.

2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta anche relativamente ai siti di destinazione individuati tra quelli su cui è stato disposto il vincolo preordinato all'esproprio di cui agli articoli 10 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 e al precedente comma 1.

4. COMPATIBILITÀ AMBIENTALE DEGLI ADDITIVI PER LO SCAVO MECCANIZZATO

La mancanza di una espressa previsione circa la procedura da adottare nell'ipotesi di utilizzo di additivi non elencati tra le sostanze per le quali è prevista una concentrazione soglia di contaminazione e per i quali non risulta applicabile il principio di affinità tossicologica, rappresenta una notevole criticità dell'attuale allegato 4 al D.M. n. 161/2012, che lo schema di D.P.R. risolve solo parzialmente.

Pur superando l'attuale *vulnus* normativo, la nuova disciplina determina, infatti, il permanere di un alto grado di indeterminatezza circa le modalità con le quali compiere lo studio di ecotossicità da presentare all'Istituto Superiore di Sanità e circa i valori limite da assumere a riferimento.

Di conseguenza, la fase di predisposizione della documentazione resta gravata da un insostenibile grado di incertezza e la successiva fase di valutazione da parte dell'ISS si realizzerà, con estrema probabilità, in tempi più lunghi di quelli concessi (60 gg.), con ripercussione nei tempi di completamento della sovraordinata procedura di VIA dell'opera.

Appare necessario, pertanto, integrare opportunamente l'allegato 4 allo schema di D.P.R.

5. OBBLIGO DELL'ESECUZIONE DEL TEST DI CESSIONE SUI MATERIALI DI RIPORTO

La lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 dello schema di D.P.R. prevede che sia da considerarsi quale "materiale di riporto conforme" la matrice materiale di riporto che, all'esito del test di cessione effettuato secondo le metodiche di cui al D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i., non costituisca fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee (sulla base di un confronto dell'eluato del test di cessione con le concentrazioni soglia di contaminazione di cui all'Allegato 5, Tabella 2 della Parte IV, Titolo 5 D. Lgs. 152/06 e s.m.i.).

Tale riferimento alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le acque sotterranee creerebbe disomogeneità a livello normativo tra le modalità di gestione dei riporti "conformi" (il cui eluato dovrebbe, appunto, essere conforme alle CSC di cui all'Allegato 5, Tabella 2, al Titolo V della Parte IV del D. Lgs. 152/2006) e le modalità di gestione dei riporti oggetto di attività di recupero di rifiuti (il cui eluato dovrebbe essere, invece, conforme alle concentrazioni limite previste dall'allegato 3 del D.M. 05.02.1998), con il potenziale effetto paradossale che, per la realizzazione di opere di riambientalizzazione o rimodellamento di un sito, non potrebbero essere utilizzati i materiali di riporto scavati nello stesso sito, mentre potrebbero essere utilizzati altri materiali di riporto, *del tutto identici per composizione e qualità*, provenienti da un'attività di recupero di rifiuti.

A titolo di esempio, si segnala come la modifica normativa proposta determinerebbe la necessità di classificare come rifiuto alcune terre e rocce da scavo contenenti materiali di riporto derivanti dai lavori di realizzazione della "Variante Napoli – Canello", ricadente nell'**itinerario Napoli – Bari previsto dal D.L. "Sblocca-Italia"**, per i quali si possono stimare maggiori oneri di smaltimento pari a *circa 10 Mln€*.

6. SITI DI DEPOSITO INTERMEDIO

La lettera a) del comma 1 dell'articolo 5 dello schema di D.P.R. prevede che il sito di deposito intermedio delle terre e rocce debba rientrare nella medesima classe di destinazione urbanistica del sito di produzione. Tale modifica farebbe venire meno la disponibilità delle aree a uso agricolo o verde, determinando un incremento dei costi di trasporto e del relativo impatto ambientale.

Si ritiene, pertanto, più appropriato ammettere la possibilità che il sito di deposito intermedio abbia una destinazione d'uso urbanistica diversa da quella del sito di produzione, subordinando tale possibilità, laddove necessario, all'adozione di accorgimenti atti a garantire il controllo delle acque di percolazione e la separazione fisica tra i materiali depositati e quelli presenti in situ. Inoltre, non si ravvede la necessità di prevedere sempre la caratterizzazione del sito di deposito intermedio, laddove non sussistano motivi evidenti di tutela ambientale o sanitaria.

Si propone, a tal fine, di abrogare l'articolo 5 comma 1 lettera a) e di modificare i contenuti dell'allegato 1 dello schema di D.P.R. come di seguito proposto:

dopo il periodo: *“La caratterizzazione ambientale è svolta dal proponente e a sue spese in fase progettuale e comunque prima dell'inizio dello scavo, nel rispetto di quanto riportato agli allegati 2 e 4”* aggiungere il seguente: *“La caratterizzazione ambientale va eseguita unicamente sui siti dai quali proverranno le terre e rocce da scavo e sui siti di destinazione delle stesse, salvo motivata richiesta di caratterizzazioni sito specifiche da parte dell'autorità competente all'approvazione del Piano, nell'ambito della procedura di approvazione dello stesso. In merito ai siti di deposito intermedio, laddove le CSC del materiale scavato non siano compatibili con la destinazione d'uso urbanistica dell'area di deposito intermedio, il materiale dovrà essere stoccato adottando idonei accorgimenti tecnici atti ad evitare il contatto diretto con il suolo.”*

7. NECESSITÀ DI CERTEZZA NELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

L'attuale formulazione del comma 6 dell'articolo 9 dello schema di D.P.R. mal si concilia con la ratio e le esigenze di certezza sottese alla normativa in materia di appalti pubblici. Tale normativa, infatti, in coerenza con i principi generali di buon andamento ed economicità che devono connotare l'agire amministrativo, richiede che tutte le autorizzazioni, nulla osta e benestare necessari a garantire la piena realizzabilità dell'opera siano acquisiti prima dell'avvio delle procedure di affidamento dell'appalto. Il comma in oggetto ingenera uno stato di assoluta indeterminazione, nel quale il soggetto interessato da un lato non avrebbe titolo per pretendere un pronunciamento espresso dell'Autorità competente che renda incontrovertibile, sin dalla fase dell'affidamento dell'appalto, la possibilità di riutilizzo dei materiali di scavo secondo le previsioni del Piano di Utilizzo, dall'altro si troverebbe esposto al rischio che in qualunque momento, anche successivo all'aggiudicazione e all'avvio dei lavori, venga vietato dall'Autorità Competente l'avvio o la prosecuzione della gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti.

Si propone, pertanto, di integrare l'articolo 9, comma 6, nel senso indicato:

Art. 9

(Piano di utilizzo)

(...omissis ...)

6. L'autorità competente, qualora accerti la mancata sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 2, dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione delle attività di gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti. Per le opere soggette alle procedure di valutazione di impatto ambientale, tale accertamento va eseguito prima del provvedimento conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale; in ogni caso, l'autorità competente può, inoltre, nel provvedimento conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale, stabilire prescrizioni ad integrazione del piano di utilizzo.

(...omissis ...)

8. DISCIPLINA DEL PERIODO TRANSITORIO E DELLA DURATA DELLA VALIDITÀ DEL PIANO DI UTILIZZO

La circostanza per cui i progetti relativi alla realizzazione delle grandi infrastrutture risultano, talvolta, essere stati approvati molto tempo prima della loro realizzazione, determina la necessità che sia garantita la possibilità di applicare le disposizioni più flessibili del nuovo regolamento anche agli interventi progettati, autorizzati o parzialmente eseguiti ai sensi delle precedenti normative sulle terre e rocce, con riferimento alle procedure di approvazione e modifica del Piano e alle definizioni non previste dalla precedente normativa, evitando l'espletamento di una procedura di verifica di assoggettabilità o di una nuova procedura di VIA per gli interventi che abbiano già conseguito la VIA.

Sempre con riferimento alle procedure amministrative inerenti il Piano di Utilizzo, si segnala la criticità derivante dalla circostanza per cui lo schema di D.P.R. prevede attualmente la possibilità di estendere la durata del Piano stesso una sola volta e per un limite massimo di due anni. Tali presupposti, difficilmente applicabili a Piani di elevata complessità e durata come quelli delle grandi infrastrutture, comporterebbero il rischio di gestire come rifiuti ingenti quantitativi di materiali di scavo merceologicamente e ambientalmente idonei al riutilizzo. A tal proposito, si ritiene necessario prevedere la possibilità di proroghe del Piano di Utilizzo di durata massima almeno pari alla metà della durata dello stesso Piano.