

## Terre e rocce da scavo e riporti: i decreti "emergenze" e "fare" introducono ulteriori dubbi

di Federico Vanetti

E' pacifico che ogni nuovo testo legislativo porti con sé dubbi interpretativi e applicativi, la cui risoluzione è affidata alla giurisprudenza, alla prassi e alla dottrina.

Così è stato anche per il D.M. n. 161/2012<sup>1</sup> il quale, dopo una prima e difficile fase applicativa, stava ormai volgendo verso una **normalizzazione**.

La frenetica attività legislativa dell'ultimo periodo, tuttavia, ha introdotto **diversi correttivi** che, sebbene evidentemente volti a fare chiarezza, creano maggiori e ben più gravi lacune o dubbi.

Si è, quindi, di fronte al tipico caso in cui "la cura è peggio della malattia".

Il decreto **emergenze** (D.L. n. 43/2013 convertito in legge n. 71/2013) e il decreto **del Fare** (D.L. 69/2013<sup>2</sup>), infatti, hanno modificato sia il **campo di applicazione del D.M. n. 161/2012** sopra citato, sia la **qualificazione giuridica dei riporti** (altra questione particolarmente delicata e dibattuta).

Il presente contributo, quindi, considererà entrambi gli aspetti nell'ottica di fornire possibili soluzioni interpretative.

### La disciplina sulle terre e rocce da scavo e il relativo ambito di applicazione

L'art. 39, comma 4, del D.Lgs. n. 205/2010, riformando la disciplina sui rifiuti, da un lato, manteneva temporaneamente in vita l'**art. 186 del D.Lgs. n. 152/2006** (avente, per l'appunto, ad oggetto la specifica disciplina per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo), dall'altro, ne prevedeva l'**abrogazione** a far data dall'entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 184 *bis*, comma 2, ossia al momento della possibile adozione di specifici criteri qualitativi e quantitativi per la qualifica dei materiali da scavo come sottoprodotti<sup>3</sup>. Successivamente, lo stesso art. 39, comma 4, è stato modificato, prevedendo che **l'abrogazione dell'art. 186 decorresse dalla data di entrata in vigore di uno specifico decreto ministeriale** previsto dall'art. 49 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito in legge n. 27/2012), **che introducesse una disciplina ad hoc sul riutilizzo delle terre e rocce da scavo in generale**.

Il **D.M. n. 161/2012**, dunque, rappresenta l'attuazione del citato decreto **sviluppo** e, come espressamente stabilito dall'art. 3 del medesimo, "si applica alla gestione dei materiali da scavo" in generale<sup>4</sup>.

Fin dalla pubblicazione del nuovo regolamento, non sono mancate **contestazioni in merito** all'applicabilità dello stesso a tutti i **cantieri**, inclusi quelli di **piccole dimensioni**<sup>5</sup>.

In particolare, veniva lamentata la violazione dell'art. 266, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006, secondo cui "con successivo decreto, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive e della salute, è dettata la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia".

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, quindi, con una nota di chiarimenti del 14 novembre 2012<sup>6</sup>, specificava che il D.M. n. 161 non trattava i piccoli cantieri, escludendo così gli stessi dall'ambito di applicazione del regolamento medesimo.

Nonostante il chiarimento ministeriale, il legislatore nazionale, in via d'urgenza, è nuovamente intervenuto sul punto.

Con l'**art. 8 bis, comma 2, del D.L. n. 43/2013 convertito in legge n. 71/2013**, è stato espressamente previsto che

---

<sup>1</sup> Si veda:

- F. Vanetti e A. Gussoni, *La gestione delle terre e rocce da scavo*, Wolters Kluwer, 2013.

<sup>2</sup> La cui conversione, al momento della stesura del presente contributo, è in attesa.

<sup>3</sup> L'art. 184 *bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 dispone che

"sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria".

<sup>4</sup> È peraltro opportuno osservare che il preambolo al D.M. n. 161/2012 richiama espressamente gli effetti abrogativi allo stesso attribuiti ("Visto l'art. 39, comma 4, del D.Lgs. n. 205 del 2010, come modificato dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale prevede che dalla data di entrata in vigore del regolamento adottato ai sensi dell'articolo 49 del sopracitato decreto-legge n. 1 del 2012 è abrogato l'articolo 186 del decreto legislativo medesimo").

<sup>5</sup> In particolare, ANCE, quale associazione di categoria dei costruttori edili.

<sup>6</sup> Nota del MATT prot. 0036288 del 14 novembre 2012 indirizzata all'Ordine dei Geologi della Regione Umbria.

"alla gestione dei materiali da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale, continuano ad applicarsi su tutto il territorio nazionale le disposizioni stabilite dall'art. 186 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in deroga a quanto stabilito dell'art. 49 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

Il medesimo art. 8 *bis*, però, al comma 1, apre un nuovo e ancor più rilevante dubbio interpretativo nella parte in cui dispone che:

"al fine di rendere più celere e più agevole la realizzazione degli interventi urgenti previsti dal presente decreto che comportano la necessità di gestire terre e rocce da scavo, adottando nel contempo una disciplina semplificata di tale gestione, proporzionata all'entità degli interventi da eseguire e uniforme per tutto il territorio nazionale, le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, si applicano solo alle terre e rocce da scavo prodotte nell'esecuzione di opere soggette ad autorizzazione integrata ambientale o a valutazione di impatto ambientale".

Ci si pone, dunque, il problema di **comprendere quale disciplina trovi applicazione rispetto alle terre e rocce da scavo prodotte in occasioni di scavi superiori a 6.000 mc, ma che non riguardino opere sottoposte a VIA o ad AIA e di come debbano essere gestite le procedure pendenti.**

Alcuni commentatori<sup>7</sup> hanno già sollevato il problema, evidenziandone anche la delicatezza in quanto la violazione della disciplina sui rifiuti comporta responsabilità anche di tipo penale.

Il rischio pratico è che, in attesa dell'ennesimo chiarimento legislativo (sempre che di chiarimento si tratti), si verifichi un nuovo blocco dei cantieri edilizi già fortemente e negativamente condizionati dall'attuale negativa congiuntura economica nazionale.

Il presente contributo, dunque, cerca di individuare una interpretazione sostenibile, che possa colmare la lacuna normativa formatasi a seguito delle recenti modifiche legislative.

A tal proposito, occorre innanzitutto evidenziare che **l'art. 186 del D.Lgs. n. 152/2006 conteneva i principi e criteri di riutilizzo applicabili a tutte le terre e rocce da scavo, senza distinzioni basate sulla dimensione dei cantieri o degli scavi.**

Il medesimo articolo, dunque, considerava **una procedura di valutazione dei progetti di riutilizzo di interventi sottoposti a VIA o AIA** (comma 2) e **una procedura per tutti gli altri progetti** (comma 3).

La riserva legislativa contenuta nel citato art. 266, invece, ammetteva e ammette la possibilità di introdurre - attraverso regolamento ministeriale - una procedura semplificata per gli scavi inferiori a 6.000 mc.

**La norma abrogativa** dell'art. 186 (combinato disposto dell'art. 39, comma 4, del D.Lgs. n. 205/2010 con l'art. 49 del D.L. n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012) **condiziona il venir meno dell'efficacia delle previsioni previgenti all'emanazione di un nuovo regolamento che discipline l'utilizzo delle terre e rocce da scavo in generale.**

In estrema sintesi, l'art. 186 deve essere abrogato per effetto di una norma regolamentare che copra l'intero ambito di applicazione precedentemente disciplinato dallo stesso art. 186.

Poiché le recenti modifiche legislative hanno ristretto l'ambito applicativo del D.M. n. 161/2012 ai soli interventi relativi ad opere sottoposte a VIA e AIA, dovrebbe ritenersi che **l'art. 186 abbia avuto solo parziale abrogazione** con specifico riferimento ai soli casi considerati dal comma 2 del medesimo articolo.

Di conseguenza, **lo stesso dovrebbe ancora essere pienamente efficace in tutti gli altri casi non coperti dal regolamento (piccoli cantieri e altri cantieri).**

Questa lettura potrebbe essere messa in discussione dal fatto che l'art. 8 *bis*, comma 2, del decreto **emergenze** prevede espressamente l'ultra valenza dell'art. 186 rispetto ai piccoli cantieri, mentre analoga disposizione non è contenuta anche nel comma 1 con riferimento agli altri cantieri.

L'infelice formulazione letterale della norma, tuttavia, deve essere letta conformemente all'insegnamento della Corte Costituzionale<sup>8</sup>, secondo cui

"l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità".

In mancanza, quindi, di un provvedimento regolamentare che disciplini espressamente i piccoli cantieri e i cantieri non soggetti a VIA o AIA, l'effetto abrogativo non produce o, comunque, cessa di produrre i suoi effetti sull'art. 186 rispetto a questi specifici casi, con il che la norma previgente dovrebbe trovare nuovamente applicazione con riferimento agli stessi casi.

---

<sup>7</sup> Si veda:

- G. Latour, *Terre da scavo, procedure semplificate per i cantieri soggetti a VIA e AIA, Edilizia e Territorio*, [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com).

<sup>8</sup> Si vedano:

- Corte cost., sentenza n. 49/1970,  
- Corte cost., sentenza n. 63/1970.

Una volta stabilito che i piccoli cantieri e gli altri cantieri non sottoposti a VIA o AIA continuano a ricadere sotto la disciplina di cui all'art. 186 citato, occorre chiedersi **come debbano essere gestite le procedure pendenti avviate prima della modifica legislativa.**

**I progetti di riutilizzo che rientrano nel campo di applicazione del D.M. n. 161/2012** (ossia quelli relativi ad opere soggette a VIA o AIA) **devono essere gestiti secondo il regolamento** e, quindi, con riferimento alla specifica **disposizione transitoria di cui all'art. 15** del regolamento medesimo.

Con riferimento, invece, agli **altri progetti esclusi** dall'ambito di applicazione del citato D.M., occorre fare un distinguo.

Qualora **la procedura di valutazione sia ancora in corso**, la stessa, sebbene avviata ai sensi del D.M. n. 161/2012, dovrebbe concludersi conformemente alla disciplina di cui all'art. 186 in conformità al **principio tempus regit actum.**

Di contro, qualora sia già **intervenuta l'approvazione del Piano di Utilizzo** ai sensi del nuovo regolamento ministeriale, l'*iter* valutativo **potrebbe ritenersi consolidato** in forza della normativa in vigore al momento dell'approvazione.

Eventuali successive variazioni del Piano di Utilizzo approvato ai sensi del D.M. n. 161, tuttavia, dovranno essere oggetto di specifiche valutazioni (variazioni essenziali o meno) per comprendere se le stesse richiedano o meno una rimodulazione del piano stesso ai sensi dell'art. 186 nel frattempo tornato efficace.

## La qualifica e la gestione dei riporti

Maggiori perplessità desta il recente **intervento correttivo** contenuto nel decreto **del Fare** ed avente ad oggetto i **riporti**.

Il tema dei riporti era già stato oggetto di diverse tesi interpretative<sup>9</sup> e di diversi chiarimenti da parte del legislatore.

L'art. 3 del **D.L. n. 2/2012** convertito in legge n. 28/2012 **aveva sostanzialmente equiparato i riporti** (ossia materiali eterogenei utilizzati per la realizzazione di riempimenti e rilevati, non assimilabili per caratteristiche geologiche e stratigrafiche al terreno in situ, all'interno dei quali possono trovarsi materiali estranei) **al suolo** e, quindi, ad una matrice ambientale vera e propria non costituente rifiuto.

L'Allegato 9 al **D.M. n. 161/2012**, poi, aveva introdotto **specifiche condizioni per il riutilizzo** dei riporti scavati, prevedendo che la componente antropica presente non possa essere superiore al 20%<sup>10</sup>.

Sebbene i chiarimenti legislativi intervenuti non avessero risolto tutti i dubbi applicativi, si poteva pacificamente ritenere che il materiale di riporto non scavato dovesse essere trattato come terreno *in situ* e, qualora contaminato, dovesse essere assoggettato alle procedure e agli interventi di cui agli artt. 239 e ss del D.Lgs. n. 152/2006.

Il terreno di riporto oggetto di scavo, invece, poteva essere gestito come sottoprodotto nei limiti di quanto previsto dal D.M. n. 161/2012.

Il D.L. n. 69/2013 interviene nuovamente sull'argomento modificando l'art. 3 del citato D.L. n. 2/2012 convertito in legge n. 28/2012.

Le modifiche introdotte sono sostanziali.

La nuova formulazione dell'art. 3 a cui era demandata l'interpretazione autentica dei materiali di riporto, oggi, recita che:

"1. Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al "suolo" contenuti all'art. 185, commi 1, lett. b) e c), e 4, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'Allegato 2 alla Parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito e utilizzati per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri.

2. Ai fini dell'applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) e c), del D.Lgs. n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'art. 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di

<sup>9</sup> Si veda:

- F. Vanetti, *Riporti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati?*, in questa *Rivista*, 2011, 11, pag. 935 e ss;
- F. Vanetti, *Terre e rocce da scavo e altri materiali: rifiuti o sottoprodotti?*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6 pag. 803 e ss;
- F. Vanetti, *In attesa del D.M. terre e rocce da scavo*, in questa *Rivista*, 2012, 6, pag. 505 e ss.

<sup>10</sup> Si veda:

- F. Vanetti e A. Gussoni, *op. cit.*, 122 e ss.

contaminazione delle acque sotterranee e, ove conformi ai limiti del test di cessione, devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati.

3. Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi al test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovono i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentono di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.

3 *bis*. Gli oneri derivanti dai commi 2 e 3 sono posti integralmente a carico dei soggetti richiedenti le verifiche ivi previste".

La modifica sostanziale è rappresentata dalla **necessità di sottoporre il materiale di riporto al test di cessione** (o eluato), oltre che a verifica delle CSC di riferimento, per poter rientrare nel campo di applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) e c) (terreno non scavato, anche contaminato e suolo non contaminato, scavato e riutilizzato nel medesimo sito).

Nel caso in cui il test produca un risultato di conformità, il materiale può essere trattato come matrice ambientale a tutti gli effetti, anche se potenzialmente contaminato (es. superamento delle CSC).

Nel caso in cui, invece, il riporto **non sia conforme ai test di cessione**, lo stesso **costituisce fonte di contaminazione** e, quindi, deve essere rimosso, reso conforme al test ovvero messo in sicurezza.

Quest'ultimo passaggio apre lo spiraglio a diversi **dubbi applicativi**.

**Non si comprende**, infatti, **se il riporto non conforme** al test di cessione **diventi rifiuto**, **ovvero** venga equiparato a **terreno contaminato da sottoporre a procedura di bonifica**.

L'equiparazione del riporto al rifiuto è messa in discussione dal comma 1 del citato art. 3 che comunque equipara il riporto al suolo, e dai rimedi previsti dal nuovo comma 3 del medesimo art. 3.

Non sfugge, infatti, che

"operazioni di trattamento che rimuovono i contaminanti" o "messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili"

rappresentano **tecniche di intervento tipiche della procedura di bonifica**, difficilmente applicabili alla gestione dei rifiuti (compatibile, invece, sarebbe la rimozione che rappresenta un intervento sia per la gestione dei rifiuti, sia per la bonifica di terreno contaminato).

Tali considerazioni porterebbero a dire che il riporto non conforme sia equiparabile al terreno contaminato e, quindi, debba essere gestito all'interno di una procedura di bonifica vera e propria.

**Tuttavia**, anche in questo caso, sorgono giustificati dubbi.

La procedura di bonifica, infatti, si fonda su **diversi parametri di riferimento** (CSC e CSR) e non contempla, invece, i risultati dei test di cessione, che si riferiscono normalmente ai rifiuti.

Da qui il dubbio sulla qualificazione e sulla gestione dei riporti che non risultano conformi ai test di cessione.

Ad avviso di chi scrive, per non svuotare di contenuto la disposizione interpretativa di cui all'art. 2 del D.L. n. 2/2012, si potrebbe ipotizzare di ricondurre tale tipologia di riporti ai terreni contaminati, considerando così il test di cessione quale ulteriore parametro di verifica di una particolare matrice ambientale, che si aggiunge alle CSC nel caso in cui non siano previsti scavi o rimozioni. Laddove, invece, sia già programmato lo scavo del riporto, la non conformità potrebbe giustificare l'allontanamento dello stesso come rifiuto.

Ad ogni buon conto, la speranza è che il legislatore, in sede di conversione del D.L., apporti i necessari correttivi che chiariscano l'inquadramento dei riporti non conformi al test di cessione ad una delle due fattispecie.