

Terre e rocce da scavo, tra “rifiuto” e “non rifiuto”

Andrea Sconocchia

Anche se la normativa vigente consente di escludere terre e rocce da scavo dal regime giuridico dei rifiuti, seppure ad alcune condizioni, coloro i quali intendono agire nel rispetto della legge devono necessariamente operare delle scelte interpretative

L'appartenenza o meno alla categoria dei rifiuti di tutti quei materiali naturali di risulta derivanti da operazioni di scavo, normalmente prodotti nell'esecuzione di opere di natura civile, edile e ambientale, è da tempo al centro di un serrato dibattito. Tali materiali, definiti come “terre e rocce da scavo”, sono stati oggetto di una serie di disposti normativi che solo di recente sembrano aver identificato una modalità gestionale, anche se ancora incompleta. Fino all'emanazione del D.M. 5 settembre 1994, le terre e rocce da scavo non erano chiaramente distinte dai “rifiuti inerti costituiti da sfridi di materiali di costruzione e materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi”. Il Decreto invece annovera, tra i materiali quotati presso le Camere di Commercio, in modo specifico le terre e rocce di scavo con la denominazione “roccia di varia pezzatura proveniente dall'esecuzione degli scavi per l'edilizia, scavi per fondazioni fabbricati, trincee per posa cavi, tubazioni, scavi per galleria etc...”. Con l'emanazione del D.Lgs. 22/97, il così detto “Decreto Ronchi”, la precedente normativa quadro in materia di rifiuti (D.P.R. 915/82) viene sostituita, con un sostanziale riordino della materia. Nella prima versione del “Decreto Ronchi”, all'art. 7, vengono classificati come speciali i “rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo”, mentre tra le esclusioni contemplate all'art. 8 vengono menzionati i “materiali non pericolosi derivanti da attività di scavo”.

In risposta alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione UE contro l'Italia 95/2184 sul D.Lgs. 22/97, viene emanato il D.Lgs. 389/97 che, tra le altre modifiche, sopprime l'esplicita esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti. Tale modifica ha ingenerato non pochi dubbi e difficoltà interpretative. Non era infatti chiaro se questa modifica avesse come obiettivo quello di far rientrare i materiali non pericolosi derivanti da attività di scavo nel campo di applicazione del D.Lgs. 22/97 (in quanto non esplicitamente esclusi e non regolamentati da norme di settore specifiche) o piuttosto quello di escluderli a priori, contemplando come rifiuti solo una particolare tipologia di terre e rocce, quelle, cioè, considerate pericolose. Pur sposando la seconda interpreta-

zione, meno restrittiva, rimanevano comunque ampi dubbi interpretativi derivanti dall'assenza di una chiara definizione della pericolosità delle rocce e terre di scavo che, sostanzialmente, impediva un'applicazione chiara ed inequivocabile della norma.

IL PARERE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE

Ai numerosi quesiti posti in materia, l'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente ha dato risposta con una Circolare del 28 luglio 2000 considerando non qualificabili come rifiuti tutte le terre di scavo non contaminate, mentre soggette alla normativa sui rifiuti quelle contaminate con concentrazione degli inquinanti superiore ai limiti di cui al D.M. 471/99 per i siti con destinazione a verde privato, pubblico e residenziale. Poiché una Circolare ministeriale può rappresentare solamente una indicazione interpretativa, il ruolo formale di modifica viene affidato alla legge 23/03/01, n.93 (art. 10, comma 1) che, con il comma f bis, interviene nuovamente sull'art. 8 del D.Lgs. 22/97, introducendo l'esclusione dal regime giuridico dei rifiuti delle terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per rinterrati, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali

Fino al 1994 terre e rocce da scavo non erano chiaramente distinte dai rifiuti inerti

provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti. Per arrivare alla definizione del testo vigente mancano alcuni passaggi che è utile qui ricordare velocemente. Il primo è costituito dall'interpretazione autentica dell'art. 7, comma 3, lettera b) e dell'art. 8, comma f bis del D.Lgs. 22/97, fornita dalla L. 443/01, o “Legge Lunardi” (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive; art. 1, commi 17 – 18 – 19).

Tale norma porta ad escludere dall'ambito di operatività del “Decreto Ronchi” le terre e roc-





ce da scavo in presenza di una serie di condizioni subito contestate. Viene infatti aperta una nuova procedura di infrazione della Commissione UE contro l'Italia proprio a causa dei disposti della succitata legge (Procedura n° C(2002)/2002) che sembra non rispondere agli obblighi previsti dalla Direttiva 75/442/CEE come modificata dalla Direttiva 91/156/CEE. Gli ultimi due interventi di modifica, conseguenti alla procedura di infrazione, sono costituiti dalla L. 31/10/2003, n. 306 (art.23) e dal D.L. 24/12/2003, n. 355 (G.U. 29/12/2003), convertito nella legge n. 47 del 27/02/04 (art. 23-octies).

Si può pertanto concludere che la normativa attualmente vigente, consente di escludere dal regime giuridico dei rifiuti "le rocce e terre da scavo, anche di gallerie, ... anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dall'attività di escavazione, perforazione e costruzione..." purché siano contestualmente rispettate le due condizioni in sintesi qui riportate:

- la contaminazione delle terre e rocce deve risultare nei limiti previsti dal D.M. 471/99, all. 1, tab. 1, colonna B (salvo limiti più restrittivi per destinazioni urbanistiche diverse). Il rispetto di tali limiti può, in accordo alle previsioni progettuali, essere verificata anche (ma non solo o necessariamente) a destinazione;
- deve avvenire il riutilizzo effettivo, senza trasformazioni preliminari, e secondo le modalità previste nel progetto VIA o, se non sottoposto a VIA, secondo le modalità di progetto approvate dall'autorità amministrativa previo parere di ARPA.

Per effettivo riutilizzo per rinterri, riempimenti, rilevati e macinati si intende anche la destinazione in differenti cicli di produzione industriale (compreso il riempimento di cave coltivate o la ricollocazione in altro sito autorizzata a qualsiasi titolo dall'autorità amministrativa competente), purché sia previsto dal progetto l'utilizzo di tali materiali e previo parere di ARPA se il progetto non è sottoposto a VIA.

Se impiegati in altro ciclo produttivo deve essere garantito il controllo e la rintracciabilità del materiale attraverso registrazioni da parte dell'utilizzatore. Per quanto attiene l'entrata in vigore dei disposti della L. 47/04, si può dire

che gli stessi risultano applicabili dal 31/12/2004 per i lavori in essere alla data del 30/11/2003 e fin dall'entrata in vigore della legge 306/03 (30/11/2003) per i lavori con progetto da approvare o con progetto approvato, ma con lavori da attivare al 30/11/2003.

Nonostante i chiarimenti forniti dalla vigente normativa in materia, alcune questioni risultano ancora non chiaramente definite sia dal punto di vista giuridico che operativo.

UNA LEGGE CHE NECESSITA DI ULTERIORI PRECISAZIONI

Ad esempio, non è chiaro se quanto sopra esposto risulti applicabile a tutte le terre e rocce di scavo o solo a quelle derivanti da infrastrutture e insediamenti produttivi strategici. Infatti, la L. 47/04 (art. 23-octies) di conversione del D.L. 24/12/2003, n. 355, fa esplicitamente riferimento ai materiali utilizzati nei lavori relativi ad infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, escludendo implicitamente dal campo di applicazione i normali interventi edilizi e di conseguenza le terre e rocce di scavo dagli stessi derivanti. In questa ottica, mentre le terre e rocce di scavo derivanti da infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici risulterebbero sottoposti ai disposti della "Legge Lunardi" e successive modifiche, quelle derivanti dai normali interventi edilizi dovrebbero essere sottoposte ai più generali disposti del D.Lgs. 22/97 e successive modifiche, risultando pertanto rifiuti.

Se questa interpretazione può risultare una illogica discriminazione di trattamento nei confronti di materiali identici ma di provenienza differente, essa trova una sua ratio interpretativa se si pensa che, soprattutto nel caso di opere di modesta entità, dimostrare e documentare il riutilizzo effettivo così come richiesto dalla norma implicherebbe una serie di adempimenti ben più onerosi di quelli richiesti per gestire il materiale come rifiuto, senza peraltro influenzare le potenzialità del suo riutilizzo. Per essere più chiari, si può immaginare il caso di un'opera edile (magari commissionata da un privato cittadino) di modesta entità (escavazione per fondazione ecc..) che comporti l'allontanamento di qualche decina di

metri cubi di terreno. Le due alternative che si presentano saranno:

1) Secondo la "Legge Lunardi" è necessario:

- dimostrare che non sono superati i limiti previsti dal D.M. 471/99 e pertanto procedere ad eseguire la necessaria caratterizzazione del materiale;
- identificare un ricettore di detto materiale che inserisca in modo esplicito nel suo progetto l'impiego delle terre provenienti dal nostro scavo;

• attendere l'approvazione del progetto da parte dell'ente competente, che comporta l'attivazione di un apposito procedimento istruttorio di ARPA, chiamata ad esprimere il parere su detto utilizzo (se l'opera non è sottoposta a VIA);

- garantire il controllo e la rintracciabilità del materiale attraverso registrazioni (non è chiaro quali);


• dover gestire, senza specifiche indicazioni di legge, il materiale nell'eventualità di un periodo transitorio tra l'attività di produzione e quella di utilizzo dello stesso (situazione, questa, estremamente probabile).

2) Nel caso si consideri detto materiale come rifiuto è necessario:

- caratterizzare il materiale secondo quanto previsto dalla normativa semplicemente per definire il codice CER;
- consegnare il materiale ad una ditta autorizzata al recupero e al trasporto, risultando pienamente svincolati da ogni responsabilità con

Nonostante i chiarimenti forniti dalla vigente normativa in materia, alcune questioni risultano ancora non ben definite sia dal punto di vista giuridico che operativo

il ricevimento della quarta copia del formulario di trasporto rifiuti controfirmato per accettazione dal destinatario. In questo caso il soggetto destinatario ha normalmente grandi capacità di accumulo di materiale e pertanto viene garantita la "pronta disponibilità".



Si noti che il destino finale del materiale non cambia poiché il soggetto a cui, nella seconda ipotesi, viene consegnato il rifiuto, lo utilizzerà ugualmente per rinterri rilevati o altro; ciò che cambierà sarà solo come, da un punto di vista amministrativo, verrà gestito lo stesso. L'esempio qui riportato evidenzia come la prima soluzione risulta conveniente per opere di una certa rilevanza, mentre perde di convenienza nel caso di piccoli interventi. Riuscire a coordinare l'attività di escavazione con quella di riutilizzo non è infatti pensabile per opere poco rilevanti sia da un punto di vista amministrativo (contestualità dei due procedimenti) che operativo (gestione e movimentazione dei lotti di terra prodotta). Inoltre, risultando l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti assoggettata a specifiche condizioni che possono venir meno nel corso della stessa attività, il soggetto interessato deve avere a disposizione professionalità in grado di risolvere prontamente tali situazioni (ad esempio materiale non più conforme o impossibilità a ricevere il materiale da parte del sito di destinazione). Non va infine trascurato l'eventuale aggravio di costo derivante dalla situazione sopra descritta che il soggetto interessato si trova a dover sostenere. In conclusione, chi si trova a dover gestire terre e rocce di scavo in qualità di produttore responsabile, pur volendo agire nel più totale e completo rispetto delle norme vigenti, si trova inevitabilmente a dover operare delle scelte interpretando la norma, nonostante i ripetuti tentativi fatti dal legislatore di rendere la stessa chiara ed univocamente applicabile.