

RICHIAMATI:

- il D.Lgs. 3/4/2006 n. 152 “Norme in materia ambientale”, e successive modifiche ed integrazioni;
- la L.R. 8 giugno 2011, n. 13 “Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa”, ed in particolare l’articolo 15, nel quale vengono richiamate, fra le finalità della normativa, quelle di:
 - a) rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese;
 - b) ridurre i tempi burocratici;
 - c) garantire l’omogeneità sul territorio regionale nella conduzione delle procedure e dei procedimenti amministrativi sia nelle modalità di accesso, sia nell’iter istruttorio;
- la L.r. 21/6/1999 n. 18 ed in particolare:
 - l’art.23 comma 1 lettera b), in base al quale rientra nella competenza della Regione la adozione di direttive procedurali e tecniche per l’esercizio delle funzioni attribuite agli Enti locali;
- La Dgr n. 859 del 18 luglio 2008, recante i criteri per la gestione e l'utilizzo delle terre e rocce da scavo;
- Il D.M. n.161/2012 “Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo”;

CONSIDERATO CHE:

- la citata Dgr 859/2008 stabiliva modalità procedurali e tecniche per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo con riferimento al quadro normativo all'epoca vigente, incentrato sull'art.186 del D.lgs.152/2006;
- l'entrata in vigore del Regolamento di cui al D. M. n.161/2012 ha introdotto una nuova disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, la cui entrata in vigore, per effetto della disposizione dell'articolo 39, comma 4, del decreto legislativo n. 205 del 2010 "*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*", come modificato dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ha determinato l'abrogazione dell'articolo 186 del decreto legislativo 152/2006;
- la nuova disciplina dovrà essere integrata con l'approvazione di un nuovo provvedimento previsto dall'art. 266, comma 7, D.Lgs. 152/2006, relativo ai cantieri di piccole dimensioni, attualmente in fase di definizione a livello ministeriale;

RITENUTO pertanto opportuno, in sede di prima applicazione della normativa di cui al D.m. 161/2012, fornire agli Enti locali ed agli operatori dei settori interessati, un indirizzo operativo per la applicazione del vigente quadro normativo;

ACQUISITO il contributo della Direzione Scientifica Arpal, nell'ottica di conformare l'attività di competenza all'indirizzo di cui alla presente deliberazione;

Su Proposta dell'Assessore all'Ambiente e Sviluppo Sostenibile, Attività di Protezione Civile, Caccia e Pesca Acque Interne, Altra Economia e Stili di Vita Consapevoli

DELIBERA

- di approvare gli indirizzi operativi per la applicazione del Regolamento Terre e rocce di scavo D.m. 161/2012 di cui all'Allegato 1 alla presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante ed essenziale, facendo salva la approvazione di ulteriori indirizzi all'atto del completamento del quadro normativo nazionale di riferimento;
- di pubblicare integralmente sul BURL e sul sito Internet della Regione Liguria il presente provvedimento.

Avverso il presente provvedimento è possibile proporre ricorso giurisdizionale al T.A.R., entro 60 giorni o, alternativamente, ricorso amministrativo straordinario al Presidente della Repubblica, entro 120 giorni dalla notifica, comunicazione o pubblicazione dello stesso.

ALLEGATO 1

Indirizzi operativi per la applicazione del Regolamento recante l'utilizzazione delle terre e rocce di scavo - D.m. 161/2012

L'entrata in vigore, in data 6 ottobre 2012, del Decreto n.161 del 10.8.2012 "Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo", ha prodotto nell'ordinamento giuridico effetti innovativi su uno dei punti principali connessi alla più vasta materia della gestione dei rifiuti e dei materiali riconducibili al settore, fornendo agli operatori un quadro generale di regole e modalità puntuali per lo svolgimento delle attività, pur con qualche aspetto tuttora in attesa di disciplina normativa.

In termini generali si è posto il problema del rapporto fra le norme del nuovo Regolamento e le preesistenti discipline tecniche definite a livello regionale, il cui contenuto oggi risulta preso in considerazione dalla impostazione molto analitica della normativa statale.

In sede di prima applicazione, al fine di chiarire alcuni dei più rilevanti effetti determinati dall'entrata in vigore del Regolamento, si ritiene quindi opportuno affrontare le seguenti principali tematiche senza pretese di esaustività e rinviando, per gli aspetti indicati nel testo, all'atteso completamento del quadro normativo statale.

Effetti del Regolamento sul quadro legislativo nazionale

L'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevedeva che l'utilizzo delle terre e rocce da scavo venisse regolamentato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi entro il termine di sessanta giorni .

L'articolo 39, comma 4, del decreto legislativo n. 205 del 2010 "*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*", come modificato dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, prevede che l' entrata in vigore del regolamento adottato ai sensi dell'articolo 49 del sopracitato decreto-legge n. 1 del 2012 determini l' abrogazione dell' articolo 186 del decreto legislativo 152/2006.

A decorrere dalla data del 6 ottobre 2012, pertanto, l'art.186 del D.lgs.152/2006 titolato "Terre e rocce da scavo" deve intendersi abrogato.

I conseguenti effetti sulle eventuali attività di gestione di tali materiali in fase di svolgimento sono presi in considerazione dall'art. 15 del Decreto 161 "Disposizioni finali e transitorie".

Tale articolo, al fine di evitare soluzioni di continuità fra la previgente e la nuova disciplina della materia stabilisce che: *“entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, i progetti per i quali e' in corso una procedura ai sensi e per gli effetti dell'articolo 186, del decreto legislativo n. 152 del 2006, possono essere assoggettati alla disciplina prevista dal presente regolamento con la presentazione di un Piano di Utilizzo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5. Decorso il predetto termine senza che sia stato presentato un Piano di Utilizzo ai sensi dell'articolo 5, i progetti sono portati a termine secondo la procedura prevista dall'articolo 186 del decreto legislativo n. 152 del 2006”*.

E' da sottolineare, quindi, come, per le procedure in corso, l'assoggettamento alla nuova disciplina del Regolamento n.161 possa avvenire unicamente sulla base di una iniziativa del soggetto interessato, esplicitata attraverso la presentazione, nei termini indicati (6 aprile 2013), del Piano di utilizzo ai sensi dell'articolo 5.

E' pertanto escluso un effetto di automatica applicazione del Regolamento 161 ai procedimenti la cui domanda sia stata presentata prima del 6 ottobre 2012.

Effetti sulla disciplina regionale - Dgr 859/2008

La DGR 859 /2008, emanata in attuazione dell'art. 2 c. 23 del D.lgs.4/2008, che introduceva la nuova formulazione dell'art. 186 del d.lgs.152/2006, aveva lo scopo di determinare criteri e modalità di gestione delle terre e rocce da scavo in relazione alla disciplina contenuta nell'allora vigente articolo 186 D.Lgs.152/2006

A seguito della abrogazione dell'art.186 pertanto, anche la disciplina regionale ad esso ricondotta deve ritenersi superata .

▪ Ambito di applicazione

- Esclusioni dal campo di applicazione della disciplina rifiuti e TRS

L'articolo 3 esclude esplicitamente dall'ambito di applicazione del regolamento i rifiuti da costruzione e demolizione, la cui gestione rimane disciplinata dalle norme settoriali sui rifiuti, contenute nella parte IV del D.Lgs.152/2006.

Si sottolinea come l'effetto abrogativo del Regolamento 161 sia limitato all'art.186 del D.Lgs.152/2006, mentre non riguarda il precedente articolo 185 che elenca, in termini generali, le esclusioni dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti.

In particolare resta pienamente in vigore la disposizione di cui al comma 1 per cui:

1. *Non rientrano nel campo di applicazione della Parte quarta del presente decreto:*

a)

b) *il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli articoli 239 e seguenti relativamente alla bonifica di siti contaminati;*

c) *il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato;*

La Legge 28/2012 di conversione del D.L. 2/2012 contiene la seguente norma di interpretazione autentica dell'articolo 185 del decreto legislativo n. 152 del 2006:

1. *Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al «suolo» contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 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.*

Pertanto, nell'ipotesi in cui ricorrano le condizioni indicate dall'articolo 185 c.1 lettera c), integrato come sopra indicato, il soggetto proponente dell'intervento che prevede il riutilizzo del suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale nello stesso sito di scavo, non è tenuto alla presentazione del Piano di utilizzo ai sensi del D.m. n.161/2012.

Si precisa che la sussistenza delle condizioni di cui all'Art. 185, comma 1, lettera c potrà essere assunta dal proponente sulla base di affidabili conoscenze sull'uso pregresso del sito, che consentano di escludere la presenza di ogni fenomeno di contaminazione antropica. È fatta salva la facoltà del proponente di effettuare indagini ed analisi atte ad integrare le conoscenze disponibili e a supportare le valutazioni in ordine alla sussistenza dei requisiti sopraindicati.

Nel caso invece in cui il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, debbano essere utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, la loro valutazione deve avvenire, nell'ordine, ai sensi degli articoli 183, comma 1, lettera a), (rifiuto) 184-bis (sottoprodotto, quindi in oggi ai sensi del Regolamento 161/2012, come esplicitato al paragrafo seguente) e 184-ter (cessazione della qualifica di rifiuto).

- Riconduzione alla definizione di sottoprodotto

E' opportuno richiamare l'attenzione sul concetto di sottoprodotto, la cui disciplina generale è contenuta nell'art.184 bis del D.Lgs.152/2006.

Anche il Regolamento 161/2012, come già l'abrogato articolo 186 del D.Lgs.152/2006, giustifica l'applicazione del proprio regime giuridico specifico alternativo a quello dei rifiuti, in quanto risultino sussistenti i requisiti richiesti per la qualificazione di sottoprodotto .

Tali requisiti, la cui sussistenza verrà comprovata dal proponente tramite la presentazione del Piano di utilizzo, sono così indicati dall'art. 4:

- a) *il materiale da scavo è generato durante la realizzazione di un'opera, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;*
- b) *il materiale da scavo è utilizzato, in conformità al Piano di Utilizzo:*
 - 1) *nel corso dell'esecuzione della stessa opera, nel quale è stato generato, o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, ripascimenti ,interventi a mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;*
 - 2) *in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;*
- c) *il materiale da scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale secondo i criteri di cui all'Allegato 3;*

d) *il materiale da scavo, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla precedente lettera b), soddisfa i requisiti di qualità ambientale di cui all'Allegato 4.*

- Centralità delle CSC “con riferimento alla specifica destinazione d'uso del sito di produzione e del sito di destinazione”

I riferimenti individuati dal Legislatore quale termine di riscontro per i requisiti di qualità ambientale da soddisfare sono le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) di cui alle colonne A e B Tabella 1 allegato 5, al Titolo V parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In particolare, nel primo caso preso in esame dall'articolo 5 del Regolamento n.161/2012, il contenuto di sostanze inquinanti all'interno dei materiali da scavo deve essere inferiore alle CSC con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica, o ai valori di fondo naturali dei siti di produzione e di destinazione.

Quindi, come esplicita l'Allegato 4:

I materiali da scavo sono utilizzabili per reinterri, riempimenti, rimodellazioni, ripascimenti, interventi in mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali, per rilevati, per sottofondi e nel corso di processi di produzione industriale in sostituzione dei materiali di cava:

- se la concentrazione di inquinanti rientra nei limiti di cui alla colonna A, in qualsiasi sito a prescindere dalla sua destinazione*
- se la concentrazione di inquinanti è compresa fra i limiti di cui alle colonne A e B, in siti a destinazione produttiva (commerciale e industriale).*

In tale ipotesi l'Autorità competente (Comune, Provincia, Regione a seconda dei casi) “*ha la facoltà di chiedere ad ARPA, con provvedimento motivato, ... la sussistenza dei requisiti dell'articolo 4, comma 1, lettera d). In tal caso ARPA può chiedere al proponente un approfondimento di indagine in contraddittorio, accerta entro 45 giorni la sussistenza dei requisiti...*”. Decorso il termine di 90 giorni dalla presentazione del Piano di Utilizzo all'Autorità competente, il proponente gestisce il materiale da scavo nel rispetto del Piano stesso.

Le motivazioni per richiedere l'intervento dell'ARPA, ai sensi dell'art. 5 c.10, sono riferibili “alla tipologia di area in cui viene realizzata l'opera e alla sua eventuale conoscenza di pregressi interventi antropici non sufficientemente indagati nell'area di intervento”

Si ritiene che il termine di 45 giorni previsto per l'espressione del parere di ARPAL possa essere interrotto nel caso in cui sia necessario richiedere al proponente un approfondimento di indagine in contraddittorio.

La richiesta di approfondimenti di indagine è equiparabile alla richiesta di integrazioni.

Si segnala che, per quanto riguarda i materiali provenienti da dragaggi marini e alvei, nei casi in cui si effettuino ripascimenti ed interventi in mare, il riferimento alla L. n. 84/1994 contenuto nell'Allegato 4 del Regolamento, deve in oggi essere aggiornato, a causa dell'abrogazione dei commi da 11 bis a 11 sexies dell'articolo 5 L.84/1984 citato, da parte dell'articolo 48 (*Norme in materia di dragaggi*) del D.L. 24-1-2012 n. 1 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.” convertito dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

L'articolo 5 individua due ulteriori casistiche , alternative a quella sopra evidenziata, specificando la relativa procedura da seguire:

- Il caso in cui la realizzazione dell'opera interessi un sito in cui, per fenomeni naturali, nel materiale da scavo le concentrazioni degli elementi e composti di cui alla Tabella 4.1 dell'allegato 4, superino le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della Tabella 1 dell'allegato 5 alla parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, con la conseguente possibilità che le concentrazioni di tali elementi e composti vengano assunte pari al valore di fondo naturale esistente per tutti i parametri superati. In tal caso il proponente deve presentare un piano di accertamento per definire i valori di fondo da assumere e tale piano dovrà essere eseguito in contraddittorio con ARPAL.
- Il caso in cui il sito di produzione interessi un sito oggetto di interventi di bonifica in corso.

In questa ipotesi il parere di Arpal risulta sempre propedeutico alla presentazione del Piano di utilizzo.

- Tariffe per attività di competenza Arpal

Fino all'emanazione di un tariffario nazionale, le tariffe praticate da ARPAL sono stabilite secondo il tariffario a vacanza con richiesta di pagamento al proponente a consuntivo.

- Normale pratica industriale

Un altro aspetto fino ad oggi oggetto di accesi dibattiti era quello dei contenuti e dei confini della normale pratica industriale di cui all'art. 184-bis.

Il Regolamento, all'allegato 3, premesso che:

“Costituiscono un trattamento di normale pratica industriale quelle operazioni, anche condotte non singolarmente, alle quali può essere sottoposto il materiale da scavo,finalizzate al miglioramento delle sue caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace. Tali operazioni in ogni caso devono fare salvo il rispetto dei requisiti previsti per i sottoprodotti, dei requisiti di qualità ambientale e garantire l'utilizzo del materiale da scavo conformemente ai criteri tecnici stabiliti dal progetto”, richiama come segue le operazioni più comunemente effettuate, che rientrano nella normale pratica industriale:

- la selezione granulometrica del materiale da scavo;
- la riduzione volumetrica mediante macinazione;
- la stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idoneamente sperimentata per conferire ai materiali da scavo le caratteristiche geotecniche necessarie per il loro utilizzo, anche in termini di umidità, concordando preventivamente le modalità di utilizzo con l'ARPA o APPA competente in fase di redazione del Piano di Utilizzo;
- la stesa al suolo per consentire l'asciugatura e la maturazione del materiale da scavo al fine di conferire allo stesso migliori caratteristiche di movimentazione, l'umidità ottimale e favorire l'eventuale biodegradazione naturale degli additivi utilizzati per consentire le operazioni di scavo;
- la riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici (ivi inclusi, a titolo esemplificativo, frammenti di vetroresina, cementiti, bentoniti), eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora questi siano riferibili alle necessarie operazioni per esecuzione dell'escavo.

- Disciplina della gestione TRS per scavi provenienti da cantieri di piccole dimensioni

Nonostante le versioni preliminari del Regolamento includessero norme specifiche per gli scavi di dimensioni ridotte, la versione pubblicata non riporta alcuna indicazione in tal senso.

Resta quindi in oggi da emanare la disciplina a cui fa esplicito rinvio l'art. 266, comma 7, D.Lgs. 152/2006 che prevede: «*Con successivo decreto, adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 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 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*»;

Risulta attualmente in fase di definizione, nell'ambito della normativa di modifica del D.Lgs.152/2006, una norma rivolta a disciplinare le casistiche in questione, stabilendo una procedura basata su *una* dichiarazione resa alla Provincia territorialmente competente ai sensi e per gli effetti di cui al DPR n. 445 del 2000 circa la sussistenza delle condizioni che integrano la qualificazione dei materiali quali sottoprodotto.

Nelle more dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni nazionali, al fine di fornire una immediata risposta alle esigenze operative connesse alla realizzazione di scavi di ridotte dimensioni, e definire modalità di gestione uniformi sul territorio ligure, si individua la seguente procedura per quanto attiene alla documentazione necessaria alla gestione di materiali da scavo in volumetria inferiore o uguale a 1000 mc in banco, facendo salvo il rispetto di tutti i rimanenti requisiti richiesti ai sensi del D.m. n.161/2012.

Per quanto attiene alle opere non soggette a VIA o AIA, che prevedano la produzione di materiali da scavo in volumetria inferiore o uguale a 1000 mc in banco, ed il totale utilizzo degli stessi nel corso dell'esecuzione di opere per reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, ripascimenti, interventi a mare, miglioramenti fondiari o viari oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali oppure in processi produttivi in sostituzione dei materiali di cava, il Piano di Utilizzo di cui al comma 1 lettera h del D.M. 161/2012 può essere sostituito da una dichiarazione ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000 sottoscritta dal Progettista e dal Proponente che attesti:

- (i) che l'opera non è sottoposta a VIA o AIA e che il volume dei materiali di scavo prodotti nella realizzazione dell'opera non eccede i 1000 mc in banco;
- (ii)) che le terre e rocce di scavo sono idonee all'utilizzo proposto;
- (iii) che il materiale di scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun altro trattamento diverso dalla normale pratica industriale secondo i criteri di cui all'allegato 3 del D.M 161/2012;
- (iv) che il sito di produzione non è interessato da interventi di bonifica rientranti nel campo di applicazione del titolo V, Parte quarta, del D.Lgs. 152/06 e successive modificazioni;
- (v) che in base alle indagini svolte, il materiale da scavo presenta concentrazioni di elementi e composti di cui alla tabella 4.1 dell'allegato 4 del D.M. 161/06 che non superano le CSC di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte quarta del D.Lgs. 152/06 e successive modificazioni, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e del sito di destinazione;
- (vi) che si farà ricorso a metodologie di scavo in grado di non determinare un rischio di contaminazione per l'ambiente.