

Il miracolo italiano delle terre da scavo che non sono contaminate e non sono rifiuti anche se contaminate da rifiuti

In Italia, quando si tratta di terre da scavo, tutto è possibile pur di arrivare a dire che non sono rifiuti. Specie se si tratta di terre da scavo derivanti da grandi opere come, ad esempio, la T.A.V. e l'ampliamento del G.R.A. di Roma.

Intendiamoci subito: l'alternativa, ovviamente, non consiste nel riempire le discariche con terre da scavo. Nulla vieta, ed anzi è auspicabile, che le terre da scavo siano riutilizzate per ulteriori opere invece che andare in discarica; ma ciò non può che avvenire attenendosi scrupolosamente a quanto prescrive in materia la normativa comunitaria, e ricordando sempre l'insegnamento della Corte europea di giustizia secondo cui, in caso di dubbio, prevale il principio di precauzione e si deve applicare la disciplina sui rifiuti (e sul loro recupero). Specie quando si tratta di terre da scavo contaminate o pericolose.

Purtroppo non è questa l'opinione del nostro Governo.

Non è questa la sede per ripercorrere la storia infinita (iniziata venti anni fa) dei tentativi italiani di sottrarre le terre da scavo, anche se pesantemente inquinate (come quelle della T.A.V.), alla disciplina sui rifiuti (ed ai rilevanti costi ad essa connessi) in palese contrasto con la normativa comunitaria.

Rinviando ad altri scritti per una completa panoramica degli interventi in tal senso¹, ci limitiamo, in questa sede, a ricordare che già nel 2007 il nostro Paese veniva condannato, con riferimento alla disciplina delle terre da scavo contenuta nella l. 21 dicembre 2001, n. 443 per «*il rilancio delle attività produttive*», dalla Corte europea di giustizia in quanto «è giocoforza constatare che tali disposizioni finiscono per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva»².

E che nel 2012 e nel 2013, sotto la frenesia della crescita economica, si sono accavallati, sempre con lo stesso intento e senza alcun coordinamento, ben sei interventi normativi in proposito, con il risultato di rendere totalmente incomprensibile la disciplina in vigore per le terre da scavo. Tanto che, nel 2014 il Governo, con il «*decreto sblocca Italia*» (d.l. 12 settembre 2014, n. 133 convertito con l. 11 novembre 2014, n. 164) era costretto ad ammettere che la situazione delle terre da scavo era così confusa che bisognava «semplificare». E, di conseguenza, l'art. 8, comma 1 (*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*), sanciva che «al fine di rendere più agevole la realizzazione degli interventi che comportano la gestione delle terre e rocce da scavo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, sono adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di riordino e di semplificazione della materia secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo (...).

¹ Per una sintetica panoramica normativa di questi interventi fino al 2013, cfr., da ultimo, il nostro *L'apoteosi del partito delle terre da scavo*, in www.lexambiente.it, settembre 2013 cui si rinvia per approfondimenti e richiami.

² Corte di giustizia CE, Sez. III 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, in questa Riv., 2008, 687.

Il risultato non arrivava entro novanta giorni ma dopo due anni e mezzo con il d.p.r. n. 120/2017 (*Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'art. 8 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164*), che tuttavia, nonostante consti di ben trentuno articoli e dieci allegati, non sembra sia stato sufficiente a chiarire la situazione normativa se appena cinque mesi dopo, il 10 novembre 2017, il direttore della Direzione generale sui rifiuti del Ministero dell'ambiente era costretto ad emanare una circolare intitolata «*Disciplina delle matrici materiali di riporto - chiarimenti interpretativi*».

Esula dallo scopo del presente lavoro fornire una analisi completa del complesso quadro normativo sulle terre da scavo quale risulta dai provvedimenti citati³. Tanto più che non è improbabile qualche nuovo intervento «chiarificatore» del nostro instancabile Governo.

Ci limitiamo, quindi, in questa sede, ad esaminare l'unica eccezione prevista dalla normativa comunitaria sui rifiuti in tema di terre e rocce da scavo: quella cioè che esclude dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti «*il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che il materiale sarà utilizzato a fini di costruzione allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato escavato*» [art. 2, comma 1, lett. c), direttiva n. 2008/98/CE, recepito senza variazioni dall'art. 185, comma 1, lett. c) del nostro d.lgs. n. 152/06].

Non sembra trattarsi di norma di difficile comprensione. Anche perché appare affermazione di buon senso consentire, nel corso di attività di costruzione, la diretta riutilizzazione *in loco* di terreno ivi escavato; con la sola limitazione che non si tratti di «suolo contaminato». Limitazione la cui *ratio* appare altrettanto evidente: utilizzare, a fini di costruzione, materiale contaminato può provocare pericoli per l'ambiente e la salute.

E, se pure è vero che la legge non specifica la nozione di «contaminazione», basta leggere la norma nel suo complesso per comprendere che essa equipara il suolo escavato non contaminato ad «*altro materiale allo stato naturale*»; dove il termine «altro» evidenzia, con chiarezza, che quello che conta, anche per le terre da scavo, è lo «stato naturale», e, quindi, senza apporti estranei. Tanto è vero la locuzione «*allo stato naturale*» viene ripetuta (nella seconda parte) proprio per ribadire che il «materiale» (terre da scavo), per essere escluso dalla disciplina sui rifiuti, deve essere «allo stato naturale» sia al momento della escavazione sia al momento del riutilizzo *in loco*.

In conclusione, per quanto interessa in questa sede, secondo la normativa base comunitaria ed italiana, le terre da scavo sono escluse direttamente dall'ambito della normativa sui rifiuti solo se non contaminate da sostanze estranee rispetto alla loro composizione naturale e siano riutilizzate *in loco* a fine di costruzione. Mentre, *a contrario*, non ricorrendo queste condizioni, sono sottoposte alla normativa sui rifiuti, inclusa, ovviamente, la nozione di «sottoprodotto» di cui all'art. 184 *bis*, d.lgs. n. 152/06⁴ (la quale – è bene ricordarlo – richiede, fra le altre, la condizione che non vi siano impatti negativi complessivi sull'ambiente e sulla salute umana).

Ma è proprio a questo punto che intervengono le norme speciali inventate dal nostro Governo per ampliare al massimo la suddetta esenzione relativa alle terre non contaminate con alcuni originalissimi interventi normativi in tema di «suolo» e di sottoprodotti. Interventi che, purtroppo, non sono stati eliminati o attenuati, ma integralmente avallati nel riordino della materia auspicato dall'art. 8 del decreto sblocca Italia (sopra riportato), sfociata, ben oltre i novanta giorni inizialmente previsti, nel già citato d.p.r. 13 giugno 2017, n. 120 (*Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre da scavo*), con ben trentuno articoli e dieci allegati.

³ Per un primo commento, si rinvia, anche per richiami, al nostro *Il nuovo regolamento per le terre da scavo: una «semplificazione» per gli inquinanti*, in www.lexambiente.it, ottobre 2017

⁴ Cfr. art. 184, comma 3, lett. *bb*), d.lgs. n. 152/06 il quale classifica tra i rifiuti speciali «i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184 bis».

La geniale invenzione italiana si fonda sulla introduzione, rispetto al «suolo» dell'art. 185, del concetto di «matrici naturali da riporto», avvenuta nel 2012 attraverso un'ardita «interpretazione autentica» di una norma (ricalcata esattamente su quella) comunitaria⁵, che viene ribadita (e peggiorata) nel regolamento del 2017. Per meglio comprenderne il senso, basta leggere, da ultimo, i chiarimenti forniti dal direttore della Direzione generale sui rifiuti del Ministero dell'ambiente nella citata circolare del 10 novembre 2017, intitolata, appunto a «Disciplina delle matrici materiali di riporto - chiarimenti interpretativi»:

«Il predetto art. 185 è stato oggetto, successivamente, di interventi normativi. Difatti, il d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge n. 28 del 24 marzo 2012, all'art. 3, rubricato «Interpretazione autentica dell'art. 185 del decreto legislativo n. 152 del 2006, disposizioni in materia di matrici materiali di riporto e ulteriori disposizioni in materia di rifiuti», ha chiarito che «Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al 'suolo' contenuti all'art. 185, commi 1, lettere 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 utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri». In sostanza, l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 2/2012 fornisce la definizione di «matrici materiali di riporto» evidenziando la volontà del legislatore di equiparare, al ricorrere di particolari condizioni, i materiali di riporto al suolo con conseguente applicazione dell'art. 185, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006. Nello stesso senso del predetto quadro normativo, depone il nuovo d.p.r. n. 120/2017 (...). In altri termini, il Ministero con questa circolare tenta di fugare ogni dubbio evidenziando che, attraverso questa «interpretazione autentica» italiana (di norma comunitaria), confermata dal regolamento del 2017, il «suolo» di cui all'art. 185, comma 1, d.lgs. n. 152/06, cui non si applica la normativa sui rifiuti, può comprendere anche materiali di origine antropica, quali rifiuti («residui e scarti») di produzione e di consumo. Concetto confermato, peraltro, dalla definizione di terre da scavo contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. d) del citato regolamento, secondo cui «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, allegato 5, al titolo V, della parte IV, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d'uso». E così, attraverso questa singolare «interpretazione autentica» legislativa, vengono dichiarate «non contaminate» [e, quindi, oggetto della esclusione dalla disciplina sui rifiuti di cui all'art. 185, comma 1, lett. d)] anche terre da scavo non allo stato naturale ma contenenti rifiuti di origine antropica con materiali artificiali di ogni tipo, dal calcestruzzo alla vetroresina.

Tanto è vero che l'art. 24 del regolamento («Utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti») dispone che «fermo restando quanto previsto dall'art. 3, comma 2⁶, del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 28, la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento».

E pertanto, la circolare ministeriale sopra citata conclude che «le terre e rocce da scavo contenenti matrici materiali di riporto non contaminate e conformi al test di cessione ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 2 del 2012 possono essere riutilizzate in sito in conformità a quanto previsto dall'art. 24 del d.p.r. n. 120/2017».

A questo punto ci sembra necessario mettere un attimo da parte le elucubrazioni del nostro legislatore e del nostro Ministero, per fare alcune precisazioni, quanto meno di buon senso, come farebbe qualunque persona di media intelligenza e cultura.

1) Una terra da scavo contenente palesemente rifiuti di provenienza antropica non può, di regola, essere considerata allo stato naturale («non contaminata»). A prescindere dalla quantità in percentuale di questi rifiuti ed anche se i rifiuti sono conformi ad un test di cessione.

⁵ Per approfondimenti, si rinvia al nostro *Terre da scavo e matrici materiali di riporto: vergogna continua*, in www.lexambiente.it, 18 aprile 2012 nonché *Le novità legislative per terre da scavo e materiali di riporto*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, maggio 2012.

⁶ Che prevede un test di cessione.

In proposito, è appena il caso di ricordare che questa elementare verità è stata più volte evidenziata dalla Suprema Corte quando, ad esempio, ha sottolineato la impossibilità di assimilare rifiuti inerti derivanti da demolizioni o da scavi di strade alle terre e rocce da scavo⁷; ribadendo seccamente proprio con riferimento alla innovazione legislativa del 2013 relativa, appunto, alle matrici da riporto, che «*si tratta, come è evidente, di elementi che non hanno alcuna attinenza con il provvedimento impugnato, ove si fa inequivocabilmente riferimento ad una duna composta da materiali da riporto di provenienza antropica, oltre che da rifiuti di vario genere, costituiti da sfabbricidi ed elettrodomestici, in nessun caso qualificabili come “suolo” o “materiale allo stato naturale scavato”*».⁸

2) In ogni caso, di regola, il terreno (anche scavato) resta terreno ed i rifiuti restano rifiuti⁹, sottoposti alla disciplina sui rifiuti. A prescindere dalla quantità in percentuale di questi rifiuti ed anche se i rifiuti sono conformi ad un test di cessione.

3) Sancire la regola generale che una terra da scavo contenente rifiuti può essere esclusa dall'applicazione della normativa sui rifiuti significa, quindi, prevedere che dei rifiuti possano essere gestiti al di fuori della relativa disciplina, introducendo una nuova esclusione non ammessa dalla normativa comunitaria (che limita l'esclusione alle terre da scavo non contaminate).

È, pertanto, evidente che, se si vuole riutilizzare in sito, a fini di costruzione, quel terreno come terra da scavo non contaminata ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. c), occorre, quanto meno, prima asportare questi rifiuti, applicando loro la relativa disciplina. Ed è solo a questo punto, quindi, che potrà scattare una verifica sulla «non contaminazione» residua.

In conclusione, la normativa attualmente vigente in Italia a proposito del riutilizzo *in loco* di terre e rocce da scavo risulta essere in totale contrasto non solo con la normativa comunitaria ma anche con il buon senso in quanto pretende che terre e rocce da scavo contenenti rifiuti e materiali di risulta antropici non siano rifiuto e non siano contaminate ma «allo stato naturale».

Gianfranco Amendola

⁷ Cass. Sez. III Pen. 9 maggio 2013, n. 19942, Iaconisi, in questa Riv., 2013, 638.

⁸ Cass. Sez. III Pen. 19 aprile 2013, n. 18265 (c.c.), Putaggio, in www.dirittoambiente.net, 3 maggio 2013. Nello stesso senso, ma prima del 2012, cfr. Cass. Sez. III Pen. 29 novembre 2006, n. 39369 (c.c.), Scarinci, *ivi*, 29 gennaio 2007, la quale ha affermato seccamente la illegittimità di qualsiasi «interpretazione autentica» dell'Italia su terre e rocce da scavo tesa ad «escludere dal novero dei rifiuti le terre e le rocce da scavo, qualora si tratti di terra mista ad asfalto, ferro, betonelle per marciapiedi stradali, paletti in cemento precompresso, che costituiscono rifiuti speciali derivanti dalle attività di demolizione, ai sensi del citato art. 7, comma 3, lett. b), del decreto legislativo n. 22/97, attualmente art. 184, comma 3, lett. b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152».

⁹ È appena il caso, in proposito, di evidenziare che una sostanza o un oggetto, una volta divenuto rifiuto non può che essere gestito come rifiuto, a meno che non vi sia espressa eccezione normativa.