



Milano, 22 marzo 2016

Presidente della Commissione Ambiente Territorio e Lavori
Pubblici della Camera dei Deputati
On. Ermete Realacci
com_ambiente@camera.it

**Oggetto: Riesame della Commissione Ambiente dello schema di decreto del
Presidente della Repubblica recante disciplina semplificata delle terre e
rocce da scavo (atto n. 279)
Valutazioni sulle criticità per l'applicazione della nuova disciplina**

Facendo seguito alla vostra gentile richiesta di parere, ricevuta alla pec del Protocollo
Generale del Comune di Milano il 18/03/2016, si espone quanto segue.

Le principali osservazioni riguardano:

1. La definizione di materiale da riporto e la gestione dei riporti nell'ambito dei procedimenti di bonifica
2. I costi di Arpa e Appa
3. Azioni di contrasto verso gli illeciti e la gestione delle terre quali sottoprodotti.

1 La definizione di materiale da riporto

Il suolo naturale è una risorsa non rinnovabile cui non potremo pretendere di attingere all'infinito.

Nel prossimo futuro sarà il terreno rimaneggiato, con eventuale presenza di materiali antropici (il riporto, appunto) il terreno prevalente da trattare.

Negli ambiti urbanizzati, gli interventi di scavo e rinterro e, in caso di compromissione, gli interventi di bonifica, riguarderanno maggiormente i terreni di riporto e in misura sempre minore i terreni naturali.

La gestione di detti materiali dovrà necessariamente avvenire in modo sostenibile, senza cedere alla troppo semplicistica e controproducente opzione dell'asportazione e avvio a smaltimento (con eventuale rimpiazzo mediante terreno vergine di cava).

Riconoscendo la specificità dei materiali di riporto rispetto ai terreni naturali, è condivisibile la previsione di accertamenti analitici particolari (in particolare il test di cessione previsto), ma al contempo è necessario che non siano posti ulteriori vincoli e limitazioni che possano risultare in ultima analisi eccessivamente discriminatori nei confronti dei riporti.

Nonostante i numerosi interventi normativi a riguardo, si osserva che i materiali di riporto non hanno ancora assunto una piena equiparazione rispetto ai terreni naturali.

Si deve invece considerare che, in prospettiva, **i riporti costituiranno il terreno assolutamente prevalente da trattare**, dato, infatti, che recenti disposizioni normative, in linea con gli indirizzi europei, limitano fortemente il fenomeno del consumo di suolo e



pertanto gli ambiti urbanizzati dovranno rivolgersi essenzialmente alla rigenerazione e riqualificazione dell'esistente.

Inoltre se le norme saranno troppo complesse o suscettibili di interpretazioni diverse, i riporti andranno ad aumentare la produzione nazionale di rifiuti, in contrasto con la disciplina europea di contenimento dei rifiuti e di aumento dei prodotti riutilizzati.

E' pertanto auspicabile che il nuovo DPR in oggetto vada decisamente nella direzione di consentire, nell'ambito di scavi e rinterri e nell'ambito delle bonifiche, un'efficace e sostenibile gestione dei materiali di riporto, senza particolari "discriminazioni" o discipline speciali che costringano troppo spesso a riferirsi alla disciplina dei rifiuti e pertanto alla necessità di completa asportazione e smaltimento degli stessi.

La definizione di riporto, di cui al DL 2/2012, successivamente modificato dall'art. 41 del DL 69/13, oggi in vigore e in abrogazione nelle previsioni del futuro DPR all'art. 3 recita:

(Interpretazione autentica dell'articolo 185 del decreto legislativo n.152 del 2006, disposizioni in materia di matrici materiali di riporto e ulteriori disposizioni in materia di rifiuti)

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, 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 rinterri.

Tale definizione risulta adeguata alla gestione dei riporti e non si condivide la proposta di abrogazione.

Infatti la definizione proposta:

art. 2 comma 1, lettera c) «matrice materiale di riporto»: orizzonte stratigrafico costituito da materiali di origine antropica che si possono presentare variamente frammisti al suolo e al sottosuolo. I materiali di riporto sono costituiti da una miscela eterogenea di terreno naturale e di materiali inerti di origine antropica, anche di derivazione edilizio-urbanistica pregressa, che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, quali rimodellamento morfologico, recupero ambientale, formazione di rilevati e sottofondi stradali, realizzazione di massicciate ferroviarie e aeroportuali, riempimenti e colmate, nonché formazione di terrapieni, si sono stratificati e sedimentati nel suolo a profondità variabili e che, compattandosi con il terreno naturale, si sono assestati determinando un nuovo orizzonte stratigrafico. Ai fini delle attività e degli utilizzi di cui al presente regolamento, i materiali di origine antropica rinvenibili nella matrice di riporto, frammisti al suolo e sottosuolo, non possono superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo quanto disciplinato nell'allegato 9;

disciplinando le quantità presenti in peso (max 20% di materiale antropico) rende tecnicamente incerte le indagini ambientali e non garantisce nulla sul profilo ambientale. Infatti si ritiene importante verificare se il riporto può essere fonte di contaminazione per lisciviazione e non valutare, con indagini a campione la loro quantità sul peso terreno totale, che potrebbe essere completamente inerte.

Il limite del 20% in peso relativo alla massima quota di materiali antropici che possono trovarsi frammisti al terreno, è di difficile applicazione, mancando uno standard tecnico per la sua valutazione, ma soprattutto non è condivisibile dal punto di vista ambientale. Non è infatti chiaro quali siano le ragioni per adottare un tale criterio merceologico e quindi perché un



riporto contenente il 19% di inerti antropici (es. mattoni) sia ammissibile, mentre con un contenuto degli stessi materiali al 21% non sia da considerare ammissibile. Dovrebbe essere invece rilevante valutare se il materiale può generare impatti ambientali (per cui si rimanda alla succitata caratterizzazione e in particolare il test di cessione), non quale sia la sua composizione. In sintesi, dovrebbe essere rilevante il **“cosa fa”, non tanto il “cosa è”**.

Si propone di eliminare dalla definizione sopra riportata la frase finale e l'allegato 9, in modo che il testo sia:

art. 2 comma 1, lettera c) «matrice materiale di riporto»: orizzonte stratigrafico costituito da materiali di origine antropica che si possono presentare variamente frammisti al suolo e al sottosuolo. I materiali di riporto sono costituiti da una miscela eterogenea di terreno naturale e di materiali inerti di origine antropica, anche di derivazione edilizio-urbanistica pregressa, che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, quali rimodellamento morfologico, recupero ambientale, formazione di rilevati e sottofondi stradali, realizzazione di massicciate ferroviarie e aeroportuali, riempimenti e colmate, nonché formazione di terrapieni, si sono stratificati e sedimentati nel suolo a profondità variabili e che, compattandosi con il terreno naturale, si sono assestati determinando un nuovo orizzonte stratigrafico.

Inoltre si suggerisce la **abrogazione del comma 3 lettera b3 dell'art. 41** del DL 69/13 (che modifica l'art.3 comma 3 del D.L. 25 gennaio 2012 n. 2):

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 ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.

in quanto in contrasto con la definizione di “materiale di riporto conforme” prevista dal DPR in oggetto:

lettera d) «materiale di riporto conforme» matrici materiali di riporto che, all'esito del test di cessione effettuato secondo le metodiche di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 recante l'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, non costituiscono fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee. Tale condizione è rispettata quando l'eluato del test di cessione garantisce, per i parametri pertinenti alle matrici materiali di riporto, ad esclusione del parametro amianto, il rispetto delle concentrazioni soglie di contaminazione delle acque sotterranee, di cui all'Allegato 5, Tabella 2 della Parte IV, Titolo 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006 o, comunque, il rispetto dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo;

Il DPR in oggetto, pur non riguardando l'ambito delle bonifiche, introduce definizioni e modalità di caratterizzazione dei riporti non coordinate con il citato art. 41, rischiando così di creare ingiustificabili diverse trattazioni dello stesso materiale in ambiti che sono diversi ma comunque strettamente connessi (le bonifiche e la gestione dei materiali da scavo).

La possibile soluzione consisterebbe nel **eliminare dal DPR ogni previsione sui materiali di riporto non coordinata con la disciplina delle bonifiche.**

Gli eventuali interventi necessari in caso di rischi non accettabili sono da riferirsi alla suddetta disciplina delle bonifiche.



2 I costi di Arpa e Appa

I costi di Arpa e Appa non devono ricadere mai su altri Enti pubblici territoriali.

3 Azioni di contrasto verso gli illeciti e la gestione delle terre quali sottoprodotti

Gli adempimenti richiesti a chi intende invocare la disciplina dei sottoprodotti per i materiali da scavo sono gravosi, tanto da scoraggiarne l'applicazione, rivolgendosi al mercato dei rifiuti o, peggio, a pratiche di gestione illecite.

Secondo le previsioni del DPR in oggetto è infatti richiesto al proponente di effettuare caratterizzazioni molto dettagliate e strutturate (persino più puntuali ed esigenti di quelle previste per le caratterizzazioni dei siti contaminati), rispettare tempistiche gravose e non coordinate con quelle dei procedimenti edilizi, presentare istanze e comunicazioni ingenti (anche e soprattutto in termini economici, dati i costi delle inevitabili consulenze che dovrà attivare in virtù dei requisiti imposti dalla norma).

Tornando al tema degli adempimenti richiesti, si osserva che vi è una eccessiva "procedimentalizzazione", che grava fortemente sul proponente (in termini di costi, tempi e documentazione da produrre), ma anche sulle pubbliche autorità titolari dei procedimenti stessi.

Un aggravio che contraddice i principi di semplificazione e il divieto di "gold plating" espressi proprio dal DL 133/14 e, paradossalmente, rischia di ottenere l'effetto di rendere difficili e inefficaci i controlli, che potrebbero essere spesso sviati da errori materiali, sviste o imprecisioni derivanti dalle difficoltà applicative della norma, anziché essere focalizzati sulla ricerca di effettivi illeciti.

A tutto ciò si somma l'introduzione di limitazioni non condivisibili (ad esempio quella sulle "normali pratiche industriali" applicabili) e la creazione di nuove definizioni normative non chiare e, soprattutto, non raccordate con altre discipline strettamente connesse, quali quella delle bonifiche e dell'edilizia.

Infine si rileva una inadeguatezza degli Enti individuati come titolari dei procedimenti amministrativi, che nella maggior parte dei casi saranno i Comuni, i quali hanno grandi difficoltà ad attuare un'efficace azione di controllo su una norma complessa e molto tecnica, ma soprattutto che interessa ambiti territoriali molto più estesi dei rispettivi territori di competenza.

La possibile soluzione è il bilanciamento degli adempimenti richiesti al proponente, snelli ma vincolanti, con un'adeguata responsabilizzazione dello stesso (è infatti richiesta una dichiarazione sostitutiva di atto notorio) e che prevede un'interfaccia unica con un Ente titolare (ARPA), dotato dell'adeguata dimensione territoriale e di competenza tecnica specifica per disporre adeguati ed efficaci controlli, soprattutto sul campo.

Rimanendo a disposizione si porgono cordiali saluti

Il Direttore del Settore Bonifiche
ing. Mario Lagorio

Il Responsabile del Servizio Indagini Ambientali e Piani di Scavo
arch. Luigia Dal Puppo