

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2424 del 08 agosto 2008

"Procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo ai sensi dell'articolo 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."

[Ambiente e beni ambientali]

L'Assessore alle Politiche dell'Ambiente Giancarlo Conta riferisce quanto segue.

Con l'entrata in vigore, lo scorso 13 febbraio, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, che ha riformulato l'art 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, relativo alle "Terre e rocce di scavo", si è realizzata una regolamentazione sostanzialmente nuova di tali materiali che incide anche sulla disciplina regionale in materia.

Sulla base, delle precedenti disposizioni nazionali in materia (art. 1, commi 17, 18 e 19 della legge n. 443/2001, come successivamente modificata dall'art. 23 della legge n. 306/2003, e art. 186 del d.lgs. n. 152/2006 nella sua versione originaria) la Regione del Veneto aveva già, e a più riprese, disciplinato la materia adeguandola al succedersi delle varie norme statali.

Il tema delle terre e rocce da scavo è stato, infatti, disciplinato a livello regionale dai seguenti provvedimenti: d.g.r. 23/4/2004, n. 1126, d.g.r. 21/1/2005, n. 80, d.g.r. 18/03/2005, n. 1043 relativa alle lagune polesane e art. 17 della legge regionale n. 20/2007.

Il fine della disciplina regionale è stato quello di regolamentare le procedure tecnico-amministrative relative, soprattutto, al rilascio del parere ARPAV, elemento attorno al quale ruotava tutta la procedura che consentiva di escludere a determinate condizioni le terre e rocce da scavo dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti. Nel contempo la medesima disciplina regionale non ha tralasciato di individuare modalità di verifica della qualità dei siti diversificate a seconda della potenziale pericolosità degli stessi dal punto di vista delle pressioni ambientali. In particolare, la d.g.r. n. 80/2005, a seconda della localizzazione del sito rispetto a specifiche fonti di pressione ambientale, ha stabilito diversi approfondimenti tecnico-analitici di caratterizzazione dei terreni.

Nondimeno, l'articolo 17 della legge regionale n. 20/2007 ha rafforzato questa diversificazione delle metodologie di indagine prevedendo l'autodichiarazione, sostitutiva del parere ARPAV, e la non necessità di riscontri analitici relativamente ai materiali di scavo provenienti da terreni ubicati nelle zone non sottoposte a fattori di pressione ambientale previamente individuate in una mappatura del territorio regionale predisposta da ARPAV; peraltro, nelle more della redazione di tale mappatura, sono state assunte come zone "non interessate da attività pericolose" quelle indicate nella d.g.r. n. 80/2005.

Inoltre, la disciplina regionale ha previsto la necessità di consentire la tracciabilità delle terre da scavo fornendo così agli enti deputati al controllo, ed all'ARPAV in particolare, gli strumenti più idonei per collazionare un quadro di conoscenza, il più approfondito possibile, delle movimentazioni e degli utilizzi delle terre e rocce da scavo in ambito regionale.

Peraltro, è necessario evidenziare che il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri ha rappresentato alla Regione alcuni dei dubbi di legittimità sollevati dal Ministero dell'ambiente in ordine a taluni contenuti dell'art. 17 della legge regionale n. 20/2007: in particolare relativamente all'esclusione, in alcuni casi, dell'obbligo di parere ARPAV e di effettuare verifiche analitiche dei materiali di scavo, come invece previsto dalla disposizione nazionale all'epoca vigente.

Al fine di scongiurare l'ipotesi di un'impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale della disposizione regionale, la Giunta regionale ha approvato con la d.g.r. 18/DDL del 23/10/2007 il disegno di legge n. 272 con il quale si è inteso superare tali questioni di legittimità. Tale DDL, i cui contenuti sono stati concordati in un incontro fra i rappresentanti dei ministeri sopraccitati e dei competenti uffici regionali, prevede dunque l'obbligo delle verifiche analitiche e del parere ARPAV.

Il disegno di legge non è stato discusso ed approvato dal Consiglio regionale in quanto, nel frattempo, sono intervenute le modifiche al d.lgs. n. 152/2006, ed in particolare all'art. 186, apportate dal d.lgs. n. 4/2008 come sopra ricordato.

Con la nuova, vigente, formulazione dell'articolo 186, infatti, sono state introdotte significative modificazioni ed innovazioni al regime delle terre e rocce di scavo (ad esempio, non viene più richiesto il preventivo parere dell'ARPAV), tali da determinare la disapplicazione di talune disposizioni dell'articolo 17 delle legge regionale 16 agosto 2007, n. 20.

La mutata situazione legislativa, però, non toglie che rimangano integre le linee direttrici dell'azione regionale, fino ad oggi tracciate nei provvedimenti sopraccitati, e coerentemente finalizzate ad ottenere:

- una regolamentazione univoca, sia dal punto di vista amministrativo/procedurale che dal punto di vista tecnico, delle disposizioni statali per raggiungere gli obiettivi di massima salvaguardia ambientale e di certezza interpretativa da parte degli operatori, pubblici e privati, e degli enti di controllo;
- una diversificazione delle modalità di accertamento analitico della qualità dei siti, in relazione alla loro potenziale pericolosità conseguente alla vicinanza e/o alla presenza al loro interno di fonti di pressione ambientale, per permettere un'azione più incisiva nei siti più "pericolosi" e rendendo più agevoli le verifiche sugli altri;
- la tracciabilità della movimentazione delle terre da scavo, sia per garantire l'"effettività" del loro utilizzo, sia per ampliare il quadro di conoscenza territoriale relativamente alla qualità ambientale dei siti da parte degli vari soggetti coinvolti nella tutela ambientale;
- la salvaguardia degli aspetti ambientali, con misure per evitare che si verifichino episodi di trasferimento di inquinamento da un sito ad un altro per il solo effetto della ricollocazione inadeguata dei materiali di scavo;
- l'esigenza di ottimizzare l'utilizzo delle terre e rocce da scavo aventi caratteristiche proprie dei materiali di cava (previsti alla L.R. n. 44/1982 e all'articolo 2, comma 3 del R.D. 29 luglio 1927 n. 1443), considerando che la razionalizzazione dell'uso di tali materie prime comporta indubbi vantaggi anche sotto il profilo logistico ed ambientale.

Queste linee direttrici della disciplina regionale non hanno ragione di venir meno anche in presenza delle innovazioni introdotte dal nuovo art. 186 infatti esso prevede che le terre e rocce da scavo rientrano nella definizione di sottoprodotto solo se:

- a) qualora destinate all'impiego in processi industriali, in sostituzione di materiali di cava rispettino le condizioni previste dall'art. 183, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152/2006 (si tratta del riferimento alla definizione di sottoprodotto ed alle condizioni ivi indicate che devono tutte essere rispettate per qualificare in questo modo un materiale);
- b) qualora utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati, siano utilizzate nel rispetto di determinate cautele.

In funzione del diverso tipo di utilizzo delle terre e rocce da scavo le stesse possono considerarsi "sottoprodotto" alle seguenti condizioni:

- a) utilizzo nei processi industriali in sostituzione di materiali di cava (fornaci, impianti lavorazione sabbie e ghiaie, ecc.):
 - il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
 - soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati e non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i suddetti requisiti merceologici e di qualità ambientale ma bensì posseggano tali requisiti sin dalla fase della loro produzione;
 - abbiano un valore economico di mercato;
- b) utilizzo per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati:
 - siano impiegate direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti;
 - sin dalla fase della produzione vi sia certezza dell'integrale utilizzo;
 - l'utilizzo integrale della parte destinata a riutilizzo sia tecnicamente possibile senza necessità di preventivo trattamento o di trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e, più in generale, ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli ordinariamente consentiti ed autorizzati per il sito dove sono destinate ad essere utilizzate;
 - sia garantito un elevato livello di tutela ambientale;
 - sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta; D.Lgs 152/06;

- le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il loro impiego nel sito prescelto non determini rischi per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate ed avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli habitat e delle aree naturali protette. In particolare deve essere dimostrato che il materiale da utilizzare non è contaminato con riferimento di requisiti dalla destinazione d'uso del medesimo, nonché la compatibilità di detto materiale con il sito di destinazione;

Inoltre, il medesimo articolo 186, ai commi 2, 3 e 4 prevede che la sussistenza dei requisiti stabiliti al comma 1 del medesimo articolo debba essere dimostrata in modo diverso a seconda del tipo di intervento dal quale deriva la produzione di terre e rocce da scavo, ed in particolare:

a) per le opere sottoposte a V.I.A. e/o ad A.I.A.:

- la sussistenza dei requisiti, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo (che non possono superare di norma un anno), devono risultare da un apposito progetto che è approvato dall'autorità titolare del relativo procedimento;

- nel caso in cui il riutilizzo delle terre e rocce da scavo sia previsto dal progetto nell'ambito della medesima opera, i tempi dell'eventuale deposito possono essere quelli della realizzazione prevista dal progetto, purché in ogni caso non superino i tre anni;

b) per le opere soggette a permesso a costruire o a denuncia di inizio attività (D.I.A.):

- la sussistenza dei requisiti, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo (che non possono superare un anno), devono essere dimostrati e verificati nell'ambito della procedura per il permesso di costruire o secondo le modalità della denuncia di inizio attività (D.I.A.);

c) per lavori pubblici non soggetti né a V.I.A., né a permesso a costruire, né a denuncia di inizio attività (D.I.A.):

- la sussistenza dei requisiti, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo (che non possono superare un anno), devono risultare da idoneo allegato al progetto dell'opera, sottoscritto dal progettista;

- nel caso in cui il riutilizzo delle terre e rocce da scavo sia previsto dal progetto nell'ambito della medesima opera, i tempi dell'eventuale deposito possono essere quelli della realizzazione prevista dal progetto, purché in ogni caso non superino i tre anni.

Alla luce delle nuove normative emerge quindi la necessità di disciplinare alcuni aspetti documentali e procedurali in modo che sia i soggetti che realizzano le opere dalle quali derivano le terre e rocce da scavo, sia gli enti chiamati a rilasciare le necessarie autorizzazioni, sia le autorità di controllo, siano nelle condizioni di svolgere le rispettive attività nel pieno rispetto della ratio della disciplina. A questo fine, appare opportuno riprendere alcuni dei criteri guida che, come detto in precedenza, hanno caratterizzato la disciplina regionale precedente.

È necessario comunque chiarire che la presentazione della documentazione prevista dall'articolo 186 è facoltativa in quanto necessaria esclusivamente al fine di qualificare i materiali di scavo quali sottoprodotti, pertanto:

1) in caso di mancanza della documentazione prescritta il materiale dovrà essere gestito come rifiuto, ai sensi di quanto espressamente previsto dal comma 5 dell'articolo 186;

2) la presentazione della suddetta documentazione non interferisce in alcun modo con le procedure di rilascio (e/o di formazione del silenzio assenso) dei provvedimenti autorizzativi in materia edilizio/urbanistica relativi a opere o interventi dai quali deriva la produzione di terre e rocce di scavo, che tendono alla verifica di tali aspetti;

3) nessuna prescrizione riguardante l'utilizzo del materiale di scavo può essere contenuta nei provvedimenti amministrativi in materia edilizio/urbanistica del punto precedente.

Inoltre, è opportuno precisare che:

- le disposizioni relative alle terre e rocce da scavo si applicano ai materiali di scavo naturali e non ai materiali di origine antropica quali ad esempio: detriti da demolizione, residui di scarifica stradale, calcestruzzi, ecc.;

- per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati, anche con l'utilizzo di terre e rocce provenienti da altri siti, deve essere comunque acquisito lo specifico provvedimento amministrativo che la legge, a seconda della tipologia di intervento, prevede per consentirne la realizzazione; i provvedimenti relativi alle opere dalle quali derivano i suddetti materiali, infatti, non costituiscono titolo abilitativo per la realizzazione delle opere ove possano essere utilizzati;

- le eventuali lavorazioni effettuate sui materiali di scavo finalizzate ad ottimizzarne l'utilizzo (quali, ad esempio: la vagliatura, il lavaggio, la riduzione volumetrica, l'essiccazione mediante stendimento al suolo ed evaporazione e la stabilizzazione geotecnica mediante trattamento a calce o cemento) non incidono sulla classificazione come sottoprodotto degli stessi in quanto non costituiscono "*trattamenti o trasformazioni preliminari*" indicati all'art. 186, comma 1, lett. c), bensì lavorazioni che consentono di rendere maggiormente produttivo e tecnicamente efficace l'utilizzo di tali materiali (in sostanza si tratta delle stesse lavorazioni che si praticano sui materiali di cava proprio per ottimizzarne l'utilizzo), ferma restando la compatibilità delle frazioni ottenute con i siti di destinazione e l'integrale utilizzo della parte dei materiali destinati a riutilizzo.

Infine, è necessario sottolineare che:

- i miglioramenti fondiari che:

a) determinano esportazione di materiali a scopo industriale ed edilizio o per opere stradali o idrauliche, e sono quindi soggetti alla legge regionale 7 settembre 1982, n. 44 sulle attività di cava;

b) non determinano esportazione di materiale, e, quindi, si sostanziano solo in movimentazione di terreno, ai fini agronomici, nell'ambito dello stesso fondo,

non sono soggetti alla normativa in materia di terre e rocce da scavi disciplinata dall'articolo 186 del d.lgs. n. 152/2006;

- non sono parimenti soggetti alla disciplina dell'art. 186 del d.lgs. n. 152/2006 i materiali litoidi provenienti da escavazioni effettuate negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e nei fondali lacuali, per l'effettuazione delle quali il quinto comma dell'articolo 2 della legge regionale 7 settembre 1982, n. 44, prevede il rilascio delle autorizzazioni e/o concessioni da parte dell'autorità idraulica. Tali autorizzazioni e/o concessioni, rilasciate dalle autorità idrauliche competenti in conformità alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 41 ed alle successive deliberazioni della Giunta Regionale n. 999/2003, n. 918/2004 e n. 3163/2005, surrogano infatti i provvedimenti autorizzativi previsti dalla citata legge quadro sulle attività estrattive, n. 44 del 1982, consentendo che l'esercizio di questa particolare attività di estrazione di materiali litoidi nei corsi d'acqua sia teso ad assicurare la funzionalità idraulica della rete idrografica regionale.

Tutto ciò premesso e considerato, si ravvisa la necessità di dar corso all'approvazione del presente provvedimento, comprensivo di un allegato, precisando che lo stesso sostituisce integralmente la DGRV n. 80/2005, della quale se ne propone la revoca e la sua completa sostituzione con la presente deliberazione, e relativo allegato.

L'Assessore alle Politiche dell'Ambiente, Giancarlo Conta conclude la propria relazione proponendo all'approvazione della Giunta regionale il presente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO l'Assessore alle Politiche dell'Ambiente, Giancarlo Conta, il quale, in quanto incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione, ai sensi dell'art. 33, 2° comma, dello Statuto, dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la legislazione statale e regionale;

VISTO il D.M. 5.02.1998;

VISTO il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4;

VISTA la D.G.R. n. 80 del 21.1.2005 .

delibera

Di dare atto che le premesse si intendono qui integralmente riportate e trascritte e formano parte integrante e sostanziale del presente deliberato;

1. di approvare le procedure operative per la gestione delle terre e rocce da scavo di cui all'art. 186 del Decreto Legislativo n. 152/2006 come modificato dall'art. 2, comma 23, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 contenute nell'**Allegato A** che costituisce parte integrante e sostanziale del presente atto;

2. di revocare, per le ragioni addotte in premessa, la DGRV n. 80/2005, ed i suoi allegati;

3. di trasmettere il presente provvedimento, comprensivo dell'**Allegato A**, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alle Province del Veneto, all'ARPAV, agli uffici del Genio civile della Regione, ai Consorzi di bonifica ed

alle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative.