

Numero 00710/2026 e data 20/04/2026 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 14 aprile 2026

NUMERO AFFARE 00300/2025

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Schema di regolamento recante “*Disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell’articolo 48 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41*”;

LA SEZIONE

Vista la nota in data 12 marzo 2025 con la quale il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere interlocutorio 11 aprile 2025, n. 327;

vista la nota in data 30 marzo 2026 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

1. Con nota in data 30 marzo 2026, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha trasmesso uno schema di regolamento recante *“Disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 48 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41”*, in riscontro e in dichiarato seguito del parere n. 327/2025 espresso dalla Sezione sul testo dello schema inviato dallo stesso Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con nota in data 12 marzo 2025, prot. n. 6320.

Lo schema è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico finanziaria, dall'analisi tecnico normativa, dalla relazione AIR e da un testo a fronte a tre colonne intitolate *“Consiglio di Stato parere n. 327/2025 Parere interlocutorio”*, *“controdeduzioni DISS/DG ECB”*, *“modifiche allo schema, altre azioni?”*.

Non è stato trasmesso il testo a fronte dello schema con il regolamento di cui al d.P.R. n. 120/2017, come richiesto nel punto 16 del parere interlocutorio.

Lo schema, composto di 33 articoli e 12 allegati, è articolato in sette titoli, anziché sei come il precedente, in recepimento del suggerimento del punto 13.2.3 del parere interlocutorio in merito all'opportunità di collocare l'art. 31 (*“Controlli e ispezioni?”*) in un titolo autonomo o comunque diverso dal Titolo VI (*“Disposizioni transitorie e finali?”*), in quanto recante disposizioni a regime.

Considerato.

Il procedimento istruttorio e la trasmissione dello schema

2. La sottoscrizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica della nota di trasmissione del nuovo testo dello schema di regolamento non è accompagnata da alcuna clausola (quale la delega di firma) che, come evidenziato dal consolidato orientamento della Sezione sul tema, permetta di ricondurre l'atto trasmesso alla responsabilità dell'organo politico di vertice ai fini dell'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

In assenza di un atto che dichiari che la trasmissione del nuovo testo a questo Consiglio è avvenuta su disposizione o delega del Ministro proponente e non essendo consentite alla Sezione ulteriori richieste istruttorie, la Sezione rende il presente parere come subordinato alla condizione - al momento non comprovata - che effettivamente tale testo sia stato trasmesso su indicazione e sotto la responsabilità dell'organo politico.

Inoltre, il nuovo testo, così come gli atti di accompagnamento, non recano il bollino della Ragioneria generale dello Stato (considerato imprescindibile dalla Sezione con orientamento continuativo ai fini dell'esercizio della funzione consultiva sugli atti del Governo, sotto i profili della compiutezza istruttoria e dell'immodificabilità del testo nel corso dell'iter normativo, cfr., da ultimo Cons. Stato, Sez. C, parere 19 dicembre 2025, n. 1440). Né la relazione tecnica risulta verificata dalla stessa Ragioneria.

Quindi, l'Amministrazione dovrà provvedere ai relativi adempimenti ai fini della prosecuzione dell'*iter* del provvedimento in esame.

3. Gli stessi profili di compiutezza istruttoria e di definitività del testo appaiono compromessi anche dalla mancanza del concerto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'atto che attesta che è stato sentito il Ministro della salute sul nuovo testo.

Infatti, ai fini dell'effettività della funzione consultiva che la Sezione è chiamata a svolgere, occorre che il paradigma procedimentale previsto dalla fonte di rango primario, da cui trae la propria legittimità l'esercizio del potere regolamentare (art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 13/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41/2023, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*"), sia pienamente inverato all'atto della trasmissione del provvedimento. Ciò comporta che esso debba essere trasmesso con tutti gli atti con i quali sono chiamati ad esprimersi gli organi dei quali è prevista dalla fonte normativa di rango primario la partecipazione

al procedimento. Altrimenti, l'oggetto della funzione consultiva della Sezione assume i tratti della non definitività e della precarietà (cfr. Sez. C, parere 1° ottobre 2025, n. 1040).

Perciò, occorre che l'Amministrazione provveda all'acquisizione di tali atti, adempimento che costituisce condizione imprescindibile per la legittimità del regolamento.

Allo stato, la mancanza dei medesimi atti non consente alla Sezione di valutare in modo completo numerose disposizioni dello schema che presentano profili attinenti alla competenza consultiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (a.e. infra punto n. 5.4.1).

L'articolato.

4. Il parere interlocutorio (punti 4, 4.1. e 4.1.1), alla luce dell'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023, ha individuato nel paradigma normativo di cui all'art. 17, comma 3, l. n. 400/1988 la base giuridica dello schema di regolamento e, in considerazione del perimetro dell'intervento ad esso demandato, ha osservato che in tale perimetro non rientra l'abrogazione di disposizioni poste da fonti normative gerarchicamente superiori compresi “*i regolamenti emanati dal Governo*”. Perciò, la Sezione ha ritenuto necessaria l'espunzione dell'art. 34 dello schema, recante l'abrogazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore, dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 e del d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120.

In relazione a tali rilievi, l'art. 34 è stato eliminato dal nuovo testo.

5. Il parere interlocutorio (punto 5.1.) ha sottolineato il peculiare rilievo che assume, nella disciplina in esame, l'aspetto definitorio “*perché esso concorre a delineare i confini tra la qualificazione di rifiuto e la qualificazione di sottoprodotto - in conformità con l'art.184-bis del Codice dell'ambiente - delle terre e delle rocce da scavo*”.

Esso ha anche richiamato l'attenzione sulla circostanza che il paradigma normativo di riferimento dello schema non è costituito dal comma 2, ma dal comma 3 dell'art. 17 della l. n. 400/1988, cosicché l'ambito delle definizioni di

cui all'art. 2 dello schema non potrebbe avere una maggior ampiezza rispetto a quella del regolamento di delegificazione di cui al d.P.R. n. 120/2017 di cui il citato art. 48, comma 3, prevede l'abrogazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della disciplina in esame.

Tale considerazione è stata in particolare riferita alle definizioni dell'art. 2, comma 1:

a) di terre e rocce da scavo, comprensive dei *“residui di lavorazione di materiali lapidei non contenenti sostanze pericolose”* (lett. c), della cui esclusione nello schema del regolamento poi emanato con il d.P.R. n. 120/2017 la Sezione aveva preso atto con il parere n. 390/2016;

b) di *“sedimenti”*, quali *“le frazioni granulometriche scavate negli alvei sia dei corpi idrici superficiali che del reticolo idrografico, come definito all'articolo 54, comma 1, lettera q) del decreto legislativo n. 152 del 2006, in zone golenali di corsi d'acqua, di spiagge, di fondali lacustri e di invasi artificiali, nonché di fondali marini e portuali, derivanti da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera”* (lett. bb);

c) di *“cantieri puntuali”*, quali i cantieri in cui *“sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità inferiori o uguali a venti metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, e da riutilizzare direttamente nel sito di produzione”*. lett. dd).

5.1. Con riferimento a quanto sopra esposto nelle lett. a) e b), occorre considerare che il citato art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 13/2023 è stato modificato dall'art. 1, comma 829, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, a decorrere dal 1° gennaio 2026, con l'inserimento della lett. d-bis). Per effetto di tale novella, la *“disciplina semplificata”* demandata al nuovo regolamento è da riferire anche *“ai residui di lavorazione di materiali lapidei, alle terre e rocce da scavo provenienti da affioramenti geologici naturali contenenti amianto e ai sedimenti scavati negli alvei dei corpi idrici superficiali e del reticolo idrografico, in zone golenali di corsi d'acqua, di spiagge, di fondali lacustri e di invasi artificiali, nonché di fondali marini e portuali, derivanti da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera”*.

5.2. Dunque, la suddetta novella ha introdotto la base normativa della disciplina regolamentare semplificata (anche) per i residui della lavorazione dei

materiali lapidei e dei sedimenti.

5.3. Quanto a questi ultimi, si constata che la disposizione inserita nell'art. 48, comma 1, lett. d-bis) ha una portata eccedente i limiti entro i quali l'art. 185, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 (*“Fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall'ambito di applicazione della Parte Quarta del presente decreto i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali o nell'ambito delle pertinenze idrauliche ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni?”*), esclude i sedimenti dalla disciplina dei rifiuti di cui alla Parte IV dello stesso d.lgs. n. 152/2006.

Poiché la formulazione del citato art. 185, comma 3, è strettamente aderente al disposto dell'art. 2 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo (che pure secondo l'ATN *“rappresenta il quadro di riferimento in tema di gestione delle terre e rocce da scavo”*), che esclude dal proprio ambito di applicazione *“i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi”*, la disposizione inserita nell'art. 48, comma 1, lett. d-bis), pone una questione di compatibilità con la disciplina eurounitaria.

In questa prospettiva si consideri che: l'art. 2, comma 1, del codice dell'ambiente prevede, tra gli obiettivi primari della disciplina ivi prevista, anche la *“promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*; l'art. 9 Cost. come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, secondo l'indirizzo di questo Consiglio, *“depone nel senso della maggiore tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile. L'esegesi delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio deve essere orientata nel*

senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori? (Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836).

5.3.1. In tale contesto e fermi i rilievi innanzi esposti, la nuova relazione illustrativa rende nota una circostanza che non era stata rappresentata con la documentazione di accompagnamento dello schema oggetto del parere interlocutorio, cioè che *“Con nota prot. 52443 del 19/3/2025, l’Ufficio legislativo del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica ha inviato al Ministero delle Imprese e del Made in Italy la documentazione ai fini della procedura di notifica da effettuarsi ai sensi della Dir (UE) 2015/1535. Nel periodo di standstill (terminato il 24/6/25) non sono pervenute osservazioni?”*.

5.3.2. Il nuovo testo dell’art. 3 (*“Esclusioni dal campo di applicazione”*) aggiunge alle esclusioni già previste dal primo testo sia le *“operazioni svolte nelle aree portuali e marino costiere poste in siti di bonifica di interesse nazionale dall’articolo 5-bis della legge n. 84 del 1994”* (*“Legge quadro sui porti?”*), sia *“i sedimenti disciplinati dall’articolo 185, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006”* (comma 3).

In merito a questi ultimi la relazione illustrativa precisa che *“L’integrazione si è resa necessaria anche a seguito dei rilievi presenti nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato n.327/2025”*.

Il testo a fronte trasmesso dall’Amministrazione osserva che *“Le due norme non possono considerarsi sovrapponibili, disciplinando diverse fattispecie. In definitiva l’articolo 185, comma, 3 stabilisce le condizioni in base alle quali il riutilizzo in sito dei sedimenti è escluso dalla disciplina di gestione dei rifiuti mentre il decreto in oggetto introduce, come già detto, criteri ambientali per la gestione come sottoprodotto dei sedimenti?”*.

Ma, nel parere n. 327/2025 – che ha rilevato che il testo dell’art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 13/2023, all’epoca vigente, non includeva i sedimenti nella disciplina semplificata demandata alla fonte normativa di rango secondario – la considerazione della non sovrapponibilità dell’art. 2, comma 1, lett. dd), dello schema con l’individuazione dell’art. 185 del codice dell’ambiente dei sedimi che non rientrano nella disciplina dei rifiuti prevista dallo stesso codice è diretta ad indicare che solo nei limiti dello stesso art. 185

è consentito il riutilizzo dei sedimenti, altrimenti destinati ad essere gestiti come rifiuti.

Dunque, l'esclusione dal campo di applicazione del nuovo testo dei sedimenti di cui al citato art. 185, comma 3, produce l'effetto dell'inapplicabilità della disciplina regolamentare (e, quindi dell'uso dei sedimenti come sottoprodotti) proprio a quei sedimenti per i quali il codice dell'ambiente consente il riutilizzo solo alle condizioni previste, in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Inoltre, tali modifiche dell'art. 3, così come tutte le altre modifiche contenute nel testo in esame, non sono comprese nel procedimento di notifica del precedente testo effettuato ai sensi della direttiva 2015/1535.

5.4. Sotto il profilo della non pericolosità dei sedimenti, il punto 5.4.1.1. del parere interlocutorio ha ritenuto necessario un chiarimento da parte dell'Amministrazione in merito all'art. 4, comma 6, dello schema (*“In caso di utilizzo a terra dei sedimenti marini escavati, considerata la diversa origine dei materiali, il proponente allega al piano di utilizzo o alla dichiarazione di cui all'articolo 22 il parere dell'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente che, con l'eventuale supporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), valuta, oltre alla sussistenza della condizione di cui all'articolo 2, comma 3, la necessità di integrazione del set analitico di riferimento con ulteriori parametri specifici, in relazione ai quali devono essere indicati anche i limiti di riferimento”*) e alla previsione dell'Allegato 2 concernente il campionamento dei *“sedimenti movimentati in ambiti per i quali non esiste una normativa di riferimento”* (secondo la quale *“le procedure di campionamento sono indicate dal proponente previa acquisizione del parere dell'Agenzia di protezione ambientale, che può avvalersi del supporto di ISPRA”*).

In particolare il parere interlocutorio ha ritenuto necessaria l'individuazione dei *“parametri legali sui quali l'Agenzia di protezione ambientale deve basare la propria attività valutativa, posto che la natura di regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988 dello schema porta ad escludere che l'art. 4, comma 6, possa rimettere*

alle Agenzie di protezione ambientale di volta in volta territorialmente competenti l'individuazione di parametri non predeterminati da fonte normativa di rango primario".

La nuova relazione illustrativa non reca specifiche considerazioni al riguardo. Ma, dal testo a fronte trasmesso dall'Amministrazione, risulta che sono stati inseriti negli allegati 2 e 4 criteri tecnici in materia di campionamento e di caratterizzazione ambientale per i sedimenti marini e per i sedimenti provenienti da siti di interesse nazionale *"in risposta ai rilievi del Consiglio di Stato"*.

In particolare, nell'allegato 2, dopo il primo periodo, è introdotto il seguente: *"Le modalità di campionamento dei sedimenti da utilizzare ai sensi al presente regolamento sono definite per i sedimenti marini dall'allegato tecnico al DM n.173/2016 e per i sedimenti provenienti dalle aree ricadenti all'interno dei siti di bonifica di interesse nazionale dall'allegato tecnico al DM n. 172/2016"*. Dopo il quarto periodo sono introdotti i seguenti: *"Le modalità di campionamento dei sedimenti da utilizzare ai sensi al presente regolamento sono definite per i sedimenti marini dall'allegato tecnico al DM n.173/2016 e per i sedimenti provenienti dalle aree ricadenti all'interno dei siti di bonifica di interesse nazionale dall'allegato tecnico al DM n. 172/2016"*.

L'indeterminatezza dei parametri di riferimento per le procedure di campionamento - evidenziata dal parere interlocutorio in relazione alla previsione dell'allegato 2 per cui *"Per i sedimenti movimentati in ambiti per i quali non esiste una normativa di riferimento, le procedure di campionamento sono indicate dal proponente previa acquisizione del parere dell'Agenzia di protezione ambientale, che può avvalersi del supporto di ISPRA, da allegare al piano di utilizzo"* - parrebbe temperata nel nuovo testo dello stesso allegato dall'aggiunta dei seguenti periodi *"Sotto il profilo chimico i parametri saranno selezionati sulla base dell'elenco di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del D.Lgs. n.152/2006; sotto il profilo ecotossicologico le analisi dovranno essere eseguite in accordo alla manualistica ISPRA-SNPA. In tutti i casi, il parere per la gestione a terra dei sedimenti dovrà essere formulato sulla base delle caratteristiche dei sedimenti di dragaggio rispetto alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne*

A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso, e della comparazione tra le caratteristiche ecotossicologiche degli eluati dei sedimenti di dragaggio e del suolo del sito di destinazione, secondo il principio del non peggioramento.”.

Previsioni analoghe sono state inserite nell'allegato 4 per le procedure di caratterizzazione dei sedimenti.

Il punto 5.4 del parere interlocutorio osserva che i rilevati “*profili di lacunosità del quadro normativo di riferimento dei sedimenti avrebbero reso necessaria l'introduzione nello schema di precisazioni circa le modalità di 'escavo e di trasporto dei sedimenti', rispetto alle quali l'art. 6 (“Trasporto”), comma 4, ‘nel caso di esecuzione di dragaggi di fondali marini e portuali’, prescrive genericamente la ‘minimizzazione’ dei fenomeni di ‘risospensione e dispersione’*”.

Nel suddetto testo a fronte si fa presente che “*Per quanto riguarda l'ultimo rilievo del Consiglio di Stato, inerente alle modalità di escavo e di trasporto, si è proceduto a modificare l'articolo 6 eliminando il riferimento alle attività di escavo dei sedimenti (dragaggio) in quanto tali attività, come d'altronde tutte le attività di scavo delle terre e rocce, non sono oggetto del decreto ma ricomprese nell'autorizzazione o nel titolo abilitativo dell'opera*”.

Tale considerazione pare non corrispondente alla portata dell'osservazione del parere interlocutorio, in merito all'esigenza di specificazione di criteri di minimizzazione. Cosicché, per effetto della modifica del testo (“*Le attività di trasporto dei sedimenti sono realizzate in modo da minimizzare la loro dispersione*”), la relativa formulazione sembra più generica della precedente.

5.4.1. Comunque, in merito a quanto considerato nel punto 5.4, va precisato che non essendo acquisito il prescritto nulla osta del Ministero della salute sul nuovo testo in esame, la Sezione non è nelle condizioni di valutare l'impatto dal punto di vista della tutela della salute delle disposizioni sopra illustrate.

5.5. Il parere interlocutorio (punto 5.5.) ha riscontrato che nessuna disposizione dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 13/2023 prevede la categoria “*cantiere puntuale*” (“*cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in*

quantità inferiori o uguali a venti metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, e da riutilizzare direttamente nel sito di produzione”), ma solo quelle dei cantieri di piccole e grandi dimensioni (lett. a) e dei cantieri di micro dimensioni (lett. e-bis): di qui l’esigenza di chiarire la fonte normativa di rango primario che costituisce la base della disciplina dei cantieri puntuali, anche considerato che le terre e rocce da scavo prodotte da tali cantieri non sono comprese nella disciplina dei requisiti necessari per essere considerate sottoprodotti anziché rifiuti contenuta nell’art. 4 e sono escluse da quella in tema di caratterizzazione di cui all’art. 27 dello schema.

5.5.1. In relazione a tali osservazioni, si constata che:

a) nel nuovo testo, è espunta la definizione di cantiere puntuale dall’art. 2, comma 1;

b) l’art. 27, comma 2, ancora prevede, nel primo periodo, che *“le terre e rocce da scavo prodotte in cantieri, per un quantitativo complessivo inferiore o uguale a venti metri cubi, calcolato dalle sezioni di progetto, possono essere direttamente riutilizzate nel sito di produzione senza preventiva caratterizzazione”* e, nel secondo periodo, che tale provenienza *“deve essere riscontrabile dalla documentazione di esecuzione dei lavori inviata all’autorità competente”*;

c) nell’art. 27, comma 2, terzo periodo, all’esclusione dal regime già previsto per le *“terre e rocce da scavo prodotte in cantieri, per un quantitativo complessivo inferiore o uguale a venti metri cubi, calcolato dalle sezioni di progetto”* delle terre e rocce da scavo *“provenienti da siti oggetto di procedimenti di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dagli scavi realizzati al fine della rimozione di potenziali sorgenti di contaminazione”*, si aggiunge l’esclusione di *“terre e rocce da scavo contenenti calcestruzzo, bentonite, vetroresina, miscele cementizie, additivi e materie plastiche utilizzati per scavo meccanizzato o tradizionale”*.

5.5.2. Il testo a fronte considera che, seppure espunta la definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. dd), del primo testo, *“Tuttavia, la relativa disciplina è stata mantenuta in quanto attuativa dei criteri sub lettera b) d) ed e-bis) della norma di delega. Infatti l’art. 48 del decreto-legge n. 13/2023 contiene nelle lettere b) e d) specifica delega al*

fine di introdurre semplificazioni per il riutilizzo in sito delle terre e rocce da scavo in esclusione della disciplina dei rifiuti e nella lettera e-bis) specifica delega su ulteriori disposizioni di semplificazione per i cantieri di micro-dimensioni, per i quali è attesa una produzione di terre e rocce non superiore a 1.000 metri cubi”.

Nella parte relativa alle considerazioni, lo stesso testo a fronte fa presente, fra l'altro, che:

a) la disciplina dei cantieri puntuali “è relativa ad attività di riutilizzo in sito ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettera c), quindi posta al di fuori dalla disciplina di gestione dei rifiuti di cui alla parte IV del D.Lgs. n.152/2006, in cui ricade invece la disciplina del sottoprodotto. Ne consegue che la disciplina sui cantieri puntuali non deve rispettare le condizioni e i requisiti in materia di sottoprodotto individuati dall'art 184-bis né le condizioni e i criteri specifici delineati nello schema di regolamento in oggetto di cui all'articolo 4. La disposizione in esame riguarda dunque l'esclusione di cui all'articolo 185, e non la disciplina del sottoprodotto ex articolo 184-bis, poiché le terre vengono reimmesse nello stesso sito di provenienza, senza rischio di contaminazione di suoli diversi”;

b) l'art. 27, comma 2, terzo periodo, è stato modificato in relazione all'osservazione del parere interlocutorio circa la coerenza con l'art. 1, comma 2, dello stesso schema (“considerato che l'art. 1, comma 2, (contenuto nel Titolo I, recante disposizioni generali), nel disporre l'applicazione del regolamento anche ‘alle terre e rocce da scavo che contengono calcestruzzo, bentonite, vetroresina, miscele cementizie, additivi e materie plastiche utilizzati per scavo meccanizzato o tradizionale’, prescrive che esse ‘non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 per la specifica destinazione d'uso’, presupponendone quindi il relativo accertamento senza escludere alcun tipo di cantiere”), introducendo per i cantieri in questione l'esclusione delle “terre e rocce da scavo contenenti calcestruzzo, bentonite, vetroresina, miscele cementizie, additivi e materie plastiche utilizzati per scavo meccanizzato o tradizionale”;

c) la ratio dell'esclusione della procedura di caratterizzazione di cui all'art. 27, comma 2, primo periodo “risiede nell'assunto che la collocazione del cantiere di ridotte

dimensioni in un'area non soggetta a bonifica e l'assenza di scavi finalizzati alla rimozione di sorgenti di contaminazione costituiscano elementi idonei a garantire la non contaminazione del materiale riutilizzato. La scelta di evitare la caratterizzazione analitica per queste casistiche, definite e tendenzialmente trascurabili, risponde al principio di semplificazione procedimentale previsto dalla legge delega”; inoltre, “l'intervento normativo mira a risolvere le criticità dei cantieri legati alla manutenzione o alla realizzazione di reti e servizi, nei quali la produzione di terre e rocce è minima e i tempi di lavorazione sono estremamente ridotti. In tali casi, l'attesa necessaria per effettuare le analisi rende di fatto impossibile il riutilizzo in sito, inducendo operatori e committenti a gestire le terre come rifiuti e a ricorrere a materiale vergine, con impatti ambientali ed economici significativi”; la semplificazione prevista per tali cantieri “è accompagnata da precise condizioni di tutela ambientale, che garantiscono la non contaminazione del materiale riutilizzato”; ancora, “Per scavi di modesta entità, è ragionevole che la verifica della non contaminazione sia proporzionata all'intervento: in assenza di elementi che facciano presumere contaminazione, la collocazione del cantiere in un'area non soggetta a bonifica e l'assenza di potenziali sorgenti di contaminazione costituiscono un indicatore sufficiente. Richiedere analisi complesse per pochi metri cubi di terreno significherebbe introdurre un onere sproporzionato rispetto al rischio effettivo, in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e con gli obiettivi di economia circolare. Resta fermo che, qualora emergessero elementi che facciano sospettare la presenza di contaminanti - come attività pregresse potenzialmente inquinanti, anomalie visive o olfattive, o ricaduta in un sito sottoposto a bonifica - sarebbe necessario procedere con verifiche più approfondite. Ma in assenza di tali condizioni, e con uno scavo di entità minima, la rimessa in sito delle terre non comporta alcun aggravio dello stato ambientale né una violazione della disciplina sui rifiuti”.

5.5.3. In proposito si osserva che, siccome l'art. 48, comma 1, lett. e-bis), consente alla fonte regolamentare di prevedere “ulteriori disposizioni di semplificazione per i cantieri di micro-dimensioni, per i quali è attesa una produzione di terre e rocce non superiore a 1.000 metri cubi”, in tale categoria di cantieri sono certamente compresi i cantieri con produzione non superiore a 20 metri cubi.

Tuttavia, i criteri di cui allo stesso art. 48, comma 1, lett. b) (che consente una disciplina semplificata per il *“suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale scavato 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 scavato, le ceneri vulcaniche, laddove riutilizzate in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”* che l'art. 185, comma 1, lett. c), del codice dell'ambiente esclude dalla disciplina in materia di rifiuti) e lett. d) (*“utilizzo nel sito di produzione delle terre e delle rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti”*) postulano specifiche condizioni dell'escavato - cioè che sia costituito da *“suolo non contaminato”* o da *“altro materiale allo stato naturale”* e non costituisca rifiuto ai sensi del codice dell'ambiente - che possono essere accertate solo con la caratterizzazione che, invece, l'art. 27, comma 2, primo periodo, esclude.

La cubatura della produzione del cantiere e le esclusioni di cui all'art. 27, comma 2, secondo periodo (i cantieri non devono ricadere in un sito oggetto di procedimento di bonifica ai sensi della parte IV, titolo V, d.lgs. n.152/2006, gli scavi non devono essere realizzati per la rimozione di potenziali sorgenti di contaminazione, né devono contenere calcestruzzo, bentonite, vetroresina, miscele cementizie, additivi o materie plastiche derivanti da scavo meccanizzato o tradizionale), costituirebbero, secondo il testo a fronte, adeguate *“condizioni di tutela ambientale”*.

In realtà, le stesse esclusioni integrano sostanzialmente presunzioni di non contaminazione. Sotto il profilo dell'assetto e della gerarchia delle fonti normative, va rilevato che tali presunzioni sono stabilite con fonte normativa di rango regolamentare, mentre la fonte normativa di rango primario, (cioè il codice dell'ambiente) stabilisce requisiti di legittimità che devono senz'altro sussistere ed essere suscettibili di accertamento.

La considerazione del testo a fronte, secondo la quale *“Resta fermo che, qualora emergessero elementi che facciano sospettare la presenza di contaminanti — come attività pregresse potenzialmente inquinanti, anomalie visive o olfattive, o ricaduta in un sito*

sottoposto a bonifica — sarebbe necessario procedere con verifiche più approfondite. Ma in assenza di tali condizioni, e con uno scavo di entità minima, la rimessa in sito delle terre non comporta alcun aggravio dello stato ambientale né una violazione della disciplina sui rifiuti”, evoca l'emersione di circostanze e la necessità di verifiche che non trovano riscontro nella formulazione del nuovo testo.

Esse perciò paiono confinate nella sfera dell'eventualità e, soprattutto, della discrezionalità dell'operatore interessato. L'ulteriore considerazione del testo a fronte secondo la quale *“in assenza di un'espressa deroga alle disposizioni generali, la presenza dei materiali elencati comporta l'obbligo di effettuare le analisi, mentre l'esclusione può operare solo nei limiti in cui non si contrasti con il perimetro definito dall'articolo 2”* non pare sufficiente - se non tradotta in esplicita formulazione normativa - ad assicurare l'obiettivo della garanzia degli *“adequati livelli di tutela ambientale e sanitaria”* di cui all'art. 48, comma 2, del decreto-legge n. 13/2023 e l'applicazione di specifiche normative di tutela quali quelle di cui agli artt. 246 ss. d.lgs. n. 81/2008.

Dunque, anche a tale proposito, occorre considerare quanto già esposto nel punto 5.4.1. in merito alla mancanza per la Sezione delle necessarie condizioni per la valutazione dell'impatto dal punto di vista della tutela della salute delle disposizioni sopra illustrate, in mancanza dell'intervento del Ministero della salute nel procedimento istruttorio che ha messo capo al testo in esame.

5.6. Il parere interlocutorio (punto 5.6.2) ha ritenuto necessario un chiarimento in merito alla definizione di *“normale pratica industriale”* di cui all'art. 2, comma 1, lett. o), come esplicitata nell'allegato 3 (*“La normale pratica industriale può includere tutte le fasi che un processo prevedrebbe per la materia prima che il sottoprodotto andrebbe a sostituire. Non costituisce normale pratica industriale un trattamento che richieda l'installazione di specifiche infrastrutture operative in grado di generare impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute”*) - con previsione la cui portata normativa ne avrebbe richiesto la collocazione nel regolamento - rispetto all'art. 184-bis (*“Sottoprodotto”*), comma 1, lett. c), del codice dell'ambiente: *“Infatti, quest'ultimo richiede, ai fini della qualifica di sottoprodotto, che*

la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale', con ciò escludendo interventi di sostanziale manipolazione del materiale. Mentre l'allegato 3 consente interventi sulle terre o rocce da scavo propri di un processo produttivo diverso da quello da cui esse derivano (cioè quello previsto "per la materia prima che il sottoprodotto andrebbe a sostituire")".

5.6.1. Al riguardo, si nota che, nell'art. 4, comma 2, lett. c), sono stati inseriti i richiami sia all'allegato 3, sia al comma 7 dello stesso articolo, non presente nel primo testo, che, riproducendo la lett. a) dell'allegato 3, prevede che *"La normale pratica industriale può includere tutte le fasi che un processo prevedrebbe per la materia prima che il sottoprodotto andrebbe a sostituire. Non costituisce normale pratica industriale un trattamento che richiede l'installazione di specifiche infrastrutture operative in grado di generare impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute."*

Il testo a fronte considera la disposizione *"in linea con l'art. 184-bis"* e sottolinea la condizione che *"tali trattamenti non modificano i requisiti ambientali del materiale né costituiscano processi di trasformazione tali da alterarne natura e caratteristiche"*. In particolare, si rappresenta che *"le modifiche introdotte nell'allegato 3 non intendono ampliare l'ambito della normale pratica industriale rispetto a quanto già previsto dal D.P.R. n. 120/2017, ma fornire una maggiore precisione applicativa"*.

5.6.2. Lo stesso testo a fronte, in relazione al rilievo del parere interlocutorio circa l'esigenza di un chiarimento in merito alla generica locuzione *"specifiche infrastrutture operative in grado di generare impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute"* anche attraverso l'individuazione puntuale delle suddette infrastrutture, fa presente che con tale locuzione si intende *"escludere dalla normale pratica industriale qualsiasi trattamento che presupponga l'installazione di strutture fisse o impiantistiche dotate di presidi ambientali obbligatori (ad es. sistemi di abbattimento emissioni, trattamenti acque, confinamenti o aspirazioni dedicate) la cui operatività comporti potenziali impatti emissivi, idraulici, acustici o comunque rilevanti ai fini ambientali o sanitari"* in conformità all'indirizzo giurisprudenziale (Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza 12 settembre 2017 n. 41533) *"secondo il quale rientrano nella normale pratica industriale soltanto quelle operazioni che non*

richiedono l'installazione di presidi ambientali specifici; qualora fossero necessari impianti dotati di sistemi di trattamento o contenimento, l'operazione sarebbe assimilabile a un trattamento di rifiuti e non a una gestione ordinaria del materiale. Rientrano pertanto nell'ambito delle 'infrastrutture operative' escluse impianti di trattamento complessi, linee di lavorazione stabili o semi-stabili destinate alla trasformazione dei materiali, strutture assimilabili agli impianti di gestione rifiuti, anche laddove utilizzate per finalità di miglioramento delle caratteristiche fisiche o merceologiche".

Con riferimento alla previsione dell'allegato 3 che include nella normale pratica industriale *"la selezione granulometrica delle terre e rocce da scavo"*, l'Amministrazione precisa che, ai fini di tale selezione, non rientrano tra le infrastrutture operative escluse dalla normale pratica industriale *"le normali attrezzature mobili di cantiere, i macchinari utilizzati nei processi ordinari di selezione granulometrica, movimentazione o vagliatura, purché tali operazioni non comportino alterazioni dei requisiti ambientali del materiale già soddisfatti 'a priori'"*.

La Sezione constata che resta non superata la perplessità espressa nel parere interlocutorio - che quindi va ribadita - in merito alla compatibilità della disposizione dello schema, che consente di includere nella normale pratica industriale *"tutte le fasi che un processo prevedrebbe per la materia prima che il sottoprodotto andrebbe a sostituire"*, con l'art. 184-bis (*"Sottoprodotto"*), comma 1, lett. c), del codice dell'ambiente, che esclude da detta pratica interventi di sostanziale manipolazione del materiale. Infatti, l'ampiezza e la genericità della stessa disposizione consentono di includere nelle suddette fasi anche le *"linee di lavorazione stabili o semi-stabili destinate alla trasformazione dei materiali?"* che la giurisprudenza della Suprema Corte richiamata dall'Amministrazione considera escluse dalla normale pratica industriale.

5.6.3. In merito alla disposizione dell'allegato 3, secondo la quale costituisce normale pratica industriale *"la stabilizzazione a calce o cemento al solo fine di migliorarne le caratteristiche costruttive e senza modificare i requisiti ambientali e sanitari del materiale se è dimostrato che lo stesso soddisfa a priori i requisiti di qualità ambientale previsti dall'articolo 4"*, il parere interlocutorio ha ricordato che, con il parere n.

390/2016, *“la Sezione aveva posto in relazione il venir meno della previsione del procedimento di ‘stabilizzazione a calce’ - già consentito nell’allegato 3 del d.m. n. 161/2012 - con la procedura, all’epoca in atto, EU pilot n. 5554/13/ENVP”* e aveva considerato che detto procedimento, così come quello di *“riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici”*, integravano operazioni di trattamento dei rifiuti. Perciò il parere interlocutorio ha ritenuto necessario avere dall’Amministrazione informazioni in merito alla compatibilità di tale previsione con la disciplina europea.

5.6.3.1. Al riguardo, il testo a fronte rende noto che la soppressione della previsione del procedimento di stabilizzazione a calce dallo schema del regolamento poi emanato con il d.P.R. n. 120/2017 era stata oggetto di conforme richiesta della Commissione dell’Unione europea quale condizione per la chiusura della citata procedura EU Pilot e per evitare una procedura di infrazione.

Secondo l’Amministrazione, la disposizione dello schema in esame in tema di stabilizzazione a calce sarebbe caratterizzata da *“un approccio del tutto distinto rispetto al D.M. 161/2012”* e terrebbe conto delle indicazioni della medesima Commissione. Ciò in quanto *“la stabilizzazione a calce è ammessa solo se le terre e rocce da scavo possiedono già, prima del trattamento, tutti i requisiti per essere qualificate come sottoprodotto”*. Quindi, essa assumerebbe *“la natura di operazione accessoria finalizzata esclusivamente a migliorare le caratteristiche tecniche di materiali già conformi sotto il profilo ambientale”*, senza configurare *“un trattamento di rifiuti mascherato da normale pratica industriale”*.

Sotto il profilo dell’asserita coerenza della disposizione in questione con le indicazioni della Commissione UE, si prende atto che, nel nuovo schema, il testo dell’allegato 3 non è modificato rispetto al precedente e che quest’ultimo è stato notificato alla stessa Commissione dalla quale non sono pervenute osservazioni durante il periodo di *stand still*.

Comunque, sul punto la Sezione non è nelle condizioni di svolgere ulteriori considerazioni, in quanto le indicazioni che la Commissione dell’Unione

europea avrebbe fornito all'Amministrazione non sono state trasmesse.

5.7. In merito al “*deposito intermedio*” di cui all’art. 2, comma 1, lett. n), di cui l’art. 5, comma 1, lett. a) prevede la realizzabilità “*in tutte le classi di destinazioni urbanistiche*”, il parere interlocutorio (punto 5.6.3) ha sottolineato che: se la previsione di deroga agli strumenti urbanistici “*può ritenersi consentita ad un regolamento emanato ai sensi dell’art 17, comma 2, purché sia riconducibile ai criteri di delegificazione, analoga considerazione non può farsi per un regolamento da emanare ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988*”; la stessa lett. a) “*nella parte in cui permette di prescindere dall’ ‘uso di destinazione urbanistica’ del sito prescelto, interviene in materia concernente il governo del territorio ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, nella quale la determinazione delle destinazioni d’uso del territorio rientra nella competenza degli enti locali*”; nell’art. 5, comma 1, lett. b), “*il riferimento ai ‘terreni prodotti’ non è riconducibile alla definizione di terre e rocce da scavo di cui all’art. 2*” e “*la prescrizione di ‘presidi idonei’ ai quali è condizionato il deposito intermedio in ‘siti con destinazione d’uso urbanistica verde, residenziale, agricolo’ per la sua genericità non pare coerente con la garanzia di controlli efficaci di cui all’art. 48, comma 2, del decreto-legge n. 13/2023*”.

Il testo a fronte fa presente che: “*si è ritenuto opportuno accogliere l’osservazione del Consiglio di Stato e ripristinare la formulazione attualmente vigente nel D.P.R. n.120/2017, eliminando la deroga introdotta nel nuovo schema ed eliminando, quindi, anche il riferimento a presidi idonei*”; “*la formulazione dell’articolo 5, comma 1, lett. b), è stata corretta sostituendo il riferimento ai ‘terreni prodotti’ - non coerente con la definizione di cui all’articolo 2 - con l’espressione ‘terre e rocce da scavo’*”.

Tali considerazioni non trovano però riscontro nell’art. 5, comma 1, lett. a), del nuovo testo, poiché la formulazione della disposizione è identica alla corrispondente disposizione del testo oggetto del parere interlocutorio. Nella lett. b) è stato invece soppresso il secondo periodo (“*In tal caso, il deposito intermedio può essere realizzato anche in siti con destinazione d’uso urbanistica verde, residenziale, agricolo, a condizione che vengano assicurati presidi idonei a evitare criticità ambientali alle matrici suolo, sottosuolo e acque sotterranee, garantendo la separazione fisica*

tra i materiali depositati e le matrici sottostanti, nonché a condizione che venga adottata ogni misura necessaria a riservare l'accesso alle aree di deposito ai soli addetti ai lavori;”).

Pertanto, con riferimento all'art. 5, comma 1, lett. a) va ribadito il rilievo esposto nel punto 5.6.3 del parere interlocutorio.

7. In merito all'art. 4, quest'ultimo ha evidenziato la non immediata riscontrabilità dei requisiti stabiliti per i sottoprodotti dall'art. 184-*bis* del codice dell'ambiente, affinché le terre e rocce da scavo siano qualificabili come tali, nonché la circolarità dei numerosi rinvii tra articoli dello schema e l'allegato 4.

Il testo a fronte fa presente che *“A seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato sono stati eliminati i rinvii circolari che compromettevano la linearità del sistema. In particolare, sono stati modificati l'articolo 9, l'articolo 21, l'articolo 23, l'articolo 25 e l'allegato 4, laddove erroneamente rimandava all'articolo 4 per la definizione dei requisiti ambientali”*. In particolare, le modifiche di detti articoli si riferiscono alla specificazione che siano soddisfatte le condizioni dell'articolo 4 e i requisiti ambientali dell'Allegato 4.

8. Secondo l'Amministrazione, l'esigenza di allineamento del testo con l'art. 184-*bis*, è raggiunta con la sostituzione, in tutto lo schema, della parola *“criteri”* con la parola *“condizioni, così da distinguere chiaramente le condizioni generali previste dalla norma primaria e trasposte nell'articolo 4, comma 2, dai requisiti ambientali, che trovano completa disciplina nell'Allegato 4”*.

In quest'ultimo, di cui la relazione illustrativa sottolinea la corposità, restano indicati i requisiti ambientali, le metodologie di caratterizzazione e i parametri ambientali da verificare, per non appesantire l'articolato.

Comunque, in merito all'opportunità segnalata dal parere interlocutorio di collocare nello schema, anziché in allegato le disposizioni indicate nei punti 6.1. e 7, si constata che sono state inserite nell'art. 4 le disposizioni in tema di additivi, già contenute nell'allegato 4, e quelle in tema caratterizzazione ambientale in corso d'opera, già contenute nell'allegato 9, restando invariata la collocazione delle altre disposizioni indicate.

9. Il punto 8 del parere interlocutorio, previa ricognizione delle disposizioni dello schema concernenti l'amianto e il test di cessione su terre e rocce da scavo, ha ritenuto necessario un chiarimento da parte dell'Amministrazione circa la compatibilità delle stesse disposizioni, con il requisito stabilito dal citato art. 184-bis, comma 1, lett d), a tal fine individuandone la base normativa di rango primario.

In merito a tale individuazione, deve prendersi nuovamente atto della novella introdotta nell' art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 13/2023 dall'art. 1, comma 829, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, a decorrere dal 1° gennaio 2026, con l'inserimento della lett. d-bis). Per effetto di tale novella, la *“disciplina semplificata”* demandata al nuovo regolamento è da riferire anche *“alle terre e rocce da scavo provenienti da affioramenti geologici naturali contenenti amianto”*, menzionate dall'art. 27, comma 3, primo periodo.

Quanto alle disposizioni che escludono il ricorso al *test* di cessione per il parametro amianto, la relazione illustrativa e il testo a fronte chiariscono che, siccome il *test* di cessione misura il rilascio di sostanze in acqua, esso costituirebbe *“un meccanismo irrilevante per la pericolosità dell'amianto”* poiché esso *“non rilascia metalli o composti solubili che il test di cessione potrebbe rilevare”*.

Anche in merito a quanto sopra riportato va ribadito quanto esposto nel punto 5.4.1, circa le condizioni necessarie per la valutazione dell'impatto della disciplina in esame dal punto di vista della tutela della salute, nonché nel punto 5.5. riguardo alle condizioni per l'applicazione di specifiche normative di tutela quali quelle di cui agli artt. 246 ss. d.lgs. n. 81/2008.

10. Il punto 9 del parere interlocutorio ha sollecitato un chiarimento sul procedimento cui intende riferirsi l'art. 10 (*“Piano di utilizzo”*), comma 1, laddove prevede che il piano di utilizzo è trasmesso *“comunque prima della conclusione del procedimento”*.

Tale comma è modificato nel nuovo testo, in cui si specifica che il suddetto procedimento è il procedimento di VIA e si introduce una clausola di salvezza di quanto previsto nel comma 2. Tale clausola sostituisce quella di tenore

corrispondente contenuta in quest'ultimo comma, nel quale è aggiunto, in fine, il seguente periodo *“Il piano di gestione delle terre e rocce da scavo non sostituisce il piano di utilizzo”*, in conformità al suggerimento contenuto nel punto 9.1. del parere interlocutorio.

10.1. Anche il suggerimento di cui al punto 9.2. del parere interlocutorio, circa l'opportunità di chiarire l'ambito e gli effetti in relazione ai diversi possibili esiti della verifica di ottemperanza del piano di utilizzo presentato a seguito di piano di gestione, di cui all'art. 10, comma 2, è stato recepito, con l'introduzione del riferimento all'art. 28 del codice dell'ambiente.

11. Il parere interlocutorio (punto 10) ha ritenuto necessario un chiarimento dell'Amministrazione in merito alla coerenza dell'art. 26 (*“Disciplina del deposito temporaneo”*), comma 1, lett. b), n. 2, - laddove prevede (come nel d.P.R. n. 120/2017) che le terre e rocce da scavo sono raccolte e avviate a operazioni di recupero o di smaltimento (se non con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito) *“quando il quantitativo in deposito raggiunga complessivamente i 4000 metri cubi, di cui non oltre 800 metri cubi di rifiuti classificati come pericolosi?”* - con l'art. 185-bis, lett. b), comma 2, del codice dell'ambiente che stabilisce che i rifiuti sono raccolti ed avviati alle operazioni di recupero (se non con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito o di smaltimento) *“quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi?”*.

L'art. 26, comma 1, è stato modificato al fine di includere, per le infrastrutture a rete, nella definizione di *“luogo di produzione”*, anche *“il luogo di produzione ai sensi dell'articolo 230 del decreto legislativo n. 152 del 2006”*.

Nel testo a fronte si rappresenta che *“l'articolo 48, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, attribuisce espressamente al presente regolamento la competenza a disciplinare in modo specifico il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti. La delega legislativa, quindi, consente l'introduzione di una*

disciplina speciale, distinta da quella generale prevista dall'articolo 185-bis del D.Lgs. n. 152/2006, purché riferita esclusivamente ai rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo".

11.1. La Sezione osserva che l'art. 185-bis stabilisce "*norme aventi natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti*" (Cass. pen. sez. III, sentenza 29 ottobre 2024, n. 39655), la cui violazione concorre all'applicazione dell'art. 256, comma 1, del codice dell'ambiente. Ai fini del reato ivi previsti rientra, tra gli indici sintomatici di un'abusiva gestione dei rifiuti, anche la quantità dei rifiuti stessi (cfr. Cass. pen., sez. III, sentenza 8 aprile 2025, n. 13560), definita dall'art. 185-bis, comma 2, lett. b) quale una delle "*condizioni*" legittimanti la raccolta temporanea di rifiuti.

Pertanto, considerato che il citato articolo 48, comma 1, lettera c), conferisce potestà regolamentare per stabilire una disciplina semplificata del deposito temporaneo delle terre e delle rocce da scavo qualificate come rifiuti senza stabilire specifici criteri di esercizio della stessa potestà e che quest'ultima non è conferita ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988, non pare che sussistano i presupposti per ritenere che lo schema in esame possa derogare alle condizioni di cui all'art. 185-bis, anche con l'effetto di sottrarre, sotto il profilo delle quantità accumulabili, il deposito di terre e rocce da scavo alla fattispecie penale.

12. In recepimento dell'osservazione di cui al punto 11 del parere interlocutorio, nell'art. 28 ("*Attività di scavo*"), comma 1, lett. a), per le attività di scavo da realizzare nei siti oggetto di bonifica già caratterizzati ai sensi dell'articolo 242 del codice dell'ambiente è stato specificato il riferimento agli "*enti interessati*" con il richiamo all'art. 242. Si suggerisce di aggiungere, sia dopo il richiamo a tale articolo, sia dopo quello all'art. 252, le parole "*del decreto legislativo n. 152 del 2006*".

13. Nell'art. 31 ("*Disciplina transitorie e disposizioni finali*"), corrispondente all'art. 30 del primo schema, è stata recepita nel comma 2 l'osservazione del punto 12 del parere interlocutorio - circa l'inopportunità di conferire facoltà di scelta agli interessati per la disciplina applicabile nel caso in cui sia in corso il

procedimento di approvazione del piano di utilizzo alla data di entrata in vigore del regolamento o nel caso di piani di utilizzo già approvati alla stessa data, se afferenti a progetti finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR o dal PNC - prevedendo che *“i piani di utilizzo già approvati alla data di entrata in vigore del presente regolamento continuano a essere disciplinati dalla normativa previgente”* e che *“In relazione ai piani di utilizzo per i quali, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, sia in corso la procedura di approvazione ai sensi della normativa previgente, si concludono in base alle norme di cui al presente decreto”*.

Dal punto di vista formale, in merito a tale seconda disposizione, si suggerisce di sostituire le parole *“In relazione a”* con la parola *“P”*.

14. Il punto 12.1 del parere interlocutorio ha rilevato che la deroga al procedimento stabilito dall'art. 48, comma 1, alinea, per le modifiche degli allegati, attraverso un decreto ministeriale di natura non regolamentare, stabilita dall'art. 30, comma 6 (*“Le modifiche agli allegati sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'ISPRA e dell'ISS”*), *“potrebbe essere compatibile con la citata disposizione della fonte normativa di rango primario soltanto nel caso di modifica degli allegati in parti strettamente integrative delle disposizioni regolamentari nel rispetto delle scelte normative in esse cristallizzate, dovendo altrimenti farsi ricorso al procedimento di legge, che prevede anche il nulla osta del Ministero della salute”*.

14.1. In relazione a tale rilievo, l'art. 31, comma 6, stabilisce che *“Le modifiche agli allegati sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'ISPRA e dell'ISS e potranno essere eseguite in termini strettamente integrativi delle disposizioni regolamentari nel rispetto delle scelte normative già assunte e vigenti”*.

Poiché la formulazione di tale modifica non sembra esprimere completamente la portata del suddetto rilievo, occorre che il comma sia riformulato come segue: *“Le modifiche degli allegati possono essere adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e*

dei trasporti, previo parere dell'ISPRA e dell'ISS, purché aventi carattere di dettaglio e di esecuzione degli stessi allegati”.

Sotto il profilo formale, si segnala che nella rubrica dell'art. 31 la parola “*transitorie*” deve essere sostituita con la parola “*transitoria*”.

15. Il punto 13.1. del parere interlocutorio ha evidenziato l'opportunità che, nell'art. 12, comma 1, sia previsto un termine entro il quale, “*sulla base delle risultanze del piano di indagine, nonché di altri dati disponibili per l'area oggetto di indagine, l'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente definisce i valori di fondo naturale*”.

La relazione illustrativa non reca alcuna considerazione in proposito, mentre, secondo il testo a fronte, l'art. 12, comma 1, sarebbe stato modificato con l'introduzione di detto termine. Tuttavia, si constata che l'art. 12, comma 1, dello schema in esame, nella parte considerata dal parere interlocutorio, non reca alcuna modifica.

16. Circa il punto 13.2.1 del parere interlocutorio - che per l'art. 13, comma 2, (rectius art. 31, comma 2), del primo testo aveva ritenuto opportuno chiarire la locuzione “*categorie di attività*” con riferimento alle pertinenti definizioni contenute nell'art. 2 e integrare la disposizione con la previsione di un obbligo di controllo a campione, almeno per i grandi cantieri, da effettuare in modo randomizzato, come già suggerito dalla Sezione con il parere n. 390/2017 - il testo a fronte rende noto che “*l'articolo 31 è stato aggiornato includendo anche i cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA ed eliminando la locuzione ‘per categorie di attività’, così da rendere più chiaro e coerente il quadro dei controlli?*”.

Infatti, nell'art. 30 (già art. 31), comma 2, del nuovo testo è stata espunta la locuzione “*per categorie di attività*” ed è stato aggiunto il richiamo all'art. 25 concernente i cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA.

17. Il nuovo schema è modificato nell'art. 10, comma 4, primo periodo e nell'art. 16, comma 1, secondo periodo, per recepire l'osservazione del punto 13.2.2, in tema di efficacia dei controlli. Perciò, in entrambe le citate disposizioni si è previsto che “*L'autorità competente verifica d'ufficio la completezza*

della documentazione presentata, ivi compreso l'eventuale parere di cui all'articolo 4, comma 6", cioè il parere dell'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente in caso di utilizzo a terra di sedimenti marini escavati.

Non è stata recepita l'ulteriore osservazione dello stesso punto del parere interlocutorio concernente l'introduzione di "un obbligo di comunicazione da parte dell'autorità competente alla suddetta Agenzia, per verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, in caso di proroga o aggiornamento del piano di utilizzo (art. 17, comma 2, secondo periodo)", in quanto, poiché è già prevista la facoltà dell'autorità competente di chiedere l'intervento dell'Agenzia, la previsione di un tale obbligo sostanzierebbe un adempimento in contrasto con l'obiettivo di semplificazione del citato art. 48.

18. In accoglimento del suggerimento del punto 13.2.3., l'art. 31 (Disciplina transitorie e disposizioni finali), già art. 30, è stato collocato in titolo autonomo (titolo VII). Dal punto di vista formale, si suggerisce di modificare la rubrica dell'art. 31, rendendo al singolare la parola "transitorie".

19. Recependo il punto 13.3, con cui la Sezione ha segnalato la mancanza nell'art. 19 ("Gestione dei dati"), di un termine per l'adempimento dell'obbligo degli interessati di comunicare i dati dei piani di utilizzo all'ISPRA, il comma 1 dello stesso articolo è stato modificato con la previsione che tale comunicazione deve avvenire prima dell'inizio dei lavori.

20. Rispetto ai punti 14 e 14.1 del parere interlocutorio, che si soffermano sulla neutralità finanziaria del regolamento con particolare riguardo alle risorse necessarie ad assicurare l'effettività dei controlli nell'ambito della nuova disciplina, si prende atto del fatto che il testo a fronte precisa che:

a) rispetto al vigente regolamento, lo schema incentra i controlli solo sulle agenzie di protezione ambientale e l'oggetto degli stessi controlli non sarebbe ampliato con riferimento ai sedimenti, a confronto della disciplina vigente, poiché "essi erano già ricompresi nel d.P.R. 120/2017, ancorché non definiti come categoria autonoma";

b) il nuovo testo sarebbe più chiaro del precedente nel definire la copertura finanziaria delle attività di controllo e i soggetti chiamati a contribuirvi in quanto: l'art. 31, comma 3, del primo testo (*“L'onere economico derivante dallo svolgimento delle attività di controllo è a carico, nei casi di cui all'articolo 10, del proponente e, nei casi di cui agli articoli 22 e 24, del produttore”*) è sostituito nel nuovo testo dall'art. 31, comma 4, che stabilisce che *“L'onere economico derivante dallo svolgimento delle attività di controllo rientra nell'ammontare della tariffa di cui all'articolo 20 per la copertura dei costi sostenuti dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente”*; l'art. 20 è stato modificato prevedendo che il tariffario nazionale per la copertura dei costi dell'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente si applica non solo al proponente ma anche al produttore.

21. Il punto 14.2 del parere interlocutorio, considerata la data di entrata in vigore della nuova disciplina, ha ritenuto *“opportuno che la disposizione dell'art. 33, comma 2 (in base alla quale agli oneri derivanti dal regolamento si provvede anche ‘con le risorse derivanti dall'applicazione delle tariffe previste dal presente regolamento’), sia sincronizzata con il termine previsto dall'art. 20 (‘Disciplina dei costi sostenuti dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente’) per l'emanazione del decreto recante il tariffario nazionale da applicare al proponente per la copertura dei costi sopportati dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente per gli adempimenti stabiliti dagli artt. 12, 13 e 21 comma 3. Il citato art. 14 (‘Controllo equipollente’), comma 2, consente agli interessati di rivolgersi, per gli adempimenti che gli artt. 12, 13 e 21, comma 3, demandano alla suddetta Agenzia, ad amministrazioni o soggetti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti a quelle della stessa Agenzia, da individuare con decreto ministeriale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Poiché con lo stesso decreto sono ‘approvate le tabelle recanti le tariffe che i proponenti corrispondono a titolo di corrispettivo delle prestazioni richieste’ a dette amministrazioni o soggetti pubblici, ne consegue che tali tariffe potranno essere disponibili in un termine notevolmente inferiore rispetto a quello previsto per le tariffe di cui all'art. 20. Oltre al differente procedimento di emanazione dei*

decreti previsti dagli artt. 14 e 20, occorre evidenziare che, mentre le tariffe di cui all'art. 14 costituiscono il corrispettivo delle prestazioni rese in favore del proponente, le tariffe di cui all'art. 20 sono dirette alla copertura dei costi sostenuti dall'Agenzia'.

In relazione a tali osservazioni, si constata che nel nuovo testo:

a) nell'art. 20 è stato inserito il comma 2 che stabilisce che “*Nelle more dell'adozione del tariffario nazionale si applica il tariffario approvato con Delibera del consiglio del SNPA n. 37 del 09 maggio 2018*”;

b) è stato stabilito l'identico termine di sei mesi per l'emanazione dei decreti previsti dall'art. 14, comma 2, e dall'art. 20, comma 1.

22. Nel nuovo testo state effettuate le modifiche formali suggerite dal punto 15 del parere interlocutorio.

P.Q.M.

La Sezione esprime il proprio parere nei termini e alle condizioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Stefania Baruffi