

Numero 00327/2025 e data 11/04/2025 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 25 marzo 2025

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 di trasmissione della relazione prot. n. 6320 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; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carla Ciuffetti.

Premesso.

1. Con nota in data 12 marzo 2025, prot. n. 6320, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha

trasmesso lo schema di regolamento in titolo, verificato dalla Ragioneria generale dello Stato. Esso è accompagnato dal frontespizio della relazione illustrativa per il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, recante il visto dello stesso Ministro ai fini della trasmissione al Consiglio di Stato, dall'AIR redatta a seguito di due valutazioni del NUVIR anch'esse in atti, dall'ATN, dalla relazione tecnica, dal concerto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal nulla osta del Ministero della salute.

2. Lo schema, composto da 34 articoli e 12 allegati, è stato predisposto in attuazione dell'art. 48 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”*.

Il comma 1 di tale articolo ha previsto l'emanazione - *“al fine di assicurare il rispetto delle tempistiche di attuazione del PNRR per la realizzazione degli impianti, delle opere e delle infrastrutture ivi previste, nonché per la realizzazione degli impianti necessari a garantire la sicurezza energetica”* -, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di un decreto di natura regolamentare del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro della salute, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, *“con particolare riferimento:*

a) alla gestione delle terre e delle rocce da scavo qualificate come sottoprodotti ai sensi dell'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o ad AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture;

- b) ai casi di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 152 del 2006 di esclusione dalla disciplina di cui alla parte quarta del medesimo decreto del suolo non contaminato e di altro materiale allo stato naturale escavato;
- c) alla disciplina del deposito temporaneo delle terre e delle rocce da scavo qualificate come rifiuti;
- d) all'utilizzo nel sito di produzione delle terre e delle rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti;
- e) alla gestione delle terre e delle rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica;
- e-bis) ad 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;
- f) alle disposizioni intertemporali, transitorie e finali”.

Il citato art. 48 ha inoltre previsto che: “Il decreto di cui al comma 1, in attuazione e adeguamento ai principi e alle disposizioni della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, disciplina le attività di gestione delle terre e rocce da scavo, assicurando adeguati livelli di tutela ambientale e sanitaria e garantendo controlli efficaci, al fine di razionalizzare e semplificare le modalità di utilizzo delle stesse, anche ai fini della piena attuazione del PNRR.” (comma 2); “A partire dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 sono abrogati l’articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120” (comma 3), che costituiscono le fonti normative di specifico riferimento della disciplina della materia.

In particolare, il citato art. 8 (*“Disciplina semplificata del deposito temporaneo e della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo che non soddisfano i requisiti per la qualifica di sottoprodotto. Disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo con presenza di materiali di riporto e delle procedure di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto”*) ha previsto l’adozione di disposizioni di riordino e di semplificazione della materia, *“al fine di rendere più agevole la realizzazione degli interventi che comportano la gestione delle terre e rocce da scavo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988”* indicando i principi e criteri direttivi da seguire.

Tali disposizioni sono state emanate con il d.P.R. n. 120/2017 (*“Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell’articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge novembre 2014, n. 164”*).

Considerato.

Il procedimento normativo

1. Con nota in data 23 dicembre 2024, prot. n. 48584, è stato acquisito il concerto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quale assenso *“formale”* alla prosecuzione dell’*iter* del testo, espresso *“d’ordine del Ministro”* dal Capo dell’Ufficio legislativo.

In merito alla sottoscrizione *“d’ordine del Ministro”*, va ricordato il consolidato orientamento della Sezione circa la *“giuridica inadeguatezza del ricorso alla formula organizzatoria dell’ordine”*, in quanto inidonea *“ad attivare un trasferimento di poteri/compiti dall’autorità che lo impartisce al soggetto ricevente, laddove essi, come nel caso in rilievo, siano qualificabili come giuridicamente personali”*, dovendosi ricorrere in

tal caso allo strumento della delega interorganica di firma (cfr. *e plurimis* Cons. Stato, sez. C, 28 ottobre 2024, n. 1308). Inoltre, “*la resa del concerto con modalità delegate (e, in ogni caso e per definizione, mai ‘d’ordine’) dovrebbe escludere, in via di principio, la possibilità di un assenso secco, immotivato ed inarticolato, a guisa di mero ed anodino nulla-osta: che - contraddicendo la stessa logica della delega - assumerebbe il tratto abdicativo di una competenza sostanzialmente non esercitata*” (Cons. Stato, sez. C, n. 1308/2024, cit.).

Nella fattispecie pare che un simile tratto possa essere escluso - e che i riportati rilievi siano superabili - alla luce dell’inciso “*a rettifica di quanto comunicato con nota prot. n. 47144 del 12 dicembre u.s.*”. Pur non essendo noto il contenuto della suddetta nota, da tale inciso traspare comunque lo svolgimento di un’interlocuzione di portata sostanziale sul contenuto dello schema.

2. Quanto al nulla osta di cui alla nota n. 464 del 22 novembre 2024, oltre ad osservare che esso è espresso in modo assertivo e non articolato, si rileva che la stessa nota reca una firma del Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero della salute che non è preceduta da alcuna formula che ne esprima la riconducibilità alle attribuzioni e alla responsabilità politica del Ministro, sicché non può ritenersi integrata la fattispecie procedimentale prevista dal citato art. 48 del decreto-legge n. 13/2023. Pertanto, sarà necessaria l’acquisizione del nulla osta con un atto che sia espressamente riconducibile alle attribuzioni del Ministro, in conformità ai rilievi sopra riportati al n. 1.

3. Con riferimento al superamento del termine di emanazione del regolamento fissato dall’art. 48 del decreto-legge n. 13/2023 in 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, si osserva che tale termine non ha natura perentoria (Cons. Stato, Ad. gen. 16 maggio 1996, n. 90) e che lo scherma in esame è stato predisposto anche in base a

consultazione pubblica tenutasi nel periodo dal 21 settembre fino al 1° ottobre 2023.

4. Il paradigma normativo stabilito dal citato art. 48 ai fini dell'emanazione dello schema è costituito dall'art. 17, comma 3, l. n. 400/1988.

Il medesimo art. 48, comma 3, ha stabilito che, *“A partire dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 sono abrogati l'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120”*.

Dunque, nell'intenzione del legislatore, la materia oggetto della disciplina in esame non è più oggetto di delegificazione secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'art. 8 del decreto-legge n. 133/2014 attuati dall'abrogando d.P.R. n. 120/2017, poiché il medesimo art. 48 ha disposto l'abrogazione, con effetto dall'entrata in vigore dallo schema in esame, della disposizione, posta da fonte di rango primario, che aveva previsto la delegificazione della materia ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988, in attuazione della quale era stato emanato il d.P.R. n. 120/2017.

Tanto che il punto 7 dell'ATN che fa presente che *“L'intervento normativo in esame non comporta rilegificazioni in materia”*.

Si aggiunge che, in mancanza di espressa disposizione contraria stabilita da fonte normativa di rango primario, l'abrogazione dell'art. 8 del decreto-legge n. 133/2014 non pone una questione di reviviscenza delle disposizioni abrogate dall'art. 31 (*“Abrogazioni”*) d.P.R. n. 120/2017, costituite dal d.m. 10 agosto 2012, n. 161, dall'art. 184-bis, comma 2-bis, d.lgs. n. 152/2006 e dagli articoli 41, comma 2 e 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Infatti, *“ammettendo la reviviscenza generalizzata delle norme già abrogate, si comprometterebbero i principi di buona regolazione affermati in sede nazionale e internazionale”* (cfr. Cons. Stato, sez. C, 29 maggio 2020, n. 1000).

4.1. Dunque, il paradigma normativo di cui all'art. 17, comma 3, l. n. 400/1988 costituisce la base giuridica e definisce il perimetro della portata normativa dello schema in esame.

4.1.1. Ne discende che esso non può disporre l'abrogazione di disposizioni poste da fonti normative gerarchicamente superiori compresi *“i regolamenti emanati dal Governo”*. Infatti, se *“I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie”* ad essi (art. 17, comma 3, secondo periodo, l. n. 400/1988), tanto meno detti regolamenti possono disporre l'abrogazione.

Cosicché, l'art. 34 (*“Abrogazioni”*) dello schema, che prevede l'abrogazione dell'art. 8 del decreto-legge n. 133/2014 e del d.P.R. n. 120/2017, va espunto.

Poiché detta abrogazione è disposta dall'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023, il relativo effetto si produrrà con l'entrata in vigore dello stesso schema.

Ferma restando la necessità dell'espunzione dell'art. 34, comunque si evidenzia un difetto di coordinamento sia dell'ATN (nel punto n. 3) che dell'AIR redatta dopo la seconda valutazione del NUVIR (a pag. 1) con il testo dello stesso art. 34.

Infatti, entrambe le relazioni rappresentano che detto articolo stabilisce l'abrogazione del d.P.R. n. 120/2017, ma non menzionano la previsione dell'abrogazione anche dell'art. 8 del decreto-legge n. 133/2014. Inoltre, secondo l'ATN, l'art. 34 abrogerebbe anche il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161. Ma tale abrogazione non è prevista dall'art. 34 e detto decreto è già stato abrogato dall'art. 31, comma 1, d.P.R. n. 120/2017.

4.1.2. Una volta determinatosi l'effetto abrogativo previsto dall'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023, il perimetro della portata normativa dell'emanando regolamento - e quindi delle misure di semplificazione che esso potrà stabilire - resterà definito non solo dalle disposizioni della fonte

di rango primario che esso è destinato ad attuare, ma anche da quelle che, insieme ad esse, compongono la cornice normativa di riferimento della materia, a partire dal Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152/2006.

In questa prospettiva va letto il citato art. 48, comma 2, del decreto-legge n. 13/2023, ove stabilisce che il regolamento in questione costituisca *“attuazione e adeguamento ai principi e alle disposizioni della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018”* e disciplini la gestione delle terre e delle rocce da scavo in relazione alla qualifica di sottoprodotti ai sensi dell'articolo 184-bis (*“Sottoprodotto”*) del Codice dell'ambiente, anche con riferimento alle fattispecie di materiale allo stato naturale, scavato nel corso di attività di costruzione in suolo non contaminato *“ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato scavato”*, menzionato dall'art. 185 (*“Esclusioni dall'ambito di applicazione”*), comma 1, lett. c), dello stesso Codice.

L'articolato.

5. L'art. 2 (*“Definizioni e prescrizioni generali”*) dello schema dispone che *“agli effetti del presente regolamento si applicano”* le definizioni di rifiuti contenute nell'art. 183, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 e le definizioni stabilite dall'art. 240 d.lgs. n. 152/2006 quanto alla disciplina in tema di bonifica di siti contaminati. Circa le ulteriori definizioni, lo stesso articolo in parte riproduce definizioni già contenute nel d.P.R. n. 120/2017, talora con modificazioni, e in parte prevede definizioni del tutto nuove.

5.1. Va sottolineato che nella disciplina in esame l'aspetto definitorio assume un peculiare rilievo 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. In mancanza dei presupposti per l'attribuzione di quest'ultima

qualificazione, tali materiali devono essere sottoposti alla disciplina di gestione dei rifiuti di cui alla parte IV del Codice dell'ambiente.

La Sezione ha già rilevato con il parere n. 390 del 16 febbraio 2016, con riferimento alla semplificazione delle procedure autorizzatorie per la gestione delle terre e delle rocce da scavo come sottoprodotti di cui al d.P.R. n. 120/2017, la *“delicatezza della materia in esame soprattutto per ciò che concerne il labile confine sussistente fra rifiuti e sottoprodotti”*.

5.2. La parte III, n. 1 (*“Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità e della coerenza con quelle già in uso”*) dell'ATN fa presente che l'art. 2 dello schema *“riprende tutte le definizioni già presenti nel d.P.R. n. 120 del 2017, modificandole, in alcuni casi, e aggiungendone di nuove in considerazione della portata più ampia del presente regolamento, rispetto a quella del citato decreto”*.

5.3. Al riguardo va notato che: la portata dello schema è delimitata dalle disposizioni delle fonti di rango primario che esso è destinato ad attuare, in quanto recante un regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, l. n. 400/1988; inoltre, l'art. 8 del decreto-legge n. 133/2014 e il d.P.R. n. 120/2017 sono destinati all'abrogazione a partire dall'entrata in vigore della disciplina in esame.

Perciò, non appare chiara la suddetta considerazione dell'ATN circa la maggior ampiezza della portata normativa dello schema in esame rispetto a quella del regolamento di delegificazione di cui al d.P.R. n. 120/2017, salvo laddove essa è ricondotta anche ad esigenze di coerenza con disposizioni poste da fonti di rango primario, quali l'art. 3 (*“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”*) del decreto-legge n. 2/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 28/2012, come modificato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 208, di

interpretazione autentica anche della lett. c) dell'articolo 185 d.lgs. n. 152/2006.

Appare quindi opportuno che l'Amministrazione indichi le ragioni di detta considerazione, oltre ad individuare la base normativa delle definizioni dell'art. 2, non solo con riferimento a quelle riproduttive di definizioni contenute nel d.P.R. n. 120/2017, eventualmente modificate, ma anche a quelle del tutto nuove.

5.4. In merito a queste ultime, destano perplessità le definizioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. bb) e lett. dd).

5.4.1. L'art. 2, comma 1, lett. bb), definisce sedimenti *“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”*. L'inserimento dei sedimenti amplia la portata della definizione *“terre e rocce da scavo”* dell'art. 2, comma 1, lett. c), parallelamente all'ampliamento della definizione di *“lavori”* di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), con la previsione del *“dragaggio”*.

Tuttavia, va rilevato che l'inclusione dei sedimenti nelle terre e rocce da scavo non è menzionata nell'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023.

Inoltre, l'art. 185, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 esclude dalla disciplina dei rifiuti solo *“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”*.

La precisazione della relazione illustrativa secondo la quale *“il quadro legislativo vigente non vieta che i sedimenti siano gestiti come*

sottoprodotti secondo le previsioni del D.P.R. n. 120 del 2017, sia che questi vengano rimossi per finalità di sicurezza idraulica che per la realizzazione di un'opera" non pare tenere conto della non sovrapposibilità della definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. bb) alla definizione dei sedimenti esclusi dalla categoria dei rifiuti ai sensi del citato art. 185, comma 3, che ne consente gli spostamenti a terra solo "nell'ambito delle pertinenze idrauliche".

La medesima precisazione pare non coordinata con l'AIR che, con riferimento ai sedimi marini, ammette che la norma introdotta dal regolamento costituisce una norma speciale.

5.4.1.1. Sotto il profilo del requisito della non pericolosità dei sedimenti di cui all'art. 185 comma 3, d.lgs n. 152/2006, si osserva che l'art. 2, comma 3, dello schema prescrive che *"la concentrazione dei cloruri nell'eluato ottenuto dai suddetti materiali prima della relativa collocazione nel sito di destinazione finale non sia superiore alla concentrazione dei cloruri nell'eluato derivante dai suoli del sito di destinazione finale"*.

L'art. 4, comma 6, stabilisce che *"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"*.

In proposito la relazione illustrativa, in parte riprendendo la formulazione di disposizioni contenute nell'allegato 2 (*"Procedure di campionamento in fase di progettazione (articolo 9, 21, 23, 27)"*), considera che: *"per la gestione a terra dei sedimenti dragati si deve far riferimento ai livelli di tutela individuati dalla normativa vigente negli specifici ambiti legati all'esecuzione dell'opera, laddove esistente. Per i sedimenti movimentati in*

ambiti per i quali non esiste una normativa di riferimento, i parametri di caratterizzazione saranno selezionati dal proponente previo parere dell'ARPA territorialmente competente che potrà avvalersi del supporto di ISPRA".

Ebbene, in assenza di una normativa di riferimento, appare necessario un chiarimento da parte dell'Amministrazione in merito all'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.

Considerazioni analoghe vanno estese al citato allegato 2 (*"Procedure di campionamento in fase di progettazione (articolo 9, 21, 23, 27)"*), laddove - con disposizioni la cui portata normativa ne richiede la collocazione nel regolamento - esso prevede che *"Per i sedimenti marini, lagunari e di acque interne, inclusi gli invasi artificiali, da escavare in applicazione al presente regolamento, il campionamento è eseguito ai sensi della normativa vigente per la movimentazione dei sedimenti negli specifici ambiti legati all'esecuzione dell'opera, laddove esistente. 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., la cui portata normativa ne richiederebbe la collocazione nel testo del regolamento"*.

In via subordinata si osserva che gli esposti 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*”.

5.5. L’art. 2, comma 1, lett. dd), definisce “*puntuali*” 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*”.

L’art. 48, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 13/2023 rinvia ad un regolamento da adottarsi ai sensi dell’art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 la definizione della disciplina di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole e grandi dimensioni e il comma 1, lett. e-bis) rinvia alla stessa fonte la definizione di una disciplina di semplificazione per le terre e le rocce da scavo provenienti da cantieri di micro dimensioni. Poiché nessuna disposizione del citato art. 48 prevede la categoria dei “*cantieri puntuali*”, occorre che sia chiarita la fonte normativa di rango primario che costituisce la base della disciplina di tali cantieri contenuta nello schema in esame.

5.5.1. A detti cantieri si riferisce anche l’art. 27 (“*Utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina sui rifiuti*”), comma 2, dello schema, che stabilisce che “*Le terre e rocce da scavo prodotte in cantieri puntuali di cui all’articolo 2, lettera dd), possono essere direttamente riutilizzate nel sito di produzione senza preventiva caratterizzazione. La sussistenza dei requisiti di cui all’articolo 2, lettera dd), deve essere riscontrabile dalla documentazione di esecuzione dei lavori inviata all’autorità competente. Sono esclusi i siti oggetto di procedimenti di bonifica ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e gli scavi realizzati al fine della rimozione di potenziali sorgenti di contaminazione*”.

Nella logica di tali disposizioni, le circostanze che il cantiere puntuale si trovi in luogo non soggetto a bonifica e che gli scavi non siano realizzati al fine della rimozione di potenziali sorgenti di contaminazione

costituirebbero garanzia della non contaminazione del materiale riutilizzato nel cantiere puntuale.

Tanto che tali cantieri non sono menzionati dall'art. 4 (*“Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti”*) che, al comma 2, stabilisce i requisiti affinché le terre e rocce da scavo generate in cantieri di grandi dimensioni, in cantieri di piccole dimensioni, in cantieri di micro-dimensioni e in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA, siano qualificati come sottoprodotti e non come rifiuti.

Dunque, l'art. 2, comma 1, lett. dd), l'art. 4, comma 1, e l'art. 27, comma 2, dello schema recano disposizioni che paiono *ultra vires* rispetto a quanto previsto dall'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023: non solo sotto il profilo dell'individuazione di una nuova tipologia di cantiere non prevista dalla fonte normativa di rango primario, ma, nella misura in cui i materiali di tali cantieri sono esenti da procedure di caratterizzazione, anche sotto il profilo della garanzia di *“adeguati livelli di tutela ambientale”* e di *“controlli efficaci”* (art. 48, comma 2), nonché della conformità all'art. 184-bis, comma 1, lett. d) del Codice dell'ambiente, che prescrive che l'ulteriore utilizzo del materiale qualificabile come sottoprodotto sia *“legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”*.

Le stesse disposizioni suscitano perplessità anche sotto il profilo della coerenza interna allo schema in esame, 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.

Non sembra che, sotto il profilo della qualità del materiale ai sensi dell'art. 184-bis, comma 1, lett. d) del Codice dell'ambiente, consenta una diversa conclusione il riferimento alla "*documentazione di esecuzione dei lavori inviata all'autorità competente*", contenuto nell'art. 27, comma 2, poiché i requisiti che tale documentazione è idonea ad attestare riguardano il limite di venti metri cubi di escavato fino al quale il cantiere si considera puntuale.

5.6. In merito alle definizioni contenute nel d.P.R. n. 120/2017, modificate dallo schema in esame, destano perplessità: l'inclusione nella definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. c) dei "*residui di lavorazione di materiali lapidei non contenenti sostanze pericolose*", la modifica della portata definitoria della locuzione "*normale pratica industriale*" di cui all'art. 2, comma 1, lett. o), nonché la definizione di "*deposito intermedio*" di cui all'art. 2, comma 1, lett. n).

5.6.1. Per i "*residui della lavorazione dei materiali lapidei*", va notato che: nel parere n. 390/2016, la Sezione aveva preso atto della loro esclusione dalla nozione di "*terre e rocce da scavo*" nello schema di regolamento di cui al d.P.R. n. 120/2017; l'AIR dello schema in esame si limita a rappresentare che la loro inclusione recepisce conformi osservazioni emerse nel corso della consultazione pubblica. Resta però indeterminata la base normativa di rango primario che consentirebbe l'inclusione di detti materiali nelle terre e rocce da scavo. Inoltre, considerato che essi residuano da "*lavorazione*", la stessa inclusione pone una questione di coerenza della "*lavorazione*" da cui tali materiali residuano con la definizione di "*lavori*" di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) dello schema, poiché essa è incentrata sulle "*attività volte alla realizzazione di un'opera*".

5.6.2. L'art. 2, comma 1, lett. o), dello schema riconduce alla definizione di normale pratica industriale *“le operazioni, anche condotte non singolarmente, alle quali possono essere sottoposte le terre e rocce da scavo al fine di migliorarne le caratteristiche merceologiche e renderne l'utilizzo maggiormente produttivo ed efficace dal punto di vista tecnico, in conformità ai criteri stabiliti dal progetto, e fermi restando il rispetto dei requisiti previsti per i sottoprodotti e dei requisiti di qualità ambientale che il materiale deve possedere prima del trattamento”*. A tale definizione si riferisce l'art. 4 (*“Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti”*) dello schema, che, alla lett. c), stabilisce il requisito dell'idoneità delle terre e delle rocce da scavo ad *“essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale”*.

Al di là della formulazione letterale, la definizione dell'art. 2, comma 1, lett. o), dello schema è sostanzialmente analoga a quella già contenuta nella corrispondente lettera dell'art. 2 del d.P.R. n. 120/2017, che aggiunge che *“L'allegato 3 elenca alcune delle operazioni più comunemente effettuate, che rientrano tra le operazioni di normale pratica industriale”*.

Pur in mancanza di un espresso richiamo nell'art. 2, lo schema comunque reca l'allegato 3 intitolato *“Normale pratica industriale (articolo 2, co. 1, let. o)”*, nel quale, rispetto a quello vigente, si riscontrano le seguenti nuove disposizioni:

a) *“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”*;

b) *“la selezione granulometrica delle terre e rocce da scavo”* può avvenire con uso di macchinari;

c) 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”*.

Si ritiene necessario un chiarimento da parte dell’Amministrazione in merito alla coerenza della disposizione riportata alla lett. a) - la cui portata normativa ne richiederebbe la collocazione nel regolamento - con l’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”*). Merita un chiarimento anche la 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.

Circa quanto sopra riportato nella lett. c), si osserva che, con il citato 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/ENVI (in merito alla quale non si ravvisano informazioni nelle relazioni allegate allo schema in esame). In particolare nel parere si considerava che detto procedimento, così come quello di *“riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici”*, integravano operazioni di trattamento dei rifiuti. Constatato che il procedimento di stabilizzazione a calce è ora previsto nell’allegato 3

dello schema in esame quale operazione di normale pratica industriale, appare necessario che siano rese informazioni in merito alla compatibilità di tale previsione con la disciplina europea.

5.6.3. L'art. 2, comma 1, lett. n), definisce “*«sito di deposito intermedio»: il sito, anche diverso dal sito di produzione e di destinazione, in cui le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotto sono temporaneamente depositate in attesa del loro utilizzo finale e che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 5*”.

Tale definizione è identica a quella vigente, mentre le disposizioni contenute nell'art. 5 dello schema non sono sovrapponibili a quelle stabilite dall'art. 5 d.P.R. n. 120/2017.

La disciplina ivi prevista prevede, alle condizioni stabilite, la realizzabilità del deposito intermedio “*in tutte le classi di destinazioni urbanistiche*”, con ciò consentendo di derogare a quanto previsto dagli strumenti urbanistici.

Se la previsione di una tale deroga 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.

Al riguardo si evidenzia che l'art. 5, comma 1, lett. a) dello schema - che consente il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotto anche in siti diversi da quelli di produzione e di destinazione in base a criteri di concentrazione degli inquinanti -, 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.

Considerazioni analoghe valgono per l'art. 5, comma 1, lett. b), in merito alla cui formulazione va notato, da un lato, che il riferimento ai “*terreni*

prodotti” non è riconducibile alla definizione di terre e rocce da scavo di cui all’art. 2, e dall’altro, che 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.

6. L’art. 4 (“*Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti*”), nel comma 1, in attuazione dell’art. 184-*bis* del Codice dell’ambiente, rinvia alle disposizioni contenute nel Capo I del Titolo II dello schema la determinazione dei requisiti generali da soddisfare affinché le terre e rocce da scavo siano qualificabili come sottoprodotti le terre e le rocce da scavo, mentre, nel comma 2 stabilisce requisiti specifici.

Considerato che detti requisiti sono stabiliti in attuazione dell’art. 184-*bis*, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, essi devono essere conformi a quanto ivi previsto.

In proposito si osserva che nell’art. 4 non sembrano ravvisabili in via immediata disposizioni espressamente riconducibili a quanto stabilito dall’art. 184-*bis*, comma 1, lett. d) (“*l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana*”), nemmeno attraverso i rinvii in esso contenuti (al comma 2, lett. b) e lett. d)) ad ulteriori disposizioni dello schema.

Del resto, nel Capo II (“*Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni*”), l’art. 9 (“*Ambito di applicazione della disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni*”) richiede che il materiale in questione soddisfi i requisiti di qualità ambientale previsti dall’allegato 4 (“*Procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali (articolo 4, 27)*”) per le modalità di utilizzo specifico. Lo stesso allegato 4, per la fattispecie di terre e rocce provenienti da scavi di sbancamento in roccia massiva,

rinvia in modo circolare ai *“requisiti ambientali di cui all’articolo 4”*. Analogo rinvio si riscontra nell’art. 13 (*“Terre e rocce da scavo prodotte in un sito oggetto di procedimento di bonifica”*) comma 1, nell’art. 21 (*“Ambito di applicazione della disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni”*), comma 1 (collocato nel Capo III *“Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni”*), nell’art. 25 (*“Cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA”*), collocato nel Capo V (*“Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA”*).

La circolarità di tali rinvii sembra sciogliersi nella seguente disposizione dell’allegato 4: *“Il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all’articolo 184-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 152 del 2006, per l’utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all’interno delle terre e rocce da scavo, sia inferiore 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 urbanistica, o ai valori di fondo naturali”*.

6.1. La portata normativa di tale disposizione - nonché delle seguenti disposizioni pure contenute nello stesso allegato: *“Qualora per consentire le operazioni di scavo sia previsto l’utilizzo di additivi che contengono sostanze inquinanti non comprese nella tabella 1 dell’allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, il soggetto proponente fornisce all’ISS e all’ISPRA la documentazione tecnica necessaria a valutare il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all’articolo 4, conformemente alle seguenti prescrizioni”*; *“L’ISS e l’ISPRA si esprimono sul rispetto di qualità ambientale di cui all’articolo 4, entro 60 giorni, o 30 giorni in caso di opere rientranti nel PNRR, dal ricevimento della documentazione. I pareri sono allegati al piano di*

utilizzo”; *“Qualora in corso d’opera sia previsto l’utilizzo di un diverso additivo rispetto a quello valutato in sede di emissione dei pareri di ISS e di ISPRA, il proponente comunica, prima dell’utilizzo del nuovo additivo, tale modifica ai soggetti indicati all’articolo 9, comma 1, nonché ad ISS e ISPRA. La comunicazione deve contenere le informazioni necessarie al fine di permettere di valutare la compatibilità ambientale del nuovo additivo. ISS e ISPRA si esprimono entro 60 giorni dal ricevimento della nuova documentazione.”*; *“Il riutilizzo in impianti industriali quale ciclo produttivo di destinazione delle terre e rocce da scavo in cui la concentrazione di inquinanti è compresa tra i 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, è possibile solo nel caso in cui il processo industriale di destinazione preveda la produzione di prodotti o manufatti merceologicamente ben distinti dalle terre e rocce da scavo e che comporti la sostanziale modifica delle loro caratteristiche chimico-fisiche iniziali.”* - ne richiederebbe la collocazione nel regolamento.

Ciò sarebbe anche coerente con la collocazione nell’art. 11 (*“Terre e rocce conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione – CSC”*), comma 1, della disposizione che prevede che, solo se *“nelle terre e rocce da scavo le concentrazioni dei parametri di cui all’allegato 4 non superino le concentrazioni soglia di contaminazione 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 urbanistica del sito di produzione e del sito di destinazione indicati nel piano di utilizzo”*, quest’ultimo può essere trasmesso all’autorità competente e alle Agenzie di protezione ambientale territorialmente competenti del luogo di produzione e del luogo di utilizzo.

7. Richiederebbero la collocazione nel regolamento anche le disposizioni: - dell’allegato 9 (*“Procedure di campionamento in corso d’opera e per i controlli e le ispezioni”*), che stabiliscono che *“La caratterizzazione*

ambientale può essere eseguita in corso d'opera solo nel caso in cui sia comprovata l'impossibilità di eseguire un'indagine ambientale propedeutica alla realizzazione dell'opera da cui deriva la produzione delle terre e rocce da scavo; nel piano di utilizzo sono indicati i criteri generali di esecuzione”;

- dell'allegato 11 (“*Piano di gestione delle terre e rocce da scavo (articolo 10, comma 2)*”), che riguardano gli istituti della caratterizzazione preliminare e del piano di caratterizzazione ambientale integrativo, che non sono non menzionati nell'articolato.

8. In tema di qualità delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, si ricorda che, nel parere n. 390/2016 riferito allo schema di regolamento emanato con il d.P.R. n.120/2017, la Sezione aveva rilevato che “*l'art. 2, lettera b) dello schema reca uno specifico intervento in materia di amianto, stabilendo che le terre e rocce da scavo possono contenere detto materiale nel limite massimo di 100 mg/kg*”. Considerata non adeguatamente motivata dall'Amministrazione la scelta di superare il vigente divieto dell'uso di terre e rocce da scavo con presenza di amianto, il medesimo parere aveva ritenuto necessario che la disposizione fosse espunta dal testo.

Non risulta riprodotta la citata disposizione nel d.P.R. n. 120/2017. Però esso prevede all'art. 4: l'esclusione del parametro amianto dal test di cessione per le matrici materiali di riporto (comma 3); l'applicazione, per tale parametro, della Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006 (1000 mg/kg 1), in caso di terre e rocce da scavo contenenti amianto presente negli affioramenti geologici naturali (art. 24, comma 2), da utilizzare nel sito di produzione quali sottoprodotti.

L'art. 4 dello schema prevede che: “*le matrici materiali di riporto, sono sottoposte al test di cessione, effettuato secondo le metodiche e nel rispetto dei limiti di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, recante «Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure*

semplificate di recupero», a esclusione del parametro amianto.” (comma 3); “Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 27, comma 3, ai fini dell’utilizzo, si applica per il parametro amianto la tabella 1 dell’allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo quanto previsto dall’allegato 4 al presente regolamento. Il parametro amianto è escluso dall’applicazione del test di cessione” (comma 4). L’art. 27, comma 3, primo periodo, prevede che “le terre e rocce da scavo provenienti da affioramenti geologici naturali contenenti amianto in misura superiore al valore determinato ai sensi dell’articolo 4, comma 4, possono essere riutilizzate esclusivamente nel sito di produzione sotto diretto controllo delle autorità competenti”.

Dunque anche lo schema in esame consente di qualificare come sottoprodotto terre e rocce da scavo in cui il parametro amianto sia contenuto nei limiti 1000 mg/kg¹.

Constatato che non si riscontrano specifiche considerazioni in merito alle richiamate disposizioni nella relazione illustrativa o nell’AIR, occorre che l’Amministrazione chiarisca la compatibilità delle stesse disposizioni, poste da fonte di rango secondario a sensi dell’art. 17, comma 3, della legge n. 5400/1988, con il requisito stabilito dal citato art. 184-bis, comma 1, lett d), a tal fine individuandone la base normativa di rango primario.

9. L’art. 10 (“*Piano di utilizzo*”), comma 1, stabilisce modalità e termini della trasmissione del piano di utilizzo, precisando che il piano di utilizzo è trasmesso “*comunque prima della conclusione del procedimento*”. Tale locuzione richiede un chiarimento circa il procedimento cui essa intende riferirsi.

9.1. Lo stesso art. 10 disciplina il piano di gestione delle terre e rocce da scavo i cui elementi essenziali sono indicati nell’allegato 11 (“*Piano di gestione delle terre e rocce da scavo*”). Il secondo periodo di tale allegato (“*Il Piano di gestione delle terre e rocce da scavo non sostituisce il Piano*

di utilizzo di cui all'articolo 10") dovrebbe essere collocato nel testo del regolamento in ragione della sua portata normativa.

9.2. Per il piano di utilizzo presentato a seguito di piano di gestione, il comma 2, secondo periodo, prevede una "*verifica di ottemperanza*" della quale sarebbe opportuno chiarire sia l'ambito sia le conseguenze in relazione ai diversi possibili esiti.

10. L'art. 26 ("*Disciplina del deposito temporaneo*") disciplina il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate con i codici dell'elenco europeo dei rifiuti 17.05.04 o 17.05.03* (rispettivamente non contenenti o contenenti sostanze pericolose), in attuazione dell'art. 48, comma 1, lett.c), del decreto-legge n. 13/2023.

Il deposito temporaneo prima della raccolta è definito dall'art. 183 ("*Definizioni*"), comma 1, lett. bb) ("*il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis*") ed è disciplinato dall'art. 185-bis ("*Deposito temporaneo prima della raccolta*") del d.lgs. n. 152/2006.

Avuto riguardo alla gerarchia delle fonti normative, si rileva che l'art. 26, comma 1, lett. b), n. 2, laddove prevede 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*", non pare coerente con l'art. 185-bis, lett. b), comma 2, 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*". Si ritiene perciò opportuno in proposito un chiarimento da parte dell'Amministrazione.

11. L'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 d.lgs. n. 152/2006 prevede la trasmissione del piano operativo degli interventi previsti e di un dettagliato cronoprogramma da parte del proponente agli *"enti interessati"*. Appare opportuno che sia chiarita la portata di quest'ultima locuzione, se del caso con riferimento ai soggetti indicati nel citato art. 242.

12. L'art. 30 (*"Disciplina transitorie e disposizioni finali"*), comma 2, prevede una disciplina transitoria - sia per i *"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"*, sia per i *"piani di utilizzo già approvati alla data di entrata in vigore del presente regolamento, afferenti a progetti finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR o dal PNC"* - basata sul conferimento di una facoltà di opzione dei proponenti in merito alla disciplina applicabile.

Premesso che non appare sufficientemente determinato il riferimento alla *"procedura di approvazione ai sensi della normativa previgente"*, occorre ricordare l'orientamento della Sezione in merito all'inopportunità dell'attribuzione di facoltà di scelta della disciplina applicabile in materia ambientale ai soggetti interessati espresso con il citato parere n. 390/2016.

12.1 L'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"*), prevede una deroga al procedimento stabilito dall'art. 48, comma 1, alinea, per le modifiche degli allegati, che potrebbero essere introdotte con un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Una tale deroga 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.

13. Appare di peculiare rilievo la disciplina dei controlli - dei quali l'art. 48 del decreto-legge n. 13/2023 prescrive che sia garantita l'efficacia - contenuta negli artt. 14 ("*Controllo equipollente*"), collocato nel Titolo II ("*Terre e rocce da scavo che soddisfano la definizione di sottoprodotto*") Capo II ("*Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni*"), e 31 ("*Controlli e ispezioni*") collocato nel Titolo VI ("*Disposizioni transitorie e finali*").

13.1. Poiché l'art. 14 prevede un controllo equipollente a quello dell'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, qualora essa "*non esegua le attività previste dagli articoli 12, 13 e 21, comma 3, entro i termini ivi indicati*", appare opportuno 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*".

13.2. L'art. 31, comma 1, attribuisce alle Agenzie di protezione ambientale territorialmente competenti, oltre ai compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, il potere - dovere di effettuare "*ispezioni, controlli e prelievi, le verifiche necessarie ad accertare il rispetto delle disposizioni del presente regolamento e, con riferimento alle disposizioni del Titolo II, degli obblighi assunti con il piano di utilizzo o con la dichiarazione di cui agli articoli 22 e 24 ovvero nella dichiarazione di consegna all'utilizzo o, nel caso in cui il proponente o l'esecutore o il produttore sia anche l'utilizzatore delle terre e rocce da scavo, della dichiarazione di avvenuto utilizzo*". A tal fine le Agenzie sono tenute a prevedere una programmazione annuale di controlli anche in base a "*metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate*".

13.2.1. L'art. 13, comma 2, prevede che *“i controlli sono effettuati dall’Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente secondo una programmazione annuale e sono disposti anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate”*.

Tale disposizione, di cui andrebbe chiarita la locuzione *“categorie di attività”* con riferimento alle pertinenti definizioni contenute nell’art. 2, andrebbe integrata 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.

13.2.2. Poiché la garanzia di controlli efficaci è prescritta dall’art. 48, comma 2, del decreto-legge n. 13/2023 in relazione a tutta la disciplina demandata al regolamento di cui all’art. 17, comma 3, legge n. 400/1988, lo schema deve prevedere un adeguato sistema di controlli per tutti i cantieri ivi disciplinati.

Richiede perciò un chiarimento la considerazione contenuta nell’AIR (pag. 56) secondo la quale la programmazione annuale dei controlli, delle verifiche, delle ispezioni e dei prelievi da parte delle agenzie ambientali regionali è prevista *“Per tutte le tipologie di cantieri, ad esclusione dei cantieri di micro-dimensioni e dei cantieri puntuali”*.

Inoltre, nella prospettiva della garanzia di controlli efficaci, si suggerisce di valutare l’opportunità di: prevedere espressamente che le verifiche di completezza della documentazione, previste in capo alla *“autorità competente”* dagli artt. 10 e 16 comprendano gli atti dell’Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente la cui acquisizione è prevista dall’articolato e dagli allegati in funzione del piano di utilizzo e del suo aggiornamento; introdurre 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).

13.2.3. Considerato che l'art. 31 reca disposizioni a regime, se ne suggerisce la collocazione in un titolo autonomo o comunque diverso dal Titolo VI dedicato alle *“Disposizioni transitorie e finali”*.

13.3. Con riferimento all'art. 19 (*“Gestione dei dati”*), si segnala che non è previsto alcun termine per l'adempimento dell'obbligo degli interessati di comunicare i dati dei piani di utilizzo all'ISPRA.

14. La disciplina dei controlli assume rilievo anche alla luce della clausola di invarianza finanziaria stabilita dall'art. 33.

14.1. La prima valutazione del NUVIR (lett e) attuazione) ha rilevato l'esigenza di un chiarimento circa la sussistenza delle *“condizioni per garantire l'effettiva attuazione del nuovo paradigma regolatorio introdotto dallo schema di regolamento, in base al quale diventa cruciale il ruolo dei controlli ex post. Ad esempio, andrebbe chiarito se le amministrazioni competenti hanno le competenze tecniche e il numero di personale adeguato per effettuare i controlli a garanzia della tutela dell'ambiente e della salute, oppure se l'Amministrazione intende organizzare attività di formazione”*.

Tale rilievo presenta implicazioni sotto il profilo della neutralità finanziaria dello schema, che risulterebbe compromessa nel caso in cui detti controlli richiedano personale ulteriore rispetto a quello attuale o una formazione aggiuntiva di quello esistente e, quindi, corrispondenti oneri finanziari.

Sul punto l'AIR, da un lato, rileva che *“le previsioni contenute nel presente regolamento in materia di controlli rimangono sostanzialmente invariate rispetto al D.P.R. n. 120 del 2017, ad eccezione della nuova disciplina relativa alla gestione a terra dei sedimenti marini”*, dall'altro fa presente che *“L'attività propedeutica all'emissione da parte dell'agenzia di protezione ambientale territorialmente competente del parere preventivo sarà espletata con le risorse disponibili e, pertanto, non comporterà nessun impatto finanziario”*. Dato che i sedimenti marini non sono previsti dalla vigente disciplina, tale considerazione desta perplessità in merito alla

possibilità di un'istruttoria effettiva per tale materiale, di cui la stessa AIR prospetta un'ampia utilizzazione come sottoprodotti.

14.2. Considerato che il provvedimento in esame entrerà in vigore decorsi 15 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, appare 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.

15. Sotto il profilo formale si segnala che:

- all'art. 2, comma 1, lett. aa), la parola "*sghiaiamamento*" dovrebbe essere sostituita dalla parola "*sghiaiamamento*";
- all'art. 4, comma 1, primo periodo, la parola "*qualificati*" va sostituita con la parola "*qualificate*";
- all'art. 4, comma 3, secondo periodo, nella locuzione "*le matrici materiali di riporto, sono sottoposte*" va eliminata la virgola;
- nell'art. 30, comma 5, la parola "*versati*" deve essere sostituita con la parola "*versate*";
- nel titolo dell'allegato 3, nella locuzione "*let. o)*" occorre aggiungere la lettera "*t*".

16. Tanto esposto, la Sezione invita il Ministero proponente a trasmettere i chiarimenti indicati nella parte "*Considerato*" del presente parere, unitamente ad un testo a fronte del regolamento di cui al d.P.R. n. 120/2017 con lo schema in epigrafe, per consentirle di esprimere un parere definitivo.

P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione trasmetta i chiarimenti indicati in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Ciuffetti

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia