



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 11 febbraio 2016

**NUMERO AFFARE 00254/2016**

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente 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 11 novembre 2014, n. 164”*.

### LA SEZIONE

Vista la nota del 2 febbraio 2016, prot. n. 2448 di trasmissione della relazione di data non precisata, pervenuta alla segreteria della Sezione il 4 febbraio 2016, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;  
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota del 2 febbraio 2016, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in epigrafe, 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 11 novembre 2014, n. 164”*.

Lo schema di decreto, secondo quanto riferito dall'Amministrazione proponente, reca la disciplina relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, la disciplina relativa al deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti nonché quella relativa alle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica.

L'Amministrazione ha rilevato, inoltre, che lo scopo dell'intervento normativo è quello di semplificare la vigente disciplina in materia di gestione delle terre e rocce da scavo, ricomprendendola in un unico testo *“integrato, autosufficiente e internamente coerente”*, con conseguente abrogazione delle disposizioni di rango primario e secondario che attualmente regolano tale materia, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso.

Quanto all'*iter* procedimentale seguito per la predisposizione del presente schema, il Ministero proponente ha sottolineato di aver acquisito - ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 133 del 2014 - il formale concerto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il parere della Conferenza Unificata, espresso con il provvedimento n. 126/CU del 17 dicembre 2015.

Sempre con riferimento al procedimento che ha preceduto la predisposizione dello schema *de quo* il Ministero ha esplicitato di aver sottoposto il medesimo ad una fase di consultazione pubblica in ossequio al già citato art. 8 del d.l. n. 133 del 2014 e di aver proceduto ad accogliere alcuni dei rilievi presentati dalla cittadinanza,

motivando puntualmente le ragioni in base alle quali le ulteriori osservazioni proposte non hanno potuto ricevere accoglimento.

2. Per quanto concerne il contenuto dello schema in esame, il medesimo si compone di 31 articoli, suddivisi in sei titoli - ovvero il Titolo I (*“Disposizioni generali”*), il Titolo II (*“Terre e rocce da scavo che soddisfano la definizione di sottoprodotto”*), il Titolo III (*“Disposizioni sulle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti”*), il Titolo IV (*“Terre e rocce da scavo escluse dall’ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti”*), il Titolo V (*“Terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica”*) ed il Titolo VI (*“Disposizioni transitorie e finali”*) - e di 9 allegati, relativi alla *“caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo”* (allegato 1), alle *“procedure di campionamento in fase di progettazione”* (allegato 2), alle *“normali pratiche industriali”* (allegato 3), alle *“procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e di accertamento delle qualità ambientali”* (allegato 4), ai *“piani di utilizzo”* (allegato 5), al *“documento di trasporto”* (allegato 6), alla D.A.U., ovvero la *“dichiarazione di avvenuto utilizzo”* (allegato 7), alle *“procedure di campionamento in corso d’opera e per i controlli e le ispezioni”* (allegato 8) nonché alla *“procedura per la quantificazione dei materiali di origine antropica”* (allegato 9).

Sempre con riferimento al contenuto dello schema l’Amministrazione ha, inoltre, sottolineato che il medesimo non si limita ad un complessivo riordino della materia ma prevede anche delle innovazioni rispetto alla previgente disciplina e, segnatamente: l’individuazione di definizioni *“più chiare e coordinate”* con quelle contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006; l’esclusione dei *“residui della lavorazione dei materiali lapidei”* dalla nozione di *“terre e rocce da scavo”*; una disciplina *“più chiara e dettagliata”* del deposito intermedio delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti; l’eliminazione dell’obbligo di comunicazione preventiva all’autorità competente di ogni trasporto avente ad oggetto terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti generate nei cantieri di grandi dimensioni, al contrario di quanto in precedenza stabilito dal d.m. n. 161 del 2012; una procedura *“più spedita”*

per attestare che le terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni soddisfano i requisiti stabiliti per poter essere qualificate sottoprodotti, attraverso il modello del “*controllo ex post*”, basato su meccanismi di autodichiarazione da parte degli operatori economici; la possibilità, per il proponente, di chiedere all’ARPA o APPA territorialmente competente di validare in via preliminare il piano di utilizzo e di effettuare lo svolgimento in via preventiva dei controlli previsti dalla legge per le terre e le rocce qualificate come sottoprodotti, generate in cantieri di grandi dimensioni; l’introduzione di tempi certi (60 giorni) per lo svolgimento delle attività di analisi affidate all’ARPA e all’ APPA; la possibilità, per il soggetto interessato, di richiedere l’intervento sostitutivo a organi dell’Amministrazione dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollente a quelle dell’ARPA o APPA, nel caso in cui tali agenzie siano inadempienti; una disciplina specifica per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti; la definizione delle condizioni in presenza delle quali è consentito l’utilizzo, all’interno di un sito oggetto di bonifica, delle terre e rocce ivi scavate; nonché l’individuazione di procedure uniche per gli scavi e per la caratterizzazione dei terreni nei siti oggetto di bonifica.

In aggiunta a quanto precede l’Amministrazione ha, altresì, rilevato che la disciplina di cui al presente schema - e, più precisamente, quella recata dall’articolo 9 e dall’allegato 3 - è stata predisposta al fine di superare i rilievi emersi nel corso della procedura EU pilot n. 5554/13/ENVI, avviata e non ancora conclusa dalla Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano in relazione al contenuto del d.m. n. 161 del 2012, nella parte in cui prevede la possibilità di gestire le terre e le rocce da scavo come sottoprodotti a seguito del “*silenzio assenso*” dell’Amministrazione e nella parte in cui include alcune operazioni, ritenute in sede comunitaria come “*operazioni di trattamento dei rifiuti*”, nell’elenco delle normali pratiche industriali di cui all’allegato 3.

Infine, lo schema di decreto in esame risulta corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Considerato.

3. Lo schema di decreto in esame, come in precedenza esposto, è volto ad introdurre 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 11 novembre 2014, n. 164”*.

La potestà regolamentare esercitata nella fattispecie in esame, infatti, trova il suo fondamento proprio nel richiamato art. 8 - così come modificato, in sede di conversione, dalla legge n. 164 del 2014 - nella parte in cui prevede che *“al fine di rendere più agevole la realizzazione degli interventi che comportano la gestione delle terre e rocce da scavo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, sono adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di riordino e di semplificazione della materia.....”*

e nella parte in cui dispone che l'intervento regolamentare in questione deve rispondere ai seguenti principi e criteri direttivi: *“a) coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; a-bis) integrazione dell'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo specifici criteri e limiti qualitativi e quantitativi per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo; b) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; c) proporzionalità della disciplina all'entità degli interventi da realizzare; d) divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti dall'ordinamento europeo ed, in particolare, direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008; d-bis)*

*razionalizzazione e semplificazione del riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture, con esclusione di quelle provenienti da siti contaminati ai sensi del titolo V della parte quarta del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni; d-ter) garanzia di livelli di tutela ambientale e sanitaria almeno pari a quelli attualmente vigenti e comunque coerenti con la normativa europea”.*

4. Ai fini di una compiuta valutazione del regolamento *de quo*, la Sezione ritiene necessario procedere ad un esame concernente la coerenza delle norme in questione con i principi e i criteri direttivi previsti dalla precitata norma di delega.

4.1. In relazione al primo criterio direttivo, di cui alla lettera a), la Sezione rileva che il presente schema - come correttamente riferito dal Ministero proponente - reca una disciplina complessiva della gestione delle terre e rocce da scavo, che sostituisce quella attualmente prevista dal d.m. n. 161 del 2012 e dalle altre disposizioni legislative e regolamentari richiamate dall'art. 31 (“*Abrogazioni*”) dello schema stesso.

Sotto questo profilo, dunque, il presente schema appare rispondente al succitato criterio direttivo, con la conseguenza che la Sezione non ha rilievi da formulare in merito.

Non contrasta con quanto precede la disciplina recata dall'art. 24 dello schema, concernente “*l'utilizzo nel sito di produzione di terre e rocce escluse dalla disciplina dei rifiuti*” che, in quanto tali, non dovrebbero essere ricompresi nel presente intervento normativo.

In proposito l'Amministrazione ha, infatti, rilevato di aver voluto ricomprendere tale articolo all'interno del presente schema per dare concreta attuazione al precitato criterio direttivo e, cioè, al fine di “*ricomprendere in un unico corpo normativo*

*tutte le disposizioni attualmente vigenti che riguardano la gestione delle terre e rocce da scavo e non solo quelle concernenti la gestione delle stesse qualificate come sottoprodotti?*

Alla Sezione, pertanto, non resta che prendere atto di quanto riferito dall'Amministrazione, atteso che l'inserimento della succitata disposizione nel testo regolamentare risulta conforme al criterio direttivo in esame - nella parte in cui specifica che l'intervento normativo deve essere volto a *“garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa” de qua* - e, conseguentemente, rientra nella discrezionalità demandata al Ministero proponente dalla normativa primaria di riferimento (art. 8 del d.l. n. 133 del 2014).

4.2. Per quanto concerne il criterio di delega di cui alla lettera a-*bis*) - nella parte in cui stabilisce che il presente intervento normativo deve provvedere all'integrazione *“dell'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo specifici criteri e limiti qualitativi e quantitativi per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo”* - la Sezione osserva che, in ottemperanza a quanto ivi previsto, il presente schema reca, all'art. 23 la disciplina relativa al deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo, integrando quanto già stabilito dall'art. 183, comma 1, lettera bb) del d.lgs. n. 152 del 2006: la Sezione, quindi, non ha rilievi da formulare in proposito, atteso che lo schema di regolamento in esame risulta conforme a quanto disposto dal criterio direttivo *de quo*.

4.3. In relazione al criterio direttivo di cui alla lettera b) - concernente la necessità che lo schema in esame provveda ad individuare le disposizioni da abrogare a far data dalla sua entrata in vigore - la Sezione osserva che, nel caso di specie, ciò è avvenuto tramite l'art. 31 (*“Abrogazioni”*) del presente schema, che prevede, appunto, in maniera puntuale le disposizioni abrogate a far data dall'entrata in vigore dell'intervento normativo in esame.

In proposito la Sezione deve, altresì, rilevare che il succitato art. 31 individua fra le norme da abrogare anche disposizioni di rango primario e, segnatamente, gli

articoli 184 *bis*, comma 2 *bis*, e 266, comma 7, del d. lgs. n. 152 del 2006; l'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 2 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 28 del 2012 nonché gli articoli 41, commi 2 e 3, lettera a), e 41 *bis* del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013.

Tale procedura con cui si abrogano tramite un atto regolamentare delle disposizioni di rango primario, che potrebbe apparire in contrasto con il principio della gerarchia delle fonti, risulta tuttavia conforme a quanto disposto in materia di regolamenti delegati di delegificazione dall'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, il quale prevede che *“con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari?”*.

Quanto precede risulta, peraltro, confermato dalla giurisprudenza di questa Sezione, secondo cui *“il solo atto amministrativo che è capace di incidere su materie legislativamente normate è il regolamento di delegificazione di cui all'art. 17 comma 2 della legge n. 400 del 1988, che, pertanto, può disporre l'abrogazione delle norme primarie indicandole espressamente nella norma finale”* (Cons. di Stato, Sez. Atti Normativi, 13 gennaio 2003, n. 3310): anche sotto questo profilo, quindi, la Sezione non ha rilievi da formulare, atteso che il presente regolamento risulta conforme sia al criterio direttivo di cui alla lettera b) della norma primaria di riferimento sia ai principi generali che regolano la materia dei regolamenti delegati di delegificazione.

4.4. Con riferimento al criterio direttivo di cui alla lettera c) - che prevede che la disciplina recata dal presente schema debba essere proporzionale rispetto *“all'entità degli interventi da realizzare”* -



la Sezione ritiene di poter condividere quanto esplicitato dall'Amministrazione tramite la relazione in epigrafe, secondo cui tale criterio direttivo è stato recepito attraverso la previsione di *“due procedure per la gestione delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti, che si differenziano in ragione dei quantitativi delle terre e rocce scavate e dell'impatto che la gestione delle stesse può avere sull'ambiente”*.

Più nel dettaglio, la procedura di cui all'art. 9 (*“piano di utilizzo”*) dello schema, che prevede la predisposizione di un *“piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo”*, soggetto al preventivo controllo d'ufficio da parte dell'autorità competente relativamente alla completezza e la correttezza amministrativa della documentazione trasmessa, è applicabile ai solo cantieri di grandi dimensioni soggetti a VIA o AIA ai sensi dell'art. 2 (*“Definizioni”*), comma 1, lettera aa) dello schema stesso mentre la procedura semplificata di cui agli artt. 21 (*“Dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni”*) e 22 (*“Cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA”*), basata sulle autodichiarazioni da parte del soggetto proponente, si applica esclusivamente ai cantieri di piccole dimensioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera z) ed ai cantieri di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o AIA, così come individuati dalla lettera bb) del comma 1 del citato art. 2.

In proposito la Sezione non può esimersi dal rilevare che la Conferenza unificata, tramite il parere espresso con il provvedimento n. 126/CU del 17 dicembre 2015, ha proposto di estendere la procedura prevista per i cantieri di grandi dimensioni anche ai cantieri di grandi dimensioni non soggetti a VIA o AIA mentre, nel corso della consultazione svolta dal Ministero proponente, ai sensi del comma 1 *bis* della norma primaria di riferimento, sono state presentate alcune richieste volte ad estendere la procedura di autocertificazione di cui all'art. 21 dello schema anche nei confronti dei cantieri soggetti a VIA e AIA.

Orbene, la Sezione ritiene che la scelta dell'Amministrazione - che non ha accolto alcuno dei suesposti rilievi, fra loro contrastanti, lasciando inalterato l'impianto del

presente intervento normativo - non risulti né illogica né irragionevole, oltre che rispettosa del principio di proporzionalità richiesto dalla normativa di rango primario di riferimento, avendo il Ministero motivato tale scelta con l'affermazione che i grandi cantieri non sottoposti a VIA o AIA, proprio in ragione di tale circostanza, non producono *“impatti significativi sull'ambiente”*.

4.5. Per quanto concerne il rispetto del criterio direttivo di cui alla lettera d), relativo al *“divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti dall'ordinamento europeo ed, in particolare, dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008”*, la Sezione rileva preliminarmente che - come già esplicitato al precedente n. 2 - è tutt'ora in corso la procedura EU pilot n. 5554/13/ENVI, avviata dalla Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano in relazione al contenuto del d.m. n. 161 del 2012 - che sarà abrogato ai sensi dell'art. 31 dello schema, a far data dall'entrata in vigore di quest'ultimo - nella parte in cui prevede la possibilità di gestire le terre e le rocce da scavo come sottoprodotti a seguito del *“silenzio assenso”* dell'Amministrazione e nella parte in cui include alcune operazioni, ritenute in sede comunitaria come *“operazioni di trattamento dei rifiuti”*, nell'elenco delle normali pratiche industriali di cui all'allegato 3.

Per quanto concerne la prima delle suesposte problematiche, la Sezione rileva, tuttavia, che la Commissione Europea, tramite la nota del 1° settembre 2015, ha comunicato di *“prendere atto”* delle considerazioni formulate in tema di silenzio assenso dall'Amministrazione nazionale, concernenti: la circostanza secondo cui *“nella materia contigua della cessazione della qualifica di rifiuto... è lo stesso diritto UE a consentire l'autocertificazione”*; il fatto che *“le competenti amministrazioni italiane possono sempre eseguire controlli e sanzionare irregolarità, anche dopo lo scadere del termine di 90 giorni”*; nonché la circostanza che *“il diritto italiano prevede sanzioni per chi dichiara il falso in sede*

*di autocertificazione*”, invitando l’Amministrazione a trasmettere la bozza di modifica sul punto o, in alternativa, il calendario per l’adozione della modificade qua.

Inoltre, l’Amministrazione proponente, tramite il procedimento di cui all’art. 9 del presente schema, ha proceduto, in coerenza con quanto già esplicitato dalla medesima Amministrazione in sede comunitaria, a superare il previgente meccanismo del “*silenzio assenso*”, previsto dal d.m. n. 161 del 2012, adottando un modello procedimentale simile a quello previsto per la segnalazione certificata d’inizio attività (SCIA) - secondo cui “*decorsi novanta giorni dalla presentazione del piano di utilizzo ... il proponente, a condizione che siano rispettati i requisiti indicati nell’articolo 4, comma 2, avvia la gestione delle terre e rocce da scavo nel rispetto del piano di utilizzo, fermi restando gli eventuali altri obblighi previsti dalla normativa vigente per la realizzazione dell’opera*” - ed ha, altresì, rafforzato il sistema dei controlli precedentemente previsto, disponendo, tra l’altro, che le Autorità a ciò deputate effettuino, con cadenza almeno annuale, “*le ispezioni, i prelievi e le verifiche necessarie ad accertare il rispetto degli obblighi assunti nel piano di utilizzo*” (comma 7 del medesimo art. 9).

Con riferimento a quanto precede, la Sezione prende atto delle motivazioni addotte dal Governo italiano per giustificare le modifiche proposte per superare i rilievi emersi in sede di procedura EU pilot e rileva che le medesime sono volte anche al condivisibile scopo di semplificare le procedure autorizzatorie per la gestione delle terre e delle rocce da scavo come sottoprodotti.

La Sezione, tuttavia, non può non sottolineare che - in relazione alla delicatezza della materia in esame soprattutto per ciò che concerne il labile confine sussistente fra rifiuti e sottoprodotti - sarebbe necessario integrare il regime dei controlli previsto dalla norma *de qua* con un sistema di controlli “*randomizzati*” al fine di rendere l’intervento statale più efficace e penetrante in un settore che presenta anche rilevanti riflessi d’ordine penale.

In relazione al secondo dei rilievi formulati dalla Commissione nel corso della procedura EU pilot di cui si converte, la Sezione osserva che nell'allegato 3 al presente schema non sono più ricomprese fra le *“normali pratiche industriali”* - a differenza di quanto invece previsto dall'allegato 3 al d.m. n. 161 del 2012 - quelle relative alla *“stabilizzazione a calce”* ed alla *“riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici”*, considerate come operazioni di trattamento dei rifiuti dalla Commissione Europea.

Pertanto, anche sotto questo profilo, la Sezione - salvo quanto si dirà al successivo n. 5.2 relativamente alla formulazione dell'allegato in esame - non ha osservazioni da proporre in merito al contenuto delle modifiche testè illustrate, atteso che le medesime sono esplicitamente finalizzate ad evitare che la procedura EU pilot n. 5554/13/ENVI sfoci in una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano.

Per quanto riguarda il rispetto dei limiti previsti dalla direttiva 2008/98/CE, di cui al criterio direttivo in esame, l'Amministrazione ha precisato di aver proceduto ad introdurre, agli artt. 9 (*“piano di utilizzo”*), 15 (*“aggiornamento del piano di utilizzo”*), 21 (*“dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni”*) e 22 (*“cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA”*), delle procedure semplificate per la gestione delle terre e rocce da scavo proprio al fine di rispettare i livelli di regolamentazione previsti in sede comunitaria: alla Sezione, pertanto, non resta che prendere atto di quanto riferito dall'Amministrazione proponente in merito al rispetto del criterio direttivo *de quo*, con la conseguenza che - non risultando quanto precede né illogico né irragionevole - la Sezione non ha rilievi da formulare al riguardo.

4.6. Per quanto concerne il rispetto del criterio direttivo di cui alla lettera d-bis) - ai sensi del quale il regolamento in esame deve procedere alla *“razionalizzazione e semplificazione del riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006,*

*n. 152, e successive modificazioni, finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture, con esclusione di quelle provenienti da siti contaminati ai sensi del titolo V della parte quarta del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni?*” - la Sezione rileva che, come già in precedenza esposto, l’art. 21 (“*dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni?*”) dello schema prevede un procedimento semplificato, basato sul principio dell’autocertificazione, per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti dai cantieri di piccole dimensioni: la Sezione, quindi, non ha osservazioni da formulare al riguardo, atteso che il succitato art. 21 è stato predisposto proprio in attuazione del criterio direttivo *de quo*.

4.7. Infine, per quanto concerne il criterio direttivo di cui alla lettera d-ter), secondo cui il presente atto normativo deve garantire “*livelli di tutela ambientale e sanitaria almeno pari a quelli attualmente vigenti e comunque coerenti con la normativa europea*”, la Sezione rileva che i criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti, previsti dall’art. 4, comma 2 dello schema, risultano conformi a quelli attualmente previsti dall’art. 184 *bis* del d. lgs. n. 152 del 2006 e, quindi, in linea con i livelli di tutela ambientale attualmente disciplinati dalla legislazione nazionale.

Quanto precede risulta confermato anche dal fatto che, come sottolineato dal Ministero referente, la nozione di “*matrice materiale di riporto*” di cui all’art. 2, comma 1, lettera c) - nella parte in cui prevede che “*i materiali di origine antropica rinvenibili nella matrice di riporto, frammisti al suolo e sottosuolo, non possono superare la quantità massima del 20% in peso*” - non si discosta dai “*livelli di tutela ambientale e sanitaria previsti dalle disposizioni vigenti e in particolare da quelli individuati nell’allegato 9 del d.m. n.161 del 2012*” che già prevede tale soglia.

La Sezione, quindi, in considerazione di quanto precede ed anche in ragione di quanto riferito dall’Amministrazione proponente, ritiene di non avere osservazioni da formulare sul punto, poiché il livello di tutela ambientale garantito dal presente

atto normativo - fatto salvo quanto si dirà al successivo n. 5 in materia di amianto - appare “*almeno pari*” a quello previsto dalle vigenti normative in materia, così come in precedenza richiamate.

5. Per ciò che concerne le singole norme del Regolamento, la Sezione deve rilevare 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.

La relazione ministeriale precisa che con tale intervento “*è stato sostituito*” il divieto della presenza di amianto nelle terre e rocce da scavo; che detto limite corrisponde alla quantità di amianto “*verificabile con l'applicazione delle migliori metodiche disponibili*” e che il succitato valore “*è stato indicato dall'Istituto superiore di sanità in uno specifico parere trasmesso dal ministero della salute...e si basa sull'esperienza operativa di alcune Arpa*”.

In proposito la Sezione deve rilevare che quanto comunicato dall'Amministrazione referente non risulta documentato da alcun atto depositato presso la Segreteria della Sezione da cui possano evincersi i necessari elementi istruttori utilizzati dall'Amministrazione stessa per raggiungere le succitate conclusioni e, conseguentemente, che la scelta di superare il divieto della presenza di amianto non risulta adeguatamente motivata nella relazione ministeriale, che peraltro si è limitata a sostenere che tale modifica si è resa necessaria anche perché “*la formulazione pregressa, consistente nel divieto assoluto, non era verificabile in concreto*”.

Ne consegue che la Sezione non può in alcun modo condividere la scelta normativa operata dall'Amministrazione che - in assenza di motivazioni puntualmente e accuratamente documentate richieste dalla rilevanza della problematica in esame - va espunta dal testo del regolamento in esame.

5.1. La Sezione rileva, inoltre, che l'art. 27 del regolamento prevede che agli interventi *in itinere* per i quali è in corso una specifica procedura ai sensi del d.m. n. 161 del 2012 e dell'art. 41 *bis* del d.l. n. 69 del 2013 può essere applicata la nuova

procedura se entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente schema di regolamento “*sia stato presentato un piano di utilizzo adeguato alle disposizioni e alle procedure contenute nel presente schema di regolamento*”.

A giudizio della Sezione, tuttavia, il contenuto facoltativo di tale disposizione - evidentemente volta ad evitare soluzioni di continuità fra la succitata normativa e quella prevista dallo schema in esame - lascia spazio a incertezze interpretative relativamente all'assoggettabilità dei progetti alla nuova disciplina, con la conseguenza che viene rimesso ai singoli soggetti interessati la scelta della normativa da applicare: fattispecie questa che, rivelandosi quantomeno inopportuna in materia ambientale, comporta la necessità di precisare in maniera più puntuale il contenuto dispositivo dell'articolo in questione.

5.2 La Sezione osserva, altresì, che l'allegato 3 (“*Normale pratica industriale*”) allo schema di regolamento - di cui si è già detto al precedente n. 4.5. - reca al primo periodo una definizione di normale pratica industriale che incide in via diretta sul contenuto del regolamento stesso e che, quindi, non si sostanzia in una norma tecnica in senso stretto.

Tale norma, quindi, in ragione del suo contenuto dispositivo, potrebbe trovare collocazione più idonea nel testo del regolamento e precisamente nell'articolo 2, lettera r) che reca le definizioni applicabili allo schema stesso

Sempre con riferimento all'allegato 3, la Sezione osserva che il secondo capoverso richiama “*a titolo esemplificativo*” le operazioni che più frequentemente rientrano fra quelle considerate di “*normale pratica industriale*”.

Anche la formulazione di tale previsione normativa determina incertezza nella sua concreta applicazione, rimettendo alla valutazione di soggetti terzi le operazioni che possono rientrare fra quelle di normale pratica industriale: fattispecie questa che si palesa quantomeno inopportuna vista la delicatezza della materia ambientale

e in considerazione della sussistenza di una procedura comunitaria sul tema delle normali pratiche industriali.

La sezione ritiene, pertanto, che il succitato periodo dovrebbe essere circostanziato in maniera più puntuale al fine di superare la suesposta problematica.

6. Conclusivamente la Sezione ritiene che l'atto normativo in esame, complessivamente considerato, meriti parere favorevole con le condizioni di cui ai nn. 4.5, 5, 5.1 e 5.2.

La Sezione, infine, ai soli fini di una compiuta esposizione, suggerisce all'Amministrazione di:

a) anteporre, nel preambolo, la frase “*Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;*” alla frase “*Udito il parere del Consiglio di Stato...*”, trattandosi del riferimento normativo in base al quale è stato richiesto il parere di questo Consiglio di Stato;

b) sopprimere all'art. 5 comma 1, lettera a), primo periodo, la parola “*medesimo*” e aggiungere, alla stessa lettera a), primo periodo, dopo le parole “*decreto legislativo*” le parole “*3 aprile 2006, n. 152*”.

c) procedere ad una revisione formale dello schema di regolamento al fine di uniformare in termini redazionali più puntuali il testo e di eliminare alcuni refusi presenti nel medesimo.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Claudio Boccia

IL PRESIDENTE  
Franco Frattini



# IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini