

Le terre e rocce da scavo tra semplificazioni e incertezze strutturali

di *Claudio Freddi e Oreste Patrone*

1. Introduzione. - 2. Scavo e riutilizzo: binomio e nodo strutturale. - 3. La varietà delle fattispecie e il ruolo della giurisprudenza. - 4. Ambiguità regolatoria e ruolo originario della giurisprudenza. - 5. Le aspettative sul nuovo regolamento. - 6. I limiti strutturali dell'attuale modello e le prospettive di riforma.

1. - Introduzione. Ci sono temi del diritto ambientale che sembrano funzionare come frattali.

Ogni volta che si ha l'impressione di averli esplorati a fondo, interviene una modifica della norma, una sentenza o un interpello che riapre il dibattito e lo arricchisce di ulteriori, inediti livelli di complessità.

È quanto accaduto di recente, con la sentenza n. 9992 del 17 dicembre 2025 del Consiglio di Stato, che ha chiarito che l'esclusione delle terre e rocce da scavo dalla disciplina dei rifiuti e la loro eventuale qualificazione come sottoprodotti, richiede il rispetto delle condizioni tecniche e giuridiche previste dall'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006 recante *Norme in materia ambientale* e dal relativo 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 11 novembre 2014, n. 166*, richiamando una valutazione caso per caso delle modalità di utilizzo e delle correlazioni con le disposizioni di tutela ambientale¹.

Al di là del merito tecnico della pronuncia, il fatto stesso che una simile precisazione sia ancora oggi necessaria impone una riflessione sui limiti dell'attuale disciplina in rapporto alla variabilità della prassi operativa.

2. - Scavo e riutilizzo: binomio e nodo strutturale. In questo senso, l'attività di scavo è emblematica.

È un'attività intrinsecamente connessa a quasi tutte le fasi dell'edilizia e dell'ingegneria civile, talmente frequente da produrre, per ragioni quasi statistiche prima ancora che patologiche, un volume importante di contenzioso e di dibattito. A essa si lega in modo inevitabile il tema del riutilizzo. Ogni scavo genera materiale – non entrerebbe qui, non ancora quantomeno, nel merito della sua classificazione giuridica – e ogni materiale pone una domanda implicita sul suo destino.

Scavo e riutilizzo finiscono così per saldarsi in un binomio concettuale che interseca, nonostante venticinque anni di sforzi del legislatore, la disciplina dei rifiuti, le esigenze produttive e le istanze di tutela ambientale.

È passato un quarto di secolo da quando l'art. 1, comma 17, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive* (nota come "Legge Lunardi"), nel tentativo di escludere le terre e rocce da scavo dall'ambito di applicazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, *Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di*

¹ Cons. Stato, Sez. IV 17 dicembre 2025, n. 9992, in www.osservatorioagromafie.it. La pronuncia evidenzia come la qualificazione delle terre e rocce da scavo non possa essere operata in via astratta, ma richieda una verifica in concreto delle condizioni di riutilizzo, espressione di un equilibrio tra esigenze di prevenzione e di precauzione. Essa sottolinea, inoltre, che la disciplina regolamentare non può restringere l'ambito applicativo della fonte primaria e richiama, in linea con la giurisprudenza europea, il ruolo del giudice nella valutazione fattuale circa la natura del materiale e la sua idoneità al riutilizzo senza pregiudizio per l'ambiente.

imballaggio, segnava l'emersione di queste ultime come tema autonomo nel discorso giuridico e amministrativo. Quel primo tentativo di sottrarle alla definizione di rifiuto non si limitò ad aprire un dibattito destinato a protrarsi ben oltre le intenzioni del legislatore, ma inaugurò una traiettoria normativa che la dottrina² ha successivamente ricostruito come una progressiva edificazione, attorno alle terre e rocce da scavo, di un sistema di eccezioni e di regimi speciali ispirati all'esigenza di semplificazione, tale da dilatare l'area delle esclusioni dalla disciplina ordinaria dei rifiuti oltre i confini tracciati dal diritto dell'Unione, fino a rendere sempre più incerto il confine tra deroga legittima e forzatura interpretativa.

3. - La varietà delle fattispecie e il ruolo della giurisprudenza. A fronte di queste premesse, si pone la domanda sul perché, a quasi venticinque anni dalla "Legge Lunardi", la giurisprudenza continui a confrontarsi con questioni che avremmo potuto ritenere ormai pacificate? Cosa c'è, nelle terre e rocce da scavo, che le rende un terreno così fertile per il dibattito giuridico?

Una prima risposta risiede nella varietà delle fattispecie concrete in cui l'istituto si declina. La casistica è talmente ampia e variegata da rendere difficile, per qualunque intervento normativo, ricondurre tutte le situazioni immaginabili entro uno schema. Ogni tentativo di tipizzazione si scontra con la realtà operativa dei cantieri, che spaziano dall'edilizia residenziale agli interventi di riqualificazione paesaggistica, dalle grandi opere infrastrutturali agli interventi su reti e sottoservizi³, restituendo una casistica eterogenea e difficilmente schematizzabile. Se a questo si aggiungono la pluralità e le specificità dei contesti territoriali, il difficile bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e l'evoluzione delle tecniche costruttive, si genera uno spazio di frizione costante, entro il quale il diritto è chiamato a confrontarsi con una realtà che ne mette continuamente alla prova i presupposti.

Queste frizioni si manifestano in diverse forme, dal piccolo cantiere edile che si trova a dover gestire un'inattesa presenza di materiali di riporto con percentuali di antropico superiori al 20 per cento (come previsto dall'art. 4, comma 3 del d.p.r. n. 120/2017), trasformando un sottoprodotto in rifiuto con conseguenti costi e ritardi, fino alle grandi opere infrastrutturali dove la caratterizzazione ambientale in corso d'opera (Allegato 9 del d.p.r. n. 120/2017) può rivelare variazioni litologiche o contaminazioni impreviste, bloccando l'avanzamento dei lavori e richiedendo nuove procedure autorizzative.

Un esempio comune è la contestazione sulla corretta applicazione della «normale pratica industriale» (Allegato 3), che può portare a sanzioni se le operazioni di selezione o macinazione vengono interpretate come un trattamento eccessivo che snatura la qualifica di sottoprodotto.

Ed è proprio all'interno di questo spazio che si colloca una giurisprudenza quantomai prolifica, tale in quanto estremamente feconda è la materia di partenza.

Le terre e rocce da scavo occupano una posizione peculiare, nel sistema del diritto ambientale. Sebbene, come ogni altro materiale, possano essere qualificate come rifiuti in funzione del comportamento del detentore, il legislatore ha costruito per loro un regime differenziato, fondato su presupposti puntualmente verificabili e su una pluralità di elementi esterni – modalità di gestione, destinazione finale, qualità ambientale, contesto territoriale e temporale – che ne rendono l'identità giuridica particolarmente instabile (e opinabile). Come è stato lucidamente osservato in dottrina⁴, la disciplina italiana delle terre e rocce

² G. AMENDOLA, *Rifiuti. L'apoteosi del partito delle terre da scavo*, in *lexambiente.it*, 2013.

³ Cass. Sez. III Pen. 5 novembre 2021, n. 43626, S.I., in *www.rgaonline.it*, che esclude l'applicabilità della disciplina sulle terre e rocce da scavo nei casi in cui il materiale, pur derivando da attività di scavo, risulti mescolato con ulteriori componenti di origine antropica. La Corte ha chiarito che le terre e rocce da scavo, mescolate con materiali derivanti da attività di manutenzione stradale, devono essere qualificate come rifiuti, non potendo beneficiare del regime dei sottoprodotti previsto dal d.p.r. n. 120/2017. La pronuncia evidenzia come la qualificazione giuridica dipenda in via preliminare dalla natura effettiva del materiale, che deve mantenere caratteristiche omogenee riconducibili al suolo naturale, restando esclusa in presenza di componenti eterogenee.

⁴ G. AMENDOLA, *Terre e rocce da scavo*, in *Questione Giustizia*, dove l'autore ricostruisce criticamente l'evoluzione della disciplina nazionale, evidenziandone le tensioni con il diritto dell'Unione europea e il carattere strutturalmente instabile del quadro regolatorio.

da scavo⁵ si è sviluppata attraverso una successione di interventi normativi che, nel dichiarato intento di semplificazione, hanno finito per produrre un quadro frammentato e instabile, spostando progressivamente il baricentro dell'analisi dalla qualificazione concettuale del materiale alla verifica, caso per caso, del rispetto di presupposti formali e sostanziali sempre più articolati⁶, rendendo strutturalmente instabile la linea di confine tra gestione lecita e gestione illecita.

Questa instabilità ha un impatto economico significativo. La riqualificazione delle terre e rocce da scavo da sottoprodotto a rifiuto, anche per minime non conformità, può comportare un aumento dei costi di gestione che passano da poche decine di euro a tonnellata (per il riutilizzo) a cifre ben più elevate per lo smaltimento in discarica, senza contare i costi di trasporto e le sanzioni. Considerati i volumi complessivi delle terre e rocce da scavo a livello nazionale⁷, anche incrementi unitari relativamente contenuti possono tradursi in impatti economici complessivi significativi, senza considerare i costi indiretti legati a ritardi nei progetti, contenziosi e danni reputazionali per le imprese.

Le diverse categorie di *stakeholder* vivono questa ambiguità in modo peculiare. Per gli organi di controllo, l'applicazione di una normativa così articolata e soggetta a interpretazioni giurisprudenziali continue rende complessa l'attività di controllo e ispezione, richiedendo risorse significative per la formazione e l'aggiornamento del personale e per la gestione dei contenziosi. Per il piccolo imprenditore edile, la complessità burocratica e i costi di caratterizzazione (Allegato 4 del d.p.r. n. 120/2017) possono risultare sproporzionati rispetto all'entità dei lavori, spingendo talvolta verso pratiche meno trasparenti o, al contrario, verso la scelta precauzionale di considerare il materiale come rifiuto a priori. Le grandi imprese e le stazioni appaltanti coinvolte in opere infrastrutturali di vasta scala, pur avendo maggiori risorse per la pianificazione e la caratterizzazione, si confrontano con la necessità di garantire la conformità su volumi ingenti di materiale e su aree geografiche estese, dove le specificità geologiche e le interpretazioni locali possono variare, rendendo la prevedibilità un fattore critico⁸.

⁵ Sul piano strettamente normativo, il perno attuale della disciplina è rappresentato dall'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006 e dal d.p.r. n. 120/2017, che hanno tentato di ricondurre a sistema la materia delle terre e rocce da scavo attraverso un modello fondato su presupposti oggettivi e verificabili. In particolare, l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti non opera in via automatica, ma richiede la dimostrazione puntuale della sussistenza delle condizioni previste dal legislatore, con riferimento alla destinazione certa del materiale, alla sua qualità ambientale e alle modalità di utilizzo [e riutilizzo] nel ciclo produttivo. Il regime vigente, ancorché ispirato a finalità di semplificazione, continua dunque a fondarsi su un impianto fortemente condizionato dalla verifica caso per caso, confermando la centralità dell'onere probatorio in capo al produttore o al detentore del materiale.

⁶ Cass. Sez. III Pen. 17 ottobre 2023, n. 42237, B.G.F. e M.M, in www.osservatorioagromafie.it, secondo cui l'applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo, nella parte in cui consente di sottrarre i materiali al regime dei rifiuti qualificandoli come sottoprodotti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull'imputato, della sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla normativa, trattandosi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria. La Corte ribadisce, in linea con un orientamento ormai consolidato, che l'onere probatorio incombe su chi invoca il regime di favore e deve riguardare la coesistenza integrale di tutte le condizioni richieste dalla legge, non essendo sufficiente la sola dimostrazione dell'assenza di contaminazione del materiale, risultando irrilevanti elementi parziali o tardivi quali analisi effettuate successivamente all'accertamento, ove non accompagnati dalla dimostrazione del rispetto dell'intero impianto procedurale e sostanziale previsto dalla disciplina di settore.

⁷ ISPRA, *Rapporto Rifiuti Speciali - Edizione 2024*, secondo cui le terre e rocce da scavo non pericolose (codice EER 17 05 04) rappresentano una quota significativa dei rifiuti da costruzione e demolizione: nel 2022 esse ammontano a oltre 18,5 milioni di tonnellate (pari al 23,1 per cento del totale dei rifiuti del capitolo 17), mentre nel 2021 risultavano pari a circa 17,7 milioni di tonnellate (22,7 per cento).

⁸ Corte di giustizia UE 17 novembre 2022, in causa C-238/21, *Porr Bau GmbH*, in www.rgaonline.it, con nota di E. MASCHIETTO, *La Corte di Giustizia e i materiali di scavo: non sono sempre rifiuti. Sottoprodotti o End of Waste?*, ove la Corte ha affermato che gli artt. 3, par. 1, e 6, par. 1, della direttiva 2008/98/CE ostano a una normativa nazionale che qualifichi come rifiuti materiali di scavo non contaminati, pur in assenza di un intento di disfarsi e in presenza dei requisiti del sottoprodotto, subordinandone inoltre la cessazione della qualifica di rifiuto al rispetto di criteri formali privi di rilevanza ai fini della tutela ambientale. La pronuncia si inserisce nel solco di una interpretazione funzionale della nozione di rifiuto, evidenziando come requisiti meramente procedurali non possano compromettere gli obiettivi della direttiva, tra cui la promozione del riutilizzo e del recupero in un'ottica di economia circolare, né ostacolare il riconoscimento della natura di sottoprodotto o la cessazione della qualifica di rifiuto in presenza di condizioni sostanziali effettivamente soddisfatte.

4. - *Ambiguità regolatoria e funzione ordinaria della giurisprudenza.* Questa ambiguità strutturale rende le terre e rocce da scavo un terreno privilegiato di confronto interpretativo. Il diritto è chiamato, caso per caso, a stabilire non tanto che cosa il materiale sia in astratto, quanto quale funzione esso venga concretamente ad assumere all'interno di un determinato processo. A ciò si aggiunge una tensione costante, che attraversa l'intera evoluzione normativa dell'istituto, tra l'esigenza di semplificare la gestione di materiali inevitabilmente prodotti in grandi quantità⁹ e la necessità di evitare che tale semplificazione si traduca in un indebolimento delle garanzie ambientali.

Ogni intervento del legislatore si muove lungo questa linea sottile, tentando di alleggerire gli oneri amministrativi senza aprire varchi a forme di gestione elusiva della disciplina sui rifiuti. È una tensione che difficilmente può trovare un punto di equilibrio definitivo e che, proprio per questo, continua ad alimentare il confronto giurisprudenziale.

Un confronto con le esperienze europee rivela che la questione delle terre e rocce da scavo è complessa anche altrove, ma in alcuni Stati membri si è cercato di adottare criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto più chiari e standardizzati, o di implementare sistemi di tracciabilità e controllo più snelli ma efficaci. Ad esempio, in Paesi come la Francia o la Germania, esistono spesso linee guida tecniche più dettagliate e meno soggette a interpretazioni locali, che facilitano la qualificazione e il riutilizzo dei materiali, riducendo il margine di incertezza per gli operatori e le autorità di controllo. Questo suggerisce che, pur nella complessità della materia, margini per una maggiore chiarezza e armonizzazione potrebbero esistere anche nel contesto italiano.

Le pronunce che si susseguono nel tempo non rappresentano, dunque, la prova di un sistema normativo incapace di stabilizzarsi, ma piuttosto l'espressione di un diritto che si misura con attività ordinarie, diffuse e strutturalmente complesse. In questi ambiti, la funzione della giurisprudenza non è quella di correggere una devianza episodica, bensì di accompagnare l'applicazione delle norme nel loro impatto concreto, chiarendo confini, precisando criteri e, talvolta, ridefinendo categorie che il legislatore ha potuto tracciare solo in termini generali.

Sul piano operativo, questo assetto impone agli operatori economici, ai progettisti e alle stazioni appaltanti un livello di attenzione che va ben oltre il mero rispetto formale della disciplina. La gestione delle terre e rocce da scavo richiede oggi una pianificazione accurata fin dalla fase progettuale, una tracciabilità coerente delle modalità di utilizzo e una documentazione idonea a dimostrare, in ogni momento, la legittimità del percorso seguito.

Un assetto che si discosta, peraltro, rispetto alla disciplina generale dei sottoprodotti¹⁰.

⁹ Su scala europea, una ricerca apparsa su *Science* ha stimato che le attività di scavo connesse ai settori delle costruzioni e delle infrastrutture generino oltre 800 milioni di tonnellate di materiali all'anno, rendendo le terre e rocce da scavo uno dei flussi materiali quantitativamente più rilevanti in assoluto nel ciclo delle opere civili (H.M. HAAS ET AL., *Waste or valuable resource - a critical European review on re-using and managing tunnel excavation material*, in *Journal of Environmental Management*, Elsevier, 2020). Si tratta, tuttavia, di stime aggregate che difficilmente trovano un equivalente attendibile a livello nazionale. In Italia, infatti, la ricostruzione di un dato complessivo analogo risulta particolarmente complessa, poiché una quota significativa dei materiali di scavo non è qualificata come rifiuto e viene gestita come sottoprodotto o come materiale escluso dall'ambito applicativo della disciplina sui rifiuti. Proprio questa collocazione laterale rispetto ai flussi ufficiali fa sì che le terre e rocce da scavo sfuggano ai censimenti statistici ordinari, che si fondano prevalentemente sui dati di gestione dei rifiuti, rendendo strutturalmente difficile una contabilizzazione esaustiva dei quantitativi prodotti, anche a prescindere da eventuali pratiche illecite.

¹⁰ P. GIAMPIETRO, *Quando un residuo produttivo va qualificato "sottoprodotto" (e non "rifiuto")*, in *AmbienteDiritto.it*, 2010, che evidenzia come la nozione di sottoprodotto configuri un istituto autonomo rispetto alla disciplina dei rifiuti, fondato sulla certezza del riutilizzo del materiale all'interno di un ciclo produttivo e sull'assenza di trasformazioni incompatibili con tale destinazione. La disciplina delle terre e rocce da scavo si caratterizza per una significativa deviazione dal modello generale, in quanto subordina tale qualificazione non solo alla sussistenza di condizioni sostanziali, ma anche al rispetto di un articolato apparato procedurale e documentale, che ne accentua il carattere speciale e ne condiziona l'operatività.

In generale, infatti, la qualificazione di un materiale come sottoprodotto è una responsabilità del produttore, secondo i criteri generali stabiliti dall'art. 184 *bis* del d.lgs. n. 152/2006. Nel caso delle terre e rocce da scavo, invece, il legislatore ha ritenuto di costruire un regime speciale, caratterizzato da un elevato grado di proceduralizzazione e da una disciplina di dettaglio che si colloca, di fatto, al confine tra la normativa sui rifiuti e quella sulle attività di cantiere.

Questa scelta produce effetti non trascurabili anche sul piano sanzionatorio.

Il d.p.r. n. 120/2017, in quanto fonte regolamentare, non prevede un autonomo apparato sanzionatorio. Ne consegue che il mancato rispetto anche di singoli adempimenti formali – quali, ad esempio, il superamento dei termini di deposito o l'inosservanza di specifiche modalità operative – non dà luogo a sanzioni amministrative proporzionate, ma determina il venir meno della qualifica di sottoprodotto, con la conseguente riconduzione del materiale nell'ambito della disciplina dei rifiuti.

Questo passaggio comporta l'applicazione di un regime sanzionatorio gravoso che include, nei casi più rilevanti, la configurabilità della gestione illecita di rifiuti ai sensi dell'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006. In tal modo, anche violazioni di natura meramente formale o di limitata incidenza sostanziale possono determinare conseguenze particolarmente afflittive.

Una simile dinamica solleva non pochi interrogativi, e non marginali, in ordine alla proporzionalità del sistema nel suo complesso. Come affermato anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale¹¹, il principio di proporzionalità si applica alla generalità delle sanzioni amministrative, imponendo che non venga meno un rapporto di congruità tra la gravità dell'illecito e la risposta sanzionatoria¹². In questa prospettiva, la riconduzione automatica di violazioni formali nell'alveo della disciplina penale dei rifiuti rischia di tradursi in una risposta sanzionatoria non calibrata sul disvalore concreto della condotta, ma determinata da un meccanismo rigidamente consequenziale.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di criticità.

La perdita della qualifica di sottoprodotto, anche quando determinata da irregolarità formali, non preclude in via definitiva la possibilità di un successivo riutilizzo del materiale. In taluni casi, infatti, operazioni quali la vagliatura o altre attività riconducibili alla normale pratica industriale possono consentire una nuova qualificazione, determinando un effetto paradossale nel quale il medesimo materiale transita, anche a breve distanza temporale, da sottoprodotto a rifiuto e a materiale cessato dalla qualifica di rifiuto, senza che vi sia stato un mutamento sostanziale delle sue caratteristiche ambientali.

In questo contesto, il rischio è che l'elevato grado di complessità procedurale e l'incertezza interpretativa inducano gli operatori a privilegiare soluzioni conservative, quali la gestione del materiale come rifiuto sin dall'origine. Tale scelta, pur riducendo l'esposizione al rischio sanzionatorio, comporta un aggravio economico e ambientale non trascurabile, traducendosi spesso nel conferimento in discarica di materiali che, in presenza di condizioni più chiare e stabili, potrebbero essere legittimamente riutilizzati.

Le terre e rocce da scavo non rappresentano, quindi, solo un osservatorio privilegiato sul funzionamento quotidiano del diritto ambientale, ma anche il punto in cui emergono con maggiore chiarezza i limiti di una scelta regolatoria che ha consapevolmente accettato l'instabilità come prezzo della semplificazione. La continua necessità di un intervento interpretativo rivela un assetto nel quale la certezza del diritto è

¹¹ Corte cost. 22 settembre 2025, n. 151, in *Cass. pen.*, 2026, 1, 24, che, pur intervenendo in materia penale, ribadisce in termini generali il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria, affermando che la pena deve essere adeguatamente calibrata non solo al contenuto oggettivo di offensività del fatto, ma anche al disvalore soggettivo espresso dalla condotta. La Corte precisa che il principio, desumibile dagli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., impone di evitare reazioni punitive manifestamente sproporzionate rispetto alla concreta gravità del fatto, in quanto suscettibili di risultare ingiuste e incompatibili con la funzione rieducativa della pena. Sebbene la pronuncia si collochi al di fuori dello specifico ambito del diritto ambientale, essa esprime un criterio di carattere generale idoneo a orientare anche la valutazione dei sistemi sanzionatori amministrativi, ove la risposta punitiva rischi di eccedere il disvalore effettivo della violazione.

¹² Sul punto, si veda l'analisi ricostruttiva di D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità, fra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, relazione al Corso di formazione per magistrati amministrativi, 17 luglio 2023, su www.giustizia-amministrativa.it.

sacrificata sull'altare della flessibilità della gestione di flussi materiali imponenti, spostando sull'interprete – e, in ultima istanza, sugli operatori – il peso di un equilibrio che il legislatore non è mai riuscito a fissare in modo definitivo, lasciando alla giurisprudenza il compito di colmare le proprie ambiguità originarie.

5. - Le aspettative sul nuovo regolamento. Il nuovo schema di regolamento sulle terre e rocce da scavo, destinato a sostituire il d.p.r. n. 120/2017 e già sottoposto a notifica alla Commissione europea nonché al parere del Consiglio di Stato¹³, si colloca esplicitamente nel solco di una strategia di semplificazione funzionale alla rapida realizzazione delle opere, anche in attuazione degli obiettivi del PNRR.

Tra le novità più rilevanti previste, si segnalano l'ampliamento del campo di applicazione ai sedimenti (inclusendo frazioni granulometriche escavate da alvei, zone golenali, spiagge, fondali lacustri e marini), la semplificazione delle procedure amministrative per l'utilizzo *in situ* nei cantieri di piccole dimensioni, e la previsione di proroghe più ampie per l'utilizzo delle terre e rocce qualificate sottoprodotti generate dai cantieri sottoposti a VIA e AIA. Inoltre, si mira a una disciplina più snella in caso di modifiche sostanziali e per la gestione del deposito intermedio, sia nel sito di produzione che di destinazione o in altro sito. Queste misure sono pensate per rispondere alle esigenze di celerità imposte, ad esempio, dai progetti del PNRR, cercando di ridurre i tempi morti e gli oneri burocratici.

Tuttavia, l'ampliamento del campo di applicazione ai sedimenti, precedentemente oggetto di una specifica esclusione dalla disciplina dei rifiuti (art. 185, comma 3, d.lgs. n. 152/2006) qualora non pericolosi e utilizzati per finalità idrauliche o di prevenzione, merita una valutazione critica ben più approfondita. Questa inclusione, infatti, rischia di reintrodurre oneri burocratici e costi significativi per attività essenziali. I sedimenti presentano peculiarità intrinseche che li distinguono dalle terre e rocce terrestri: la loro composizione è spesso più eterogenea e può includere una gamma di contaminanti (metalli pesanti, idrocarburi, microplastiche) che richiedono protocolli di caratterizzazione (campionamento e analisi) più complessi e costosi. Inoltre, l'alto contenuto di acqua implica processi di disidratazione onerosi e la gestione di volumi ingenti rende la logistica particolarmente gravosa. Il pericolo più concreto è che tale approccio disincentivi o rallenti interventi cruciali di pubblica utilità, come la manutenzione idraulica dei corsi d'acqua, il dragaggio portuale e il ripascimento costiero, fondamentali per la sicurezza idrogeologica e la tutela del territorio. Invece di semplificare, si finirebbe per complicare e aggravare la gestione di materiali che, per loro natura e contesto di utilizzo, dovrebbero godere di un regime di maggiore flessibilità, rialimentando quella tensione tra esigenze operative e rigore normativo che l'articolo intende analizzare.

Ciò consente di spiegare l'ampliamento dell'ambito di applicazione, l'estensione della disciplina ai sedimenti, la differenziazione dei regimi in funzione delle dimensioni dei cantieri e l'introduzione di procedure più snelle per gli interventi puntuali, accompagnate da un rafforzamento degli strumenti dichiarativi e di controllo.

Tuttavia, proprio questo tentativo di governare la complessità attraverso una regolazione sempre più analitica conferma la natura intrinsecamente instabile della materia. La semplificazione perseguita dal nuovo schema non si traduce in una riduzione delle questioni interpretative, ma ne ridefinisce piuttosto il perimetro, spostando ancora una volta sull'interprete e sugli operatori il compito di ricomporre, nel concreto, l'equilibrio tra esigenze di celerità, tutela ambientale e certezza giuridica.

In questo senso, il regolamento si presenta meno come un punto di arrivo e più come l'ennesima tappa di un percorso nel quale la disciplina delle terre e rocce da scavo continua a riflettere, senza riuscire a risolverla, la tensione tra le ambizioni del legislatore e la complessità della realtà materiale che intende disciplinare.

¹³ Sul punto, il Consiglio di Stato ha evidenziato, nel parere n. 327 del 2025, reso sullo schema di regolamento in materia di terre e rocce da scavo, la particolare delicatezza della disciplina, richiamando il carattere strutturalmente labile del confine tra rifiuto e sottoprodotto (circostanza già rilevata nel 2016, nel parere sullo schema di regolamento che sarebbe poi diventato l'attuale d.p.r. n. 120/2027) e la conseguente difficoltà di racchiudere la materia entro schemi rigidamente predeterminati.

6. - I limiti strutturali dell'attuale modello e le prospettive di riforma. Le considerazioni sin qui svolte impongono una riflessione ulteriore.

Se è vero che la disciplina delle terre e rocce da scavo nasce e si sviluppa come strumento di semplificazione rispetto al regime dei rifiuti, è altrettanto vero che, nel tempo, essa ha finito per generare un livello di complessità tale da rimettere in discussione le stesse finalità originarie.

Si potrebbe allora ritenere necessario un ripensamento radicale dell'impostazione di fondo, che abbia il coraggio di interrogarsi sulla stessa riconducibilità delle terre e rocce da scavo alla logica della disciplina sui rifiuti.

In questa prospettiva, non appare priva di fondamento l'ipotesi di un intervento normativo che, sul modello della cosiddetta "Legge Lunardi", riconduca stabilmente la gestione delle terre e rocce da scavo nell'ambito delle ordinarie pratiche di cantiere, subordinandola ai titoli edilizi e ai controlli ambientali già previsti, piuttosto che a un regime speciale costruito per eccezioni e approssimazioni successive.

Un simile approccio consentirebbe, almeno in linea teorica, di ridurre le ambiguità interpretative e di riallineare la disciplina alla realtà operativa, senza rinunciare alle esigenze di tutela ambientale.

Esso richiederebbe, tuttavia, un rafforzamento degli strumenti di controllo sostanziale e, soprattutto, un ampliamento della prospettiva valutativa, che oggi appare prevalentemente concentrata sui parametri chimici. Le terre e rocce da scavo incidono infatti direttamente sugli ecosistemi e sulla qualità del suolo, inteso non solo come matrice chimica, ma come sistema complesso dotato di caratteristiche fisiche, biologiche e pedologiche. Una disciplina che voglia realmente governare tali fenomeni non può limitarsi alla verifica di soglie di contaminazione, ma dovrebbe integrare, in modo più organico, anche valutazioni relative alla struttura, alla funzionalità e alla capacità rigenerativa dei suoli.

In assenza di un simile ripensamento, il rischio è che ogni intervento normativo continui a muoversi lungo la medesima traiettoria, senza riuscire a sciogliere il nodo strutturale che da oltre vent'anni alimenta il dibattito sulle terre e rocce da scavo.