

Interpello ambientale di Confindustria 21 ottobre 2025, n. 194735

Oggetto: Interpello in materia ambientale ai sensi dell'art. 3 septies D.lgs. n. 152/2006.

La scrivente Confindustria, principale associazione di categoria delle imprese manifatturiere e dei servizi italiane, rappresentata al CNEL, sottopone il presente interpello in materia ambientale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3-septies del D.lgs. 152/2006, relativo ai seguenti punti:

1. all'applicazione della disciplina sui criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche per rifiuti inerti;
2. all'applicazione delle deroghe di cui all'articolo 16-ter del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, nell'ambito della gestione delle discariche per rifiuti inerti.

In particolare, il presente interpello è riferito ai gestori di discariche per rifiuti inerti autorizzate ai sensi del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, che si trovano a gestire rifiuti i cui eluati, per specifiche caratteristiche geochimiche, potrebbero richiedere l'applicazione della procedura di deroga ai valori limite di cui all'articolo 16-ter del medesimo decreto.

A tal proposito, a seguito di segnalazioni provenienti da diversi operatori del settore, si ritiene opportuno richiedere chiarimenti interpretativi in merito all'applicazione delle deroghe sito-specifiche previste dalla normativa vigente, con particolare riferimento alla corretta interpretazione delle modalità con cui i valori limite in deroga, validati tramite Analisi di Rischio, possano essere applicati ai diversi rifiuti (identificati da specifici codici EER) autorizzati al conferimento nel medesimo impianto.

Ciò premesso, si forniscono di seguito alcune considerazioni di carattere tecnico e normativo pertinenti i due casi in esame.

1. Applicazione della disciplina sui criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche per rifiuti inerti.

Il D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, che attua la direttiva 1999/31/CE, stabilisce i requisiti tecnici e operativi per le discariche di rifiuti. In particolare, l'Allegato 4 al decreto definisce i criteri di ammissibilità dei rifiuti per ciascuna categoria di discarica.

Per le discariche per rifiuti inerti, la Tabella 2 del citato Allegato 4 elenca i valori limite di concentrazione nell'eluato che un rifiuto deve rispettare ai fini dell'immissione in discarica.

In corrispondenza del parametro TDS (Solidi Disciolti Totali), la tabella riporta una nota di rilevante importanza operativa, secondo la quale: "È possibile scegliere in fase di autorizzazione, su richiesta del gestore, se servirsi del valore del TDS (Solidi disciolti totali) oppure dei valori per i solfati e per i cloruri."

Tale nota introduce, quindi, una facoltà di scelta in capo al gestore, consentendogli, in sede di caratterizzazione e omologa del rifiuto, di verificare il rispetto del limite previsto per il TDS oppure, in alternativa, il rispetto dei limiti fissati per i singoli parametri dei solfati e dei cloruri.

Questa possibilità si fonda su solide ragioni tecniche, riconoscendo la stretta correlazione tra i parametri e consentendo una valutazione più adeguata alle specifiche matrici di rifiuto, senza alcun detrimento per la tutela dell'ambiente.

Permane, tuttavia, una rilevante incertezza interpretativa in relazione all'applicazione dell'articolo 16-ter del medesimo D.lgs. n. 36/2003.

Tale articolo disciplina la possibilità per l'autorità competente di concedere, a determinate condizioni e sulla base di una valutazione del rischio sito-specifica, autorizzazioni in deroga ai valori limite fissati nelle tabelle dell'Allegato 4 per specifici parametri, tra cui sono esplicitamente menzionati i Solidi Disciolti Totali (TDS), i solfati e i cloruri.

Il problema risiede nel fatto che l'articolo 16-ter, nel disciplinare la procedura di deroga, non richiama esplicitamente la facoltà di scelta prevista dalla nota alla Tabella 2. Tale silenzio normativo ha determinato incertezze in merito all'applicabilità di detta opzione anche nell'ambito delle autorizzazioni in deroga.

A nostro avviso, un'interpretazione restrittiva, che escluda tale facoltà in regime di deroga, non appare pienamente coerente con l'impianto logico-sistematico del decreto, né con i principi di ragionevolezza e proporzionalità che governano l'azione amministrativa.

Se il legislatore ha ritenuto tecnicamente equivalente e sicuro, ai fini della tutela ambientale, l'uso alternativo dei parametri in condizioni ordinarie, non si ravvisa alcuna ragione per cui tale equivalenza venga meno in un contesto, come quello della deroga, già presidiato da una rigorosa e specifica valutazione del rischio caso per caso.

Il principio generale del diritto "*ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*" suggerisce che, essendo la ratio della norma (valutare adeguatamente il potenziale impatto del carico salino) identica in entrambe le situazioni, la stessa disposizione (la facoltà di scelta) dovrebbe applicarsi.

L'incertezza attuale, al contrario, crea notevoli difficoltà operative, ostacola la gestione efficiente dei rifiuti inerti (spesso derivanti da opere infrastrutturali strategiche) e rischia di generare difformità applicative sul territorio nazionale, minando la certezza del diritto e la continuità operativa degli impianti di chiusura del ciclo.

2. Applicazione delle deroghe di cui all'articolo 16-ter del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, nell'ambito della gestione delle discariche per rifiuti inerti.

Il D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, come sopra richiamato, disciplina i requisiti per la gestione delle discariche. In particolare, l'articolo 16-ter consente all'autorità competente di autorizzare valori limite

di ammissibilità in deroga per specifici parametri, a condizione che sia elaborata un'Analisi di Rischio (AdR) sito-specifica che dimostri l'assenza di rischi per l'ambiente.

Il modello di Analisi di Rischio, definito dall'Allegato 7 del medesimo decreto legislativo, considera l'intero corpo discarica come un'unica sorgente di contaminazione. Come noto, la produzione del percolato è l'effetto combinato di tutti i rifiuti abbancati, e il modello vigente non consente di attribuire a ciascuna specifica tipologia di rifiuto un contributo distinto ai valori delle concentrazioni accettabili di contaminanti (CAcc) nelle acque sotterranee. L'obiettivo dell'Analisi di Rischio è, pertanto, quello di definire le concentrazioni accettabili di contaminanti nell'eluato complessivo derivante dall'insieme dei rifiuti conferiti, garantendo la protezione delle matrici ambientali a prescindere dalla singola classificazione dei rifiuti in ingresso.

Ciò premesso, quanto sopra appare coerente con il principio secondo cui, per ciascuna tipologia di rifiuto ammesso in discarica, viene effettuata un'analisi dell'eluato, che rappresenta il potenziale percolato prodotto dal rifiuto stesso. Di conseguenza, l'Analisi di Rischio approvata valida la capacità di un determinato sito di ricevere un carico contaminante complessivo, consentendo di valutare se un rifiuto, in funzione delle caratteristiche del proprio eluato, possa o meno essere ammesso in discarica, a prescindere dal codice EER che lo identifica.

In altri termini, l'autorizzazione potrà stabilire che tutti i rifiuti inerti ammessi in discarica dovranno presentare caratteristiche dell'eluato compatibili con quanto definito nell'Analisi di Rischio approvata per quel sito, indipendentemente dalla codifica EER degli stessi.

Quesiti

Alla luce di tutto quanto precede, si chiede di fornire un chiarimento formale in merito ai seguenti quesiti:

1. se, nell'ambito delle procedure di autorizzazione in deroga concesse ai sensi dell'articolo 16-ter, comma 1, del D.lgs. n. 36/2003 per i parametri Solidi Disciolti Totali (TDS), solfati e cloruri, sia corretto ritenere che il gestore possa avvalersi della facoltà, già prevista dalla nota alla Tabella 2 dell'Allegato 4, di richiedere la verifica del rispetto del valore limite del TDS oppure, alternativamente, dei valori limite per i solfati e per i cloruri.
2. nel caso di una discarica per rifiuti inerti per la quale sia stata approvata, ai sensi dell'art. 16-ter del D.lgs. n. 36/2003, un'analisi di Rischio che valida valori limite in deroga (es. fino a tre volte i limiti tabellari), si chiede conferma che tali valori limite derogati siano applicabili a tutti i rifiuti con codici EER inerti già autorizzati per il conferimento in quella specifica discarica, a condizione che il test di cessione sul singolo rifiuto dimostri il rispetto di detti valori derogati

Parere del ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica 11 febbraio 2026, n. 29231

Oggetto: Interpello ex art. 3-septies del D.Lgs. n. 152/2006 presentato dalla Confindustria – Chiarimenti in materia di gestione delle discariche per rifiuti inerti – Riscontro.

Quesito

Con istanza di interpello ex art. 3-septies del D.Lgs. n. 152/2006, Confindustria ha richiesto chiarimenti in merito all'applicazione delle deroghe di cui all'articolo 16-ter del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 relativamente ai criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche per rifiuti inerti.

In particolare, Confindustria sottopone i seguenti quesiti:

1. se, nell'ambito delle procedure di autorizzazione in deroga concesse ai sensi dell'articolo 16-ter, comma 1, del D.lgs. n. 36/2003 per i parametri Solidi Disciolti Totali (TDS), solfati e cloruri, sia corretto ritenere che il gestore possa avvalersi della facoltà, già prevista dalla nota alla Tabella 2 dell'Allegato 4, di richiedere la verifica del rispetto del valore limite del TDS oppure, alternativamente, dei valori limite per i solfati e per i cloruri.

2. nel caso di una discarica per rifiuti inerti per la quale sia stata approvata, ai sensi dell'art. 16-ter del D.lgs. n. 36/2003, un'analisi di Rischio che valida valori limite in deroga (es. fino a tre volte i limiti tabellari), si chiede conferma che tali valori limite derogati siano applicabili a tutti i rifiuti con codici EER inerti già autorizzati per il conferimento in quella specifica discarica, a condizione che il test di cessione sul singolo rifiuto dimostri il rispetto di detti valori derogati.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Con riferimento ai quesiti proposti, si riporta il quadro normativo applicabile riassunto come segue:

- decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale”;
- decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 recante “Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”

CONSIDERAZIONI DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Al fine di fornire i richiesti chiarimenti, visto il parere tecnico di ISPRA richiesto con nota prot. n. 196967 del 23 ottobre 2025 e acquisito con nota prot. n. 2264 del 8 gennaio 2026, considerato il quadro normativo sopraesposto e alla luce dell'istruttoria condotta, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare è d'uopo effettuare una ricostruzione del quadro normativo applicabile e dei principi che governano l'ammissibilità dei rifiuti in discarica, con particolare riferimento ai conferimenti di rifiuti inerti, e le relative procedure derogatorie previste.

L'articolo 7-quater, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n. 36/2003 disciplina i criteri ordinari di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche per rifiuti inerti, subordinando il conferimento all'esito

favorevole della caratterizzazione di base di cui all'articolo 7-bis e al rispetto, mediante test di cessione effettuato secondo l'Allegato 6, delle concentrazioni limite fissate nella Tabella 2 dell'Allegato 4, nonché dei limiti per i contaminanti organici di cui alla Tabella 4 del medesimo Allegato. Tale Tabella 2 dell'Allegato 4, come modificata dal D.Lgs. n. 121/2020, è corredata dalla nota contrassegnata con doppio asterisco (**), la quale prevede che, in fase di autorizzazione e su richiesta del gestore, sia possibile scegliere se verificare il rispetto del valore limite relativo ai Solidi Disciolti Totali (TDS) ovvero, in alternativa, dei valori limite relativi ai solfati e ai cloruri. Tale previsione riflette la natura del parametro TDS quale indicatore sintetico della concentrazione complessiva di sali disciolti, tra i quali i solfati e i cloruri ne rappresentano le principali specie ioniche. D'altra parte, è opportuno ricordare che la citata tabella riporta, tra i parametri da ricercare, i cloruri e i solfati in quanto questi possono avere impatti rilevanti ai fini della tutela delle acque sotterranee destinate a consumo umano.

L'articolo 16-ter del D.Lgs. n. 36/2003 disciplina, a sua volta, una procedura eccezionale e derogatoria rispetto ai criteri ordinari di ammissibilità, consentendo all'autorità competente di autorizzare, caso per caso e per rifiuti specifici, il superamento di determinati valori limite, purché ciò avvenga a valle di una valutazione di rischio condotta secondo le modalità di cui all'Allegato 7 e sia dimostrata l'assenza di pericoli per l'ambiente. Sul piano sistematico, l'articolo 16-ter non introduce un autonomo regime di parametri né modifica la struttura dei criteri di ammissibilità, ma si limita a consentire, in presenza di rigorose condizioni istruttorie, una deroga ai valori limite previsti dalla disciplina ordinaria. Ne consegue che la possibilità di scegliere, in fase di autorizzazione e su richiesta del gestore, se servirsi del valore del TDS (Solidi disciolti totali) oppure dei valori per i solfati e per i cloruri, deve emergere dalle risultanze della valutazione di rischio che terrà conto, caso per caso, dei potenziali effetti degli inquinanti ricompresi nel TDS, dell'assenza di impatti significativi sull'ambiente in relazione alle caratteristiche della discarica stessa e alle matrici ambientali potenzialmente interessate, ivi comprese le acque sotterranee, in applicazione del principio di precauzione; tale valutazione deve in ogni caso essere oggetto di specifica istruttoria in sede di rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Con riferimento al secondo quesito, si rileva che la procedura di deroga disciplinata dall'articolo 16-ter del D.Lgs. n. 36/2003 ha carattere strettamente eccezionale e non può essere interpretata in modo estensivo o generalizzato. La procedura fissata dalla normativa per la concessione delle deroghe, infatti, ha carattere straordinario e deve essere circoscritta a casi limitati in cui, per particolari tipologie di rifiuti, si evidenzia l'impossibilità di rispettare i criteri di ammissibilità in discarica individuati dal D.Lgs. n.36/2003.

In particolare, la norma prevede che l'autorizzazione in deroga possa essere concessa caso per caso esclusivamente per rifiuti specifici, destinati a una singola discarica, tenendo conto delle caratteristiche dell'impianto, delle condizioni geologiche e idrogeologiche del sito e delle aree limitrofe. L'autorizzazione deve essere preceduta da una valutazione di rischio effettuata ai sensi dell'Allegato 7, per i parametri per i quali si richiede la deroga, al fine di dimostrare che il conferimento dei rifiuti non comporti impatti inaccettabili sulle matrici ambientali. La richiesta di deroga deve essere supportata da una caratterizzazione approfondita dei rifiuti, comprensiva di informazioni sulla composizione chimico-fisica, sulla capacità di generare percolato, sul comportamento a lungo termine e sulle modalità di interazione con il corpo di discarica. In tale contesto, la sola indicazione del codice EER non è idonea a consentire una valutazione completa del comportamento del rifiuto, né a giustificare l'estensione automatica della deroga. In conformità a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), del D.Lgs. n. 36/2003, la domanda di autorizzazione in deroga deve, infatti, indicare puntualmente i tipi e i quantitativi di rifiuti per i quali si intende richiedere il superamento dei criteri di ammissibilità.

Alla luce di tali elementi, non può essere condivisa l'interpretazione secondo cui i valori limite derogati, validati mediante analisi di rischio ai sensi dell'articolo 16-ter, possano trovare applicazione indistinta a tutti i rifiuti inerti già autorizzati al conferimento presso una determinata discarica sulla sola base dell'appartenenza a uno o più codici EER. Una simile estensione risulterebbe incompatibile con il carattere eccezionale della deroga e con i principi di precauzione e proporzionalità che informano la disciplina della gestione dei rifiuti, oltre a determinare un'elusione dei criteri ordinari di ammissibilità di cui agli articoli 7-bis e 7-quater del D.Lgs. n. 36/2003.

Le considerazioni sopra riportate, rese nel rispetto delle condizioni e dei termini di cui all'articolo 3-septies del decreto legislativo 152/2006, sono da ritenersi pertinenti e valide in relazione al quesito formulato, con esclusione di qualsiasi riferimento a specifiche procedure o procedimenti, anche a carattere giurisdizionale, eventualmente in corso o in fase di evoluzione, per i quali occorrerà considerare tutti gli elementi pertinenti al caso di specie, allo stato, non a conoscenza e non rientranti nella sfera di competenza di questa Amministrazione.