

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggio

Atto n. 1
Presso la Commissione
Ambiente del Senato della
Repubblica

AUDIZIONE ANCE
30 novembre 2022

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Lo schema di Decreto Legislativo in esame introduce importanti disposizioni in materia di rifiuti, attraverso un puntuale intervento di riforma della Parte IV del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006).

L'obiettivo, condiviso dall'Ance, è quello di apportare le modifiche e le integrazioni che si sono rese necessarie a seguito dell'adozione del cd. pacchetto per l'economia circolare nel 2020 e in particolare del decreto legislativo n. 116, con il quale sono state recepite le direttive europee n. 851 e n. 852 del 2018.

È, quindi, assolutamente da apprezzare lo sforzo fatto dal Ministero di cercare di attuare un maggior coordinamento anche in funzione delle norme che in questi due anni sono state introdotte, nonché di assicurare la coerenza normativa rispetto alle indicazioni europee.

Si condivide, inoltre, la volontà, attraverso questo decreto, di migliorare alcuni aspetti della disciplina sui rifiuti che in questi anni hanno creato numerose criticità interpretative tra gli operatori, quali ad esempio l'espressa abrogazione delle norme superflue.

Ad avviso dell'Ance è, però, altrettanto fondamentale avviare una riflessione sulla necessità di attuare **una riforma più generale e organica del Codice dell'ambiente**, che rappresenta il riferimento normativo di tutta la materia ambientale.

È innegabile, infatti, che in questi anni il Codice sia stato oggetto di una vera e propria ipertrofia normativa. Molte sono state le modifiche e le integrazioni al testo che si sono susseguite dal 2006 ad oggi, a cui devono aggiungersi anche le molteplici e differenti interpretazioni da parte delle diverse autorità competenti e degli organi di controllo.

È evidente che un simile modo di procedere, attraverso continue modifiche puntuali, quasi chirurgiche, ha determinato una situazione di grave **instabilità** e **incertezza** tra gli operatori e in molti casi anche **sfiducia** verso le istituzioni, rappresentando di fatto un vero e proprio **disincentivo** a fare impresa e un freno al processo di transizione ecologica.

Fino ad ora è mancata una riforma di più ampio respiro che attraverso una visione olistica e d'insieme della materia ambientale sia in grado di superare la logica dell'intervento "a compartimenti stagni".

Sono numerose, infatti, le questioni che, ormai da tempo, chiedono **soluzioni normative concrete ed adeguate**.

Devono, innanzitutto, essere rimosse tutte quelle **barriere non tecnologiche** che, di fatto, hanno rappresentato sinora un freno al **recupero** e che derivano da un approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti al controllo e al rilascio delle autorizzazioni.

Attenzione particolare deve essere poi riservata al tema dell'**end of waste** e dei **sottoprodotti**, strumenti fondamentali per la transizione all'economia circolare, ma che ad oggi hanno trovato **ancora scarsa attuazione** a livello normativo.

Le difficoltà che stanno emergendo, in merito al decreto per i rifiuti da costruzione e demolizione, dimostrano come a volte **una normativa eccessivamente stringente e "cautelativa"** abbia quale **unico risultato** quello di **disincentivare** attività **virtuose** - come il recupero dei rifiuti - favorendo comportamenti - quali il conferimento in discarica - che, seppur nel rispetto della legge, rappresentano comunque un danno per l'ambiente.

Altro aspetto chiave sul quale da tempo chiediamo di intervenire in maniera organica e strategica è quello delle bonifiche dei siti contaminati, operazioni fondamentali per poter restituire alla collettività intere porzioni di territorio e valorizzare nuove potenzialità di sviluppo economico e sociale.

Sotto tale profilo è essenziale innanzitutto riconoscere la pubblica utilità di queste opere, oltre ad una revisione profonda del procedimento, ancora troppo lungo e complesso, e all'introduzione di misure volte ad incentivare e favorire la realizzazione degli interventi stessi.

Infine, un'ultima annotazione sul **sistema di tracciabilità dei rifiuti RENTRI**, riguardo al quale lo schema di decreto interviene per lo più al fine di coordinare le varie disposizioni contenute anche in altri provvedimenti normativi.

L'Ance condivide pienamente gli obiettivi di tracciabilità dei flussi dei rifiuti e di digitalizzazione degli adempimenti ambientali, che sono alla base di questo sistema, si ritiene però importante richiamare l'attenzione sulle **peculiarità del settore delle costruzioni** e sulla difficoltà di adottare determinate tecnologie e procedure nell'ambito di cantieri, la cui durata è spesso molto breve. Di tutto questo si dovrà assolutamente tenere conto nell'attuazione del sistema di tracciabilità al fine di scongiurare il ripetersi dell'esperienza del SISTRI.

LE BARRIERE NON TECNOLOGICHE AL RECUPERO

Come evidenziato nelle considerazioni generali, l'Ance ritiene fondamentale **una riforma organica** del Codice dell'Ambiente, che attraverso una visione olistica e di insieme sia in grado di dare risposte concrete e adeguate ai tanti problemi e criticità che in questi anni sono sorti in materia ambientale.

Devono, innanzitutto, essere rimossi quegli ostacoli procedurali ed autorizzatori, derivanti da un approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti, che di fatto hanno rappresentato un **disincentivo al recupero e che stanno frenando** la transizione all'economia circolare del nostro Paese.

Abbiamo accumulato un ritardo incredibile che dobbiamo recuperare al più presto, per non farci trovare impreparati nel confronto con gli altri Paesi Europei.

Per promuovere l'economia circolare è **indispensabile rendere più snello l'iter per il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni al recupero**, che scontano ancora procedure eccessivamente complesse e farraginose.

Il Ministero ha introdotto, lo scorso anno, **alcune importanti misure**, con il decreto semplificazioni, che vanno nella direzione, da tempo auspicata dall'Ance, di **favorire il recupero dei rifiuti nel luogo stesso di produzione**.

Sono però necessari interventi ancora più coraggiosi. Lo schema di decreto in esame apporta alcune modifiche alla disciplina per le autorizzazioni al recupero, ma per lo più lo fa al fine di correggere refusi ed errori formali.

Sarebbe invece auspicabile una modifica più organica volta a garantire **l'aggiornamento e la semplificazione del sistema autorizzatorio**, non solo troppo complesso, ma soprattutto legato a norme, prescrizioni, limiti, tecnologie che hanno oltre 20 anni (es. DM 5 febbraio 1998) e che quindi spesso lo rendono inadeguato alle esigenze di oggi.

I PILASTRI DELL'ECONOMIA CIRCOLARE: END OF WASTE E SOTTOPRODOTTI

Altro aspetto chiave è rappresentato dalla normativa sugli **End of Waste e i sottoprodotti**, strumenti fondamentali nella transizione all'economia circolare.

L'esperienza di questi ultimi mesi ha dimostrato la pericolosità di parametri e criteri eccessivamente stringenti. Abbiamo a lungo atteso l'adozione del decreto relativo ai rifiuti inerti, nella convinzione che avrebbe potuto rappresentare una svolta nel recupero di questa tipologia di materiali.

Al contrario, i parametri e criteri fissati nel decreto rischiano di essere eccessivamente stringenti e di avere quale unico risultato quello di disincentivare ulteriormente la produzione e l'impiego di materiali recuperati.

Quanto alla disciplina in materia di **sottoprodotti**, si evidenzia come siano emerse **numerose incertezze applicative** anche con riferimento al **Decreto del Presidente della Repubblica 120/2017, che reca la disciplina per la gestione delle terre e rocce da scavo**; in particolare, manca, ad oggi, la procedura semplificata per la gestione dei cd. piccolissimi cantieri, nonostante fosse espressamente prevista dall'articolo 8, comma 1, lett. d-bis) del DL 133/2014, recante la delega per la razionalizzazione della normativa sui materiali da scavo in attuazione della quale è stato adottato il citato decreto 120/2017.

E', inoltre, essenziale **chiarire definitivamente che l'attività di demolizione e costruzione**, svolta all'interno del cantiere, **è un vero e proprio processo produttivo**, ai sensi dell'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006. Sotto tale profilo, infatti, la giurisprudenza non è costante ed ha ingenerato numerosi dubbi operativi, occorre quindi dare certezza a imprese ed operatori per favorire l'economia circolare.

LA BONIFICA DEI SUOLI COME LEVA PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

Un'altra considerazione riguarda lo stretto legame che va sempre più intensificandosi tra **economia circolare, bonifica dei suoli e rigenerazione urbana**. È evidente, infatti, che per favorire la transizione ecologica è fondamentale agevolare gli interventi di bonifica e di riconversione industriale delle aree contaminate, al fine di poter restituire alla collettività intere porzioni di territorio e valorizzare **nuove potenzialità di sviluppo economico e sociale**.

Eppure nonostante le ripetute modifiche intervenute in questi anni, **la normativa di riferimento rappresenta di fatto un vero e proprio ostacolo alla realizzazione di questi interventi**. A dirlo sono i dati diffusi dall'ISPRA che indicano ancora una percentuale molto bassa di siti che risultano ad oggi bonificati.

Più della metà delle procedure di bonifica di siti inquinati (56%) si trova ancora nella fase iniziale del procedimento e solo per il 16% è stato possibile avviare i lavori di bonifica o messa in sicurezza.

Le principali criticità riguardano **l'incertezza nelle tempistiche e l'eccessiva onerosità degli adempimenti** posti in capo all'operatore, anche nel caso in cui l'inquinamento non sia allo stesso imputabile.

Anche sotto tale profilo, è quindi auspicabile un processo di revisione organica della normativa, basato sul **riconoscimento della pubblica utilità** di queste opere, sulla

previsione di una maggiore perentorietà dei termini nelle diverse fasi endo-procedimentali e l'introduzione di appositi meccanismi in grado di superare le tante inerzie della pubblica amministrazione ed evitare i continui "rimpalli" tra istituzioni.

È poi anche evidente che gli interventi di bonifica dei siti contaminati costituiscono un costo immediato e rilevante, sia per i soggetti direttamente interessati, sia per la collettività (nel caso, ad esempio, non sia possibile risalire al soggetto responsabile dell'inquinamento ovvero sia soggetto a procedure concorsuali), anche perché spesso si tende a scindere la fase di bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, cioè del 'riuso' dell'area bonificata.

Andrebbe quindi previsto che **i costi sostenuti per effettuare gli interventi di bonifica possano essere portati a scomputo**. Ciò rappresenterebbe una importante leva per la riqualificazione del territorio e per dare nuova vita ad aree dismesse e degradate, creando nuovi eco-quartieri.

IL SISTEMA DI TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI

Per quanto riguarda il **sistema di tracciabilità dei rifiuti RENTRI**, l'Ance condivide l'obiettivo di tracciamento del flusso dei rifiuti e di digitalizzazione e dematerializzazione degli adempimenti ambientali, tutto ciò però deve necessariamente tener conto della **peculiarità dell'attività edilizia e della difficoltà di adottare determinate tecnologie e procedure nell'ambito di cantieri**, la cui durata è spesso molto breve.

Infatti, a differenza di quanto avviene per una normale attività industriale che per natura è stanziale, il settore edile è caratterizzato da numerosi piccoli cantieri, parcellizzati su tutto il territorio.

L'esperienza del Sistri, e le sue numerose modifiche, hanno di fatto dimostrato in maniera inequivocabile come sia oggettivamente insostenibile fornire ciascun singolo micro cantiere delle tecnologie e delle dotazioni, anche in termini di formazione tecnica del personale, necessarie per gestire simili sistemi.

Sotto tale profilo sono due le questioni più rilevanti, da un lato quello dei costi di iscrizione, deve infatti essere chiaro che l'iscrizione al sistema nel caso delle imprese edili è riferita essenzialmente all'impresa e non al singolo cantiere; dall'altro quello di tutelare e preservare le piccole realtà, i piccoli cantieri, definendo ad esempio appositi casi pratici, proprio al fine di tenere conto delle peculiarità del settore.