

## **Piano per la transizione ecologica**

**Atto n. 297**

Presso la Commissione  
Ambiente della Camera

**AUDIZIONE ANCE  
3 novembre 2021**

## Sommario

<b>Premessa</b>	<b>2</b>
<b>1. Gli aspetti innovativi</b>	<b>3</b>
1.1 La decarbonizzazione	4
1.2 La leva fiscale per la transizione ecologica	4
1.3 Il miglioramento della qualità dell'aria	7
1.4 Il contrasto al consumo di suolo	8
<b>2. Il Contrasto al dissesto idrogeologico</b>	<b>9</b>
<b>3. L'economia circolare</b>	<b>10</b>
3.1 Il recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione	11
3.2 I pilastri dell'economia circolare: <i>end of waste</i> e sottoprodotti	12
3.3 La bonifica dei siti contaminati	13

## PREMESSA

**Il Piano di Transizione Ecologica** rappresenta un'occasione irripetibile per traghettare il Paese verso la **crescita**, la **modernità** e la **sostenibilità**, rispondendo alle ambiziose sfide dell'Europa, da ultimo con il programma "FIT for 55".

**Si tratta di un atto rilevante non solo perché rappresenta uno strumento fondamentale in vista dell'attuazione del PNRR, ma soprattutto perché traduce in una visione strategica un importante cambio di impostazione, molto apprezzato dall'Ance, nell'azione del nuovo Ministero della transizione ecologica.**

Ne sono la testimonianza le misure previste per semplificare le procedure amministrative e accelerare l'approvazione dei progetti, e quelle volte a creare le condizioni per la loro più celere esecuzione da parte della pubblica amministrazione (ad esempio art. 44 del DL Governance e semplificazioni). Interventi, questi, che come più volte ribadito anche dall'Ance sono essenziali per garantire il successo delle misure contenute nel PNRR.

**Positivo anche che sia pensato come un documento "aperto" e flessibile, destinato ad accompagnare il processo di transizione per tutta la sua durata** e quindi elaborato come uno **strumento suscettibile di cambiamenti** e modifiche nel tempo, al fine di renderlo sempre attuale e capace di rispondere in maniera tempestiva ed efficiente alle nuove esigenze e necessità che si manifesteranno.

**Il cambio di impostazione** emerge anche dal fatto che **per la prima volta** il Ministero **prende in considerazione alcuni temi** - quali ad esempio la **decarbonizzazione**, il contrasto al **consumo di suolo** - per attuare la transizione ecologica.

**Gli obiettivi indicati dal Piano sono ampiamente condivisibili** ma necessitano per essere attuati di **un sistema di strumenti, incentivi e semplificazioni in grado di rendere concretamente possibile la scelta di azioni sempre più attente e sensibili alla tutela dell'ambiente.**

In altri termini, devono essere **rimossi quegli ostacoli procedurali ed autorizzatori**, che possono rappresentare un rallentamento o comunque una limitazione all'attuazione degli obiettivi prefissati e soprattutto devono essere **adottate quelle riforme che da troppo tempo ormai attendiamo**, ossia in particolare quella fiscale, quella in materia ambientale, nonché la legge sulla rigenerazione urbana e il contenimento del consumo del suolo, fondamentali per la transizione del Paese.

In questo percorso di trasformazione verso la sostenibilità, ormai non più rinviabile, **il settore delle costruzioni ricopre un ruolo prioritario**, non solo perché quasi la metà degli investimenti contenuti dal PNRR (il 48%) è dedicata all'edilizia, ma anche

perché il patrimonio costruito e l'attività edilizia hanno un ruolo determinante nel raggiungimento dei diversi target "green" nazionali, europei ed internazionali.

L'Ance, consapevole di questo ruolo, ha posto ormai da tempo la sostenibilità ambientale al centro delle proprie azioni ed iniziative, con **l'obiettivo di supportare le imprese nel processo di transizione verso modelli di sviluppo in linea con le nuove esigenze** di sostenibilità.

Alla base di tale impegno sta la convinzione che la transizione verso la sostenibilità comporti benefici non solo nella prospettiva della riduzione dei rischi climatici, ma anche sotto il profilo sociale ed economico: si tratta infatti di un mutamento di paradigma in grado di generare investimenti, di incentivare l'innovazione e di creare occupazione.

Certo **la sostenibilità e la transizione ecologica non sono a costo zero** (ad esempio l'evoluzione normativa relativa alle emissioni di Co2 per la produzione di cemento determineranno un forte aumento dei costi, rispetto al quale non ci sono ad oggi soluzioni, a partire dal 1° gennaio prossimo).

Per questo è necessario da un lato **valorizzare chi va in questa direzione**, riducendo ad esempio le emissioni prodotte, e dall'altro **adottare tutte quelle misure ed incentivi in grado di favorire questo processo di decarbonizzazione**.

Se è vero che il 40% delle emissioni di Co2 proviene dagli immobili, è evidente allora che occorre estendere il più possibile la durata di quelle misure, come il Superbonus, che hanno avuto indubbi benefici in termini di riduzione dell'inquinamento (28% di riduzione delle emissioni di Co2 in più rispetto al vecchio Ecobonus).

**In questo particolare momento, non possiamo e non dobbiamo rallentare il processo di transizione energetica e di messa in sicurezza degli edifici pubblici e privati.**

## 1. GLI ASPETTI INNOVATIVI

Il Piano presenta numerosi **elementi di novità**, soprattutto perché per la **prima volta** il Ministero affronta, in una **visione strategica**, alcune tematiche nella logica della transizione ecologica, quali ad esempio la **decarbonizzazione** e il ricorso alla **leva fiscale per favorire l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio** e la riduzione del rischio sismico, e ancora il **contrasto al consumo di suolo**, riguardo il quale viene fissato un obiettivo molto ambizioso (l'azzeramento entro il 2030 anziché il 2050 come previsto dall'UE).

Come detto, il Piano mostra un'importante cambio di impostazione del Ministero, molto apprezzato dall'Ance, ma che richiede **l'adozione di quelle misure e strumenti** che sono **necessari**, affinché questa nuova visione strategica possa trovare effettiva attuazione e non si vanifichino gli sforzi finora compiuti.

### 1.1 LA DECARBONIZZAZIONE

Il Piano, in linea con le indicazioni europee, individua ambiziosi obiettivi per la **decarbonizzazione**, fissando già **al 2030** una riduzione del **55%** delle emissioni di CO2 (rispetto al 1990) e **al 2050** la **neutralità climatica**.

Il settore delle costruzioni ha un ruolo cruciale in questo processo, in quanto è considerato **tra i principali responsabili delle emissioni di anidride carbonica, circa il 40% delle emissioni totali nazionali, l'11% delle quali derivante dalla produzione di materiali da costruzione come acciaio, cemento e vetro**.

Consapevole di ciò l'Ance ha elaborato le **"Linee guida per la sostenibilità del settore delle costruzioni"**, uno strumento concreto che vuole favorire il **processo di decarbonizzazione in edilizia**, supportando e accompagnando le imprese nella individuazione di una **propria strategia Net zero**.

La realizzazione di questo **processo** di decarbonizzazione e il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano richiederanno però **uno sforzo significativo nelle politiche di risparmio energetico** e, pertanto, dovranno essere adottati **strumenti, misure ed incentivi** in grado di supportare l'adozione di scelte ed iniziative sempre più virtuose da parte di imprese e cittadini.

### 1.2 LA LEVA FISCALE PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Il Piano riconosce **l'importanza** di utilizzare la **leva fiscale**, anche immobiliare, per l'adozione di politiche industriali di lungo periodo improntate alla sostenibilità ambientale, economica e sociale degli interventi.

In particolare, viene riconosciuto il ruolo cruciale della fiscalità ambientale per l'attuazione di politiche di riqualificazione energetica a livello europeo, in linea con quanto sostenuto dall'ANCE.

Nello specifico, su questo punto, il Piano fa esplicito riferimento:

- alla necessità di spostare il carico fiscale dal lavoro alle attività più inquinanti e maggiormente dannose per l'ambiente,
- all'introduzione di misure di defiscalizzazione per le imprese che si impegnano a raggiungere obiettivi di decarbonizzazione,

- all'incremento degli incentivi per lo sviluppo di nuove tecnologie e per i processi di riconversione industriali.

**Questi intenti sono del tutto linea con la strategia segnata da ANCE** già nel 2018 con la pubblicazione del “Libro bianco della fiscalità immobiliare” nell’ambito del quale si sottolineava l’importanza di utilizzare la leva fiscale, anche immobiliare, per l’adozione di politiche industriali di lungo periodo che fossero improntate alla sostenibilità ambientale economia e sociale degli interventi.

### **Le Proposte fiscali di Ance in linea con il piano per la transizione ecologica**

Per perseguire questi obiettivi, che l’Ance condivide pienamente, è possibile agire su diversi fronti fiscali.

Un primo versante su cui intervenire è quello dei **bonus fiscali**, per estenderne il più possibile la durata. Il riferimento è non solo al Superbonus che sta dimostrando i suoi effetti positivi per l’economia del Paese e per la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, ma anche a quei bonus cd. “ordinari”, Ecobonus e Sismabonus, che sono funzionali alla riqualificazione energetica e alla messa in sicurezza sismica del patrimonio immobiliare italiano.

Nell’ottica di una riqualificazione volta al totale azzeramento delle emissioni, bisogna smettere di considerarli in termini di costi per l’Erario, ma cominciarli a valutarli per il valore che possiedono come strumenti di realizzazione dell’interesse pubblico alla sostenibilità ambientale.

Un secondo versante da affrontare, è il tema della **revisione del catasto** che può assumere un **ruolo centrale** nella transizione ecologica, considerato che l’attuale normativa sembra premiare i fabbricati a rischio sismico e ad alto impatto energetico, ossia quelli che inquinano di più.

Se l’obiettivo è quello della **decarbonizzazione totale al 2050**, occorre adottare **politiche che incentivano la produzione, l’acquisto o il possesso di immobili ad alta efficienza energetica**, riconoscendo loro un trattamento fiscale di favore.

Ecco perché agli immobili ad alta efficienza energetica deve essere riconosciuto un trattamento fiscale di favore, e non una penalizzazione in termini di prelievo (case che oltre a costare di più sono colpite anche da un prelievo più alto). Quindi è necessario **compensare le c.d. “esternalità negative”**, prodotte dai fabbricati a rischio sismico e ad alto impatto energetico, che l’attuale sistema, paradossalmente, finisce per premiare.

Questa distorsione può essere sanata **agendo direttamente sulla determinazione del valore catastale imponibile**, prevedendo l'abbattimento della rendita catastale o del coefficiente applicato per la determinazione delle imposte e ridurre la tassazione in senso premiale proprio alla luce del minor impatto ambientale del fabbricato.

In quest'ultima ipotesi, l'adeguamento ai nuovi standard energetici e strutturali degli immobili deve essere graduale, soprattutto per tener conto delle fasce sociali più deboli, che non hanno la possibilità di scegliere di vivere in abitazioni più innovative, sicure e confortevoli.

Vi sono poi delle **misure fiscali che fanno parte o hanno già fatto parte del sistema vigente** e che, se prorogate o riconsiderate, possono avere un ruolo importante nella transizione ecologica.

Il Piano, infatti, pone l'accento sul fatto che gli **interventi di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare sono fondamentali per raggiungere l'obiettivo di piena decarbonizzazione**.

Tale analisi è pienamente condivisa dall'Ance, considerando che **oltre il 60% del parco edilizio residenziale italiano (12,42 milioni di edifici) ha più di 45 anni e fa affidamento sul gas naturale come principale fonte di energia**, mentre il non-residenziale, circa **435.000 edifici tra scuole, uffici**, centri commerciali e alberghi, ha visto i **consumi raddoppiati** nel periodo 1990-2018, e necessita quindi di interventi di maggior efficienza. Secondo le previsioni del Piano a lungo termine, uno degli obiettivi è anche l'incremento degli edifici NZEB (Net Zero Energy Building), a consumo energetico quasi nullo e l'integrazione delle fonti rinnovabili nei consumi degli edifici.

Questo obiettivo è del tutto in linea con la necessità, sostenuta dall'ANCE in sede di discussione della Legge di Bilancio per il 2022, di prorogare almeno sino al 2023 la misura di cui all'art.7 del DL 34/2019 cd. "**valorizzazione edilizia**" in scadenza a fine anno.

La norma, infatti, attualmente **consente**, a determinate condizioni, la **detassazione dei trasferimenti immobiliari a favore delle imprese che procedano alla riqualificazione dei fabbricati acquistati, anche con demolizione e ricostruzione** conformemente alla normativa antisismica e con il conseguimento della classe energetica NZEB, A o B.

Questa norma **favorisce proprio gli interventi di sostituzione edilizia** e le operazioni complesse di **rinnovamento di un patrimonio immobiliare vetusto, energivoro** e spesso non più idoneo all'uso consentito con **finalità di abbattimento delle emissioni**.

Sempre in questo solco si colloca un'altra misura di natura fiscale con la finalità di incentivare la diffusione di abitazioni altamente performanti sotto il profilo energetico e strutturale, che l'ANCE vorrebbe reintrodurre, per lo meno sino al 2023, sulla falsariga di quella prevista per biennio 2016-2017 dalla legge di Bilancio 2016.

Si tratta **dell'incentivo commisurato al 50% dell'ammontare dell'IVA pagata in sede di acquisto di case in classe energetica elevata**, cedute dalle imprese costruttrici o da quelle che vi hanno eseguito interventi incisivi di recupero.

### 1.3 IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

Il Piano considera **il riscaldamento residenziale una delle principali fonti di inquinanti**, con inevitabili conseguenze negative per la qualità dell'aria e della salute dei cittadini.

**Escludendo gli edifici costruiti o ristrutturati negli ultimi anni**, che già sono caratterizzati da bassissimi consumi e dalla presenza di impianti a fonte rinnovabile grazie agli standard minimi imposti per legge che sono già molto sfidanti, **bisognerà concentrarsi sulle riqualificazioni e ristrutturazioni del restante parco edilizio** vecchio, energivoro, non sempre sicuro nei confronti di eventuali eventi sismici, non più funzionale rispetto alle moderne esigenze di vita.

Per conseguire il taglio delle emissioni nel settore residenziale e dei servizi del 60% entro il 2050, obiettivo dell'attuale Strategia a Lungo Termine, è necessario mantenere un **tasso di riqualificazione degli edifici pari a quasi il 2% annuo**, valore più che doppio rispetto a quello che ha caratterizzato gli ultimi anni.

Rispetto alle proposte contenute nel Piano, oltre alla proroga degli incentivi fiscali andrà sostenuta una **maggiore diffusione degli interventi sugli edifici che riducano il fabbisogno di energia per riscaldamento e raffrescamento**, che è il primo obiettivo del risparmio energetico, al quale aggiungere una dotazione di impianti ad alta efficienza ed anche le fonti rinnovabili come già previsto dalla normativa in vigore.

**La riduzione del fabbisogno di energia degli edifici va perseguita anche** con riguardo all'obiettivo della proposta del Piano di **promuovere la diffusione delle reti di teleriscaldamento efficienti**.

Sicuramente nelle città e aree metropolitane particolarmente inquinate il teleriscaldamento efficiente è funzionale alla riduzione delle emissioni inquinanti ma, come si è verificato recentemente in Lombardia, rischia di creare un paradosso. Infatti in fase di calcolo dell'Attestato di Prestazione Energetica (APE) di un edificio,



viene assegnata automaticamente una alta prestazione (massima Classe A) che induce a credere di essere in presenza di un edificio particolarmente efficiente. In realtà l'edificio ha bassi consumi di energia non rinnovabile ma alti consumi di energia rinnovabile che l'utente dovrà pagare al gestore della rete di teleriscaldamento.

Per di più, con le attuali regole del Superbonus 110%, su tali edifici non si possono eseguire interventi di riduzione del fabbisogno termico utilizzando tale incentivo, perché non è possibile conseguire il miglioramento di due classi energetiche, come richiesto dalla legge, essendo già al massimo livello di classificazione.

Per tale criticità sarà necessario intervenire normativamente per dare soluzione al problema.

#### 1.4 IL CONTRASTO AL CONSUMO DI SUOLO

Il Piano nazionale di transizione ecologica fissa **l'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo netto al 2030 (anziché al 2050 come previsto dall'UE, da ultimo anche nella risoluzione del Parlamento Europeo del 28 aprile scorso)**, da un lato attraverso la minimizzazione degli interventi di artificializzazione e dall'altro con l'aumento del ripristino naturale delle aree più compromesse, quali ambiti urbani e coste.

Gli strumenti previsti dal Piano per raggiungere questo stringente obiettivo sono in particolare:

- l'inasprimento dei divieti di edificazione negli ambiti costieri, con vincoli di tutela per una profondità di almeno 1 km dalla battigia;
- l'aumento dei varchi naturali fra entroterra e linea di costa.

L'Ance, in coerenza con quanto previsto dal PNRR che impegna il Governo ad approvare ***“una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola”***, ritiene che l'obiettivo dell'azzeramento netto del consumo di suolo debba essere raggiunto prima di tutto mediante un **intervento legislativo a livello statale che agevoli e semplifichi la rigenerazione urbana.**

Le nuove esigenze economiche, ambientali e sociali legate al risparmio e alla circolarità delle risorse naturali, all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla condivisione dei beni e dei servizi stanno impattando fortemente sullo **sviluppo territoriale che nell'arco di un decennio ha mutato profondamente il proprio assetto ed i propri obiettivi.**

Se dal secondo dopoguerra all'inizio del nuovo millennio il panorama urbanistico è stato dominato dall'espansione urbana e dalla nuova costruzione intesa come edificazione per la prima volta su terreni naturali, **lo sviluppo territoriale si trova da alcuni anni a fare i conti con una nuova realtà orientata al contenimento dell'uso di suolo "vergine" e conseguentemente al riutilizzo e alla sostituzione di immobili e aree già urbanizzati**. Seguendo questa logica, **le città del futuro dovranno "crescere su loro stesse"**.

Di fronte a questi mutamenti **la legislazione urbanistica nazionale risulta totalmente superata**: non è possibile governare le trasformazioni del territorio con leggi e decreti che risalgono al 1942 o al 1968 e in generale con tutti quei provvedimenti normativi incentrati sul modello di sviluppo territoriale espansivo.

Per questo **l'Ance ritiene necessaria ora più che mai una legge che ponga al centro la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e il contenimento del consumo del suolo**, considerato anche che la maggior parte delle Regioni si sono già dotate di proprie leggi in queste materie.

**Il nuovo testo sulla rigenerazione urbana redatto dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili è senz'altro uno dei migliori finora prodotti**. È ora **fondamentale che il successivo confronto parlamentare che ripartirà dal Senato, prosegua senza preconcetti e ideologie del secolo scorso**. Le nostre città per tornare a vivere hanno bisogno di cura e di nuovi innesti, anche nei centri storici, come ha giustamente di recente affermato anche il Ministro della Cultura.

## 2. IL CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO

Il Piano dedica particolare attenzione anche al dissesto idrogeologico, tema da tempo al centro delle azioni del Ministero. Rispetto al passato viene però dato risalto alla necessità di costruire - **entro il 2022 - una politica nazionale organica di tutela del territorio e prevenzione dei rischi idrogeologici**, con particolare riferimento al rafforzamento della *governance* e delle capacità previsionali attraverso sistemi avanzati di monitoraggio.

**Questo approccio è in linea con quanto da anni richiesto dall'Ance** che ha evidenziato l'esigenza di una strategia di lungo periodo che **superi del tutto la logica emergenziale** che ha caratterizzato fino ad ora la gestione degli interventi per il dissesto idrogeologico.

Tra gli obiettivi della riforma, secondo l'Ance, dovrebbero esserci anche:

- la definizione di **un programma pluriennale di interventi** che potrà essere finanziato sia con le risorse del PNRR, sia con i finanziamenti ordinari;
- **l'individuazione a livello nazionale di un unico organo per il coordinamento delle varie istituzioni competenti** (commissari, autorità di bacino, enti locali);

- la **previsione di un sistema informativo unico**, riepilogativo delle diverse linee di finanziamento, attraverso il quale gli enti coinvolti possano avere informazioni precise sulle scadenze e sulle modalità di accesso ai finanziamenti. Tale sistema dovrebbe contenere anche un puntuale monitoraggio degli interventi finanziati che consenta di compiere la valutazione dell'efficacia del programma di investimento;
- la **velocizzazione del passaggio dalle risorse ai cantieri** e cioè, non solo della fase della programmazione degli interventi, ma anche di quella relativa all'approvazione dei progetti degli interventi (cd. procedure "a monte della gara"), prevedendo meccanismi di semplificazione e la riduzione di numerosi termini.

Sia su quest'ultima fase, che in generale sul tema della governance, sono intervenute nel corso dell'ultimo anno diverse, importanti modifiche normative (Decreto Legge 92/2021 e Decreto Legge 77/2021) che vanno finalmente nella direzione della:

- **razionalizzazione del disorganico quadro normativo in tema di dissesto idrogeologico**, composto da una pluralità di norme sparse in diversi provvedimenti spesso non ben coordinate fra loro (Decreto Legge 91/2014, Decreto Legge 133/2014, Decreto Legge 32/2019, ecc.),
- **riduzione ad unità delle varie figure commissariali** denominate in modo differente nei diversi provvedimenti di legge, creando l'unica figura del **Commissario di Governo regionale con apposite strutture regionali** preposte al rilascio di pareri e nullaosta, anche ambientali;
- **accelerazione procedurale** mediante, tra l'altro, la **dichiarazione "di preminente interesse nazionale"** di tutti gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto del rischio idrogeologico, a qualunque titolo finanziati, nonché quelli finanziabili tra le linee di azione sulla tutela del territorio nell'ambito del PNRR.

Si tratta ora di **verificare sul campo l'efficacia di queste innovazioni** che qualora positive dovrebbero essere riprese nella riforma della materia prevista dal PNRR.

### 3. L'ECONOMIA CIRCOLARE

Il Piano definisce la **transizione ecologica** "*una sfida epocale che richiede da un lato l'ottimizzazione nella gestione dei rifiuti, minimizzando il più possibile il conferimento a discarica, e dall'altro la valorizzazione del ricorso alle materie prime seconde*".

Si tratta di un processo complesso, che segna il passaggio da un paradigma lineare ad un modello basato sulla riduzione di nuova materia e sul riuso e riciclo, nel quale, come evidenziato nel Piano stesso, l'edilizia gioca un ruolo cruciale.

**Al settore delle costruzioni infatti è imputato circa il 50% delle estrazioni di materiali vergini e il 45,5% della produzione di rifiuti speciali.**

Come più volte evidenziato dall'Ance, è necessario intervenire con decisione per **promuovere l'attività di recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione, l'end of waste e il riutilizzo dei materiali di scarto come sottoprodotti. Perché non può esistere economia circolare senza impianti di recupero.**

Il Piano fa anche un richiamo alla **valutazione dei materiali**, mediante l'analisi del ciclo di vita dell'edificio, con l'obiettivo di ridurre il consumo di risorse e le emissioni di gas climalteranti in fase di costruzione e utilizzo.

È sicuramente un approccio corretto che però deve essere basato sulla **neutralità tecnologica**: le diverse soluzioni e materiali devono essere valutate sul ciclo di vita non privilegiando una determinata soluzione che apoditticamente viene considerata sostenibile, a basso impatto ambientale ed antisismica. Le prestazioni in realtà si devono misurare con regole uguali per tutti i materiali.

### 3.1 Il recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che **uno dei principali ostacoli al recupero dei rifiuti è l'assenza o comunque l'insufficienza/incapacità degli impianti.**

Il Ministero ha introdotto, nei mesi scorsi, **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**, volti a rimuovere quegli ostacoli che di fatto limitano la capacità del nostro paese di recuperare.

Servono infatti misure volte a garantire:

- **l'implementazione e l'ammodernamento degli impianti per il recupero dei rifiuti derivanti dall'attività di costruzione e demolizione.** In questo senso, preme evidenziare come i decreti sinora adottati, in attuazione del PNRR, agevolino solo il recupero dei rifiuti urbani o di altre specifiche tipologie di rifiuti, tra i quali non sono ricompresi quelli da demolizione e costruzione. Ci sembra una scelta irragionevole, considerato che dall'attività edilizia deriva quasi la metà del totale dei rifiuti speciali prodotti;
- **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.

**Se l'obiettivo - condiviso da tutti - è effettivamente quello di favorire la transizione alla circolarità, dobbiamo allora accrescere la nostra dotazione impiantistica e renderla adeguata alle attuali esigenze.**

### **3.2 I pilastri dell'economia circolare: *end of waste* e sottoprodotti**

Come indicato giustamente nel Piano, per agevolare l'economia circolare, è necessario dare attuazione a **strumenti fondamentali come gli *end of waste* e i sottoprodotti**, che scontano ancora, dopo tanti anni, una disciplina incerta e quindi una scarsa applicazione.

L'elevata quantità di rifiuti da demolizione e costruzione avviata a smaltimento è sicuramente dettata dall'inadeguatezza della normativa attuativa, che si traduce in un ostacolo alla realizzazione della circolarità nella filiera delle costruzioni.

L'individuazione dei criteri per definire la **cessazione della qualifica di rifiuto**, nonché quelli per poter gestire come **sottoprodotti** determinate tipologie di rifiuti, **sono infatti essenziali per favorire l'economia circolare e lo sviluppo delle filiere del recupero, attraverso l'uso dei materiali e dei beni riciclati.**

In particolare, dall'introduzione della disciplina in materia di *end of waste* - intervenuta nel 2010 - **soltanto cinque decreti ministeriali sono stati adottati e con riferimento al settore delle costruzioni ne risulta approvato solo uno**, relativo alla gestione del conglomerato bituminoso (DM 69/2018), che peraltro presenta numerose criticità applicative ed interpretative che ne limitano fortemente l'operatività.

Non è stato invece ancora adottato il decreto volto a stabilire i criteri specifici in presenza dei quali i rifiuti da costruzione e demolizione cessano di essere qualificati come rifiuti; in proposito si rileva che risale ad oltre un anno fa il parere con il quale il Consiglio di Stato ha formulato al Ministero della transizione ecologica specifiche richieste di chiarimento ed integrazione.

**Sotto questo profilo è dunque fondamentale velocizzare i tempi per la redazione dei decreti e garantire una maggiore concertazione tra Ministero ed Enti sui contenuti dei decreti stessi, evitando inutili rimpalli tra i vari soggetti coinvolti. Andrebbero inoltre valorizzate le cd. "Autorizzazioni caso per caso":** che ci hanno sinora consentito di ovviare alla mancanza dei decreti stessi.

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.

### 3.3 La bonifica dei siti contaminati

**Una delle leve principali per assicurare la transizione all'economia circolare è rappresentata dalla bonifica dei suoli contaminati, perché, come evidenziato nel Piano, è proprio attraverso la riqualificazione ambientale di queste aree che si preserva la risorsa non rinnovabile per eccellenza, il suolo!**

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. Non sono ad esempio previsti termini perentori per il rilascio del certificato di avvenuta bonifica da parte della Provincia, per la quale in media occorre attendere più di 8 mesi, nonostante le opere siano state concluse con esito positivo, conformemente al progetto e soprattutto ciò sia stato già "certificato" dall'ARPA!

Per superare tali problematiche e dare nuovo impulso alle **operazioni bonifica dei siti contaminati, fondamentali nel processo di rigenerazione urbana e nella transizione all'economia circolare**, abbiamo più volte chiesto di introdurre **specifiche modifiche alla disciplina contenuta nel Codice dell'ambiente**, attraverso le quali assicurare una **maggiore perentorietà dei termini** nelle diverse fasi endo-procedimentali. Tali previsioni devono inoltre essere accompagnate da **appositi meccanismi in grado di superare le tante inerzie della pubblica amministrazione** ed evitare i continui "rimpalli" tra istituzioni.