

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Audizione ANCE

***Schema di Decreto legislativo recante
attuazione della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti***

**Senato della Repubblica
Commissione territorio, ambiente e beni ambientali**

16 settembre 2010

Premessa

Il celere recepimento della nuova Direttiva Europea rifiuti è senz'altro da valutarsi positivamente e, per alcuni settori produttivi, è assai importante poichè testimonia la volontà di avviare un "nuovo corso", per la gestione dei rifiuti facendo sì che numerosi materiali che ora sono trattati come rifiuti possano beneficiare di un regime che li esclude dal regime dei rifiuti, ovvero pur trattandoli come rifiuti, prevede un procedimento semplificato per rientrare, verosimilmente, tra i sottoprodotti ovvero tra quei prodotti che non sono più considerati come rifiuti là dove si verificano determinate condizioni (*end of waste*).

Il recepimento della Direttiva 2008/98/CE rappresenta quindi un primo passo per una nuova politica di gestione dei rifiuti, al quale ne dovranno seguire altri importanti visto che negli atti dell'Unione Europea prevede che, per determinate categorie si possa procedere, attraverso specifici accordi, ad individuare ulteriori regimi semplificati

Ciò è particolarmente importante per i materiali derivanti da interventi di manutenzione, demolizione ecc. di manufatti edili che, in termini quantitativi, rappresentano entità notevoli, ma che nello stesso tempo si prestano per nuovi impieghi tal quali, ovvero mediante trattamenti di limitata portata.

A prescindere dall'esigenza di creare per questi materiali un effettivo mercato (attraverso il coinvolgimento delle stazioni appaltanti pubbliche e private, dei progettisti, delle direzioni lavori ecc.), per incentivarne il recupero e il riutilizzo è necessario comunque prevedere un sistema di regole mirate e semplificate che dovranno costituire un'evoluzione di quanto sino ad oggi previsto (DM 5-2-98).

La Direttiva e il settore delle costruzioni

Il recepimento della Direttiva si presenta come particolarmente importante per le terre e rocce da scavo che dal 1997 ad oggi sono state oggetto di una incessante serie di modifiche che non hanno giovato e non giovano né alla certezza del diritto, né agli operatori che di fronte a continui cambiamenti debbono adeguare i processi di smaltimento e spesso "interpretare" una normativa non semplice con evidenti rischi di natura non solo amministrativa, ma anche penale .

Nel merito dei contenuti dello schema di recepimento della Direttiva si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su due aspetti e cioè:

- la gestione delle terre e rocce da scavo
- il sistema di tracciabilità dei rifiuti SISTRI.

Terre e rocce

La volontà di far rientrare le terre e rocce da scavo nell'ambito della normativa "ordinaria" sui sottoprodotti è positiva, ma è necessario chiarire in contemporanea con l'emanazione della disposizione, alcuni passaggi che possono creare incertezza

e soprattutto esporre le imprese a contestazioni da parte degli organi di vigilanza nonché il fermo dei cantieri.

L'esigenza potrebbe essere riassunta con l'espressione "regime transitorio" per le opere in corso anche perché su temi ambientali ed inerenti alla salute pubblica non è né accettabile né legittimo ipotizzare interventi delle singole regioni come sino ad oggi è accaduto (linee guida Piemonte, Umbria, Veneto, Province autonome, Bolzano, Liguria) che configurano regole diverse tra loro. Peraltro non si può assolutamente condividere l'ipotesi da taluni avanzata di mantenere vigente l'art. 186 del D.lgs. 152/06 sino a quando non siano state definite le regole attraverso cui le terre e rocce sono qualificabili come sottoprodotti.

Infatti l'art. 186, soprattutto dopo la revisione apportata dal D.lgs. 4/08 si è rivelato inidoneo rispetto alle esigenze del settore delle costruzioni, è farraginoso e di difficile applicazione e lo è ancora di più dopo l'introduzione della SCIA avvenuta nello scorso mese con la legge di conversione del Decreto legge 78/10.

Si ritiene quindi che le indicazioni di carattere generale relative ai sottoprodotti contenute nell'art. 184 bis inserito nello schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2008/98/CE siano più che sufficienti per definire i criteri in base ai quali le terre e rocce sono da considerarsi come sottoprodotti e ciò deve valere anche per i cantieri in attività.

Altro aspetto critico e sul quale occorre intervenire è quello relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto (art. 184 ter inserito nello schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2008/98/CE) che, proprio alla luce dei contenuti della Direttiva, deve prescindere dal riferimento al DM 5 febbraio 1998 che detta criteri rigidi e non al passo con le innovazioni dei processi produttivi.

Sistema di tracciabilità dei rifiuti - SISTRI

Il recepimento della Direttiva 2008/98/CE costituisce, per il Governo, l'occasione per introdurre una serie di disposizioni connesse al Sistema di Tracciabilità dei Rifiuti – SISTRI.

Premesso che ciò sarebbe già dovuto avvenire anche perché è impensabile che il SISTRI possa entrare in vigore privo del regime sanzionatorio, la prima considerazione è quella relativa all'opportunità, sia per motivi organizzativi (le CCIA non hanno ancora completato la distribuzione delle apposite chiavette USB), sia per motivi di ordine pratico per gli operatori (basta considerare i costi gestionali di un cambio delle procedure di gestione dei rifiuti a soli tre mesi dalla fine dell'anno) di valutare il rinvio dell'entrata in vigore del SISTRI a partire dal 1 gennaio 2011 a condizione però che siano, nel frattempo, risolti alcuni problemi applicativi particolarmente pressanti per il settore delle costruzioni (cfr. nota allegata).

All.: SISTRI nota di approfondimento

IMPRESE DI COSTRUZIONI E PROBLEMATICHE SISTRI

L'esperienza di questi primi mesi relativamente all'applicazione del SISTRI per il settore delle costruzioni sta evidenziando alcune problematiche sulle quali è opportuno formulare una riflessione anche per individuare eventuali correttivi.

Gli aspetti sui quali si intende richiamare l'attenzione sono i seguenti:

1. cantieri con durata inferiore a sei mesi (art. 6 comma 6, DM 17 dicembre 2009)
2. produzione non preventivata di rifiuti pericolosi
3. obbligo di adesione al SISTRI per le imprese iscritte all'Albo Gestori Ambientali

1. CANTIERI CON DURATA INFERIORE A SEI MESI

La problematica è abbastanza articolata infatti l'art. 6 comma 6 prevede che nel caso di rifiuti pericolosi prodotti nei cantieri con durata non superiore a 6 mesi e che non dispongano di adeguate tecnologie per l'accesso al SISTRI, il registro cronologico e la scheda SISTRI – Area Movimentazione vengano compilate dal delegato della sede legale o dell'unità locale.

Si tratta senz'altro di una previsione positiva che tiene conto della realtà della situazione in cui molti cantieri edili si trovano a dovere operare, ma che nella pratica continua però a non essere completamente idonea rispetto a quelle che sono le indicazioni del settore.

In primo luogo, l'applicabilità della disposizione nella parte in cui fa riferimento alla disponibilità in cantiere di adeguate tecnologie.

Si tratta di un elemento di natura soggettiva che si presta ad un'interpretazione con carattere di grande discrezionalità soprattutto da parte degli organi di vigilanza. Si pensi ad esempio alla intensità del segnale satellitare che può variare anche in funzione delle condizioni meteo, mentre sembra più difficile sostenere e questo è il caso ricorrente, che **l'assenza delle adeguate tecnologie possa essere ricondotta alle condizioni soggettive del cantiere** (assenza di strutture per il ricovero delle attrezzature ecc.).

A ciò si aggiunga che nell'ambito di cantieri edili, come facilmente riscontrabile presso gli organi di vigilanza, il frequente verificarsi di furti di macchinari e attrezzature (basti pensare alla pratica corrente, quando possibile, di sollevare con le gru le attrezzature più piccole durante la pausa festiva) per non parlare della sottrazione di attrezzature e materiali di valore commerciale minimo che non viene neanche più denunciata all'autorità di polizia.

In questo scenario è evidente come l'attrezzatura SISTRI non possa trovare stabile collocazione nel cantiere, ma debba essere oggetto di continui trasferimenti con tutti i relativi aggravii in termini operativi ed economici sia per l'impresa che per il soggetto delegato.

PROPOSTE

In via principale, al fine di evitare tutti questi disagi è opportuno prevedere che nel caso di cantieri edili, indipendentemente dalla loro durata, la gestione del SISTRI possa essere effettuata, a scelta dell'impresa, dalla sede legale o dall'unità locale dalla quale il cantiere dipende ovvero direttamente dal cantiere.

In via subordinata, le ipotesi di modifica sono articolate in due fasi e cioè:

- **chiarimento di ciò che si intende per cantiere con durata non superiore a sei mesi**
- **abolizione del riferimento alla disponibilità di adeguate tecnologie.**

Infatti, il riferimento alla *durata del cantiere* genera incertezze e soprattutto rischia di essere pressoché inutilizzabile per i seguenti motivi.

Per un intervento di edilizia privata il riferimento alla durata del cantiere, da un punto di vista meramente amministrativo, è legato alla validità del titolo abilitativo edilizio e cioè tre anni, con la conseguenza che, in teoria, non si potrebbe mai usufruire della normativa semplificata di cui all'art. 6 comma 6, DM 17 dicembre 2010 salvo fare riferimento al termine previsto dalle parti nel contratto di appalto per l'esecuzione dell'opera.

Nel caso di opere pubbliche il tempo per l'esecuzione dell'opera è indicato nel contratto.

Ne deriva che, considerata la prassi di affidare in subappalto o tramite appalti plurimi l'esecuzione di lavorazioni specialistiche, che poi sono quelle che spesso generano rifiuti pericolosi (es. rimozione di manufatti in cemento amianto, verniciature), **il termine della durata semestrale del cantiere vada quindi riferito alla durata della lavorazione che produce rifiuti pericolosi.** In tal modo si eviterebbero oneri amministrativi ed economici non di poco conto proprio per le imprese specialistiche e che oggi, stante la formulazione dell'art. 6 comma 6, sarebbero costrette a ripetute denunce di apertura e chiusura di unità operative anche con durata minima (ad es. la rimozione di una copertura piana in cemento amianto di una superficie di 500 mq richiede non oltre 10 gg e quindi l'impresa sarebbe costretta a denunciare ai fini SISTRI il cantiere salvo non si sia in grado di provare l'impossibilità di collegarsi al SISTRI ecc.), ma talvolta ricomprese nell'esecuzione di lavori di più lunga durata.

Il parametro di riferimento deve quindi essere quello del tempo impiegato (non oltre sei mesi) per la lavorazione eseguita all'interno del cantiere e non del cantiere nel suo complesso.

PROPOSTE

In tale nota, per il settore edile, sono considerate unità locali solo quelle nelle quali è presente un ufficio vendite o un ufficio amministrativo. I cantieri edili che rispettano anche una sola di tali prescrizioni sono in numero minimo e conseguentemente **è necessario fornire un'indicazione di chiarimento.**

2. PRODUZIONE NON PREVENTIVATA DI RIFIUTI PERICOLOSI

Nel settore delle costruzioni può verificarsi l'eventualità che, a seguito dell'effettuazione della classificazione analitica del rifiuto prima del conferimento ad impianto di recupero/smaltimento, il materiale anziché classificato come rifiuto speciale debba essere classificato come rifiuto pericoloso (eventualità questa confermata anche dai cosiddetti codici CER a specchio).

In tale ipotesi l'impresa, prima di avviare il rifiuto allo smaltimento, dovrà conseguentemente aderire al SISTRI e solo dopo il perfezionamento delle relative formalità potrà procedere appunto allo smaltimento. Conseguentemente ci si trova, in questo arco temporale, nella **fattispecie sanzionabile**, di un rifiuto la cui produzione non è stata annotata né al SISTRI – Area di

produzione (in quanto il produttore non è iscritto) né nel registro di carico/scarico (in quanto soppresso). Tali situazioni, soprattutto in interventi di recupero e riqualificazione ad esempio di aree/immobili industriali dismessi si verificano con una certa frequenza e pertanto è necessario individuare una soluzione che consenta, nel rispetto del principio della buona fede del produttore, *di regolarizzare la sua posizione*.

PROPOSTE

Ciò potrebbe avvenire mediante **il riconoscimento della saltuarietà della produzione di rifiuti pericolosi e magari la possibilità di procedere all'annotazione sul registro di carico e scarico la cui tenuta dovrebbe essere consentita proprio per queste fattispecie**.

3. OBBLIGO DI ADESIONE AL SISTRI PER LE IMPRESE ISCRITTE ALL'ALBO GESTORI AMBIENTALI

Il principio più volte affermato in questi mesi dovrebbe essere quello dell'effettiva produzione di rifiuti pericolosi, ovvero dell'esercizio di attività legate allo smaltimento/recupero dei rifiuti e cioè di attività che comunque comportano l'obbligo di adesione al SISTRI.

Nella prassi corrente e ciò ricorre nel settore edile, si hanno soggetti iscritti all'Albo Gestori Ambientali per attività che in realtà in quel particolare momento o per situazioni di mercato o per scelte aziendali (magari anche solo temporanee) non sono svolte. In particolare le fattispecie ricorrono per le imprese iscritte alla categoria 9 dell'Albo (bonifica siti) e per quelle autorizzate in procedura semplificata al trasporto di rifiuti speciali prodotti da terzi.

PROPOSTE

È opportuno confermare che i soggetti obbligati ad aderire al SISTRI sono solo coloro i quali espletano effettivamente un'attività legata al ciclo dei rifiuti e non anche quelli che potenzialmente la possono svolgere.

4. NUOVI ADEMPIMENTI PER IL TRASPORTO DI PROPRI RIFIUTI

L'art. 212 comma 8 del DLgs. 152 /06 prevede la possibilità di trasportare i propri rifiuti non pericolosi mediante una procedura autorizzativa per così dire semplificata. Nell'ambito del SISTRI tale fattispecie è regolata attraverso l'adesione volontaria, ma se l'impresa decide di non aderirvi l'art. 190 del decreto legislativo n. 152/06 nel testo modificato dallo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2008/98/CE pone a carico dell'impresa una serie di nuovi adempimenti amministrativi (registro di carico e scarico) prima espressamente esclusi sia in via amministrativa che con espressa norma di legge.

È quindi evidente, nell'ambito del processo di semplificazione amministrativa, che tale nuovo adempimento si configura esclusivamente come un aggravio procedurale senza alcun beneficio in termini di tracciabilità del ciclo dei rifiuti visto che comunque gli stessi rifiuti dovranno essere accompagnati nel trasporto dal formulario di identificazione redatto in quattro copie (in realtà ne sarebbero sufficienti tre vista la coincidenza della figura del trasportatore con quella del produttore iniziale dei rifiuti secondo le indicazioni contenute nel nuovo testo dell'art. 193).