

**Commissione VIII "Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici"
della Camera dei Deputati
Atto n. 4240-B**

**Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e altre disposizioni
in materia ambientale**

Audizione ANCE

19 luglio 2012

Premessa

Le problematiche connesse alla materia ambientale stanno acquisendo oramai da diversi anni sempre maggiore risonanza sia a livello nazionale che europeo.

Il settore dei rifiuti, in particolare, è quello che ha conosciuto le più rilevanti rivisitazioni, basti pensare che ad oltre sei anni dall'emanazione del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) non si è ancora arrestato il processo di riforma della normativa ambientale.

È intervenuto prima il D.Lgs. 4/2008 che ha innovato profondamente la disciplina sui rifiuti contenuta nel Codice dell'Ambiente e dopo appena due anni il Governo ha varato un nuovo Decreto Legislativo il 205 del 2010 con il quale è stata recepita la nuova Direttiva Europea sui rifiuti (2008/98) e sono state introdotte importanti novità nella loro gestione.

A questi si devono aggiungere gli ulteriori provvedimenti e che hanno portato alla modifica di altre parti del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 128/2010) ovvero alla introduzione di nuovi istituti e procedure dal rilevante impatto sulla materia, come nel caso dei decreti legge emanati all'inizio dell'anno (dd.ll. 1/2012 e 2/2012).

Quello che ne deriva è un apparato normativo in evoluzione che "insegue" la prassi tecnica corrente, oggetto di una convulsa attività legislativa e proprio per questo spesso privo del necessario coordinamento e della indispensabile omogeneità tra le varie disposizioni, con l'inevitabile conseguenza di creare nuove incertezze e dubbi applicativi.

Ne è riprova il disegno di legge all'esame che nasce proprio con l'intento di risolvere alcune criticità sorte nella prassi.

L'Ance, più volte, ha sottolineato la necessità che la materia ambientale, data la sua complessità, sia retta da un quadro di regole certe cui tutti i soggetti coinvolti, operatori pubblici e privati, enti locali e organi di controllo, possano fare reale affidamento.

Occorre, in altri termini, porre in essere le condizioni necessarie per poter operare, vale a dire certezza nelle norme, nelle procedure e anche nei tempi "amministrativi", creando un

sistema normativo che sia organico e soprattutto “sostenibile” non solo dal punto di vista ambientale, ma anche sotto il profilo degli adempimenti procedurali.

Sono tre in particolare i punti di particolare interesse per il settore delle costruzioni, vale a dire:

- La questione delle terre e rocce da scavo per il recupero ambientale;
- Il tema dei materiali di riporto;
- Gli acquisti verdi nel settore edile.

***La questione
delle terre e
rocce da scavo
per il recupero
ambientale***

Sotto questo aspetto è sicuramente condivisibile il disposto contenuto all'**articolo 13**, introdotto dal Senato nell'ambito dell'esame del provvedimento, finalizzato a delineare una particolare procedura per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo in determinati casi.

Viene, in particolare, previsto che i materiali di scavo provenienti dalle miniere dismesse, o comunque esaurite, collocate all'interno dei **siti di interesse nazionale da bonificare, possono essere utilizzati nell'ambito delle medesime aree se hanno determinate caratteristiche.**

Si tratta di una disposizione positiva, in quanto rappresenta senza dubbio una semplificazione per il riutilizzo di questi materiali, e soprattutto per ovviare i non più rinviabili procedimenti di recupero ambientale. Tutto ciò attraverso, per quanto possibile, la politica del “kilometro zero” con l'impiego di materiali presenti in sito.

Invero, il tema dei **materiali derivanti da scavi** è da sempre particolarmente controverso, basti pensare a quanti diversi provvedimenti normativi sono stati emanati in materia negli ultimi anni.

L'intervento del legislatore, finora, sembra essere stato caratterizzato da un lato dalla consapevolezza dei benefici in termini di impatto sull'ambiente che deriverebbero da una efficace politica di riutilizzo di questi materiali e dall'altro, per assurdo, dalla predisposizione di regole e procedure talmente complesse ed artificiose da costituire un vero e proprio

disincentivo al riutilizzo stesso.

È evidente che in questo panorama normativo l'introduzione di un percorso semplificato per il loro reimpiego è senza dubbio positivo, anche se non può non sottolinearsi come si tratti in ogni caso di una disposizione dal limitato ambito applicativo, in quanto destinato a disciplinare poche fattispecie (terre e rocce derivanti da miniere dismesse o esaurite all'interno di SIN).

La norma, tra l'altro, fa salvo quanto previsto dall'articolo 49 del decreto legge 1/2012 il quale demanda ad un successivo decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'individuazione delle condizioni alle quali le terre e rocce da scavo sono considerate sottoprodotti ai sensi dell'art. 184-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006.

***Terre e rocce:
il testo del
Decreto è solo
per le grandi
opere***

Appare, al riguardo, indispensabile svolgere alcune considerazioni sui contenuti della **bozza di tale decreto**, non ancora emanato (nonostante i termini siano ampiamente scaduti) e al momento al vaglio della Commissione europea.

Si tratta di un provvedimento sul quale il settore delle costruzioni riponeva grandi speranze.

Il decreto, infatti, avrebbe dovuto introdurre importanti semplificazioni procedurali per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo, abrogando conseguentemente l'art. 186 del Codice dell'ambiente e la relativa procedura, ma soprattutto avrebbe dovuto dettare regole specifiche per i cd. piccoli cantieri, ossia quei cantieri dove vengono prodotti limitati quantitativi di questi materiali.

In realtà, l'iter procedurale per il riutilizzo di questi materiali predisposto nella bozza di decreto, sembra essere applicabile e sostenibile solo per i cantieri di rilevanti dimensioni, in considerazione delle procedure tecnico – amministrative, che risultano essere assai complesse e conseguentemente non "sostenibili" qualora siano movimentati solo piccoli quantitativi di rifiuti.

In realtà, la predisposizione di una apposita procedura per riutilizzo delle terre e rocce da scavo prodotte nell'ambito di piccoli cantieri nasce da una precisa disposizione di legge, l'art.

266, comma 7 del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

Tale norma, peraltro, è stata rafforzata e ribadita in tutti i provvedimenti di modifica al Codice che si sono susseguiti in questi sei anni, a testimonianza di una precisa volontà del legislatore in tal senso.

La gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dei piccoli cantieri è un tema sul quale l'Ance ha più volte chiesto un intervento legislativo, consapevole che l'introduzione di un iter semplificato avrebbe importanti riflessi in termini di sostenibilità ambientale, in quanto da un lato diminuirebbe il conferimento di tali materiali nelle discariche e dall'altro consentirebbe di ridurre il ricorso all'attività estrattiva.

E' evidente che procedure eccessivamente complesse o troppo onerose rappresentano un forte disincentivo per le imprese e quindi un ostacolo alla diffusione di una reale ed efficace politica del "riutilizzo".

La questione dei cd. "piccoli cantieri" è tutt'altro che marginale, soprattutto se si considera che questi rappresentano più del 70% dell'attività del settore edile e conseguentemente la quantità di materiali da loro prodotti rappresenta una quota preponderante dei volumi di terre e rocce derivanti dalle opere edili sia pubbliche che private.

***La questione
dei materiali di
riporto***

Altra tematica particolarmente **complessa, ma importante**, è quella relativa ai **materiali di riporto** e cioè del terreno frammisto ad altri **materiali** di origine antropica, che ormai rappresentano un ritrovamento costante negli interventi di riqualificazione urbana e di recupero di aree industriali dismesse.

Si tratta di una tematica di grande rilievo che necessita di un particolare approfondimento considerato che gli interventi di trasformazione e riqualificazione urbana interessano sempre di più aree (es. impianti ferroviari dismessi, aree ex industriali ecc.) nelle quali la presenza di "riporti" di varia natura e spesso non dannosi per l'ambiente è più che diffusa.

La questione è trattata dall'**articolo 26** della proposta di legge in esame, introdotto dal Senato, e finalizzato a chiarire l'ambito di applicazione della disciplina sulle matrici materiali di riporto e

soprattutto a risolvere alcuni dubbi interpretativi sorti a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto legge 2/2012.

Come è noto, il citato art. 3 del D.L. 2/2012 ha espressamente riconosciuto che i riferimenti al "suolo" contenuti nell'articolo 185, comma 1, lettere b) e c), e comma 4 del Codice dell'Ambiente si intendono riferiti anche alle matrici "materiali di riporto", richiamate all'Allegato 2 alla parte IV del medesimo Codice. Tuttavia, nel percorso di conversione in legge del D.L. 2/2012, il testo dell'articolo 3 è stato modificato in maniera tale da dare origine ad una contraddizione interna all'articolo stesso tra il comma 1 e 4 e il comma 2 e 3.

Infatti nei comma 1 e 4 è evidente la volontà del legislatore secondo cui i materiali di riporto di cui all'art. 185, comma 1, lett. b) e c) (vale a dire i materiali che restano in sito) e del comma 4 del D.lgs 152/06 (ovverosia il materiale scavato non contaminato utilizzato fuori dal sito in cui è stato escavato) sono assimilati al suolo ed esclusi dalla disciplina dei rifiuti.

Al contrario il comma 2 e 3 dell'art. 185 assoggettano indistintamente i materiali di riporto di cui allo stesso art. 185, comma 1, lett. b) e c) e comma 4, alla disciplina dei sottoprodotti individuata dal decreto ministeriale sui materiali da scavo (previsto dall'art. 49 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e non ancora emanato che stabilirà le condizioni e le modalità in base alle quali un materiale di scavo può essere considerato sottoprodotto e non rifiuto).

Ebbene, è evidente che non ha alcun senso logico e nemmeno giuridico che i materiali di riporto di cui all'art. 185, comma 1, lett. b) e c) del D.Lgs. 152/2006, ossia il "suolo" che rimane nel sito e che, ove contaminato, è sottoposto a regolare procedimento di bonifica, venga assoggettato al futuro decreto ministeriale sui materiali da scavo che ha, invece, ad oggetto materiali differenti, che sono in origine qualificabili come rifiuti e che, a determinate condizioni, sono considerati sottoprodotti.

Ha, invece perfettamente senso che solo il materiale di riporto di cui all'art. 185, comma 4 del D.Lgs 152/06, ovverosia il materiale che viene portato fuori dal sito, venga ad essere disciplinato dal futuro decreto sui materiali da scavo, ed infatti non a caso l'art. 185, comma 4 prevede espressamente che la

disciplina di tale materiale da ricollocare fuori dal sito sia assoggettata ad un decreto, da emanarsi appunto ai sensi dell'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 49 del D.L. 1/2012.

Il contenuto dell'articolo 26 del DDL 4240-B è senz'altro positivo in quanto porta a soluzione alcuni aspetti.

Considerata la situazione critica che si sta verificando in alcune aree del Paese, che di fatto blocca operazioni di trasformazione urbana anche di rilevante importanza, è urgente procedere alla rapida approvazione del DDL in esame.

Nel merito dei contenuti dell'articolo si sottolinea che viene opportunamente fornita una indicazione, anche se a titolo esemplificativo, dei materiali estranei che si possono trovare nelle matrici di riporto, quali residui di lavorazioni industriali e residui in generale come materiali di demolizione.

Particolarmente positivo è anche il disposto contenuto alla successiva lettera b) con il quale viene di fatto chiarito, attraverso la soppressione del richiamo alle lettere b) e c) dell'art. 185 comma 1, che i materiali di riporto che restano in sito vanno tenuti distinti dai materiali di riporto di cui all'art. 185, comma 4 del D.Lgs. 152/2006, che vengono invece utilizzati fuori dal sito, limitando a questi ultimi l'applicazione della disciplina in materia di sottoprodotti che sarà contenuta nel futuro decreto sui materiali da scavo.

La formulazione dell'art. 3 del decreto legge 2 del 2012 con il quale solo pochi mesi fa si era cercato di risolvere la questione, non è stata sufficiente a chiarire i dubbi ed ha, infatti, generato distorsioni interpretative in quanto da un lato assimila i riporti al "suolo" e dall'altro, rinviando alla procedura per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti (oggetto del futuro decreto ministeriale), fa sì che le medesime condizioni vengano poste anche per la permanenza del materiale in sito.

Come più volte evidenziato dall'Ance, tale impostazione non ha alcun senso sia in quanto era palesemente contraria alla ratio sottesa alla norma, sia in considerazione del fatto che si tratta sempre di "suolo" che rimane nel sito e che, ove contaminato, sarà soggetto a regolare procedimento di bonifica.

Le modifiche in materia di riporti finora analizzate sono senza dubbio molto positive, in quanto consentono, come più volte auspicato dall'Ance, di dirimere alcune criticità legate all'applicazione dell'art. 3 del decreto legge 2 del 2012 che, altrimenti, rischiavano di creare una molteplicità di interpretazioni dei diversi enti di controllo e conseguentemente nuove incertezze applicative.

Fermo restando, quindi, l'apprezzamento per quanto finora fatto e ribadendo, ancora una volta, la necessità di approvare in via definitiva ed in tempi celeri il DDL, appare invece opportuno intervenire sulla normazione secondaria e cioè il decreto ministeriale relativo ai materiali da scavo (meglio noto come decreto sulle terre e rocce da scavo) di cui all'art. 49 del decreto legge 1/2012. In tale provvedimento è prevista la disciplina del riutilizzo dei riporti fuori dal sito di produzione e proprio in considerazione di ciò occorre impegnare il Governo ad aggiornare ed integrare il Decreto Ministeriale sui materiali da scavo con riferimento ai contenuti del decreto legge 2/12 e del presente DDL una volta approvato.

Vero è che la Direttiva europea 2008/98/CE ed il Codice dell'Ambiente escludono dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti unicamente i materiali di riporto che restano in sito, ma è in ogni caso contraddittorio pensare che il materiale, in quanto non inquinato, possa rimanere in sito ed essere utilizzato a fini costruttivi mentre nel caso sia asportato, è soggetto alla normativa sui rifiuti e non a quella sui sottoprodotti qualora si superino le proporzioni che sono state previste nel DM sui materiali da scavo (20% materiali estranei, 80% terre).

Questa discrasia potrà essere superata attraverso una modifica, in via amministrativa, del citato Decreto Ministeriale

Infatti preoccupa il disposto contenuto nell'Allegato 9 della bozza di decreto ministeriale, che, relativamente ai riporti, prende in considerazione solo quei materiali misti nei quali la terra/roccia è presente almeno nella misura dell'80%.

Tale impostazione è stata assunta precedentemente all'introduzione dell'art. 3 del decreto legge 2/2012 e poi non aggiornata. Pertanto in una prospettiva di medio - lungo

periodo la questione dovrà essere riesaminata, come detto, dal Ministero dell'ambiente d'intesa anche con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sia in relazione all'evoluzione della tecnica che della normativa del settore delle costruzioni, nonché tenendo presente gli obiettivi della Direttiva comunitaria 2008/98 e del D.Lgs 152/06 di ridurre progressivamente la produzione dei rifiuti derivanti dall'attività del settore delle costruzioni e incrementare l'impiego di materiali derivanti da processi di recupero.

***Gli acquisti
verdi nel
settore edile***

Un'ultima considerazione riguarda le novità introdotte in materia dei **cd. "acquisti verdi"** delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 3 della proposta di legge in esame detta particolari disposizioni finalizzate ad incentivare lo sviluppo del mercato degli aggregati ottenuti dal riciclo di rifiuti non pericolosi da costruzione e demolizione, attraverso la previsione di direttive statali per la definizione e l'aggiornamento dei capitolati speciali per le opere pubbliche.

L'ANCE ritiene sia necessario promuovere una cultura del riutilizzo, tema questo che interessa in modo particolare il settore delle costruzioni, soprattutto in considerazione degli importanti obiettivi fissati a livello europeo e recepiti dalla normativa nazionale, in base ai quali entro il 2020 si dovrà raggiungere il 70% di riciclo per i rifiuti inerti.

Parlare di **recupero dei materiali da C&D** assume, quindi, un'importanza strategica in termini di potenziale risorsa, ma è evidente che occorre porre in essere le condizioni perché ciò possa accadere.

Procedure eccessivamente complesse o troppo onerose, incertezze applicative e dubbi interpretativi, continui cambiamenti del panorama normativo, rappresentano un forte disincentivo per le imprese e conseguentemente un ostacolo al miglioramento nella gestione dei rifiuti e all'efficientamento dell'utilizzo delle risorse che ci impone l'Europa.

Appare, quindi, prioritario assicurare maggiore certezza in materia attraverso la precostituzione di un quadro di regole e indicazioni applicative certe, cui operatori pubblici e privati

possa fare reale affidamento.

In secondo luogo è necessario predisporre un “mercato” affinché il rifiuto una volta recuperato possa poi trovare un effettivo impiego, ma per far questo occorre creare un sistema nel quale far convergere produttori, recuperatori, ma anche progettisti ed utilizzatori e questo è il senso di un progetto su cui l'ANCE sta lavorando.

In altri termini, occorre da un lato porre in essere un insieme di convenienze economiche e procedurali per incentivare il ricorso al recupero dei rifiuti e dall'altro diffondere una cultura del riciclo tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera, operatori pubblici e privati, committenti e consumatori.

Occorre intervenire sul DM 5 febbraio 1998 relativo all'individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero chiarendone alcuni aspetti controversi e dalle importanti implicazioni per il settore.

Ciò si rende necessario a seguito del parere del Ministero dell'ambiente n. 26749 del 2011 che restringe fortemente l'ambito di applicazione del recupero dei rifiuti non pericolosi in procedura semplificata e di conseguenza rischia di compromettere il ricorso al riutilizzo.

In particolare, il Ministero, interpretando le prescrizioni del decreto ministeriale, sembra arrivare a sostenere che gli “stessi” materiali sottoposti allo “stesso” processo di recupero se utilizzati nell'attività edilizia cessano di essere rifiuti, mentre se impiegati in rilevati o sottofondi stradali devono essere oggetto di un'ulteriore autorizzazione al recupero di cui agli articoli 214-216 del D.Lgs. 152/2006.

Infatti, la prima autorizzazione è a favore dell'impianto di recupero e poi ogni ulteriore impiego del materiale deve essere oggetto di ulteriore autorizzazione.

È evidente che si tratta di un paradosso ma è altrettanto evidente che una simile impostazione è destinata a creare nuove ed ulteriori incertezze applicative sia per gli operatori pubblici che per quelli privati, con l'inevitabile conseguenza che in tali circostanze appaia preferibile e soprattutto conveniente

conferire i rifiuti a discarica, piuttosto che avviarli ad un processo di recupero.

Per ovviare a ciò si dovrebbe modificare con apposita norma il **punto 7.1.3 dell'allegato 1, sub allegato 1, del d.m. 5 febbraio 1998 e nello specifico:**

- sopprimere la lettera c);

- inserire alla lettera a) tra le parole "per l'edilizia" e le parole "mediante fasi meccaniche" le seguenti parole" e per la realizzazione di rilevati e sottofondi stradali e ferroviari e aeroportuali, piazzali industriali".