

Audizione di FISE Assoambiente e di FISE Unicircular

su

*Schema di ddl recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea
Legge di delegazione europea 2018 - Artt. 13, 14 e 15*

(AS. 944, approvato dalla Camera).

presso

14a Commissione

(Politiche dell'Unione europea)

Senato della Repubblica

Roma, 7 maggio 2019

Assoambiente e Unicircular rappresentano in FISE (Federazione Imprese Servizi) le Associazioni a cui aderiscono le imprese che operano nel comparto ambientale.

FISE Assoambiente è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese che operano in Italia nel settore dei servizi di igiene ambientale e della gestione (raccolta, recupero e smaltimento) dei rifiuti urbani e rifiuti speciali, pericolosi e non, nonché delle bonifiche.

Oltre alla partecipazione a diversi Tavoli avviati a livello istituzionale sul tema dei rifiuti e l'attiva interlocuzione con i diversi Ministeri attivi sul tema e con il Governo, per il settore dei servizi di igiene ambientale, svolti dalle imprese private, FISE Assoambiente è l'unica Associazione nazionale di categoria che stipula da oltre 60 anni il CCNL di categoria per le imprese private del settore dei servizi ambientali, applicato a circa il 45% degli addetti del comparto, con le competenti organizzazioni sindacali nazionali comparativamente più rappresentative Fp-CGIL, Fit-CISL, UilTrasporti e FIADEL. Il CCNL è applicato da circa il 45% degli addetti del comparto ovvero a circa 40.000 lavoratori. Inoltre, FISE Assoambiente ricopre un ruolo attivo, essendone "fonte istitutiva" insieme ad Utilitalia, nella gestione del Fondo Pensione "Previambiente" e del Fondo Sanitario Integrativo del sistema sanitario nazionale denominato "FASDA", che erogano prestazioni in favore dei dipendenti delle aziende. Recentemente ha sottoscritto un'intesa per la costituzione di un "Fondo di solidarietà bilaterale" nell'obiettivo di prevedere un sistema di ammortizzatori sociali, in attuazione delle previsioni di cui al d. lgs. n. 148/2015 ("Jobs Act").

In considerazione del complesso quadro normativo e al recente rafforzamento della tutela penale dell'ambiente, ai fini di definire un modello per le imprese del settore per l'applicazione di un adeguato sistema di prevenzione e controllo dei reati, nel febbraio del 2016, l'Associazione ha presentato le Linee Guida "*Modelli Organizzativi e sistemi di gestione ambientale*", predisposte da FISE Assoambiente, in collaborazione con Certquality e approvate dal Ministero di Giustizia, per l'adozione e l'efficace attuazione dei Modelli organizzativi atti a prevenire i reati ambientali che rientrano nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 231/2001.

FISE UNICIRCULAR è l'Associazione che rappresenta, a livello nazionale ed europeo, le imprese e le Associazioni che svolgono attività a supporto dello sviluppo dell'economia circolare; essa si pone in continuità con la precedente FISE UNIRE (Unione nazionale imprese di recupero), riflettendo tuttavia il cambio di paradigma da rifiuto a risorsa. Obiettivo specifico dell'Associazione consiste nella promozione del riciclo e dell'economia circolare come elemento strategico di uno sviluppo sostenibile.

Le aziende del mondo UNICIRCULAR lavorano per valorizzare e reintrodurre nei cicli produttivi e di consumo i seguenti beni o i materiali che derivano dalla loro trasformazione: imballaggi e frazioni similari; veicoli; materiali inerti da costruzione e demolizione; apparecchiature elettriche ed elettroniche; materiali tessili; articoli in gomma e plastica; materassi; solventi.

UNICIRCULAR rappresenta imprese che svolgono recupero di materia dai residui e dai rifiuti; riciclaggio e produzione di materie e prodotti secondari; utilizzo di questi ultimi nei propri cicli di produzione e/o di consumo; preparazione per il riutilizzo di beni, componenti e articoli; servizi all'economia circolare, ecc..

A livello nazionale, l'Associazione partecipa ai Tavoli ministeriali e interassociativi su specifiche tematiche (digitalizzazione adempimenti, assimilazione, tariffa puntuale; recepimento direttive europee Pacchetto Economia circolare; End-of-Waste, responsabilità estesa del produttore; riutilizzo, ecc.) ed è tra i fondatori della piattaforma ICESP (piattaforma italiana degli stakeholder economia circolare); a livello internazionale, partecipa ai lavori di EuRIC (Associazione europea riciclatori) e FEAD (Federazione europea gestori rifiuti), ha stipulato accordi di collaborazione con omologhe Associazioni estere, collabora a progetti europei nel campo dell'economia circolare (CirCE, IMPEL, SYMBI, CICERONE, ecc.) e aderisce alla Coalizione europea dei riciclatori per promuovere l'impiego di materia riciclata nei prodotti.

Insieme alla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, ogni anno UNICIRCULAR realizza il Rapporto "L'Italia del Riciclo", quest'anno giunto alla 10° Edizione, che fornisce un quadro complessivo sul riciclo dei rifiuti in Italia, le tendenze in atto e le dinamiche dei mercati dei materiali riciclati, attraverso l'analisi dettagliata di quindici filiere del riciclo e del recupero e un approfondimento sui temi di particolare rilievo per il settore.

Introduzione

Il processo di transizione verso un modello di economia circolare deve essere accompagnato da una presa di coscienza da parte di tutti gli attori della filiera, e pertanto i nuovi indirizzi normativi e regolamentari dovranno interessare non solo ed esclusivamente gli operatori della gestione dei rifiuti, ma tutti gli anelli della filiera economica: dalla progettazione, alla produzione, alla distribuzione, al consumo, alla gestione del post-consumo. Quest'ultimo anello (l'"*anello mancante*", nell'interpretazione che ne ha dato l'Unione europea) comprende l'organizzazione delle attività che vanno dalla gestione degli scarti e dei beni usati, inclusa la logistica inversa, alla produzione e commercializzazione di materie e prodotti secondari, al fine della loro reimmissione in nuovi cicli di produzione e di consumo.

Pertanto, l'innalzamento delle percentuali di raccolta differenziata, pur necessario soprattutto nelle regioni del Sud Italia, sarà inutile se non si sviluppa a valle un mercato dei materiali e beni riciclati che, ad oggi, in diversi casi stenta ad affermarsi, a causa della concorrenza delle materie prime vergini che quelle secondarie dovrebbero sostituire, degli ostacoli normativi e burocratici, dell'assenza di criteri "*end of waste*" per la maggioranza dei flussi di rifiuti e delle resistenze culturali dei possibili utilizzatori e delle stazioni appaltanti.

A tal fine, in linea con quanto richiesto dalla nuova direttiva rifiuti, la futura disciplina dovrà definire un "pacchetto di misure", sia dirette che indirette, finalizzate a promuovere il rispetto della gerarchia dei rifiuti, il raggiungimento degli obiettivi di riciclo previsti e la riduzione del ricorso allo smaltimento in discarica e tramite incenerimento. Tali misure dovranno puntare in particolare a sviluppare i mercati del riutilizzo e di prodotti realizzati in materiali riciclati tramite strumenti normativi, economici e fiscali. Elemento imprescindibile per la creazione di mercati stabili e funzionali per i materiali riciclati è, inoltre, un'adeguata normativa sulla cessazione dello stato di rifiuto: al riguardo, si ribadisce che occorre quanto prima superare il blocco attuale delle autorizzazioni end-of-waste determinato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1229, anche per mezzo di un provvedimento avente carattere di urgenza in attesa del recepimento completo della direttiva, e procedere senza indugio nella emanazione dei decreti sui singoli flussi EoW.

In questo contesto, un ruolo di primo piano spetta alle organizzazioni che rispondono al principio della Responsabilità del produttore. Tali sistemi devono essere aperti, concorrenziali e confacenti alle esigenze dell'intera filiera; le decisioni di policy devono essere frutto di un processo partecipativo e di consultazione degli stakeholders per un'efficace implementazione dello schema EPR. L'intervento del produttore o del *compliance scheme* deve essere modulabile in relazione alla situazione di mercato, in particolare all'andamento dei prezzi delle materie prime e quindi alla possibilità del settore del recupero e del riciclo di godere di adeguati margini di sostenibilità economica. Solo a tali condizioni l'EPR potrà costituire un valido strumento per innescare meccanismi virtuosi per l'economia circolare, in caso contrario esso rappresenterà solo un modello organizzativo i cui costi, in ultima istanza, vengono scaricati sul cittadino/consumatore.

Non meno importante è che con il recepimento del pacchetto rifiuti, qualora questo costituisca anche l'occasione per una revisione complessiva delle norme del Codice ambientale, si avvii una semplificazione dei sistemi di finanziamento, incentivazione, autorizzazione e delle altre procedure amministrative, che costituisce ingrediente indispensabile per dare slancio all'intero settore della gestione dei rifiuti e per la realizzazione di infrastrutture necessarie alla concretizzazione dell'economia circolare, che ha nell'impiantistica uno snodo cruciale per garantire, su tutto il territorio nazionale, il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti, nonché lo smaltimento delle frazioni residuali non recuperabili.

I regimi di regolamentazione e autorizzazione devono essere univoci ed omogenei a livello nazionale, attrattivi per investimenti economici e per l'avvio di attività di incremento e rafforzamento del settore, creando condizioni uguali tra operatori italiani e rispetto a quelli europei

(*level playing field*). Il regime autorizzativo deve tener conto della presenza di certificazioni di qualità di processo e di prodotto in un'ottica di semplificazione e di incentivazione.

In estrema sintesi, i criteri e gli strumenti che vanno affermati ed implementati per favorire il passaggio all'economia circolare sono:

- la eco-progettazione, per dare impulso alla transizione rendendo possibili ed efficienti produzioni più sostenibili ed ecocompatibili. Il fine ultimo di tali azioni deve essere l'allungamento della vita delle merci, rendendole il più possibile riparabili, riutilizzabili, disassemblabili e riciclabili;
- l'eco-innovazione, anche tramite il ricorso ai fondi europei, soprattutto per le piccole e medie imprese. E' importante non ostacolare l'innovazione in chiave eco-compatibile nei processi, nelle tecnologie e nei prodotti, ma anzi favorirne la diffusione e la crescita attraverso la creazione di un contesto normativo, economico e finanziario favorevole;
- la responsabilità estesa del produttore (EPR) tenendo conto delle specificità delle diverse filiere e delle normative settoriali esistenti ed estendendo la EPR ad altre filiere dietro consultazione con le categorie interessate. I sistemi basati sull'EPR, in quanto svolgenti attività di pubblico interesse, dovranno garantire il rispetto dei principi e dei requisiti minimi previsti dalla nuova direttiva, in particolare quelli mirati a: trasparenza nella gestione, efficacia nel raggiungimento degli obiettivi ambientali nel rispetto della gerarchia dei rifiuti e controllo interno ed esterno (da parte di un organismo indipendente). I sistemi EPR dovrebbero puntare a migliorare la qualità delle raccolte e del trattamento; essi potranno avere un ruolo propulsore anche nel sostegno alla ricerca per promuovere l'eco-innovazione del sistema e l'eco-progettazione per la riciclabilità e la durabilità, attraverso l'opportuna modulazione dell'eco-contributo;
- una governance del sistema "partecipata", affidata ad una "cabina di regia", introducendo meccanismi di condivisione per assicurare la presenza attiva delle componenti delle filiere coinvolte, soprattutto di chi ricicla e prepara per il riuso, garantendo così il bilanciamento degli interessi tra le diverse categorie di operatori, al fine del raggiungimento degli obiettivi ambientali;
- il miglioramento dello scambio di informazioni attraverso piattaforme di dialogo tra i soggetti della filiera, in particolare tra produttori e aziende di preparazione per il riutilizzo, recupero e riciclo, al fine di agevolare le fasi di smontaggio e di riciclaggio, nonché l'individuazione, la rimozione e il corretto smaltimento di eventuali sostanze o componenti pericolose;
- la comunicazione e la diffusione delle buone pratiche, nonché la corretta informazione di utilizzatori, stazioni appaltanti, consumatori, puntando anche sulla certificazione ambientale di prodotto che ha lo scopo di verificare e misurare specifiche caratteristiche di sostenibilità, ad esempio la durabilità oppure il contenuto di materiale riciclato.

Proposte di emendamento

VEICOLI FUORI USO (art. 13, comma 1, lett. a)

Punto 1:

“coordinare le disposizioni del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, con le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, con particolare riferimento, tra l’altro, allo schema di responsabilità estesa del produttore”

Emendamento proposto: Alla fine del punto 1 aggiungere le parole **“prevedendo la diretta responsabilità dei produttori di veicoli ai fini del controllo della raccolta dei veicoli a fine vita”**

MOTIVAZIONE

In relazione all’istituzione di una forma di EPR - Responsabilità estesa del produttore, risulta necessario costruirla in modo da riequilibrare la posizione dominante delle case produttrici di auto rispetto a tutti gli altri anelli della filiera (concessionari, demolitori, frantumatori). Appaiono, pertanto, necessarie maggiori responsabilità dei produttori di veicoli in termini di controllo della raccolta dei veicoli stessi a fine vita. Infatti, uno dei principali motivi di dispersione degli ELV è rappresentato dalla consegna degli stessi a centri di raccolta (demolitori) non appartenenti alle Reti costituite dai produttori di autoveicoli. In proposito, considerato che la Direttiva 2000/53/CE prevede che *“gli operatori economici istituiscano sistemi di raccolta di tutti i veicoli fuori uso”*, occorrerebbe prevedere un’estensione delle citate Reti di raccolta da parte dei produttori, con un corrispondente obbligo di consegna del veicolo fuori uso esclusivamente ai demolitori facenti parte delle Reti stesse.

Una tale previsione determinerebbe da un lato una maggiore efficienza e controllo degli impianti selezionati dalle Case costruttrici, dall’altro la possibilità di una più precisa “contabilizzazione” dei veicoli avviati alla demolizione, infine, contribuirebbe al contrasto del fenomeno, attualmente ancora molto diffuso, dell’“acquisto” dei veicoli da demolire da parte di alcuni centri di raccolta, in particolare di quelli che hanno effettuato minori investimenti.

Punto 2:

“individuare forme di promozione e di semplificazione per il riutilizzo delle parti dei veicoli fuori uso utilizzabili come ricambio, nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, nonché delle procedure e delle norme di sicurezza;”

Emendamento proposto: Alla fine del punto aggiungere **“anche attraverso etichettatura o utilizzo di schede tecniche per l’identificazione dei materiali che ne compongono le diverse parti”**

MOTIVAZIONE

Al fine di facilitare l’effettivo processo di riutilizzo e/o di recupero di parti e componenti del veicolo, non solo come pezzi di ricambio, si ritiene necessario che siano rese note, mediante apposita etichettatura o previsione di schede tecniche dei componenti, le tipologie e le dei diversi materiali utilizzati all’interno dei veicoli fuori uso.

Punto 4:

“individuare misure per sviluppare o incentivare il riciclo dei rifiuti provenienti da impianti di frantumazione dotati delle migliori tecniche disponibili, finalizzando lo smaltimento o il recupero energetico ai soli rifiuti non riciclabili;”

Emendamento proposto: sostituire il punto 4 con il seguente:

“individuare misure per la gestione adeguata, in linea con la gerarchia dei rifiuti, di quelli non ulteriormente riciclabili provenienti dal trattamento dei veicoli fuori uso;”

MOTIVAZIONE

È necessario trovare un’adeguata soluzione al problema del “car fluff”, materiale di scarto risultante dopo le attività di preparazione per il riutilizzo di parti riusabili e di riciclo dei materiali riciclabili. Si tratta di un misto di plastiche ed imbottiture varie frantumate che non sono riciclabili. Nel resto d’Europa tale frazione viene avviata a recupero energetico; in Italia, in assenza di opportuni sbocchi per il car fluff, lo stesso viene smaltito in discarica determinando l’impossibilità di raggiungere i target europei (previsti dalla Direttiva 2000/53), aumentando i costi complessivi della filiera e sprecando energia.

Proposte di emendamento RAEE (art. 13, comma 1, lett. c)

Punto 1):

“definire obiettivi di gestione dei RAEE per i produttori, ai sensi dell'articolo 8-bis della direttiva 2008/98/CE, introdotto dalla direttiva (UE) 2018/851;”

Emendamento proposto: aggiungere in fondo: *“prevedendo, nel quadro del regime di responsabilità estesa del produttore di cui all'art. 8 della citata direttiva 2008/98/CE, adeguate forme di promozione ed incentivazione della raccolta dei RAEE, sia in senso quantitativo che qualitativo, nonché, in conformità a quanto previsto al comma 2 dello stesso articolo, della progettazione dei prodotti e dei loro componenti orientata alla riduzione degli impatti ambientali ed all'uso efficiente delle risorse.”*

MOTIVAZIONE

Relativamente agli obiettivi di gestione dei RAEE, si osserva che, sebbene gli ultimi dati del CdC per il 2018 mostrino un incremento della raccolta effettuata dai centri di raccolta (Comuni e distributori) iscritti al Centro di coordinamento pari al 5%, si è ancora molto lontani rispetto all'obiettivo di raccolta del 65% delle AEE immesse sul mercato che andrà conseguito a partire da quest'anno (dir. 2012/19/UE) – attualmente il tasso della raccolta “ufficiale” si attesta intorno al 42-43%. Peraltro, occorrerà considerare anche l'impatto dell'ampliamento del campo di applicazione della disciplina RAEE (c.d. “open scope”) sull'obiettivo, che viene esteso a tutti i RAEE mentre prima riguardava solo quelli domestici. Questo risultato da solo mostra come esistano ampi margini di miglioramento, prendendo a riferimento gli obiettivi già fissati a livello europeo e nazionale: un significativo contributo in merito può venire dalla piena attuazione dell'obbligo di ritiro “uno contro uno” da parte della distribuzione e dalle semplificazioni previste per la raccolta “uno contro zero” dei piccolissimi RAEE. Entrambe queste modalità di raccolta stentano a decollare e andrebbero promosse con adeguate forme di comunicazione e di incentivazione, che possono e devono trovare un'adeguata collocazione nel quadro del regime di responsabilità estesa del produttore, (cfr. art. 8-bis, par. 1, lett. b) della nuova direttiva rifiuti).

Inoltre, appare necessario promuovere ed incentivare la progettazione delle AEE in chiave ecosostenibile ed orientata all'uso efficiente delle risorse, che rappresenta la condizione senza la quale l'economia circolare e gli ambiziosi obiettivi previsti dalla direttiva, soprattutto quelli a lungo termine, non possono essere realizzati.

Punto 3):

“individuare misure per la promozione e la semplificazione del riutilizzo delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, al fine di prevenire la produzione dei rifiuti;”

Emendamento proposto: sostituire il punto con: *“individuare misure per la promozione del riutilizzo e la semplificazione della preparazione per il riutilizzo delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, al fine di prevenire la produzione dei rifiuti, precisando in particolare: i soggetti che effettuano la preparazione per il riutilizzo, le operazioni da eseguire, i requisiti e gli standard, anche tecnici e di prodotto, delle apparecchiature preparate per il riutilizzo, le relative norme da rispettare in materia di sicurezza e di tutela della salute e dell'ambiente, nonché le garanzie da fornire obbligatoriamente all'acquirente del prodotto rigenerato, prevedendo lo scambio obbligatorio di informazioni tra i produttori originari dell'apparecchiatura e gli operatori della preparazione per il riutilizzo;”*

MOTIVAZIONE

Nonostante sia pienamente condivisibile l'obiettivo di promuovere il riutilizzo delle apparecchiature anche attraverso una semplificazione delle relative procedure, occorre prestare attenzione affinché le procedure semplificate non agevolino indirettamente attività o gestioni subottimali. Attualmente le attività di preparazione per il riutilizzo, svolte negli impianti autorizzati, sono soggette a una serie di vincoli e prescrizioni, sia da un punto di vista quantitativo, che di requisiti tecnici e qualitativi; analogamente sono previste garanzie a tutela del consumatore che acquista le merci di seconda mano. Pertanto, nelle future norme sulla preparazione per il riutilizzo sarà opportuno individuare con accuratezza: i soggetti che preparano al riutilizzo, le operazioni da eseguire, i requisiti e gli standard, anche tecnici e di prodotto, nonché le normative di sicurezza e a tutela della sanità e dell'ambiente da rispettare e le garanzie da fornire all'acquirente. Andando per ordine, una volta risolto il problema di quali siano i soggetti abilitati e quali siano le operazioni finalizzate alla preparazione per il riutilizzo, rimangono due importanti questioni relative al rispetto della normativa di riferimento, ossia la conformità alle norme tecniche di settore e il rapporto con il produttore originario.

Rispetto al primo punto, si sottolinea come i prodotti "second life" difficilmente abbiano la possibilità di risultare conformi alla normativa tecnica di settore, inclusa quella in materia di ambiente e sicurezza, vigente al momento della successiva re-immissione sul mercato, in quanto più vecchi o (come nel caso di alcune tipologie di AEE) molto più vecchi di quelli nuovi in commercio, e quindi realizzati in conformità a standard tecnici e di sicurezza in molti casi ormai superati dalla normativa vigente. Pertanto, al fine di rendere chiari i limiti della liceità della reimmissione sul mercato di tali apparecchiature rigenerate, è fondamentale che la norma stabilisca fin dall'inizio, sulla base delle indicazioni fornite dai produttori originari delle apparecchiature, dei criteri chiari anche relativamente alle normative tecniche e di sicurezza applicabili stabilendo, indipendentemente dall'anno di produzione, le caratteristiche minime imprescindibili in termini di efficienza energetica, consumi e soprattutto sicurezza. Inoltre, risulta di fondamentale importanza che i test di funzionalità siano condotti sulla base di indicazioni chiare ed omogenee fornite dai produttori del bene iniziale.

In relazione invece al secondo punto (rapporti con il produttore originario), emerge la necessità di tutelare l'immagine dei vari marchi da eventuali problematiche che possano occorrere ad apparecchiature rigenerate a seguito delle attività di preparazione per il riutilizzo, anche mediante una proficua collaborazione tra le parti: formazione del personale che effettua la rigenerazione, condivisione di database per ricambi e riparazioni ecc. Una volta valutata la legittimità e il perimetro di questa tutela, è fondamentale definire il livello di responsabilità che il "secondo immettitore sul mercato" si trovi ad avere relativamente alle caratteristiche e alle condizioni delle apparecchiature rigenerate, e quindi le garanzie che devono essere obbligatoriamente fornite all'acquirente coerentemente con quanto stabilito.

Proposte di emendamento

RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE (art. 15, comma 1, lett. a)

Punto 1-bis)

Emendamento proposto: dopo il punto 1), aggiungere il seguente:

“1-bis) determinare i costi di gestione del fine vita del prodotto, come individuati dall’art. 8-bis, comma 4 della direttiva 2008/98/CE, in modo da rispecchiare il costo reale per l’ambiente della produzione e della gestione del rifiuto, al fine di assicurare la sostenibilità economica delle attività di gestione del rifiuto, anche per quanto riguarda la gestione delle frazioni residuali non avviabili al riciclo.”

MOTIVAZIONE

La responsabilità estesa del produttore (REP), per essere, come richiede la nuova direttiva quadro sui rifiuti, uno strumento a sostegno dell’economia circolare, non può essere interpretata come una variabile indipendente e sganciata dal contesto economico. Come chiarito nel 25° considerando alla stessa direttiva, è opportuno che i costi di gestione siano determinati ed imputati in modo da rispecchiare il “costo reale per l’ambiente” della produzione e della gestione dei rifiuti. Tali costi (definiti dall’art. 8-bis, paragrafo 4 della direttiva) non si limitano a quelli necessari all’organizzazione o al sostegno della fase della raccolta dei rifiuti, ma riguardano anche la sostenibilità economica delle attività di gestione del rifiuto a valle, e vanno finanziati tramite il contributo ambientale che viene pagato, in ultima istanza, dai consumatori dei prodotti.

Il citato paragrafo 4 impone infatti agli Stati membri di assicurare che i finanziamenti versati dai produttori in adempimento dei propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore siano tali da garantire:

- I costi della **raccolta differenziata di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell’Unione in materia di gestione dei rifiuti**, e i costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al paragrafo 1, lettera b), della direttiva, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate;
- I costi di una congrua **informazione** ai detentori di rifiuti;
- I costi della **raccolta e della comunicazione dei dati**.

Ai sensi dello stesso paragrafo, tali costi, da stabilire secondo un criterio di **efficienza**, devono essere definiti **in modo trasparente e in accordo tra i soggetti interessati**.

L’EPR deve quindi agire a supporto dell’economia circolare e delle attività di valorizzazione dei rifiuti proprio quando i costi di gestione superano i ricavi della vendita delle materie riciclate o dei prodotti rigenerati. Un particolare aspetto che condiziona la sostenibilità economica delle attività di riciclo, di cui deve tener conto l’EPR, è legato al costo di gestione delle frazioni residuali, in particolare di quelle frazioni che sono impossibili da riciclare, o tecnicamente, o per legge (v. ad esempio il caso delle plastiche bromurate, cui sono imposte soglie restrittive all’uso come prodotti riciclati). In tutti i settori, dopo le operazioni di riciclo ci sono “frazioni negative”, ovvero materiali non riciclabili che necessitano di impianti dedicati per la distruzione o trasformazione in energia. Oggi molte di queste materie vanno all’estero, per insufficienza di dette infrastrutture sul territorio nazionale, con elevati costi aggiuntivi che pesano sui costi industriali delle materie riciclate mettendole ulteriormente fuori mercato.

Punto 4):

“definire la natura del contributo ambientale, l'ambito di applicazione e le modalità di determinazione in relazione alla copertura dei costi di gestione, nonché prevedere adeguati sistemi di garanzia;”

Emendamento proposto: dopo le parole *“e le modalità di determinazione in relazione alla copertura dei costi di gestione”* inserire l'inciso *“, destinando altresì una quota del contributo stesso al finanziamento delle spese di ricerca e sviluppo tecnologico per il riciclaggio e l'economia circolare,”*

MOTIVAZIONE

Nel mercato attuale le attività di riciclo vengono di fatto limitate alla produzione di quei materiali o prodotti in grado di offrire un sufficiente ritorno economico, nelle fasi congiunturali favorevoli. In tal modo risultano però inibiti, per mancanza di risorse, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, vitali in questi settori: come è noto, il sistema Italia già si trova ai livelli più bassi dell'area OCSE nella spesa in R&ST e anche l'innovazione tecnologica è fortemente in declino. Occorre rafforzare ed ampliare l'impegno dei sistemi EPR a favore della ricerca e dello sviluppo di soluzioni eco-innovative e realmente circolari, sviluppando e promuovendo l'eco-progettazione, la logistica di ritorno, l'innovazione, sia di prodotto che di processo, finalizzata all'incremento dei quantitativi e della qualità dei materiali riciclati, in modo da promuoverne la collocazione sul mercato.

Punto 7):

“disciplinare le attività di vigilanza e controllo sui sistemi di gestione”

Emendamento proposto: aggiungere in fondo *“tramite l'istituzione di un apposito organismo indipendente”*

MOTIVAZIONE

Nel sistema attuale, in alcuni casi si sono verificate delle distorsioni soprattutto in relazione alla presenza di conflitti di interesse all'interno degli stessi Consorzi e di situazioni di squilibrio tra i medesimi. Questa situazione, considerata accettabile in fase di avvio e di consolidamento, adesso non è più ammissibile: occorre pertanto rafforzare un ruolo centrale di vigilanza e controllo effettivo, come peraltro richiesto dalla direttiva quadro sui rifiuti, come emendata dalla direttiva 2018/851 (cfr. art. 8-bis par. 5).

Ferme restando, quindi, le funzioni di ARERA nella regolazione del mercato dei servizi pubblici, appare necessaria la costituzione, da parte dello Stato, di un organismo indipendente di vigilanza e controllo sui sistemi EPR che abbia altresì un ruolo istruttorio e di verifica tecnica nel riconoscimento dei nuovi sistemi di gestione, nonché nella verifica dei piani di prevenzione e gestione presentati da tutti i sistemi, individuali e collettivi.

Punto 7-bis)

Emendamento proposto: dopo il punto 7) aggiungere il seguente punto:

“7-bis) assicurare, ai sensi dell’art. 8-bis, comma 6, della direttiva 2008/98, il dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell’attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore, e in particolare tra i rappresentanti dei produttori e distributori di beni, gestori pubblici e privati di rifiuti tra cui riciclatori, Regioni ed enti locali, reti di riparazione e riutilizzo e operatori della preparazione per il riutilizzo, attraverso l’istituzione di una apposita “cabina di regia” nazionale per ciascuna delle filiere in cui è operativa la responsabilità estesa del produttore, composta dalle rappresentanze paritetiche dei citati soggetti e a cui siano affidate funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dei relativi sistemi basati sulla responsabilità estesa del produttore, in particolare per quanto attiene la determinazione dei contributi ambientali, l’utilizzo delle relative risorse e la rispondenza e l’affidabilità dei dati e delle informazioni comunicate dai sistemi medesimi al pubblico ed alle istituzioni.”

MOTIVAZIONE

In un modello di economia lineare, i sistemi basati sulla responsabilità del produttore, per loro stessa natura e composizione, rappresentano la *longa manu* dei produttori/fornitori di materie prime. In un Paese caratterizzato dalla cronica dipendenza dall’estero, relativamente al fabbisogno di materie prime, ciò si traduce, soprattutto in momenti di difficoltà economica, nel garantire ai propri aderenti condizioni favorevoli di approvvigionamento delle materie prime secondarie, in particolare nelle filiere di tipo “chiuso”. Nelle filiere “aperte”, invece, dove le materie prime secondarie si pongono in concorrenza diretta con le materie prime vergini, l’interesse dei produttori/fornitori di materie prime vergini (es. gomma, plastica) sarà piuttosto, evidentemente, quello di mantenere competitivi i propri prodotti.

In un modello di economia circolare, invece, tutti i soggetti che compongono la filiera sono chiamati a fare la propria parte: dalla progettazione, alla produzione, alla distribuzione, al consumo, alla gestione del post-consumo. Secondo questo modello, le decisioni fondamentali (ad es. in materia di determinazione dei costi di gestione e dei contributi – cfr. art. 8 bis, comma 4, lett. c) direttiva 2008/98) sono prese in maniera partecipata e trasparente da tutti i soggetti interessati, assicurando (come da successivo comma 6) il dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell’attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore, tra cui espressamente: i produttori, i distributori, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali, le organizzazioni della società civile e, se del caso, gli attori della società civile, le reti di riparazione e riutilizzo e gli operatori della preparazione per il riutilizzo. Nella sostanza quindi, in un modello economico circolare, la governance del sistema deve essere condivisa ed assicurare la presenza attiva delle componenti delle filiere coinvolte, garantendo così il bilanciamento degli interessi delle diverse categorie di operatori, al fine del raggiungimento degli obiettivi ambientali. Al di là delle forme giuridiche che potranno essere consentite dalla legge per la costituzione dei sistemi EPR e al di là delle specificità delle diverse filiere, la garanzia che questo principio venga concretamente attuato può consistere nella costituzione, per ciascuna filiera, di una “cabina di regia” composta dalle rappresentanze paritetiche degli operatori, a cui siano affidate funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dei sistemi EPR, in particolare per quanto riguarda l’utilizzo delle risorse e l’affidabilità dei dati e delle informazioni comunicate da ogni sistema.

Proposte di emendamento END OF WASTE (art. 15, comma 1, lett. e)

Punti 1) e 2):

“1) chiarire, tra l'altro, nell'ambito delle operazioni di recupero e di riciclo, quando tali processi comportano una cessazione della qualifica di rifiuto, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 6), della direttiva (UE) 2018/851;

2) definire criteri generali al fine di armonizzare nel territorio nazionale la cessazione della qualifica di rifiuto, caso per caso, ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, come sostituito dalla direttiva (UE) 2018/851;”

Emendamento proposto: sopprimere i punti 1) e 2) del comma 1 e, dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

“2-bis. L'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 è sostituito dal seguente:

“184-ter Cessazione della qualifica di rifiuto

1. I rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessano di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. I criteri dettagliati per l'applicazione uniforme a livello europeo delle condizioni di cui al comma 1 finalizzati a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e ad agevolare l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali sono quelli adottati, ove appropriato, dalla Commissione Europea con atti di esecuzione. Essi includono:

a) l'individuazione dei materiali di rifiuto in entrata, ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;

b) i processi e le tecniche di trattamento consentiti;

c) i criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi, se necessario, i valori limite per le sostanze inquinanti;

d) i requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo di qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso; e

e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

3. In mancanza dei criteri stabiliti a livello di Unione Europea ai sensi del comma 2, provvede per specifiche tipologie di rifiuto, attraverso uno o più decreti, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art.17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, tenendo conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfacendo le condizioni di cui al comma 1 e i requisiti di cui al comma 2 lettere da a) a e). L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano le condizioni e i requisiti così definiti.

4. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, allegato 1, suballegato 1, 12 giugno 2002 n. 161, 17 novembre 2005 n. 269 e l'art. 9 bis, lett. a) e b), del decreto legge 6 novembre 2008 n. 172 convertito con modificazioni in Legge 30 dicembre 2008 n. 210. Restano fermi i decreti ministeriali pubblicati e le autorizzazioni rilasciate in materia di cessazione della qualifica di rifiuto alla data di entrata in vigore della

presente disposizione. Le autorizzazioni rilasciate saranno rivalutate dalle autorità competenti in sede di rinnovo o riesame secondo i criteri dei commi sopra indicati e salvo la verifica dell'assenza di violazioni non risolte.

5. Laddove non siano stabiliti criteri a livello dell'Unione Europea o a livello nazionale ai sensi rispettivamente del comma 2 e dei commi 3 e 4, le autorità competenti di cui agli articoli 208, 209 e 211 e quelle di cui al Titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, provvedono caso per caso, adottando misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al comma 1 e i criteri di cui al comma 2, lettere da a) a e). Sulla base delle condizioni previste al comma 1 e i criteri di cui al comma 2, lettere da a) a e), possono essere adottati, con decreto del Ministro dell'ambiente di natura non regolamentare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, indirizzi e linee guida al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea del presente comma.

6. E' istituito presso il Ministero dell'Ambiente il Registro nazionale degli impianti di recupero dei rifiuti deputato alla raccolta delle Autorizzazioni rilasciate a fini del rispetto del principio di trasparenza e pubblicità. A tal fine le autorità competenti al momento del rilascio comunicano al Ministero i nuovi provvedimenti autorizzatori emessi, riesaminati e rinnovati. Le medesime autorità comunicano entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente comma anche le autorizzazioni precedentemente rilasciate in corso di validità."

MOTIVAZIONE

Il punto in cui un rifiuto cessa di essere tale è quello in cui la sostanza od oggetto soddisfa le condizioni di cui all'art. 6, par. 1 della direttiva 2008/98, come modificata, e gli eventuali criteri dettagliati stabiliti a livello europeo o nazionale in conformità, rispettivamente, ai successivi par. 2 e 3, nel rispetto dei requisiti indicati al paragrafo 2, lett. da a) ad e) della stessa direttiva; in mancanza di tali criteri dettagliati, le autorità che sono competenti per il rilascio delle autorizzazioni in base all'ordinamento comunitario e nazionale possono decidere, nel rispetto delle sopra richiamate condizioni e dei suindicati requisiti e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, di adottare decisioni caso per caso al fine di consentire e verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali (cfr. par. 4 art. 6 cit.).

I criteri generali per armonizzare sul territorio nazionale la cessazione della qualifica di rifiuto "caso per caso" ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 6 sono dunque i requisiti definiti al paragrafo 2, lettere da a) ad e), della direttiva, i quali vanno semplicemente trasposti nell'ordinamento nazionale, in modo che essi siano immediatamente applicabili, senza il rinvio ad un ulteriore decreto che richiederebbe tempi non compatibili con l'attuale situazione di emergenza determinata dal blocco delle autorizzazioni EoW a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 del 28 febbraio 2018.

Per consentire una maggiore uniformità e l'attuazione coordinata dell'EoW "caso per caso", è data comunque facoltà al Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata, di adottare indirizzi e linee guida, laddove se ne riscontri la necessità, ma senza per questo rallentare la possibilità di ricorrere alle autorizzazioni end-of-waste "caso per caso".

Come riportato nell'introduzione, l'emendamento in questione è da considerarsi prioritario ed urgente e pertanto le due Associazioni, insieme ad altre organizzazioni del settore, si stanno da mesi impegnando per un suo celere accoglimento in un atto normativo.

Proposte di emendamento

STRUMENTI PER INCENTIVARE LA GERARCHIA DEI RIFIUTI

(art. 15, comma 1, lett. e-bis)

Emendamento proposto: al comma 1, dopo la lett. e) aggiungere la seguente:

“e-bis) prevedere l’introduzione o il rafforzamento di strumenti economici e di altre misure per sostenere ed incentivare la transizione verso l’economia circolare e l’applicazione della gerarchia dei rifiuti, quali quelli elencati negli allegati IV e IV-bis della direttiva sui rifiuti n. 2008/98/Ce, come emendata dalla direttiva 2018/851/Ce, e in particolare sotto forma di: 1) misure, incentivi ed agevolazioni per favorire la diffusione di prodotti rigenerati e manufatti che impiegano materiali post-consumo riciclati; 2) politiche di sostegno agli acquisti verdi pubblici e privati (green procurement e green purchasing); 3) eliminazione graduale delle sovvenzioni ambientalmente dannose o in contrasto con la gerarchia dei rifiuti; 3) introduzione di misure fiscali, quali l’IVA agevolata, per favorire l’acquisto di prodotti realizzati in materiali riciclati; 4) sostegno alla ricerca per la progettazione sostenibile e l’eco innovazione a scopo di prevenzione e riciclo, anche tramite il ricorso ai fondi europei, soprattutto in favore delle piccole e medie imprese; 5) modulazione degli eco contributi in relazione alla riciclabilità, riutilizzabilità, durabilità e riparabilità dei prodotti, nonché al contenuto di materiale riciclato in essi contenuto; 6) tassazione dello smaltimento in discarica e tramite incenerimento, differenziando a seconda della tipologia del rifiuto e delle possibili alternative disponibili; 7) misure di super ed iper ammortamento per gli investimenti sugli impianti, sia per gli ammodernamenti che per i nuovi impianti, finalizzate a sostenere la transizione verso l’economia circolare; 8) bandi per il finanziamento di nuove tecnologie al servizio dell’economia circolare, con particolare attenzione alla prevenzione e riduzione degli impatti negativi derivanti dalla gestione di alcune categorie dei rifiuti; 9) istituzione di piattaforme di dialogo tra i soggetti della filiera al fine di agevolare lo scambio di informazioni, la diffusione di buone pratiche e la corretta informazione di utilizzatori, stazioni appaltanti e consumatori; 10) certificazioni ambientali di prodotto come strumento di misurazione delle caratteristiche di sostenibilità e circolarità.”

MOTIVAZIONE

Per promuovere la transizione verso l'economia circolare e l'attuazione della gerarchia sui rifiuti, la nuova direttiva sui rifiuti pone un forte accento sulla necessità gli Stati membri prevedano opportuni strumenti economici e leve di mercato, misure ed incentivi, quali quelli indicati a titolo esemplificativo nell'allegato IV-bis alla stessa direttiva, che si vanno ad aggiungere a quelli di cui all'allegato IV (che riguardava esempi di misure di prevenzione).

Dette misure dovranno puntare ad esempio a sviluppare i mercati del riciclo, del riutilizzo e di prodotti realizzati in materiali riciclati, ad eliminare le sovvenzioni ambientalmente dannose o contrarie alla gerarchia, a promuovere la ricerca e l'eco innovazione a favore di prevenzione e riciclo, a sostenere nuove tecnologie per prevenzione, riciclaggio o per ridurre gli impatti negativi della gestione dei rifiuti, a far dialogare tra loro i soggetti della filiera ecc.

Ad esempio, sul tema ecotassa, un suo aumento importante (modello Inghilterra) potrebbe essere opportunamente accompagnato da una forte riduzione dell'importo del tributo per gli scarti del recupero e/o riciclo e dei rifiuti non recuperabili/riciclabili. Tale riduzione potrebbe essere modulata in funzione delle caratteristiche del rifiuto (ad es. privilegiando rifiuti trattati e non putrescibili e/o stabili e non reattivi) e dei requisiti della discarica (ad es. premiando certificazioni ambientali, alte dotazioni di sicurezza ed elevati livelli di sostenibilità). In tal modo si favorirebbe, con uno strumento economico già esistente ma fortemente rinnovato, lo sviluppo dell'economia circolare, il trattamento spinto dei rifiuti, la riduzione dello smaltimento in discarica e la maggior sicurezza dello stesso in quanto sarebbero favorite le pratiche più virtuose.