

Camera dei Deputati

VIII Commissione

Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (COM(2015) 593 final)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM(2015) 594 final)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (COM(2015) 595 final e allegato)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (COM(2015) 596 final)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — L’anello mancante — Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare (COM(2015) 614 final)

Audizione

2 febbraio 2016

Premessa

Riteniamo che la nuova spinta che arriva dall’Unione Europea con il pacchetto sull’economia circolare rappresenti un’occasione importantissima per riportare questo tema al centro del dibattito, non solo ambientale, ma anche economico.

L'economia circolare non è solo un'opportunità, ma un percorso ineludibile, che l'Europa può sostenere introducendo principi e ponendosi obiettivi ambiziosi e che l'Italia deve saper perseguire concretamente, attraverso politiche che assicurino il superamento di un sistema ormai obsoleto e non più compatibile con la necessità di cambiamento del nostro modello di sviluppo.

E' bene precisare che l'economia circolare non riguarda esclusivamente la gestione dei rifiuti e gli obiettivi di riciclo (che comunque ne rappresentano una parte importante), ma è un principio che deve trovare sviluppo in un'ottica di sistema, che coinvolga complessivamente tutta l'economia.

Con riferimento al tema dei rifiuti, oggetto di revisione, il quadro legislativo europeo e nazionale è evoluto significativamente negli ultimi anni, con la definizione di una normativa sempre più compiuta, guidata da obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute umana che l'Europa ha messo al centro della propria strategia di sviluppo. E' utile evidenziare, in proposito, che il principio fondamentale inerente la tutela dell'ambiente, che ispira tutta la normativa in materia, trae forza e si diffonde solo nella misura e nel momento in cui riesce a determinare un impatto positivo sull'economia dell'UE e degli Stati Membri.

Finora, nonostante i principi e gli obiettivi precedentemente fissati, i risultati concreti non sono stati pienamente soddisfacenti: le politiche adottate non hanno saputo guidare un reale cambiamento, né garantire l'attuazione dei principi della precauzione e dell'azione preventiva, sui quali soprattutto si basa la politica ambientale Europea.

Le implicazioni del mancato raggiungimento di tali obiettivi hanno effetti negativi sull'ambiente ma, anche, riguardo alla competitività delle imprese.

R.E TE. Imprese Italia, pertanto, ritiene che la definizione di un nuovo pacchetto comunitario debba rilanciare e rafforzare i principi generali e gli obiettivi ma, al contempo, essere in grado di garantire l'attuazione di strumenti concreti e superare le barriere che ad oggi hanno rallentato i risultati.

Per questo si ritiene che, oltre ad un consistente intervento sulla Direttiva Quadro, si debba intervenire in maniera più puntuale anche sulle altre Direttive, di cui al momento si prevedono solo modifiche parziali o nuove comunicazioni.

Inoltre, attraverso il recepimento delle nuove Direttive, si deve cogliere l'occasione per migliorare la normativa nazionale.

Suggeriamo, in particolare, alcune linee generali di intervento, nonché la "normalizzazione" di alcune eclatanti "storture" attraverso l'introduzione di misure specifiche.

Quanto alle prime, occorre:

- a) ridurre le distanze tra *standard* comunitari e *standard* italiani;
- b) eliminare il ricorso al *gold plating*, di cui si è sovente abusato in Italia;
- c) eliminare veri e propri "vizi" nazionali, come l'eccessivo carico economico e burocratico, abbinato sovente alle norme ed alle procedure ambientali, che rendono queste ultime inefficaci, costose, inapplicabili.

Quanto alle seconde:

1. si razionalizzino i costi, evitando di far pagare alle imprese, ingiustificatamente, servizi o inesistenti (Es. Sistri) oppure con voci di costo raddoppiate (contributi Conai + TARI) oppure a fronte di attività non pertinenti (es. alcune fattispecie di contributi di riciclaggio Conai o Polieco per prodotti non raccolti né riciclati);
2. si organizzino i sistemi di raccolta, recupero, riciclaggio mediante strutture a filiera perfetta (coinvolgimento nei Consorzi di tutti gli attori della filiera);
3. si incentivino davvero (*in primis* minimizzando gli ostacoli normativi) la classificazione, il trattamento e la commercializzazione di materiali e sottoprodotti, evitando di dover considerare la maggior parte delle tipologie di materiali di scarto come rifiuti (legno vergine o trattato, scarti alimentari, sfridi metallici);

4. si prevedano programmi e interventi di stimolo alla costituzione di imprese e reti di imprese (nuove, esistenti, start up, ecc.) attive nell'industria del riciclo, con l'obiettivo di favorire la nascita di realtà imprenditoriali dedicate a tipologie di lavorazioni scarse e/o insufficienti (trattamento metalli preziosi e terre rare, riciclo degli inerti da demolizione e costruzione, valorizzazione dei materiali naturali, recupero scarti alimentari, ecc.).

In sintesi, la revisione della normativa europea in materia di rifiuti deve rappresentare l'occasione per recuperare il terreno perso rispetto alla necessità di tutelare l'ambiente, rafforzando e migliorando il quadro normativo sia Europeo che nazionale.

Valutazioni sulla proposta di revisione alla Direttiva Quadro 2008/98/CE

Rispetto alle modifiche alla Direttiva Quadro, si ritiene utile rafforzare e valorizzare, anche tramite i *considerando*, alcuni principi generali ritenuti di fondamentale importanza, in particolare:

- Rispetto alla ridefinizione degli obiettivi: è importante evidenziare che è possibile porre nuovi e più ambiziosi obiettivi solo se si riesce a rafforzare le politiche e gli strumenti per raggiungerli. Il “velleitarismo ambientale” non giova a nessuno: a tal fine, sarebbe necessario meglio dettagliare e rendere più vincolanti i principi contenuti nel *considerando* 7); in particolare dovrebbe essere sancito il principio in base al quale le politiche fiscali degli Stati Membri devono orientare i modelli di produzione e consumo secondo gli obiettivi di tutela ambientale fissati dalla Direttiva.
- Occorre ribadire ulteriormente, e in termini vincolanti, la necessità di rispettare la gerarchia della gestione dei rifiuti. Infatti, sebbene i principi di prevenzione, riutilizzo, riciclo - elementi fondamentali di un'economia circolare - siano presenti nel

Codice ambientale, a livello nazionale la gestione dei rifiuti non si è ancora orientata verso questo processo virtuoso.

- Pur condividendo i contenuti del *considerando* 26), che, in particolare, pone l'attenzione sulle piccole imprese, andrebbe fissato in generale un obiettivo di semplificazione, al quale deve essere improntata l'applicazione alle PMI delle norme che comportano adempimenti in materia ambientale. Spesso politiche complesse e costose hanno ostacolato, e non perseguito, la corretta gestione dei rifiuti, a danno dell'ambiente.

Con riferimento all'articolato, si evidenziano le seguenti osservazioni e proposte:

Articolo 3 – Definizione di rifiuto urbano

La definizione di rifiuto urbano, sebbene sia migliorata rispetto a quella contenuta nella precedente proposta presentata nel 2014, dovrebbe essere ulteriormente chiarita.

Infatti, pur precisando, alla lettera b), che i rifiuti provenienti da altre fonti (non domestiche) possono essere considerati rifiuti urbani laddove comparabili ai rifiuti domestici per natura, composizione e quantità, si lascia ancora troppo spazio ad un utilizzo improprio del principio di assimilazione, di cui in Italia i Comuni hanno abusato in questi anni.

Occorre evitare che si continui con la pratica scorretta di includere nella privativa degli enti locali anche quei quantitativi di rifiuti “speciali” che oggi sono gestiti, con risultati soddisfacenti, dalle imprese private che operano su libero mercato. Tale pratica, infatti, non è coerente con i principi comunitari, in base ai quali i rifiuti prodotti dalle attività economiche devono essere gestiti secondo una gerarchia che dà priorità al riutilizzo, riciclo, recupero e solo in ultima ipotesi prevede il conferimento in discarica. La corretta attuazione di tale principio affida la responsabilità al produttore del rifiuto stesso, che deve poter optare per la gestione dei propri rifiuti al di fuori del regime di privativa a cura del servizio locale.

Si propone, pertanto, di modificare la definizione di cui alla lettera b) del comma 1-bis), sì che siano considerati rifiuti urbani anche i rifiuti provenienti da fonti quali il commercio al dettaglio e gli edifici adibiti a uffici, nonché quelli di pertinenza delle amministrazioni (quali scuole, ospedali, edifici pubblici), che sono simili, per natura, quantità e composizione, ai rifiuti domestici, mentre non vanno fatti rientrare nella categoria dei rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, i quali dunque sono da escludere dall'ambito della privativa pubblica.

Articolo 4 - Gerarchia dei rifiuti

Come accennato in premessa, il tema della gerarchia dei rifiuti è particolarmente importante, perché alla base dei principi dell'economia circolare. In tal senso, è necessario rafforzarlo e individuare strumenti volti a garantirne in concreto la realizzazione.

In proposito, si valuta positivamente la previsione che gli Stati Membri adottino idonei strumenti economici al rispetto di tale principio. Come evidenziato nel *considerando 7*), sarebbe opportuno richiamare la leva fiscale come strumento concreto per raggiungere tale obiettivo.

Inoltre, dovrebbe essere previsto un monitoraggio periodico, più frequente e concreto rispetto a quanto previsto nell'ultimo paragrafo, riguardo all'effettiva implementazione di tale previsione ed al concreto rispetto della gerarchia.

Articoli 8 e 8-bis - Responsabilità estesa del produttore

Con riferimento al principio di responsabilità estesa del produttore, va chiarito che tale principio non deve coincidere con l'assegnazione al produttore del bene di un potere di gestione del rifiuto, tenuto conto che l'interesse di quest'ultimo, di fatto, confligge con gli obiettivi di gerarchia del rifiuto posti dall'UE.

A tal fine, si propone di eliminare dal nuovo paragrafo il termine "operativi", nonché di inserire alla fine l'inciso "La responsabilità estesa del produttore deve essere comunque

coniugata con il principio di responsabilità condivisa, di cui all'articolo 15 della Direttiva; al produttore del bene non può in ogni caso essere assegnato in esclusiva il compito della gestione dei prodotti a fine vita”.

Anche in funzione di tali considerazioni, si valutano positivamente i requisiti inseriti al nuovo articolo 8-bis, che potrebbero consentire una migliore e più trasparente applicazione del regime di responsabilità estesa del produttore.

In aggiunta, si dovrebbe esplicitare la necessità che, nell'applicazione di tale principio, sia previsto un ruolo attivo di tutti i soggetti coinvolti nell'intera filiera di gestione dei rifiuti.

Rinviando agli Stati membri la messa in opera di misure specifiche, manca una chiara indicazione degli strumenti e, in particolare degli incentivi economici per sostenere i prodotti e i materiali riciclati e rendere effettivamente operativo il principio della responsabilità estesa.

Sarà fondamentale, in questo senso, considerare l'intera filiera non solo nell'estendere gli oneri, ma anche nel coinvolgere i vari attori a valle nel sistema incentivante. Pensiamo alla distribuzione commerciale, che potrebbe essere chiamata a gestire nuovi oneri informativi e di sensibilizzazione verso il consumatore finale (con ricadute operative ed economiche sull'attività). È opportuno che questi soggetti possano concorrere insieme agli altri attori della filiera (produttori e consorzi) agli incentivi messi a disposizione. Se si riconosce l'utilità che tali soggetti ricoprono ed il loro contributo nel raggiungimento degli ambiziosi obiettivi prefissati è giusto che possano trarne un beneficio.

Quello che si chiede è la strutturazione di criteri che tengano in debito conto questa esigenza, che peraltro inizia ad essere riconosciuta nella gestione dei RAEE: l'ultimo accordo di programma tra distributori e Centro di coordinamento si è mosso proprio in questa direzione, incrementando considerevolmente gli incentivi precedentemente riconosciuti (riguardo ai RAEE, per inciso, va comunque segnalato come l'assoluta incapacità della normativa attuale di garantire il raggiungimento degli obiettivi richieda un intervento concreto a modifica del modello oggi vigente).

Articolo 9 – Prevenzione dei rifiuti

L'articolo, sostanzialmente modificato, relativo alla prevenzione dei rifiuti, fissa dei principi importanti e condivisibili. L'approccio risulta però piuttosto generico e poco concreto.

Occorre che la Direttiva indichi agli Stati Membri, oltre ai principi generali, anche misure operative e strumenti concreti, volti a favorire un effettivo rispetto dei criteri di prevenzione nella produzione dei rifiuti.

L'ultimo punto del comma 1 stabilisce che gli Stati membri, allo scopo di evitare la produzione di rifiuti, "riducono la generazione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici".

Sappiamo come lo spreco alimentare abbia conseguenze non solo etiche, economiche, sociali e nutrizionali, ma anche sanitarie e ambientali, dal momento che le enormi quantità di cibo non consumato contribuiscono fortemente ai cambiamenti climatici e al rischio dell'integrità ambientale. E' evidente che occorre porre attenzione agli scenari futuri che i consumi pongono alle nostre moderne società. Fra le cause di questo spreco di massa ci sono, soprattutto se non esclusivamente nei Paesi sviluppati, modelli culturali e di consumo, politiche economiche pubbliche e private, oltre che le cattive abitudini di milioni di persone, che non conservano i prodotti in modo adeguato. Sulla questione degli sprechi, però, sta maturando una nuova sensibilità dell'opinione pubblica.

Si ritiene, come impostazione strutturale di lungo periodo, per contrastare il fenomeno, che a livello didattico e culturale debba prevedersi l'adozione di corsi di educazione alimentare che stabiliscano di integrare la lotta contro gli sprechi alimentari nel percorso scolastico, con conoscenze utili in materia nutrizionale e di valorizzazione delle stagionalità e dei prodotti dei territori, oltre che dei processi produttivi.

Entrando maggiormente nello specifico, con riferimento agli interventi auspicabili:

- i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per carenza o errori di confezionamento, di etichettatura, di peso o per altri motivi simili nonché per prossimità della data di scadenza, ceduti gratuitamente ai soggetti indicati nell'art. 10, n. 12), del D.P.R. n. 633/72, e da questi ritirati presso i luoghi di esercizio dell'impresa, si considerano distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto. Tale disposizione consente al soggetto donatore di detrarre l'imposta pagata sui prodotti acquistati, così come previsto dal c. 15 dell'art.6 della l. n. 133/99. Le cessioni gratuite, a favore delle ONLUS, di beni alla cui produzione e scambio è diretta l'attività dell'impresa, costituiscono, dunque, operazioni esenti IVA, ma a condizione che vengano osservati gli adempimenti stabiliti, fra i quali una comunicazione scritta da parte del cedente agli Uffici delle Entrate o, in mancanza, agli Uffici delle Imposte Dirette e ai Comandi della Guardia di Finanza. Si propone, anzitutto, l'estensione della platea dei soggetti potenzialmente destinatari delle cessioni ad enti e associazioni che non si configurano come ONLUS (es. scuole, parrocchie, enti ecclesiastici, pro-loco, Croce Rossa etc. ...). Inoltre, si ritengono opportuni: l'eliminazione della comunicazione del cedente all'Agenzia delle Entrate; ovvero: l'innalzamento della soglia entro la quale la comunicazione non è obbligatoria da € 5.164,57 a € 20.658,28; o ancora, a fini di mera semplificazione, la predisposizione di modalità telematiche alternative alla raccomandata A/R; infine, l'introduzione di un sistema premiale omogeneo a livello nazionale, applicabile a livello locale da tutti i Comuni, in grado di incentivare la donazione e quindi la mancata produzione di rifiuti attraverso la riduzione della tariffa sui rifiuti.
- L'art. 13, c. 2, del D. Lgs. n. 460/97 prevede che "le derrate alimentari (...), alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, che, in alternativa alla usuale eliminazione dal circuito commerciale, vengono ceduti gratuitamente alle ONLUS, non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 53, c. 2, del TUIR". In sostanza, è consentito alle imprese di cedere alle ONLUS, gratuitamente e senza alcun limite, derrate alimentari e prodotti

farmaceutici alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa stessa, altrimenti destinati all'usuale eliminazione dal circuito commerciale, senza che il valore normale degli stessi venga considerato tra i ricavi dell'impresa stessa. La possibilità di fruire di tale agevolazione è subordinata al rispetto di adempimenti formali, gravanti sia sul cedente che sulla ONLUS beneficiaria. In merito, si propone l'eliminazione dell'obbligo di annotazione mensile sui registri IVA di natura, qualità e quantità dei beni ceduti gratuitamente: tale adempimento, infatti, si risolve in una duplicazione, in quanto tali dati sono già presenti sia nel documento di trasporto emesso dal cedente che nell'autocertificazione rilasciata dalla ONLUS.

- Infine, si ritiene che i prodotti alimentari non più consumabili possano esser utilizzati per fini agricoli, in compostaggio da campo o in energia, attraverso processi di metanizzazione.

Articolo 11-bis - Conteggio dell'esportazione dei rifiuti ai fini del calcolo degli obiettivi

Si valutano positivamente le nuove regole per il calcolo degli obiettivi, con particolare riferimento al criterio del rifiuto in ingresso nel processo di riciclaggio finale, ritenuto più trasparente e obiettivo.

Al comma 2 andrebbe precisato che, nel fissare i requisiti in materia di qualità e operatività per il riconoscimento di gestori della preparazione per il riutilizzo e dei sistemi di cauzione-rimborso, la Commissione fa riferimento alle norme armonizzate già esistenti o in divenire.

La deroga contenuta al comma 3 appare contraddittoria rispetto all'obiettivo di trasparenza e oggettività che ha portato a scegliere il nuovo criterio di calcolo stabilito al comma 1. Pertanto, se ne propone l'abrogazione; in alternativa, si propone di ridurre la portata, eliminando il riferimento alla discarica e riducendo al 5% il riferimento al recupero energetico.

Al comma 8 viene fatto riferimento al tema dell'esportazione dei rifiuti. A tal fine è opportuno prevedere che, in generale, nella gestione del rifiuto prevalga il principio di prossimità, che privilegia la gestione del rifiuto stesso nel territorio in cui è prodotto.

Inoltre, la dicitura “condizioni equivalenti ai requisiti della normativa ambientale dell’Unione” è una condizione generica e di difficile valutazione pratica. A tal fine si propone di inserire al termine del comma 8 l’inciso “tenendo conto, quindi, dell’effettivo riciclo o riutilizzo dei rifiuti conteggiati”.

Ulteriori proposte di modifica

Si propone di intervenire anche su due aspetti che non sono attualmente oggetto di modifica da parte della proposta della Commissione. In particolare:

- All’articolo 2, comma 1, lettera c) aggiungere: “o in altro sito con la medesima destinazione”: al fine di agevolare il riutilizzo delle terre e rocce da scavo non contaminate, è opportuno estendere l’esclusione oggi prevista nel caso di riutilizzo di tali materiali nel medesimo sito anche al caso in cui il riutilizzo avvenga a pari condizioni in un sito diverso ma con medesima destinazione. Tale ipotesi dovrebbe essere generale, ossia estesa anche ad altri flussi di rifiuti come per esempio gli scarti di legno, particolarmente promettenti come valorizzazione economica (anche attraverso l’utilizzazione energetica).
- All’articolo 21, relativo alla gestione degli oli usati, al comma 2 è opportuno prevedere un coinvolgimento esplicito di tutta la filiera nell’organizzazione per la raccolta, recupero e riciclaggio.
- La distribuzione e la commercializzazione dei sacchetti di plastica (“shoppers”), nel nostro Paese e negli altri Stati membri dell’Unione Europea, dopo oltre vent’anni di dibattito e di disposizioni normative approvate in merito alle criticità di natura ambientale, è tuttora oggetto di definizione: ciò anche alla luce della recente Direttiva UE n. 720, del 29 aprile 2015, che ha modificato la vigente Direttiva 94/62/CE in

materia di riduzione dell'utilizzo delle borse di plastica in materiale leggero. La regolamentazione italiana, facendo perno sulla legge 11 agosto 2014 n. 116, ha stabilito che le sanzioni per la commercializzazione dei sacchetti per l'asporto delle merci, non conformi alle norme del DL n. 2/2012, sono direttamente applicabili a partire dal 21 agosto 2014, senza doversi attendere l'efficacia del decreto ministeriale del 18 marzo 2013 sulle caratteristiche tecniche dei sacchetti, mai entrato in vigore perché privo del completamento della procedura di comunicazione con esito favorevole da parte dell'UE. Detto decreto, fra l'altro, definendo la commercializzazione dei sacchetti di plastica come l'offerta o la messa a disposizione dei terzi, contro pagamento ma anche gratuita, comporterebbe espressamente l'applicazione delle sanzioni anche in caso di cessione non onerosa. Ma, in mancanza dell'OK di Bruxelles al decreto, al momento sembrerebbe vietata la commercializzazione ma consentita - in linea teorica - l'offerta o messa a disposizione gratuita della clientela dei sacchetti di plastica. Quanto alle scorte di *shoppers* di plastica in giacenza negli esercizi commerciali, queste dunque potrebbero teoricamente essere offerte gratis ai consumatori. Posto che le scorte risulterebbero in ogni caso smaltite - considerato il largo lasso di tempo - ad oggi abbiamo comunque una nuova direttiva, che dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale, che ricordiamo si era spinto notevolmente in avanti rispetto agli altri Paesi europei, per quanto riguarda una maggiore rigidità nel contrasto alla distribuzione di sacchetti di plastica. Si auspica un rapida armonizzazione ai criteri della Direttiva europea evitando, in un mercato unico per lo scambio delle merci, norme che possano nuocere da una parte all'ambiente e dall'altra alle imprese.

