



# Senato della Repubblica

## XVIII Legislatura

### 13<sup>a</sup> Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali

## Osservazioni di Confartigianato Imprese

### Pacchetto Economia Circolare

Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso (Atto Governo n. 166)

Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Atto Governo n. 167)

Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Atto Governo n. 168)

Attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (Atto Governo n. 169)

**Roma, 19 maggio 2020**

## 1. Premessa

In Italia sono più di **865.000 le imprese** manifatturiere e del recupero e del riciclo di ogni ordine grado e dimensione interessate dai processi dell’economia circolare. **Di queste più del 60% (525.000) sono imprese artigiane<sup>1</sup>**, attive nei settori dell’edilizia, della lavorazione del legno, della meccanica, dell’impiantistica, del tessile, dell’alimentazione, solo per citarne alcuni.

La **riparazione**, il **riutilizzo** dei prodotti e la **trasformazione dei rifiuti in risorse** sono alla base di una rivoluzione culturale destinata a cambiare i modelli di *business*. Ma sono anche, da sempre, attività connaturate al modo di fare impresa dell’artigianato e delle Micro Piccole e Medie Imprese (MPMI) in generale.

In tale ottica, Confartigianato Imprese vede il recepimento del pacchetto di direttive sull’economia circolare una grande opportunità di sviluppo, in linea con gli obiettivi strategici del Green New Deal che il nostro Paese e l’Europa si sono dati.

La rivoluzione dell’economia circolare ha bisogno di **un contesto normativo e regolatorio chiaro**, omogeneo, il più possibile aderente alle direttive comunitarie, che favorisca le imprese virtuose e non ostacoli questa transizione.

Di seguito vengono illustrate le nostre proposte, concernenti gli ambiti di maggiore rilevanza, sui testi in esame. L’allegato al presente documento contiene le **proposte di emendamenti**.

## 2. Proposte su Atto n. 169 (rifiuti e imballaggi)

Tra tutti i provvedimenti oggetto dell’audizione odierna, il recepimento delle nuove disposizioni della direttiva quadro Rifiuti (Dir. UE 2018/851) e della direttiva sugli imballaggi (Dir. UE 2018/852) è quello che trasversalmente **investe tutte le categorie di imprese rappresentate** e nel quale si concentrano le seguenti priorità per il nostro sistema:

1. tracciabilità dei rifiuti;
2. assimilabilità dei rifiuti speciali agli urbani;
3. sistemi di responsabilità estesa del produttore;
4. cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste).

---

<sup>1</sup> Fonte: Ufficio Studi Confartigianato Imprese - Quotidiano Energia del 18 marzo 2019

## 2.1 Tracciabilità

La riscrittura degli articoli relativi alla tracciabilità dei rifiuti risulta un passaggio fondamentale verso un nuovo sistema che, superando le criticità e le inefficienze del precedente sistema SISITRI, auspichiamo introduca strumenti efficaci e facilmente applicabili per le imprese e gli enti di controllo. A tal riguardo abbiamo accolto con favore l’istituzione del **Registro Elettronico Nazionale** per la tracciabilità dei rifiuti la cui architettura dovrà essere definita con decreti successivi. Si ritiene però necessario che la normativa nazionale di recepimento contenga espressamente sin da subito i seguenti principi fondamentali:

- semplificazione e riduzione dei costi e degli oneri amministrativi;
- interoperabilità del nuovo sistema con i sistemi gestionali esistenti;
- coerenza e proporzionalità degli obblighi e delle sanzioni rispetto alla tipologia e quantità dei rifiuti gestiti;
- avvio graduale del nuovo sistema con la previsione di un congruo periodo sperimentazione per la verifica di funzionalità;
- abbandono della pretesa di acquisizione dei dati “in tempo reale”.

Con riferimento all’ultimo punto, appare evidente come la **tracciabilità "su strada"** e l’acquisizione dei dati e adempimenti ambientali in tempo reale si siano dimostrati assolutamente irrealizzabili e abbiano costituito la **principale causa di fallimento del SISTRI**. Tale disposizione non risulta tra le novità della Direttiva UE 851/2018 in corso di recepimento e **non rientra tra quelli previsti a livello comunitario** da altre disposizioni. Pertanto la sua introduzione, così come riportata al punto 14 art. 1 dell’Atto 169, **contravviene anche ai principi della legge delega** relativi al mantenimento di livelli di regolazione che non siano superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse<sup>2</sup> e rappresenti un chiaro caso di *goldplating*.

Pertanto proponiamo l’**emendamento** al punto 14 come riportato nell’**allegato** al presente documento.

Si ritiene altresì necessaria la **riscrittura completa di tutte norme in materia di tracciabilità** (art. 188, 189, 190, 193 e 258) e non solo del comma 1 art. 190 come previsto dal punto 15. Gli adempimenti di tracciabilità e la relativa modulistica al momento risultano di complessa ricostruzione, in considerazione del sovrapporsi, negli anni, di molteplici e diversificati interventi normativi.

---

<sup>2</sup>Art.32 della legge n.234 del 2012: “ c) gli atti di recepimento di direttive dell’Unione europea non possono prevedere l’introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell’art. 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

A titolo esemplificativo le **disposizioni in materia di rifiuti da manutenzione** (art. 266, comma 4 e art. 230) soffrono di difficoltà applicative e di diverse e contrastanti interpretazioni legate agli oneri di tenuta dei formulari di identificazione dei rifiuti e dei diversi adempimenti di tracciabilità: alle **imprese edili** e di **manutenzione del verde** vengono spesso comminate sanzioni inique da organi di controllo che assumono spesso interpretazioni non univoche.

È necessario, pertanto, assicurare chiarezza alle norme applicabili riscrivendole in modo coerente ed ordinato in quanto funzionali alla completa applicazione del futuro registro elettronico nazionale.

## 2.2 Assimilabilità

Un’ulteriore priorità estremamente significativa per le MPMI riguarda l’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. È indispensabile evitare che dalle definizioni si deduca una **assimilazione ex lege** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, **contraddetta dalla stessa direttiva**, laddove precisa che i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, dell’agricoltura e della pesca.

L’eventuale estensione dell’assimilabilità oltre a **non essere sostenibile per le imprese**, che avrebbero ben poche alternative per gestire i rifiuti da attività professionali, andrebbe **contro gli obiettivi di riciclo** generando un sovraccarico della gestione pubblica dei rifiuti con conseguenze negative rispetto agli obiettivi ambientali.

Il D.Lgs 152/06 – Norme in materia ambientali - (art.198) contempla il meccanismo dell’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani attribuendo ai Comuni la definizione di una specifica regolamentazione per l’assimilazione **per qualità e quantità**. A tutela di imprese e cittadini risulta di vitale importanza **non stravolgere l’attuale quadro** normativo dal momento che la gestione dei rifiuti speciali negli anni ha garantito livelli altissimi di efficienza di riciclo e recupero in tutto il territorio nazionale.

Devono essere pertanto esclusi dall’assimilazione agli urbani, i rifiuti speciali non pericolosi che si formano nelle attività e aree produttive e nei magazzini o depositi di merci costituiti da materie prime di qualunque genere o tipo, prodotti finiti o semilavorati ovunque ubicati e funzionalmente collegati all’esercizio delle predette attività produttive. Il divieto di assimilazione andrebbe, inoltre, esteso a tutti gli impianti autorizzati di gestione di rifiuti prodotti da terzi che ne dimostrano l’avvio al riciclaggio o l’avvenuto riciclo, direttamente o tramite altri soggetti autorizzati.

Pertanto proponiamo l’emendamento al punto 9 come riportato nell’allegato al presente documento.

### **2.3 Sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR)**

La responsabilità estesa del produttore è un nodo centrale del pacchetto di direttive sull’economia circolare e una possibilità di un nuovo salto di qualità.

L’obiettivo è quello di assicurare che i produttori paghino il dovuto per coprire i costi di gestione dei rifiuti generati dai loro prodotti anche aderendo a sistemi collettivi in grado di assicurare il rispetto dei target europei e nazionali. I sistemi EPR dovranno modulare tali pagamenti che i **produttori** dovranno effettuare, in base alla **riparabilità, durabilità, riciclabilità dei loro prodotti**.

L’adozione **in Italia** di tale principio ha contribuito negli anni al raggiungimento di **importanti obiettivi di recupero rifiuti** e di tutela ambientale, a partire dai primi Consorzi definiti nel Codice ambientale fino ad arrivare alle discipline più recenti fondate su una pluralità di sistemi collettivi. Confartigianato Imprese ha condiviso e partecipato direttamente al percorso di costituzione dei primi Consorzi ambientali, condividendone gli obiettivi e ritenendoli uno strumento utile anche per facilitare e garantire trasparenza nella gestione dei rifiuti. Le nuove norme europee, se ben applicate, possono consentire miglioramenti di tutti i sistemi italiani che tengono conto delle **diversità delle filiere dei rifiuti** e che **vanno mantenute** evitando di compromettere attività ed esperienze di alcuni decenni.

Al fine di assicurare che nel recepimento delle direttive vengano incluse le considerazioni sopra riportate proponiamo i seguenti emendamenti nell’allegato al presente documento. Gli emendamenti al testo reintroducono il riferimento alle diverse filiere e alla pluralità di soggetti coinvolti (sistemi costituiti ai sensi dell’articolo 178-bis, comma 1). Inoltre viene ribadito il ruolo delle Associazioni imprenditoriale nel nuovo Registro dei produttori che si punta ad istituire.

### **2.4 Cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste)**

Il testo in esame al punto 11 apporta anche una modifica all’art. 184-ter del- Lgs. 152/06 relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste) intervenendo in maniera condivisibile sui rapporti tra il materiale che cessa di essere rifiuto e la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti (REACH).

Cogliamo l’occasione per rilevare che il rilascio delle autorizzazioni “*caso per caso*” affidate alle Regioni incontra ancora oggi diverse **difficoltà sul territorio**.

I controlli a campione introdotti da recenti modifiche normative<sup>3</sup>, sommandosi a quelli ordinari vigenti, allungano i tempi, alimentano incertezze, rischiano di aprire conflitti fra il sistema delle

---

<sup>3</sup> Art.14 bis della legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione con modifiche del Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101 recante “Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione delle crisi aziendali”

ARPA, le Regioni, ISPRA e il Ministero dell’Ambiente, ma soprattutto **scoraggiano i nuovi investimenti in attività di riciclo dei rifiuti.**

L’attuale attività di semplificazione normativa che il Governo sta mettendo in campo per favorire la ripresa economica dalla crisi generata dalla pandemia da coronavirus, potrebbe essere l’occasione per eliminare tutti gli ostacoli allo sviluppo dell’economia circolare che può diventare un volano di sviluppo per l’intero Paese.

Pertanto proponiamo di eliminare i controlli a campione **non previsti dalle direttive comunitarie** di cui sopra: l’**emendamento** è contenuto nell’**allegato** al presente documento.

### **3. Osservazioni su Atto n. 166 (Veicoli Fuori Uso)**

Lo schema di decreto Atto 166 combina la **chiusura del ciclo dei veicoli fuori uso** con la salvaguardia della salute e dell’ambiente, elemento fondamentale per la transizione verso un’economia circolare. La proposta intende semplificare le operazioni sul mercato del **recupero** mediante una definizione chiara di ruoli e responsabilità di tutti gli attori coinvolti nella filiera mettendo in campo dispositivi a favore della trasparenza e tracciabilità dei flussi di materiale.

Le nostre **imprese della meccanica e dell’autoriparazione** possono fornire un contributo importante all’economia circolare favorendo il riutilizzo e la riparazione ma anche il recupero di materiali altrimenti destinati allo smaltimento in discarica ma che possono costituire ancora una risorsa per diversi settori e filiere produttive: maggiore trasparenza e tracciabilità dei materiali forniscono ulteriori garanzie alle imprese per incrementare il riutilizzo e il riciclo e maggiore qualità ai consumatori finali.

### **4. Osservazioni su Atto n. 167 (RAEE pile e accumulatori)**

Lo schema di decreto Atto 167 di RAEE pile e accumulatori si compone di soli 3 articoli che disciplinano i nuovi obblighi di rendicontazione introdotti a livello europeo a carico degli Stati Membri; obblighi peraltro in parte già assolti dal Ministero dell’Ambiente in tema di Rifiuti da apparecchiature Elettriche ed elettroniche (RAEE).

Ma il provvedimento **non entra nel merito della materia** non prevedendo norme di recepimento delle speculari disposizioni della direttiva che demandano agli stessi Stati la possibilità di ricorrere a misure atte ad incentivare il recupero e il riciclo.

Il sistema normativo oggi vigente risulta complesso, caratterizzato in alcuni casi da adempimenti duplici e con scadenze schizofreniche. Ad esempio, un’impresa installatrice che si trova a gestire

RAEE professionali, nel peggiore dei casi si trova a dover produrre più di 10 certificati, documenti diversi per diversi enti. Gli **impiantisti**, gli **installatori elettricisti** e le **imprese dell'autoriparazione** incontrano ogni giorno diverse difficoltà legate a quanto sopra.

Per i RAEE, tali fattori hanno penalizzato l'efficienza e l'efficacia del modello adottato, con impatti negativi anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi europei; con poco più di 5 kg di raccolta pro-capite di RAEE siamo ancora lontani dal target europeo che per il 2019 era fissato a 10 kg.

Con il D.lgs 49/14 di attuazione della precedente direttiva RAEE si è definito un sistema complesso e oneroso per imprese e famiglie che non ha portato i benefici attesi, non solo sotto il profilo ambientale, ma anche rispetto alla possibilità di cogliere il potenziale economico di questo settore.

Il recepimento della nuova direttiva dovrebbe rappresentare l'occasione per adottare le opportune soluzioni al fine di rendere maggiormente efficiente il sistema di gestione di questi rifiuti.

**La semplificazione deve essere un principio fondamentale** di questo lavoro di revisione, intervenendo anche **in tempi rapidi** su un complesso normativo che ha mostrato nel tempo molteplici complessità per le imprese, soprattutto con riferimento ai **RAEE professionali**.

Pertanto ci riserviamo di commentare e presentare proposte e integrazioni su futuri schemi di recepimento della direttiva UE n. 2018/849 che entrino nel merito su questioni di diretto interesse per le imprese rappresentate.

## Allegato – Proposte di Emendamento Atto n.169

### Responsabilità estesa del produttore e sistemi EPR

- ✓ **Al punto 2 articolo 178-bis- comma 2:** eliminare la parola “esistente” nel periodo: “la responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all’articolo 188, comma 1 e fatta salva la legislazione ~~esistente~~ concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici”
- ✓ **Al punto 3 articolo 178-ter - comma 6:** dopo le parole “registro nazionale dei produttori al quale i soggetti sottoposti ad un regime di responsabilità estesa del produttore sono tenuti ad iscriversi”, **aggiungere le parole:** “anche per il tramite delle associazioni di categoria.”
- ✓ **Al punto 3 articolo 178-ter - comma 7:** sostituire le parole: “i soggetti di cui al comma 6” con “i sistemi costituiti ai sensi dell’articolo 178-bis, comma 1”; al medesimo comma 7, **eliminare le parole:** “i dati relativi all’impresso sul mercato nazionale per i propri prodotti e le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi in forma individuale e associata, con statuto ed annessa documentazione relativa al proprio progetto”

### Assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti Urbani

- ✓ **Al punto 9 art. 1 nelle lett. c), d), e), f)** (comma 3 dell’art. 184) **sopprimere le parole** “se diversi da quelli di cui al comma 2, lettera b)”, ovunque ricorrenti;
- ✓ Negli **Allegati L quater ed L quinqués** eliminare il riferimento all’articolo 184, comma 2, lettera b), mantenendo la formula “rifiuti assimilabili”.

### Cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste)

- ✓ **Al punto 11 art 1** (art. 184-ter) aggiungere dopo la lettera a) la seguente lett b) “b) i commi 3bis, 3ter, 3quater, 3quinques, 3sexies così come introdotti dall’art. 14 bis della legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione con modifiche del Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101, sono abrogati”.

### Tracciabilità

- ✓ **Al punto 14 art. 1** (comma 3 art. 188-bis) **sopprimere le parole:** “e dei dati afferenti i percorsi dei mezzi di trasporto nei casi stabiliti dal decreto di cui al comma 1”;