



OSSERVAZIONI ANIE FEDERAZIONE IN MERITO ALLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE EUROPEE E L'ATTUAZIONE DI ALTRI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA 2018

PREMESSA

***ANIE Federazione** è una delle maggiori organizzazioni di categoria del sistema confindustriale per peso, dimensioni e rappresentatività. Ad ANIE aderiscono **1.300 aziende del settore elettrotecnico ed elettronico**. Il settore occupa **468.000 addetti** con un **fatturato aggregato (a fine 2017) di 78 miliardi di Euro**. Dalle aziende associate, fornitrici di sistemi e soluzione tecnologiche all'avanguardia, proviene il 30% della spesa privata in Ricerca e Innovazione investita ogni anno nel nostro Paese. All'interno della Federazione sono inoltre rappresentati i principali produttori di batterie operanti sul mercato europeo. Da oltre 70° anni ANIE è portavoce di un settore industriale chiave per l'intero Sistema Paese, che da tempo ha raccolto la sfida della sostenibilità ambientale ed energetica, in una prospettiva di sviluppo e salvaguardia della competitività delle nostre imprese.*

La fase di recepimento nazionale del cosiddetto pacchetto europeo sulla economia circolare, che è partita con il **Disegno Di Legge Di Delegazione Europea 2018**, è certamente una opportunità per migliorare e rendere più efficienti i processi di gestione delle diverse tipologie di rifiuti e, in tale prospettiva, desideriamo poter contribuire al processo legislativo, offrendo al legislatore nazionale le esperienze dirette e le conoscenze tecniche delle migliaia di piccole, medie e grandi imprese che sul territorio italiano hanno affrontato in maniera proattiva, sin dalle prime fasi, l'implementazione delle direttive comunitarie oggetto del citato DDL.

Nello specifico, tramite il presente documento, vorremmo fornire alcune considerazioni generali in merito all'**Art.13 dell'attuale bozza del DDL "Legge di Delegazione Europea 2018"**, recante i principi e criteri direttivi per l'attuazione della Direttiva 2018/849/UE di modifica delle direttive 2006/66/CE su **pile e accumulatori e relativi rifiuti** e 2012/19/UE sui **Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche – RAEE**. Come poc'anzi evidenziato, ANIE apprezza e accoglie positivamente l'intento del legislatore di voler intervenire sugli attuali **sistemi nazionali di gestione di due importanti filiere di rifiuti quali i RAEE e le pile e accumulatori**. Riteniamo infatti doveroso da parte dei produttori collaborare e contribuire ove possibile a qualsiasi riforma in grado di conseguire il perfezionamento di due sistemi che, pur migliorabili, hanno comunque già dimostrato di fondarsi su logiche operative solide ed efficaci.

L'auspicio è ovviamente quello di lavorare per individuare soluzioni concrete, realistiche, eque per **incrementare il livello di operatività e il tasso di raccolta nazionale**, salvaguardando al contempo la funzionalità dei due sistemi ed **eliminando gli impedimenti burocratici e gli oneri superflui** per tutti gli operatori coinvolti.

TARGET DI RACCOLTA, CANNIBALIZZAZIONE E CONTROLLI: PROPOSTE E CONSIDERAZIONI

In qualità di attori primari di entrambi i sistemi di gestione siamo ben consapevoli degli attuali insoddisfacenti livelli di raccolta, i quali risultano inadeguati specialmente se rapportati ai futuri obiettivi che dovranno essere conseguiti per adeguarsi ai target europei. Tuttavia, come più volte da ANIE evidenziato ai numerosi tavoli istituzionali e non, vi invitiamo ad una analisi complessiva dei sistemi di gestione dei rifiuti RAEE e Pile ed Accumulatori, utilizzando un approccio critico in ottica di risoluzione costruttiva ed equa delle criticità dei due sistemi e non sposando scelte apparentemente più semplici ma né risolutive per migliorare l'efficienza né eque per le parti coinvolte.

Sono ormai numerosi gli studi che indicano come la causa del carente e difficoltoso raggiungimento dei target sia da ricercare nei primi anelli della filiera della raccolta, ovvero i centri di raccolta comunali e più in generale tutti i luoghi di raggruppamento non adeguatamente controllati. Nello studio "[WEEE recycling economics](#)" della [United Nations University](#), pubblicato a gennaio 2018, **viene infatti confermato come oltre il 40% dei RAEE sia soggetto a fenomeni che spaziano dalla sottrazione illecita dell'intero apparecchio, alla cannibalizzazione dei componenti, fino alla semplice gestione non opportunamente rendicontata.**

Il messaggio che chiediamo quindi di considerare nell'analisi dei sistemi RAEE e Pile e Accumulatori e nella individuazione delle conseguenti azioni di efficientamento degli stessi è in sintesi quello del **rafforzamento del controllo nelle prime fasi della raccolta ed introduzione di obblighi di rendicontazione per tutti i soggetti della filiera**, affinché sia possibile computare nel target di raccolta nazionale **le reali quantità** di RAEE e pile gestite sul territorio. E' un fatto, purtroppo, che una percentuale consistente dei RAEE nel nostro Paese sfugga al conteggio, sia per i fenomeni illeciti prima ricordati ma anche, laddove lecitamente gestiti, per irregolarità nella loro tracciabilità e computo, ad esempio per imputazione di codici CER errati per apparecchiature che dovrebbero afferire al circuito RAEE o anche per mancate rendicontazioni da parte di operatori per i quali gli attuali decreti nazionali non prevedono obblighi in tal senso.

Analogamente dovrebbe essere **rafforzata l'intera attività di vigilanza sulle filiere dei rifiuti**, poiché la carenza dei controlli, oltre a comportare il mancato raggiungimento degli obiettivi europei, genera enormi disparità tra i produttori e gli operatori virtuosi della filiera nei confronti di tutti quei soggetti inadempienti che, aggirando illecitamente i propri obblighi, si avvantaggiano sul mercato a discapito di tutte le imprese che operano nel rispetto delle regole. Imprescindibile anche l'introduzione di requisiti "anticannibalizzazione" vincolanti, efficaci e dissuasivi nelle modalità di gestione dei RAEE all'interno dei centri di raccolta (videosorveglianza, locali o cassoni adeguatamente chiusi, etc.).

Medesima criticità è riscontrabile in riferimento alla **tematica del riutilizzo oggetto dell'art.15 del DDL**. Condividiamo che tale attività risulti imprescindibile per prevenire la generazione di rifiuti ed agevolare quindi una corretta politica di economia circolare; tuttavia supportare i processi di riutilizzo non dovrebbe consistere meramente in un'esonazione, per chiunque desideri attuarla, dagli obblighi di autorizzazione o iscrizione, quantunque semplificata, all'Albo Gestori Ambientali. In caso contrario si rischierebbe infatti di **legittimare il commercio illecito di rifiuti da parte di soggetti non controllati e non abilitati**, con conseguenze che andrebbero a discapito sia degli obiettivi di raccolta sia del **consumatore esposto ai relativi rischi di sicurezza**.

Qualunque soggetto che intervenga su un prodotto fabbricato da altri per reimmetterlo in commercio assume infatti la veste di produttore per il Codice del Consumo e come tale dovrà rispettare gli obblighi previsti dal Codice, tra cui quello di immettere sul mercato solo prodotti sicuri. E' auspicabile chiarire, quindi, che prima dell'immissione di prodotti riutilizzati sul mercato, per gli stessi dovranno essere individuati e previsti controlli e verifiche a tutela dei consumatori.

Riteniamo dunque imprescindibile che qualunque soggetto che intenda effettuare attività di riutilizzo, ricondizionamento o rigenerazione di prodotti dovrà essere selezionato ed accreditato in base a determinati requisiti professionali e all'assenza di precedenti pregiudizievoli in tema di reati contro la sicurezza o la proprietà industriale, di contraffazione, frode in commercio e reati in materia di gestione dei rifiuti, oltre che essere inseriti in apposito registro aperto alla consultazione degli utenti. Sarebbe inoltre opportuno che si stabiliscano criteri per revocare l'autorizzazione già concessa nel caso di immissione in commercio di prodotti pericolosi.

LE RESPONSABILITA' FINANZIARIE NELLA FILIERA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

I produttori di apparecchiature elettroniche e di batterie sono determinati ed impegnati ad assolvere il ruolo ad essi attribuito dalle normative ambientali, nel rispetto **del principio della Responsabilità Estesa del Produttore**. Già oggi, nella implementazione attuale nella legislazione nazionale delle direttive RAEE e Pile e Accumulatori, sono in carico finanziariamente ai produttori le operazioni di ritiro dai centri di raccolta di tali rifiuti, come pure le operazioni di trattamento adeguato, recupero e smaltimento ambientalmente compatibile, proprio in attuazione del sopracitato principio. Inoltre i produttori, attraverso i **premi di efficienza**, rilasciati ai sensi di appositi **Accordi di Programma con Comuni e Distributori**, remunerano le quantità di RAEE raccolte da tali operatori e consegnate ai sistemi dei produttori, al verificarsi di condizioni "efficienti". Questo consolidato meccanismo, ideato ed implementato dai produttori ben prima della sua integrazione nei disposti vigenti di legge, aveva ed ha la chiara finalità di sostenere "l'aumento della raccolta" da parte dei **soggetti che insieme al produttore condividono le responsabilità finanziarie ed operative in materia di gestione dei rifiuti, ovvero il distributore del prodotto e il detentore del rifiuto (centri di raccolta comunali)**.

Infatti, come già oggi stabilito dalle direttive in esame e come ribadito dall'art. 14 della Direttiva Quadro Rifiuti 2008/98/CE, anche a seguito delle modifiche apportate dalla direttiva 2018/851/UE, sulla base del **principio «chi inquina paga»** è previsto che *“i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento, sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.”*

2. Fatti salvi gli articoli 8 e 8 bis, gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto dal quale provengono i rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi.»;

Tale principio si ricollega inoltre ad un'altra **pietra angolare del sistema, ovvero la “responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti”** che, pur non escludendo le responsabilità del produttore del prodotto, non attribuisce ad esso compiti e oneri che peraltro non sarebbe in grado di assolvere; non a caso il **considerando (23) della direttiva 2018/851/UE** chiarisce che **il produttore non è l'unico soggetto chiamato a rispondere in materia di obiettivi di gestione dei rifiuti ma debba essere affiancato, ad esempio, dalle autorità pubbliche:**

“[...]. Le disposizioni relative alla responsabilità finanziaria dei produttori di prodotti introdotte nel novero dei requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore si dovrebbero applicare ferma restando la competenza delle autorità pubbliche per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani.”.

Mettere dunque in discussione i due principi sopraelencati, immaginando che la risoluzione delle criticità dei due sistemi si consegua semplicemente inaspando gli oneri in capo ai produttori, causerebbe inevitabilmente un depotenziamento del sistema, anziché un rafforzamento, con effetti potenzialmente irrilevanti sul target di raccolta (per il fatto che l'inefficienza della raccolta è da individuare in altri stadi e livelli della filiera) ma con conseguenze pesantissime sulla sostenibilità economica delle imprese e con inevitabili ripercussioni negative sugli utenti finali, siano essi contribuenti o acquirenti.

Facciamo notare che la suddivisione di responsabilità sopra descritta è stata volutamente mantenuta dal legislatore comunitario nel nuovo pacchetto economia circolare, onde evitare la creazione di squilibri di costi e oneri a carico dei produttori i quali andrebbero inevitabilmente ad incidere sul prezzo finale dei prodotti, da cui deriverebbe un aggravio economico per i consumatori e per l'intera collettività, che peraltro, come detto, non si tradurrebbe certamente in un incremento della raccolta. A conferma di quanto affermato citiamo di seguito il nuovo **art.8-bis** della Direttiva Quadro Rifiuti 2008/98/CE, che, **al comma 4 ultima alinea**, prevede esplicitamente come **le nuove disposizioni, specialmente quelle in materia di contributi finanziari versati dai produttori, non debbano riguardare i regimi gestionali istituiti per i RAEE e le pile e accumulatori: “Il presente punto non si applica ai regimi di responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE o 2012/19/UE;”.**



Dalla lettura combinata del paragrafo in questione e della Direttiva 2018/849/UE emerge quindi che il legislatore comunitario, in fase di finalizzazione dei provvedimenti, avesse chiara consapevolezza della peculiarità dei sistemi RAEE e Pile e accumulatori istituiti dai singoli Stati membri e abbia pertanto consapevolmente optato per non intervenire sui suddetti meccanismi tramite un atto di natura generale, mantenendo quindi invariato il perimetro operativo delle pertinenti *lex specialis*.

Diversamente non possiamo non ricordare che esistono altri soggetti che attualmente basano, legittimamente, la propria attività economica sulla gestione e raccolta di RAEE e pile e accumulatori; **tuttavia tali soggetti dovrebbero essere maggiormente controllati ed obbligati alla rendicontazione dei flussi gestiti** (*principio All Actors*), flussi che diversamente continuerebbero ad essere non contabilizzati all'interno dei target di raccolta, comportando una sottostima del volume reale di RAEE raccolti e gestiti nel nostro Paese. Allo stesso modo nulla cambierebbe anche in termini di fenomeni di gestione illecita di tali rifiuti, es. cannibalizzazione dei RAEE, sottrazione dei RAEE e pile, con illeciti che proseguirebbero in ogni caso al pari di quanto avviene attualmente.

Siamo quindi fiduciosi che quanto illustrato con il presente documento possa essere opportunamente considerato e siamo a disposizione per eventuali approfondimenti o chiarimenti.

Nell'Allegato tecnico seguente sottoponiamo alcune proposte emendative alla bozza di legge di delegazione Europea 2018.

ALLEGATO TECNICO

NOTA - ART. 13 – COMMA 1, LETTERE B) E C)

In riferimento a quanto indicato all'Art.13.1, lettere b) e c), del DDL "Legge di Delegazione Europea 2018", desideriamo portare all'attenzione del legislatore nazionale alcune proposte emendative con l'intento di contribuire ad un'equa attuazione dei disposti comunitari, in coerenza con gli stessi ed i principi che ne hanno determinato la revisione a livello europeo, e con l'auspicio di salvaguardare la funzionalità dei sistemi nazionali di gestione dei RAEE e pile e accumulatori.

Rispetto all'ultima formulazione suggeriamo quindi le seguenti modifiche:

- b) ~~riformare~~ **rendere più efficiente** il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori in attuazione della direttiva (UE) 2018/849, nel rispetto delle seguenti indicazioni: 1) definire obiettivi di gestione **e rendicontazione** dei rifiuti di pile e accumulatori per i produttori, come previsto dall'art.8-bis della direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851, **e per tutti gli operatori coinvolti**, **come previsto dall'art.14 della direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851**; 2) prevedere specifiche modalità semplificate per la raccolta dei rifiuti di pile portatili; 3) adeguare lo schema di responsabilità estesa alle nuove previsioni, anche alla luce delle disposizioni, che sull'argomento, sono contenute nella direttiva 2018/851; 4) armonizzare il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori con quello di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- c) ~~riformare~~ **rendere più efficiente** il sistema di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) in attuazione della direttiva (UE) 2018/849, nel rispetto delle seguenti indicazioni: 1) definire obiettivi di gestione **e rendicontazione** dei RAEE per i produttori, come previsto dall'art.8-bis della direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851, **e per tutti gli operatori coinvolti**, **come previsto dall'art.14 della direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851**; 2) adeguare lo schema di responsabilità estesa alle nuove previsioni, anche alla luce delle disposizioni, che sull'argomento, sono contenute nella direttiva 2018/851; 3) individuare misure di promozione e semplificazione per il riutilizzo delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE); 4) definire condizioni, requisiti e standard operativi, nonché le relative modalità di controllo, per gli impianti di trattamento adeguato dei RAEE.

La formulazione proposta riteniamo risulti maggiormente allineata al **principio all actors** di coinvolgimento e obbligo di rendicontazione per tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti.

L'emendamento eliminerebbe inoltre l'aspetto discriminatorio che, diversamente, andrebbe a colpire ingiustamente quella parte di filiera che già opera virtuosamente e nel rispetto delle regole, a tutto vantaggio di quel circuito meno regolamentato e meno tracciato.

NOTA - ART. 1- COMMA 1

Tramite il comma in questione viene conferita delega al Governo per l'adozione di provvedimenti legislativi volti al recepimento delle direttive comunitarie di cui all'Allegato A del DDL. Tra di esse rileviamo la presenza, di cui al punto 7 dell'Allegato, della Direttiva 2017/2102/UE recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche – cosiddetta Direttiva RoHS.

Riteniamo doveroso portare all'attenzione del legislatore l'opportunità aperta dal recepimento della direttiva e che costituisce l'occasione per apportare la seguente correzione al D.lgs. 27/2014, recepimento della direttiva 2011/65/UE - RoHS, in modo da allineare la norma nazionale ai dettami del testo comunitario.

All'interno del **D.lgs. 27/2014, l'Art. 13 comma 2 prevede quanto di seguito in merito alla Dichiarazione UE di Conformità:**

"2. La dichiarazione di conformità ha la struttura tipo e contiene gli elementi indicati all'allegato V ed è aggiornata. Essa è redatta in italiano."

L'obbligo di redazione esclusivamente in italiano della Dichiarazione di Conformità rappresenta una difformità rispetto a quanto previsto dalla **Direttiva 2011/65/UE, all'Articolo 13 comma 2**, in cui è invece richiesto che essa **venga semplicemente tradotta** nella lingua richiesta dallo Stato membro:

"La dichiarazione UE di conformità ha la struttura tipo e contiene gli elementi indicati nell'allegato VI ed è aggiornata. Essa è tradotta nella lingua o nelle lingue richieste dallo Stato membro sul cui mercato il prodotto è immesso o messo a disposizione."

Analogamente anche il **paragrafo 4.4, ultima alinea, della Guida Blu della Commissione europea al Nuovo Approccio** prevede che tale dichiarazione possa essere semplicemente tradotta, peraltro anche da un operatore differente dal fabbricante, in accompagnamento alla dichiarazione redatta nella lingua originale:

"La dichiarazione UE di conformità deve essere tradotta nella lingua o nelle lingue richieste dallo Stato membro dove il prodotto è immesso o messo a disposizione sul mercato⁽²¹⁸⁾. La normativa di armonizzazione dell'Unione non specifica necessariamente a chi spetta l'obbligo della traduzione, ma per logica dovrebbe trattarsi del fabbricante o di un altro operatore economico che mette a disposizione il prodotto. La dichiarazione UE di conformità deve essere firmata dal fabbricante o dal suo rappresentante autorizzato. Qualora una traduzione della dichiarazione UE di conformità sia stata fornita da un altro operatore economico e non sia firmata dal fabbricante, una copia della dichiarazione UE di conformità originale firmata dal fabbricante deve essere resa disponibile insieme alla versione tradotta."

Suggeriamo quindi che con il D.lgs. di recepimento della nuova direttiva venga apportata la seguente modifica, al comma 2 dell'art 13 del D.lgs. 27/2014, onde allineare la disciplina nazionale alle disposizioni comunitarie, non quindi esponendo l'Italia a possibili procedure di infrazione per errato recepimento di normative cardine per il corretto funzionamento del Mercato Unico.

*"2. La dichiarazione di conformità ha la struttura tipo e contiene gli elementi indicati all'allegato V ed è aggiornata. Essa è **tradotta** in italiano."*

NOTA - ART. 15 – COMMA 1

Facendo seguito alle considerazioni illustrate nel presente documento proponiamo la seguente modifica volta a scongiurare la legittimazione di attività illecite di gestione di rifiuti, che secondo l'attuale formulazione potrebbero invece essere giustificabili come attività di riutilizzo esentate da qualsivoglia obbligo autorizzativo.

*g) riformare la disciplina della prevenzione della formazione dei rifiuti in attuazione dell'art. 1, paragrafo 10, della direttiva (UE) 2018/851, dell'art. 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva (UE) 2018/852, disciplinando anche la modalità di raccolta dei rifiuti dispersi in ambiente marino e la gestione degli stessi una volta a terra; disciplinare le attività di riutilizzo considerandole un'attività ~~non~~ oggetto di autorizzazione ambientale **eventualmente semplificata** definendo opportuni metodi di misurazione dei flussi;*

La modifica proposta risulta peraltro pienamente allineata a quanto già previsto dal comma 2 dell'art.180-bis del D.lgs. 152/2006, secondo cui, con uno o più decreti del Ministero dell'Ambiente, "sono definite le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di cui al comma 1, lett. b), ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate." ad intendere quindi la necessità di prevedere misure di accreditamento e autorizzative propedeutiche allo svolgimento dell'attività di riutilizzo e/o preparazione al riutilizzo.