

## **RECEPIMENTO DIRETTIVE “PACCHETTO ECONOMIA CIRCOLARE”**

Contributo FISE Assoambiente – FISE UNICIRCULAR

### **Premessa**

In risposta alla richiesta del MATTM, si riportano di seguito alcune prime considerazioni e proposte per una revisione coordinata del D.Lgs 152/2006 in occasione del recepimento delle direttive del Pacchetto Economia circolare.

La definizione di norme chiare e stabili e la semplificazione riguardo ai sistemi di finanziamento, incentivazioni e semplificazioni burocratiche sono senz'altro un ingrediente indispensabile per dare slancio all'intero settore 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 unici, univoci e coordinati a livello nazionale. I regolamenti e le autorizzazioni devono essere attrattivi per investimenti economici e l'avvio di attività di incremento e rafforzamento del settore, creando condizioni uguali tra operatori italiani e 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.

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.

Pertanto, 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 in materia di End of Waste, superando il blocco attuale delle autorizzazioni e prevedendo la disciplina specifica di un numero sempre crescente di flussi di rifiuti.

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

Il processo di transizione verso un modello di economia circolare deve quindi 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 (*"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.

In quest'ottica, i criteri e gli strumenti per favorire il passaggio all'economia circolare non potranno che essere:

- 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;
- la partecipazione alla governance del sistema, che dovrebbe essere affidata ad una "cabina di regia", introducendo meccanismi partecipativi 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.

## **1. RIFORMA SISTEMA IMBALLAGGI E CONSORZI**

Vedasi proposte riportate al punto 2.

## **2. RIFORMA SISTEMA EPR (Responsabilità estesa del produttore)**

Criterio di delega n. 1:

➤ *procedere al riordino dei principi generali di riferimento*

### **Proposte:**

#### **1. Ruolo sussidiario dell'EPR a supporto degli obiettivi di riciclo.**

La responsabilità estesa del produttore (REP), per essere, come richiede l'art. 8 della direttiva quadro, uno strumento a sostegno del mercato del riciclo e dell'economia circolare, non può essere interpretata come una variabile indipendente e sganciata dal contesto economico.

Come chiarito nel 25° considerando, è opportuno che i costi di gestione siano ripartiti in modo da rispecchiare il "costo reale per l'ambiente" della produzione e della gestione dei rifiuti. Il produttore quindi non può limitarsi a intervenire nell'organizzazione o nel sostegno della fase della raccolta ma deve agire anche sulla fase a valle se il prezzo dei beni riciclati non riflette il beneficio ambientale connesso all'utilizzo degli stessi.

L'EPR, pertanto, deve agire a supporto delle attività di riciclaggio in particolare quando i costi di gestione superano i ricavi della vendita delle materie riciclate, anche in relazione alle fluttuazioni delle quotazioni delle commodities e alla disponibilità di mercati di sbocco per i riciclati. Si consideri inoltre che, a differenza di altri settori produttivi, quello del riciclo soggiace a limiti e vincoli precisi per quanto riguarda gli stoccaggi (imposti dall'autorizzazione alla gestione dei rifiuti).

Un altro aspetto che condiziona la sostenibilità economica delle attività di riciclo è legato al costo di smaltimento 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 vanno all'estero, per insufficienza di tali infrastrutture sul territorio nazionale, con elevati costi aggiuntivi che pesano sui costi industriali delle materie riciclate mettendole ulteriormente fuori mercato. E' necessario rendere possibile ed economicamente sostenibile il conferimento delle frazioni residuali non ulteriormente riciclabili agli impianti attraverso l'introduzione di priorità di accesso a tariffe regolate ovvero di opportune agevolazioni che abbiano l'obiettivo di privilegiare il recupero energetico o lo smaltimento in discarica degli scarti del riciclo, rispetto allo smaltimento/recupero energetico di altre frazioni di rifiuti.

## **2. Ruolo sussidiario dell'EPR a supporto della ricerca e dell'innovazione.**

Nel mercato attuale le attività di riciclo vengono di fatto limitate alla produzione di quei materiali o prodotti recuperati 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&S 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.

## **3. Approccio filiera per filiera e requisiti minimi dell'EPR.**

Nel riordino della disciplina dell'EPR e dei Consorzi, un approccio filiera per filiera è irrinunciabile. Per i settori già regolati da normative ispirate al principio della responsabilità del produttore (RAEE, pile e batterie, ELV, PFU), è necessario partire dalle norme e dai regimi esistenti, senza stravolgerli, ma introducendo i principi, gli obblighi e i requisiti contenuti nella direttiva, i quali vanno calati nel contesto settoriale di riferimento. Per quanto riguarda i nuovi settori in cui può essere introdotta la responsabilità del produttore (es.: tessile, materassi, edilizia, plastiche monouso) è necessario tuttavia che i requisiti minimi di cui all'art. 8-bis siano rispettati fin dalla costituzione dei relativi sistemi di compliance.

In particolare si ritiene fondamentale sviluppare e approfondire i seguenti aspetti:

- priorità, in omaggio alla gerarchia dei rifiuti, al riutilizzo ed al recupero di materia; effettività del riciclo ed universalità (nel senso di copertura geografica omogenea ed uniforme) dell'azione dei sistemi EPR;
- equilibrio della gestione finanziaria (che significa anche mettere a disposizione eventuali risorse accumulate nel tempo);
- adeguatezza dei meccanismi di autosorveglianza e di vigilanza (v. criterio n. 7);
- trasparenza nella rendicontazione dei costi di gestione, nonché nella determinazione dei contributi destinati a coprire i medesimi costi e ad assicurare il funzionamento dei sistemi EPR;
- trasparenza delle procedure di individuazione/selezione degli operatori (es. aste, elenchi pubblici), nonché nei rapporti dei sistemi EPR con tali soggetti;
- pubblicità delle informazioni sul conseguimento degli obiettivi di riciclo e preparazione per il riutilizzo da parte dei sistemi EPR;
- congruità dei mezzi finanziari (sotto forma di contributi economici) e degli strumenti organizzativi che in base all'EPR devono essere assicurati dai produttori al sistema per far fronte ai propri obblighi;

- modulazione dei contributi in funzione della durevolezza, riparabilità, riciclabilità, riusabilità, adottando un approccio basato sul ciclo di vita.

**Criterio di delega n. 2:**

- *definire i modelli ammissibili di responsabilità estesa per i sistemi di gestione delle diverse filiere, nonché procedure omogenee per il riconoscimento*

**Proposte:**

In un modello di economia lineare, i Consorzi, per loro stessa natura e composizione, prioritariamente fanno gli interessi dei produttori/fornitori di materie prime in quanto *longa manu* di questi ultimi. 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 consorziati 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. Quest'ultimo anello (*"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. 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)) 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. Fondamentale appare dunque definire anzitutto con chiarezza quali sono i soggetti e le rappresentanze coinvolte nell'attuazione dell'EPR, e le responsabilità di ciascuno.

Il nuovo art. 7 della direttiva imballaggi stabilisce che i sistemi per far fronte alla responsabilità del raggiungimento degli obiettivi devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati e a quella delle competenti autorità pubbliche.

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 consentiti 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 e controllo dei sistemi EPR, in particolare per quanto riguarda l’utilizzo delle risorse e l’affidabilità dei dati e delle informazioni comunicate dal sistema; alternativamente si può ricorrere all’introduzione all’interno degli stessi sistemi EPR di meccanismi partecipativi paritetici delle categorie degli operatori interessate.

Inoltre, ferme restando 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 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 EPR, individuali e collettivi (v. criterio di delega n. 7).

Criteri di delega n. 3 e 8:

- *prevedere una **disciplina sanzionatoria**;*
- *prevedere sanzioni proporzionate in relazione agli obiettivi di riciclo definiti a livello nazionale ed europeo*

### **Proposte:**

Occorre prevedere sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi e/o la mancata attuazione degli obiettivi e delle previsioni in materia di EPR, sia in capo ai produttori che ai sistemi di compliance. Introdurre un sistema di controlli efficaci sulla movimentazione illecita dei rifiuti.

Criterio di delega n. 4:

- *definire la natura del contributo, l’ambito di applicazione e le modalità di determinazione in relazione alla copertura dei costi di gestione nonché prevedere adeguati sistemi di garanzia*

### **Proposte:**

Occorre, anzitutto, stabilire una chiara individuazione delle responsabilità, anche economiche, dei produttori e di altri soggetti che compongono la filiera, senza riversare sulle fasi della raccolta e del trattamento eventuali deficit di gestione. In base al principio della “responsabilità del produttore”, il costo di gestione del rifiuto deve essere addossato al produttore, e quindi – in ultima analisi - trasferito sul prezzo del prodotto, mentre la tendenza dei produttori è stata finora, generalmente, di scaricarlo sugli ultimi anelli della filiera. E’ opportuno che il contributo sia evidenziato nel prezzo del prodotto e che chi lo gestisce lo faccia in modo corretto, efficace, trasparente e condiviso.

Secondariamente, in base alla nuova direttiva rifiuti i costi di gestione devono essere determinati secondo un criterio di efficienza rispetto ai servizi necessari per la gestione dei rifiuti, e, come espressamente previsto dalla direttiva, devono essere stabiliti “in modo trasparente tra i soggetti interessati” (cfr. art. 8 bis, comma 4, lett. c) cit.). Oltre ad introdurre

tale principio di trasparenza, condivisione e partecipazione nella definizione dei contributi, l'art. 8-bis indica in modo molto dettagliato le varie componenti dei costi, e le condizioni a cui è possibile derogare a quanto indicato.

Anche in questo caso, la garanzia che tutti i soggetti interessati collaborino nell'adempimento di quanto richiesto dalla direttiva può essere rappresentata dall'istituzione di una "cabina di regia" composta dalle rappresentanze di tali soggetti, che abbia appunto il compito di fissare il contributo, nonché indirizzare e controllare l'operato dei sistemi EPR per quanto riguarda la sua riscossione ed utilizzo; alternativamente, potrebbero essere previsti altri meccanismi di partecipazione/condivisione all'interno dei sistemi (sul punto si rimanda alle osservazioni al criterio n. 2). Il problema si fa particolarmente acuto, ad esempio, in fase di rinnovo dell'accordo ANCI-Conai e dei relativi allegati tecnici per le varie filiere, in assenza dal tavolo delle trattative della rappresentanza dei recuperatori, con conseguenze negative sull'applicabilità dell'Accordo stesso.

#### Criterio di delega n. 5:

- *estendere l'obbligo di raccolta per l'intero anno di riferimento, al di là dell'adempimento dell'obiettivo fissato*

#### **Proposte:**

Si condivide l'obiettivo di assicurare la raccolta dei rifiuti, ed il ritiro dei rifiuti raccolti da parte dei soggetti incaricati dai Consorzi, per tutto l'anno di riferimento, anche al di là del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla legge. Ciò per evitare, come è accaduto in determinate filiere (vedi PFU), che alcuni sistemi blocchino i ritiri dei rifiuti raccolti, una volta centrato l'obiettivo nel corso dell'anno. Peraltro, questo problema può verificarsi anche a causa della mancanza di una metodologia uniforme di contabilizzazione dei quantitativi raccolti, che dà luogo alla mancata corrispondenza tra il peso dichiarato dai Consorzi ed il numero di pneumatici raccolti.

#### Criterio di delega n. 6:

- *prevedere l'obbligo, nell'ambito della responsabilità estesa, di sviluppare attività di **comunicazione e di informazione** ai fini della promozione ed implementazione delle attività di riutilizzo e recupero dei rifiuti*

#### **Proposte:**

La comunicazione, mai come oggi, ricopre un ruolo di importanza fondamentale affinché il cambio di paradigma imposto dalla transizione all'economia circolare possa avere successo. I Consorzi hanno svolto finora, insieme alle municipalità ed ai gestori delle raccolte, un ruolo molto importante per una corretta ed efficace comunicazione; con il recepimento delle direttive è necessario spingere sull'acceleratore per stimolare da parte dei cittadini l'aumento non solo in senso quantitativo ma anche qualitativo delle raccolte destinate a recupero e riutilizzo.

Per favorire inoltre l'impiego di prodotti e materiali post consumo (i cosiddetti "ri-prodotti"), è importante puntare sulla certificazione ambientale di prodotto che ha lo scopo di verificare e misurare specifiche caratteristiche di qualità e sostenibilità, ad esempio la durabilità oppure il contenuto di materiale riciclato. Inoltre è necessario garantire la diffusione delle buone pratiche e l'organizzazione di un sistema adeguato e funzionale per lo scambio delle informazioni lungo tutta la catena di vita di beni, prodotti e servizi.

Tra gli aspetti comunicativi su cui è necessario lavorare c'è quello della accettabilità sociale e territoriale per le infrastrutture e gli impianti per il trattamento dei rifiuti e la loro valorizzazione come materia ed energia dei rifiuti, sgombrando il campo da falsi preconcetti.

A tal fine si può prevedere un "Piano nazionale per la comunicazione" che, partendo in particolare da scuole e famiglie, contribuisca a formare una generazione consapevole dei benefici inerenti la scelta di comportamenti sostenibili e dell'importanza degli impianti di recupero e preparazione per il riutilizzo per "chiudere il cerchio" dei rifiuti per dimostrare gli impatti ambientali e sociali di un adeguato sistema impiantistico. Vanno infine adeguatamente comunicate con dati ed analisi oggettive le opportunità legate alla transizione verso un'economia circolare che sono innumerevoli, non solo sul piano della tutela ambientale, ma anche dal punto di vista occupazionale, economico e di coesione sociale.

Criterio di delega n. 7:

➤ *disciplinare le attività di vigilanza e controllo sui sistemi di gestione*

### **Proposte:**

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 una fase di avvio perché ha consentito il consolidamento del sistema, adesso non è più ammissibile: occorre pertanto rafforzare un ruolo centrale di vigilanza e controllo effettivo del sistema.

Si ritiene quindi necessaria la costituzione di un organismo indipendente di vigilanza e controllo che abbia altresì un ruolo istruttorio e di verifica tecnica nel riconoscimento dei nuovi sistemi di gestione, nella vigilanza del mercato, nonché nella verifica dei piani di prevenzione e gestione presentati da tutti i sistemi, individuali e collettivi.

Andrebbe rafforzata inoltre la definizione di norme e standard uniformi per il trattamento, che riflettano le norme tecniche armonizzate esistenti, le migliori tecnologie in uso ed assicurino l'omogeneità delle condizioni operative degli impianti in modo da assicurare l'efficacia del trattamento nonché il *level playing field* sul mercato, anche quello estero, evitando quindi di introdurre normative più restrittive rispetto a quelle degli altri Paesi europei. A tal fine sarebbe meglio fare ricorso a strumenti flessibili che siano di indirizzo ed orientamento per le autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni richiamando gli standard operativi armonizzati già esistenti.

### **3. RIFORMA SISTEMA TRACCIABILITA' RIFIUTI**

#### **Criterio di delega:**

- *Modificare ed estendere il sistema di tracciabilità informativa dei rifiuti assolvendo alle seguenti funzioni:*
  - *consentire, anche attraverso l'istituzione di un Registro elettronico nazionale, la trasmissione, da parte degli enti e delle imprese che producono, trasportano e gestiscono rifiuti a titolo professionale, dei dati ambientali inerenti alle quantità, alla natura e all'origine dei rifiuti prodotti e gestiti e dei materiali ottenuti dalle operazioni di preparazione per il riutilizzo, dalle operazioni di riciclaggio e da altre operazioni di recupero. I costi del Registro sono posti a carico degli operatori*
  - *garantire l'omogeneità e la fruibilità dei dati, mediante specifiche procedure per la tenuta in formato digitale dei registri di carico e scarico, dei formulari di trasporto e del catasto dei rifiuti, per la trasmissione dei relativi dati al Registro elettronico nazionale, anche al fine di conseguire una maggior efficacia delle attività di controllo*
  - *predisposizione decreto attuazione art.194 – bis per la definizione dei modelli digitali degli adempimenti di tracciabilità (registri –formulari)*
  - *disposizioni di coordinamento per gestire passaggio da sistema SISTRI (in concessione a SELEX, in scadenza al 31 dicembre p.v.) al sistema del Registro nazionale*
    - *avvio istituzione Registro nazionale e rinvio ad un DM per le procedure di funzionamento*
    - *riscrittura coordinata degli adempimenti di tracciabilità e delle sanzioni*
    - *avvio lavori per la creazione di una anagrafica unica degli operatori interessati al sistema di tracciabilità dei rifiuti*
    - *dismissione graduale sistema in concessione SELEX*

#### **Proposte:**

Si ritiene altresì necessario aggiungere alle abrogazioni operate dal DL semplificazioni alle disposizioni inerenti la tracciabilità dei rifiuti anche il comma 2-bis dell'art.2 del Decreto legge 6 novembre 2008 n. 172 recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale*. Si tratta della norma che ha introdotto l'obbligo del SISTRI per i rifiuti urbani nella sola Regione Campania, sulla base di una ipotesi di legame tra tracciabilità dei rifiuti e la situazione di emergenza che si era creata in quel momento, le cui cause erano invece maggiormente riconducibili alla carenza impiantistica. Si ritiene infatti che una riforma del sistema di tracciabilità dei rifiuti debba necessariamente trovare un'applicazione omogenea sul territorio nazionale.

Per consentire il reale abbandono della conservazione analogica e degli obblighi di stampa sarà necessario superare:

- gli obblighi relativi alla stampa dei registri su richiesta dell'autorità competente, prevedendo in sostituzione che le informazioni possano essere rese disponibili, alle stesse autorità competenti, anche su supporto informatico;
- la vidimazione dei registri (prevedendo quanto disposto dall'articolo 2215-bis del Codice Civile per i documenti contabili);
- la previsione della conservazione cartacea degli originali dei formulari vidimati, (prevedendola in caso per un lasso di tempo limitato) e , e consentendo la conservazione "dematerializzata" ai sensi del D.Lgs n. 82/2005 e smi;
- tenuta e accesso alle informazioni digitali presso i luoghi attualmente previsti per la tenuta dei documenti analogici, consentendo la tenuta e l'accesso alle informazioni presso una sede centrale di coordinamento nel caso di registri e formulari tenuti per Unità Locali non presidiate continuativamente (es. discariche in sola fase post gestione operativa, piccoli impianti di trattamento delle acque reflue o di potabilizzazione delle acque che producono fanghi di processo diffusi sul territorio). Riguardo quest'ultimo punto, si segnala che spesso si verifica la necessità di gestire rifiuti prodotti dalla gestione di impianti diffusi sul territorio la cui produzione non è riconducibile ad attività di manutenzione derivando dal processo specifico, e pertanto è indispensabile una specifica semplificazione in materia, prevedendo la possibilità di tenuta in formato digitale dei documenti, sia dei registri sia dei formulari, presso una sede di coordinamento, individuata dal gestore ed eventualmente comunicata alla competente autorità di controllo e vigilanza. Analoga semplificazione si ritiene necessaria per la conservazione di registri e formulari afferenti la gestione delle discariche in post gestione, che hanno cessato i conferimenti, non presidiate stabilmente, consentendo la tenuta e la conservazione, sia digitale sia (nel caso) analogica, dei documenti in altra sede individuata dal gestore dell'impianto ed eventualmente comunicata all'autorità competente per il controllo e la vigilanza. Tali impianti infatti, proprio per l'esigenza di restituzione all'ambiente dell'area e per l'obbligo di rimozione delle strutture non indispensabili alla gestione post operativa, spesso sono prive di qualsiasi struttura idonea alla conservazione di documenti o di apparecchiatura informatiche e, per collocazione, spesso sono difficilmente raggiungibili dalla rete dati.

Sarebbe infine opportuno prevedere la possibilità di dematerializzazione o conservazione digitale anche per registri e formulari tenuti prima dell'efficacia dell'articolo 194-bis del D.Lgs n. 152/2006 o, in subordine, di consentire la conservazione in solo formato digitale dei registri già prodotti in tale forma, con marca temporale e firma digitale del responsabile incaricato dal soggetto obbligato.

Per quanto riguarda il successivo sviluppo informatico del nuovo sistema, per la reale comprensione della sua fattibilità ed efficacia, sarà fondamentale: conoscere la struttura dell'XML sottostante (ed in particolar modo condividere l'analisi da cui è scaturito il data model), prevedere modalità di correzione su registri e formulari in caso di errore (anche successivamente all'inizio del trasporto), analoghe a quelle previste dal Codice Civile per la corretta tenuta della contabilità, consentendo la lettura di quanto cancellato [cfr. art. 2219 (*Tenuta della contabilità*)], sanando, in tal modo le lacune in materia della circolare 4 agosto.

Inoltre, stante l'abrogazione dell'art. 16 del D.lgs. n. 205/10 operata dalla Legge Semplificazione per superare il SISTRI, si ritiene **necessario, sempre nell'ottica di assicurare una tracciabilità efficace, ripristinare quelle disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 205/10 negli articoli 190 e 193 del D.Lgs 152/2006, che nulla hanno a che fare con il SISTRI ma garantiscono invece la necessaria semplificazione prevista anche dal Legislatore comunitario, perdute per effetto dell'abrogazione generale operata dall'art. 6 del DL 135/2018 (convertito con Legge 12/2019)**

In particolare:

- **integrando l'articolo 188 del D.Lgs 152/2006, con la seguente previsione** (già contenuta nell'art. 188 comma 1-bis della versione modificata dal D.Lgs. n. 205/10:

*“Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un Ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della Parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5.”*

- **integrando l'articolo 190 del D.Lgs 152/2006, con le seguenti previsioni** (già contenute rispettivamente nei commi 9 e 3-bis) della versione modificata dal D.Lgs. n. 205/10):

- *le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun Codice dell'elenco dei rifiuti.” ;*
- *i registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dalle attività di manutenzione delle reti relative al servizio idrico integrato e degli impianti a queste connessi possono essere tenuti presso le sedi di coordinamento organizzativo del gestore, o altro centro equivalente, previa comunicazione all'autorità di controllo e vigilanza.”*

- **integrando l'articolo 193 del D.Lgs 152/2006, con le seguenti previsioni** (già contenute rispettivamente nei commi 5, 11 e 12 della versione modificata dal D.Lgs. n. 205/2010):

*“Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno. Le disposizioni di cui al comma 1, inoltre, non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all' articolo 183, comma 1, lett. mm).”*

*“Lo stazionamento dei veicoli carichi in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo, ivi compreso quelle effettuate con cassoni e dispositivi scarrabili non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera v), purché le*

*stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione.”.*

*“Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attività di carico e scarico, di trasbordo, nonché le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purché siano effettuate nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attività. Ove si prospetti l'impossibilità del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovrà adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attività di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sarà obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179.”.*

Un ulteriore aspetto di criticità che deve essere sanato riguarda la previsione contenuta nel comma 3-ter della Legge semplificazione che stabilisce che dal 1 gennaio 2019 e fino al termine di piena operatività del Registro istituito dalla stessa legge, la tracciabilità è garantita effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 193 del D.Lgs. n. 152/06 nel testo previgente alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 205/10. Stante la previsione legislativa, una volta divenuto operativo il Registro, i suddetti adempimenti non saranno più vigenti “erga omnes” e coloro che non sono obbligati a iscriversi al Registro e non vi aderiscono volontariamente non avranno una norma quadro di riferimento.

Infine, risulta **necessario fornire quanto prima indicazioni precise su smontaggio black box**, che comportano ancora costi e disagi per gli operatori, **e restituzione dei dispositivi USB**, concessi in comodato d'uso dal Ministero.

#### **4. DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONE RIFIUTI – ASSIMILAZIONE**

Criterio di delega:

- *«riformare il sistema delle definizioni e delle classificazioni, di cui agli articoli 183, 184 e 218 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in attuazione dell'art. 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2018/851 e in attuazione dell'art. 1, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2018/852, nonché modificando la disciplina della assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani in modo tale da garantire uniformità sul piano nazionale;»*

**Proposte:**

- Risulta necessario riallineare alle disposizioni europee l'art. 185, comma 1, lett. f) come di seguito riportato:

*“f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.*

In materia, il 21 dicembre 2016 il Commissario all'Ambiente Karmenu Vella aveva risposto all'interrogazione dell'europarlamentare Tamburrano (EFDD) sull'esclusione di sfalci e potature dalla normativa rifiuti introdotta dall'art. 41 della legge 28 luglio 2016 n. 154, ribadendo quanto previsto dalla direttiva europea sui rifiuti e cioè la natura di rifiuti organici per sfalci e potature quando provenienti da giardini e parchi, impegnando la Commissione a sollevare la questione con le autorità italiane. Si è aperto pertanto un percorso di carattere pre-contenzioso che, se non corretto per tempo, porterà inevitabilmente alla procedura d'infrazione (Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI).

Per completezza d'informazione, si riporta qui di seguito il testo integrale della risposta del Commissario EU all'Ambiente K. Vella: *“IT - E-008519/2016, Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione (21.12.2016) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito “la direttiva”), la definizione di “rifiuto organico” include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva. La Commissione solleva la questione con le autorità italiane competenti.”*

- Per quanto riguarda la definizione di rifiuti urbani e l'assimilazione a questi ultimi dei rifiuti speciali, si dovrà tenere in considerazione quanto riportato all'art. 3, numero 2-ter della direttiva 2008/98/CE così come modificato dalla direttiva 2018/851/UE: *“tale definizione non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”*

Sul tema dell'assimilazione si ribadiscono le criticità da tempo segnalate dalle scriventi (alle cui precedenti note in materia si fa rinvio), evidenziando in particolare che la situazione attuale è caratterizzata da:

- un alto grado di frammentazione (aspetto particolarmente critico in quelle aree dove non si è ancora avuto il passaggio da tassa a tariffa);
- riduzioni spesso meramente simboliche della tassa corrispondenti alla minore produzione di rifiuti o alla consegna degli stessi a soggetti autorizzati all'attività di recupero (art. 238 del D.Lgs 152/06 e smi) e tali da non rendere convenienti confronti di libero mercato;
- un'ampia discrezionalità da parte dei Comuni (soprattutto a causa della mancata definizione del c.d. “decreto sull'assimilazione” previsto dall'art. 195, comma 2, lett. e) del

Dlgs. 152/06), i quali, con proprie delibere o regolamenti, stanno disciplinando in sede locale la materia (e conseguentemente la portata applicativa della tassa o tariffa) in maniera assolutamente disomogenea e basata prioritariamente su aspetti di finanza locale.

A riguardo si segnala infatti che parecchi Comuni continuano ad operare un allargamento indiscriminato della privativa sui rifiuti da attività produttive, commerciali e di servizio, a prescindere dalle dimensioni delle stesse attività (soprattutto a seguito delle ultime richiamate modifiche), per il timore di veder ridotto il gettito derivante dall'applicazione della tassa sui rifiuti. Il pubblico, invece di mantenere una funzione "sussidiaria" rispetto al mercato, intervenendo ad assimilare solo laddove abbia riscontrato l'insufficienza del servizio svolto da altri operatori già presenti, ha ritenuto di poter progressivamente invadere il mercato esercitando una concorrenza sleale nei confronti delle imprese private, non giustificata da oggettive ragioni di interesse pubblico, e spesso con un aggravio di costi per il cittadino.

Inoltre, l'assimilazione, specie se abbinata all'utilizzo del CAC, conduce ad ulteriori distorsioni in quanto:

- 1) implica che la maggior parte dei rifiuti post consumo diversi dai rifiuti di imballaggi e non oggetto delle raccolte differenziate urbane, prodotti dagli utenti non domestici assimilati vadano a finire, benché riciclabili, nelle raccolte urbane indifferenziate invece di essere recuperati da imprese private tramite un servizio "ad hoc", contravvenendo, in tal modo, alla gerarchia sui rifiuti;
- 2) è ulteriormente anticoncorrenziale nel momento in cui, operante l'assimilazione, la società pubblica può fruire da un punto di vista commerciale del CAC;
- 3) consente al singolo produttore dei rifiuti speciali di "riclassificare" il proprio rifiuto da speciale a urbano e quindi di non soggiacere ad adempimenti in tema di tracciabilità (come il formulario) che invece il Comune, ove operasse dietro convenzione, quindi in un rapporto privatistico, sarebbe tenuto a rispettare.

Alla luce di quanto sopra, i criteri che dovrebbero essere applicati per la disciplina dell'assimilazione sono:

- a) chiara identificazione delle tipologie di rifiuti assimilabili, ossia i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da utenze non domestiche aventi natura, caratteristiche merceologiche e composizione chimico-fisica simili a quelle dei rifiuti urbani;
- b) fermi restando i casi previsti al citato numero 2-ter), espressa individuazione e precisazione dei casi di esclusione dall'assimilazione (e quindi delle superfici non tenute al pagamento della tariffa):
  1. rifiuti pericolosi
  2. rifiuti di imballaggi terziari
  3. specifiche categorie di rifiuti speciali quali quelli che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti e sulle superfici degli impianti di gestione rifiuti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico

Infine, nel caso di avvio “autonomo” al riciclo dei rifiuti assimilati da parte dell’utente (produttore) interessato, andrebbe salvaguardata la possibilità, attualmente prevista, di una riduzione della tariffa, chiarendo le modalità di attestazione di tale conferimento (es. contratto, formulari, ecc.) e la misura della riduzione. Infatti, spesso le riduzioni applicate dai Comuni sono meramente simboliche e tali da non rendere appetibili soluzioni diverse dal conferimento al servizio pubblico. Questo costituisce un ulteriore impedimento nei confronti del ricorso al mercato, per il produttore dei rifiuti assimilati che abbia necessità o convenienza a recuperarli “in proprio”.

## **5. RIFORMA SISTEMA TARIFFARIO E TRIBUTO DISCARICA**

**Criterio di delega:**

*Il criterio di delega prevede la razionalizzazione e la disciplina del sistema tariffario al fine di:*

- *incoraggiare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti*
- *attuare le previsioni di cui all'allegato IV bis della direttiva 2018/851*
- *garantire il perseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva in tema di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti*
- *individuare uno o più sistemi di misurazione puntuale e/o presuntiva dei rifiuti prodotti che consentano la definizione di una tariffa correlata al principio “chi inquina paga”*
- *riformare il tributo per il conferimento in discarica ex art. 3, comma 24 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549*

**Proposte:**

Per quanto riguarda il tributo in discarica, si condivide l’obiettivo di ridurre l’uso della discarica, ma occorre salvaguardare lo smaltimento a costi contenuti delle frazioni negative provenienti dalle lavorazioni di riciclo per evitare di penalizzare il riciclo stesso. Questo a maggior ragione se non vi sono sbocchi in impianti di recupero energetico.

Inoltre, il D.Lgs 152/06 prevede già oggi disposizioni che vanno nella direzione della direttiva europea, a cui servirebbe unicamente dare attuazione.

In particolare, l’art. 205 del Dlgs 152/06 per il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, impone alle Autorità che governano il territorio una addizionale sul tributo in discarica:

- *“nel caso in cui, a livello di ambito territoriale ottimale [ATO] se costituito, ovvero in ogni comune, non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dal presente articolo, è applicata un’addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste [...] delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni”*. Addizionale che non è dovuta in caso di deroga da parte del MATTM o nel caso in cui nell’anno di riferimento si è registrata una produzione pro capite di rifiuti inferiore di almeno il 30% rispetto alla media dell’ATO.

L'addizionale è dovuta alle regioni e affluisce in un apposito fondo regionale destinato a finanziare gli interventi di prevenzione della produzione di rifiuti previsti dai piani regionali, gli incentivi per l'acquisto di prodotti e materiali riciclati, il cofinanziamento degli impianti e attività di informazione ai cittadini in materia di prevenzione e di raccolta differenziata.

Inoltre, la norma prevede una modulazione del tributo in relazione al livello conseguito di raccolta differenziata:

- *“al fine di favorire la raccolta differenziata di rifiuti urbani e assimilati, la misura del tributo di cui all'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, è modulata in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata (RD), fatto salvo l'ammontare minimo fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della medesima legge n. 549 del 1995, secondo la tabella seguente:*

<i><b>Superamento del livello di RD rispetto alla normativa statale</b></i>	<i><b>Riduzione del tributo</b></i>
<i><b>da 0,01% fino alla percentuale inferiore al 10%</b></i>	<i><b>30%</b></i>
<i><b>10%</b></i>	<i><b>40%</b></i>
<i><b>15%</b></i>	<i><b>50%</b></i>
<i><b>20%</b></i>	<i><b>60%</b></i>
<i><b>25%</b></i>	<i><b>70%</b></i>

## **6. STRUMENTI ECONOMICI E FINANZIARI**

### **Proposte**

- Per promuovere la transizione verso l'economia circolare e l'attuazione della gerarchia sui rifiuti risulta essenziale prevedere opportune **leve di mercato, misure ed incentivi** per favorire la diffusione di manufatti che impiegano materiali post-consumo riciclati, quali:
  - politiche di sostegno agli acquisti verdi pubblici e privati di prodotti in materiali riciclati (green procurement e green purchasing);
  - introduzione dell'IVA agevolata per i prodotti realizzati in materiali riciclati (almeno nella fase di avvio del mercato);
  - incentivazione alla ricerca sull'ecodesign per la prevenzione ed il riciclo;
  - modulazione degli eco contributi in relazione alla riciclabilità/riutilizzabilità dei prodotti su cui sono pagati;
  - rafforzamento del sistema di tassazione dei rifiuti smaltiti mediante discarica e incenerimento, sia in Italia che per quelli spediti all'estero, differenziando a seconda della tipologia e sulla base di una analisi sulla effettiva impossibilità di smaltimento nel nostro Paese;
  - misure di super ed iper ammortamento per gli investimenti sugli impianti (per ammodernamenti e nuovi impianti) che andranno ad implementare e qualificare le filiere del recupero dentro la transizione verso l'economia circolare.

- **Bandi destinati a finanziare 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, vanno nella giusta direzione per incentivare detta transizione.

In generale, l'obiettivo di tali misure dovrebbe essere quello di migliorare l'uso efficiente delle materie prime, lo sviluppo e il potenziamento della circolarità tra la gestione dei rifiuti e il mercato di prodotti e materiali, favorendo il reimpiego in nuovi cicli produttivi. Le misure dovrebbero puntare all'incentivazione su scala industriale di tecnologie innovative e sostenibili per il trattamento di materiali provenienti da prodotti complessi a fine vita, come anche lo sviluppo dell'ecodesign degli articoli per facilitare l'industria dello smontaggio, la separazione delle singole componenti e l'avvio al riciclo. I progetti finanziati, oltre a possedere le caratteristiche di cui sopra, dovranno essere caratterizzati da elevata replicabilità e dalla possibilità di un rapido trasferimento dei risultati all'industria per l'attuazione degli interventi, al fine di garantirne la più veloce diffusione possibile.

- **Agevolazioni per le imprese eco-certificate** - Andrebbero apportate le seguenti modifiche al D.Lgs 152/06 come di seguito riportato:

1. *Al comma 11 dell'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, alla fine della lettera g) è aggiunto il seguente periodo: "L'importo di tali garanzie finanziarie è ridotto del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del regolamento (Ce) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (Emas) e del quaranta per cento per quelle in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14000;"*
2. *Le riduzioni di cui alla lettera a) del comma 4 dell'art. 194 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, trovano immediata applicazione.*

Con l'entrata in vigore delle modifiche apportate al D.Lgs. 152/06 dal D.Lgs. 205/10, di recepimento della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, è stata (probabilmente per mero errore materiale) rimossa l'agevolazione prevista nell'abrogato art. 210 (comma 3, lett. h)), destinata agli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti che, in linea con gli specifici indirizzi comunitari e nazionali, adottano la certificazione ambientale (ISO 14001 o EMAS). Le modifiche apportate in materia con la conversione del DL 26 novembre 2010, n. 196 recante "Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della Regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti" (art. 3, comma 2-bis, della Legge 24 gennaio 2011, n. 1): tuttavia, considerato l'ambito territoriale di applicazione del provvedimento, la disposizione viene riferita esclusivamente al territorio della Regione Campania, determinando in tal modo, peraltro, disparità di condizioni rispetto alle restanti regioni italiane. L'agevolazione in esame ad oggi sussiste sia per le imprese di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi (art. 212, c.10 del D.Lgs 152/06 e s.m.i.), sia nella bonifica dei suoli (art. 212, c.11 D.Lgs 152/06 e s.m.i.), dove la riduzione è prevista quale elemento premiante a favore delle aziende che hanno investito negli strumenti della certificazione ambientale.

- Gli impianti di riciclo necessitano di una solida rete infrastrutturale per smaltire o recuperare energeticamente i materiali non riciclabili a valle delle attività di riciclo. Per incentivare effettivamente il rispetto della gerarchia dei rifiuti, è necessario rendere possibile ed economicamente sostenibile il conferimento delle frazioni residuali non ulteriormente riciclabili attraverso l'introduzione di vincoli o di opportune agevolazioni che abbiano l'obiettivo di privilegiare il recupero energetico o lo smaltimento in discarica degli scarti del recupero e/o riciclo, dei rifiuti non recuperabili/riciclabili rispetto allo smaltimento/recupero energetico di altre frazioni di rifiuti.
- Sul tema ecotassa: prevedere la possibilità di un aumento importante dell'ecotassa (modello Inghilterra) che preveda però 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 (es. premiati rifiuti trattati e non putrescibili e/o stabili e non reattivi...) e dei requisiti della discarica (es. certificazioni ambientali EMAS/ISO 14000; dotazioni di sicurezza e livello 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, relativamente a quest'ultimo sarebbero favorite le pratiche più virtuose.

## 7. EoW

### A) Operazioni di recupero/riciclo.

#### Critério di delega:

- *Chiarire nell'ambito delle operazioni di recupero/riciclo, quando tali processi comportano una cessazione della qualifica di rifiuto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva (UE) 2018/851.*

#### Proposte:

- **Risulta necessario anzitutto definire il punto in cui si realizza l'End of Waste.**

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); 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.).

- **Occorre quindi definire il rapporto tra EoW e operazioni di riciclo e preparazione per il riutilizzo, in particolare ai fini del computo degli obiettivi di cui all'art. 11, secondo le regole di cui all'art. 11-bis.**

In attuazione del paragrafo 5 dell'art. 11-bis, il punto in cui si realizza l'EoW coincide, nell'ambito delle operazioni di riciclo/preparazione per il riutilizzo, con il punto in cui è possibile computare come riciclati/preparati per il riutilizzo i rifiuti, salvo che i materiali EoW non siano destinati a successivo ritrattamento per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Non sono inoltre computati come riciclati i materiali EoW che vengono destinati all'utilizzo come combustibile o altro mezzo per produrre energia, o all'incenerimento, o alla colmatazione o smaltimento in discarica.

## B) Criteri generali EoW.

### Criterio di delega:

- *Definire criteri generali al fine di armonizzare sul 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 modificato dalla direttiva (UE) 2018/851*

### Proposte:

#### 1. **Occorre trasporre nell'atto di recepimento i criteri già definiti a livello europeo.**

I criteri generali per armonizzare sul territorio nazionale la cessazione della qualifica di rifiuto caso per caso decisa nell'ambito delle autorizzazioni locali ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 6, non possono che rispecchiare i requisiti definiti al paragrafo 2, lettere da a) ad e), i quali vanno semplicemente trasposti nell'atto di recepimento della direttiva, eventualmente completandoli con qualche elemento di dettaglio.

#### 2. **Occorre evitare ulteriori rinvii a normative secondarie.**

Va assolutamente evitato, per la fissazione di tali criteri generali, il rinvio ad un decreto nazionale che, oltre che di difficile definizione, richiederebbe tempi eccessivamente lunghi. Ove si ritenga necessario, potrebbero essere previste delle eventuali linee guida emanate dall'ISPRA al fine di agevolare sul territorio le verifiche del rispetto delle condizioni per la cessazione dello stato di rifiuto, nonché dei suddetti requisiti, indicati nella norma di recepimento.

## C) Procedure semplificate.

### Criterio di delega:

- *Ridisciplinare le operazioni di recupero inerenti alle tipologie di rifiuto regolate dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998, in modo da garantire maggiore uniformità di applicazione nell'ambito di differenti procedimenti autorizzatori*

**Proposte:**

**1. Occorre puntare, per quanto riguarda l'EoW, al superamento del Decreto 5 febbraio 1998.**

Il Dm 5 febbraio 1998 deve rimanere vigente solo per la disciplina delle procedure semplificate. Occorre pertanto "sganciare" l'EoW dalle norme sulle MPS contenute in tale decreto (che risultano ormai obsolete ed inadeguate al progresso tecnologico), sostituendo queste ultime con delle specifiche norme EoW nazionali per i singoli flussi (v. lettera D) e prevedendo un coordinamento tra il Dm 5 febbraio 1998 e dette norme.

**2. Occorre puntare alla semplificazione ed alla standardizzazione delle procedure previste nel Dm 5 febbraio 1998.**

Le procedure del Dm 5 febbraio 1998 necessitano di essere ulteriormente semplificate anche tramite il ricorso a strumenti digitali, che ridurrebbero i costi a carico delle imprese e consentirebbero altresì maggiore trasparenza e pubblicità delle imprese iscritte e dei quantitativi autorizzati, grazie ad una opportuna standardizzazione e attraverso la messa on-line di un apposito elenco, accessibile al pubblico ed alle autorità di controllo.

D) Snellimento adozione criteri EoW.

**Criterio di delega:**

- *Semplificare e snellire le procedure di adozione dei criteri di cessazione della qualifica di rifiuto a livello nazionale*

**Proposte:**

**Occorre individuare nuovi e più flessibili strumenti per la definizione dei criteri nazionali EoW.**

Il rinvio operato dal precedente Dlgs a decreti ministeriali per la disciplina EoW dei singoli flussi di rifiuti non si è rivelato lo strumento più adatto, sia a causa dei tempi tecnici richiesti per l'emanazione di tali decreti, sia per l'elevato numero di flussi EoW interessati.

Un recente studio condotto nell'ambito del progetto europeo MIW-IMPEL "*Making the circular economy work*" ed inserito nella "[Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy \(prevention and recycling of waste\)](#)" evidenzia che la definizione (e conseguente verifica) dello stato di end-of-waste segue diversi procedimenti ed approcci in tutta Europa: si va da semplici autocertificazioni degli operatori con verifica da parte dell'autorità, alle autorizzazioni preliminari, da pareri legalmente non vincolanti, a regole generali vincolanti (cfr. pag. 170 della Linea guida).

Uno strumento relativamente flessibile per la fissazione di criteri EoW per i singoli flussi di rifiuti, utilizzato ad esempio nel Regno Unito, sono i "Protocolli di qualità" sull'EoW dell'Agenzia per l'ambiente britannica (<https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived-products>): ad oggi in numero di 14 (in aggiunta alla Guida generale) - tra

cui quelli dedicati a compost, digestato, aggregati da rifiuti inerti, granulato in gomma, biodiesel, biometano, vetro piano - essi sono stati tutti pubblicati tra il 2014 e il 2018.

***What is a Quality Protocol?***

*A Quality Protocol sets out end of waste criteria for the production and use of a product from a specific waste type. Compliance with these criteria is considered sufficient to ensure that the fully recovered product may be used without undermining the effectiveness of the Waste Framework Directive and therefore without the need for waste management controls.*

*A Quality Protocol indicates how compliance should be demonstrated and points to good practice for the storage, transportation and handling of the fully recovered product. The Quality Protocol further aims to provide increased market confidence in the quality of products made from waste and so encourage greater recovery and recycling.*

*Da: Quality Protocols – Environment Agency*

I Protocolli di qualità non sono obbligatori; ma essi consentono, se i criteri EoW in essi previsti vengono rispettati, che il materiale EoW in questione sia gestito come un non rifiuto. Motivo fondamentale per ricorrere a questa opzione sono la flessibilità e rapidità della procedura di definizione, approvazione ed aggiornamento dei citati criteri, che prevede comunque la consultazione degli stakeholder interessati.

Strumento alternativo, o aggiuntivo, per la definizione di criteri dettagliati EoW potrebbero essere Accordi nazionali di programma sottoscritti dal Ministero dell'Ambiente con altre autorità competenti (ISPRA, Regioni...), insieme alle associazioni nazionali più rappresentative delle imprese produttrici ed utilizzatrici di EoW.

Peraltro gli accordi ambientali sono previsti dal diritto europeo e possono essere riconosciuti dalla Commissione: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0412:FIN:IT:PDF>

Il possibile ricorso all'Accordo ambientale come strumento di attuazione della direttiva, in particolare dell'art. 6 comma 3, non è escluso dalla direttiva stessa; tuttavia potrebbe essere rivolto uno specifico quesito in materia alla Commissione europea.

Gli strumenti descritti non possono ovviamente prevedere deroghe alla normativa nazionale e comunitaria, sia in materia ambientale che in tema di concorrenza e mercato.

## **8. RIFIUTI ORGANICI**

Il recupero di rifiuti organici è elemento determinante nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di riciclo definiti a livello europeo e nazionale.

Elemento chiave, come evidenziato anche dalla Commissione, è il sistema di raccolta, soprattutto di qualità di raccolta, dove la differenziazione a monte pone valide possibilità di ottenimento di prodotti di qualità, perfettamente reimpiegabili nel consumo, mentre una

raccolta indifferenziata risulta di maggior economicità, ma implica la produzione, a seguito di trattamenti impiantistici, di un rifiuto organico certamente di qualità inferiore.

## **9. PREVENZIONE**

Al momento nessuna osservazione.

## **10. RIORDINO ELENCO RIFIUTI E CARATTERISTICHE PERICOLO**

Criterio di delega:

- *«Riordinare l'elenco dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo in attuazione dell'art. 1, paragrafo 7, della direttiva (UE) 2018/851, provvedendo anche all'adeguamento al regolamento (UE) n. 1357/2014 e alla decisione 2014/955/UE;»*

### **Proposte**

La classificazione dei rifiuti rappresenta uno step necessario e fondamentale nella gestione dei rifiuti, considerato che i suoi effetti si ripercuotono su tutte le fasi successive della gestione dei rifiuti, ivi compresi gli adempimenti amministrativi che devono essere espletati in tema di contabilità e tracciabilità dei rifiuti. A riguardo, considerata la molteplicità di interpretazioni che spesso vengono fornite in materia, risulta necessario mantenere per quanto possibile il nostro sistema allineato e omogeneo rispetto alle disposizioni europee.

Peraltro la stessa Commissione ha precisato in materia che è *“necessario mantenere il sistema con cui i rifiuti e i rifiuti pericolosi sono stati classificati in conformità dell'elenco di tipi di rifiuti stabilito da ultimo dalla decisione 2000/532/CE della Commissione al fine di favorire una classificazione armonizzata dei rifiuti e di garantire una determinazione armonizzata dei rifiuti pericolosi all'interno della Comunità”*.

Stante le dovute correzioni alla traduzione dei codici EER che dovranno essere segnalate a livello europeo, ogni eventuale intervento di modifica/ampliamento alla lista dei rifiuti - così come riportata nell'illustrazione fornita dal MATTM - potrebbe determinare ulteriori incertezze non solo a livello operativo (autorizzazioni, movimentazione rifiuti) ma anche di statistica (qualora non ben coordinata il riallineamento con i codici dell'elenco europeo), pertanto non si condivide l'introduzione di sottocodici EER.

## 11. RIORDINO COMPETENZE

Criterio di delega:

- *il Parlamento ha delegato il Governo a svolgere l'attività di riesame delle competenze in ragione delle numerose innovazioni al sistema di gestione dei rifiuti imposte dal recepimento delle direttive europee. In assenza di una adeguata rimodulazione delle funzioni degli enti coinvolti a vario livello nella gestione dei rifiuti, il sistema delle competenze sarebbe caratterizzato da irrazionalità, incertezza e sovrapposizioni.*

*La razionalizzazione del sistema delle competenze è finalizzata a:*

- *semplificare e omogeneizzare i procedimenti amministrativi e normativi, garantendo certezza al regime giuridico degli atti;*
- *garantire certezza e tempestività della decisione finale, pur nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.*

*Al fine di garantire la maggiore adeguatezza dell'intervento, è intenzione del Ministero svolgere una costante attività di consultazione con tutti i soggetti istituzionali destinatari dell'intervento normativo al fine di delineare congiuntamente i contenuti dell'attività di recepimento*

### Proposte

Nell'ambito delle disposizioni contenute nella parte IV del D.Lgs 152/2006 e s.m.i., un elemento di grave criticità è rappresentato dalle **difformità delle procedure e dei contenuti dei provvedimenti di autorizzazione** che si registra da Regione a Regione (e da Provincia a Provincia): essa riguarda sia la differenziata applicazione della classificazione delle attività R (recupero)/D (smaltimento), sia la disomogenea assegnazione dei codici CER dei rifiuti trattati, con inevitabili e negative ricadute ambientali e di mercato.

Se si condivide che i regimi di regolamentazione e autorizzazione devono essere, univoci e coordinati a livello nazionale, risulta **indispensabile** dare attuazione al dettato normativo contenuto all'art. 195, comma 1, lett. b-bis), che include, tra le competenze dello Stato, quella di **definire linee guida nazionali, condivise con le Regioni, sui criteri di riferimento per il rilascio in modo univoco e omogeneo dei titoli autorizzativi agli operatori** al fine di assicurare equità di condizioni operative, ambientali e di mercato alle imprese.

Parallelamente si ritiene indispensabile procedere ad una razionalizzazione e omogeneizzazione dei *data base* delle autorizzazioni regionali, gestite ad oggi in modo autonomo dalle singole regioni, al fine di creare un elenco unico di riferimento per tutto il sistema autorizzatorio impiantistico. A riguardo, a titolo di esempio, può essere presa a riferimento, la positiva esperienza maturata con l'istituzione dell'Albo Gestori Ambientali che ha uniformato le procedure nazionali con significativi risultati amministrativi e gestionali: questo si è realizzato anche grazie alla costituzione di un organo che vede al suo interno anche la rappresentanza degli operatori e che ha reso possibile tenere in considerazione, in fase regolamentare, le variegate esigenze delle condizioni operative, la costante implementazione delle stesse in relazione allo sviluppo normativo e tecnico, l'informatizzazione amministrativa

e la possibilità di verifica *on-line* da parte degli utenti, assicurando un continuo, trasparente e qualificato confronto tra rappresentanze delle istituzioni e quelle degli operatori interessati.

Nell'ambito della definizione delle competenze, le Autorità locali dovranno garantire l'attuazione di quanto riportato all'art. 16 del D.Lgs 152/06 al fine di poter disporre di una adeguata rete impiantistica di smaltimento e recupero rifiuti indifferenziati.

## **12. REVISIONE NORMATIVA DISCARICHE E FANGHI**

Critério di delega:

- a) *reformare il sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche al fine di consentire il pronto adeguamento alle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4), della direttiva (UE) 2018/850 nonché la semplificazione del procedimento per la modifica degli allegati tecnici;*
- b) *adottare una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di conferimento in discarica previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4), della direttiva (UE) 2018/850, nel rispetto delle seguenti indicazioni:*
  - 1. *adeguare la normativa alle nuove conoscenze tecnico-scientifiche in materia di sostanze inquinanti;*
  - 2. *considerare adeguatamente le pratiche gestionali e operative del settore;*
  - 3. *disciplinare la possibilità di realizzare forme innovative di gestione finalizzate specialmente al recupero delle sostanze nutrienti e in particolare del fosforo; garantire la gestione e l'utilizzo dei fanghi in condizioni di sicurezza per l'uomo e per l'ambiente;*
  - 4. *prevedere la redazione di specifici piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza;*
- c) *adeguare al progresso tecnologico i criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche favorendo l'evoluzione verso requisiti tecnici di tipo prestazionale.*

In considerazione di quanto sopra richiamato, riteniamo innanzitutto necessario in materia una **omogeneizzazione a livello nazionale** non solo dell'approccio su tale tema, che si auspica **governato da una oggettiva valutazione** di tutti gli elementi che caratterizzano il contesto, ma anche sull'avvio di **adeguati controlli** che garantiscano il rispetto delle disposizioni definite a suo tempo a livello europeo e poi recepite a livello nazionale con le disposizioni sopra richiamate.

Riguardo il punto b) dei criteri di delega, le norme in essere infatti se adeguatamente applicate consentono non solo la tutela del suolo (i fanghi devono essere pretrattati e rispettare precisi limiti) ma anche della salute. Il recupero dei fanghi in agricoltura è riconosciuto a livello europeo (da ultimo nel *Fitness check* della Commissione europea del 2

luglio 2014 – SWD(2014)209) e nazionale come una delle opzioni per il ripristinare l'equilibrio di nutrienti (es. azoto e fosforo) e sostanza organica dei terreni agricoli ed inoltre:

- consente ai gestori degli impianti di depurazione delle acque civili di poter recuperare i fanghi derivanti dalla loro attività;
- rappresenta una risorsa anche per il settore agricolo consentendo una valida alternativa per il ripristino della frazione organica del suolo;
- apporta non solo sostanza organica e Azoto al terreno, rallentando in tal modo le emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera (a supporto degli obiettivi richiamati dal protocollo di Kyoto e dell'effetto "Carbon sink") ma anche Fosforo, elemento indispensabile all'agricoltura e di difficile recupero;
- rispetta regolamentazioni estremamente "precise" e cautelative della salute e dell'ambiente;
- non è in contrasto (e non deve essere confuso) con le necessità di smaltimento degli effluenti aziendali in quanto non sovrapponibile ad essi;
- il recupero dei fanghi, qualora provenienti da depuratori pubblici, rappresenta un servizio di pubblica utilità non interrompibile e sottoposto a contratti di appalto, spesso pluriennali.

L'uso di fanghi biologici di depurazione opportunamente trattati e controllati, apportando dosi importanti di sostanza organica, contrasta il processo di desertificazione dovuto all'impoverimento del suolo, particolarmente dove si praticano colture intensive. La sostanza organica contenuta nei fanghi (circa il 50% sul secco) esplica un effetto positivo per quanto riguarda la struttura del terreno (porosità, stabilità degli aggregati, densità), le proprietà idrauliche (incremento della capacità di ritenzione dell'acqua e della permeabilità) e ne modifica le proprietà chimiche (es. aumento della capacità di scambio di cationi, abbassamento del potenziale redox). Inoltre, la sostanza organica costituisce un'ideale sorgente di energia per soddisfare il fabbisogno energetico dei microrganismi che colonizzando massivamente i suoli (batteri, attinomiceti, funghi, alghe e protozoi) ne influenzano in modo positivo la fertilità.

Quello che l'evidenza sperimentale ha messo in luce è che l'utilizzo dei fanghi in agricoltura, **condotto nel rispetto di precise regole** (verifiche delle caratteristiche chimico-biologiche dei fanghi per l'idoneità all'impiego in agricoltura, analisi periodiche del terreno) permette di risolvere una duplice problematica:

- controbilanciare e ripristinare le perdite di sostanza organica dovute alle coltivazioni intensive;
- recuperare e riutilizzare la frazione organica dei rifiuti.

Le "condizioni per l'utilizzazione" previste oggi dall'art. 3 del D.lgs 99/92 prevedono:

- trattamento (ossia a stabilizzazione per contenere/eliminare i possibili effetti igienico sanitari);
- idoneità a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno;

- assenza di sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale;
- idoneità del rifiuto, del terreno e corrette procedure di utilizzo.

L'**idoneità del rifiuto** viene definita a livello chimico (valori di concentrazione dei possibili inquinanti inorganici e organici presenti nei fanghi devono rispettare i limiti fissati), microbiologico (vengono richieste verifiche analitiche anche su parametri microbiologici (contenuto di microrganismi indicatori di potenziale patogenicità) e biologico (i valori degli elementi nutritivi - N, P, S.O. - presenti nei fanghi devono essere tali da giustificare l'utilizzo agricolo). Inoltre, al momento dell'impiego, i fanghi non devono comunque contenere sostanze tossiche e nocive e/o persistenti e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale. Tale caratteristica viene valutata in alcune regioni, attraverso l'esecuzione di appositi test atti a verificare possibili effetti di fitotossicità (germinazione, crescita, accrescimento radicale, ecc.)

Ovviamente, i controlli di conformità devono essere rinnovate periodicamente ed ogni volta che intervengano cambiamenti sostanziali nella qualità delle acque trattate.

L'**idoneità del terreno** viene definita a livello chimico (i terreni potenzialmente fruibili per il recupero dei fanghi biologici devono essere analizzati prima e successivamente all'utilizzo dei fanghi). Vengono infatti posti dei limiti per quanto riguarda la concentrazione dei metalli pesanti nei suoli (pur sapendo che la concentrazione di metalli pesanti in alcune aree eccede già naturalmente i limiti posti a causa della propria origine pedologica). Il superamento anche di un solo parametro porta all'esclusione della possibilità di distribuzione. Al fine di prevenire fenomeni di solubilizzazione e diffusione dei Metalli, i terreni inoltre non devono presentare valori di pH < 5 (acidità) e devono possedere una C.S.C. ossia una capacità di adsorbire gli elementi superiore a 8 mEq/100g.

Vengono inoltre fissati i **criteri fisico-geografici**, ad esempio l'ubicazione (lontano dai centri abitati, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dai corsi di acque superficiali, ecc.) e la pendenza (al fine di prevenire fenomeni di ruscellamento) e la destinazione d'uso: i fanghi sono distribuibili solamente nei terreni destinati all'attività agricola. Inoltre esistono divieti e/o limitazioni in funzione delle colture cui i terreni sono destinati.

Per quanto riguarda le corrette procedure di utilizzo, il riutilizzo dei fanghi biologici deve avvenire nel rispetto degli ecosistemi interessati e dell'eventuale catena alimentare sostenuta dalle produzioni agricole. Il fango biologico è un rifiuto speciale non pericoloso, pertanto il suo recupero deve essere autorizzato e deve ovviamente rispondere a tutti i requisiti di legge.

Le procedure oggi adottate dai soggetti autorizzati conto terzi, ossia ricevere, trattare, mettere in riserva e utilizzare in agricoltura i fanghi provenienti da impianti di depurazione, comportano indicativamente le seguenti operazioni:

- caratterizzazione/classificazione dei fanghi biologici in ingresso
- ricezione dei fanghi suddivisi in categorie a seconda dell'umidità e/o, della provenienza e/o della composizione

- igienizzazione o con trattamento di tipo chimico (innalzamento del pH con CaO, NH<sub>4</sub>OH) o biologico (digestione anaerobica e/o compostaggio) con conseguente sviluppo di una fermentazione termofila in grado di eliminare eventuali patogeni presenti. Tali processi oggi possono essere precedute da tecniche quali la termolisi, la sonicazione, la cavitazione tese da una parte alla massimizzazione della resa energetica, dall'altra ad una riduzione del materiale da apportare al suolo incrementandone la disidratabilità.
- miscelazione per ottenere lotti omogenei ~~con una percentuale di secco desiderato~~
- stoccaggio finale in lotti e analisi prima della distribuzione

L'ultimo stadio del processo di riutilizzo dei fanghi da depurazione è la distribuzione su suolo agricolo, questo avviene utilizzando principalmente due tipologie di mezzi, semoventi o trainati da trattore agricolo: carbotte, dotata di iniettori (utilizzato per i fanghi allo stato fluido) e carro spandiletame, dotato di distributore rotante ad asse verticale o orizzontale.

I fanghi devono essere apportati comunque sempre seguendo le buone pratiche agricole; durante o immediatamente dopo la deposizione va effettuato l'interramento, mediante opportuna lavorazione del terreno, che dovrebbe essere effettuata comunque entro la giornata; esistono inoltre prescrizioni accurate che delineano le tempistiche, i periodi di distribuzione e le quantità di materiale distribuibile.

Trattandosi di rifiuti, tra l'altro, le disposizioni normative obbligano alla notifica preliminare – antecedente di almeno 10 giorni - dei suoli interessati alla distribuzione, alla redazione di formulario d'identificazione rifiuti, alla tenuta di registri di carico/scarico rifiuti e di un Registro dei Terreni riportante gli estremi catastali dei suoli interessati nonché dei carichi distribuiti. Tutto ciò consente una **tracciabilità completa** ed unica nel suo genere, la cui violazione comporta sanzioni penali.

Pur in considerazione **della scarsa incidenza a livello nazionale riscontrata in alcune aree della pratica dello spandimento fanghi** (es. in Lombardia, seconda regione per utilizzo fanghi, interessa circa il 5% delle aree non vulnerabili) rispetto all'utilizzo dei reflui animali o dei fertilizzanti chimici, diverse regioni hanno provveduto a definire ulteriori specifiche regolamentazione unicamente su questo settore. Diversi sono anche gli studi condotti in questi anni da Università e Centri Studi:

- Università degli Studi di Milano e Facoltà di Agraria (2013) - verifica dei quantitativi di Azoto apportati per ettaro posti dalla direttiva nitrati. Conclusioni: i fanghi presentano un potenziale di lisciviazione inferiore a quello dei liquami e di poco inferiore al concime minerale, ma solo se distribuito in maniera frazionata ed inoltre ai fini della lisciviazione, risulta indifferente se la distribuzione dei fanghi viene effettuata in periodo autunnale, invernale o inizio primaverile. In altri termini, una distribuzione unica del quantitativo di Azoto necessario alla coltura effettuata in post-raccolta/pre-aratura con fango non genera maggiore lisciviazione di una (ipotetica in quanto non permessa dalle norme ambientali) distribuzione frazionata.
- studio INERIS (Institut National de l'Environnement industriel et des risques) (2008) – verifica inquinanti inorganici (nella fattispecie metalli pesanti: cadmio, cromo, rame, mercurio, nichel, piombo, zinco) e quelli organici (IPA, PCB, diossine, tensioattivi e ftalati). Conclusioni: il metodo della valutazione dei rischi ha preso in considerazione le diverse vie dirette ed indirette di potenziale contaminazione da parte dei fanghi distribuiti sul

suolo nei confronti di coloro che effettuano la distribuzione, degli abitanti vicini ai terreni ove il fango è distribuito ed infine nei confronti dei consumatori dei prodotti agricoli derivanti dai terreni trattati. Il modello matematico di valutazione rischio ha considerato la potenziale somministrazione di fanghi per una durata di 70 anni ed ha concluso che, pur impiegando valori dei metalli nel fango sensibilmente maggiori a quelli normalmente applicati, il livello globale di rischio calcolato è compatibile con le norme sanitarie. Dallo studio si evince che addirittura il contributo di rischio dovuto a tensioattivi e ftalati è talmente poco significativo da poter essere tranquillamente rimossi dalla lista dei composti sottoposti a limitazioni. Il valore della ricerca sta in una valutazione complessiva dell'impatto dell'utilizzo dei fanghi in agricoltura sulla salute umana su un arco temporale considerevole.

- ISWA Workshop – Imperial College London (2008): valutazione del rischio sanitario/epidemiologico derivanti dalla presenza di microrganismi nei fanghi biologici di depurazione. Conclusioni: *“la contrazione di malattie a seguito di consumo di raccolti cresciuti in terreni trattati con fanghi risulta estremamente improbabile”*;
- ERSAF (Quaderni della ricerca n. 61, febbraio 2007, cap. quarto, pg 75-83 “il contenuto in metalli delle aree risicole”). Conclusione: sono stati analizzati terreni coltivati a risaia e concimati anche con fanghi biologici di depurazione. Non sono state trovate differenze tra il terreno trattato con fanghi e gli altri profili relativamente all'accumulo di metalli pesanti nel terreno;
- Università dell'Arizona (2008) – il rischio microbiologico dall'inalazione di aerosol per i lavoratori che distribuiscono i fanghi appare inferiore rispetto a coloro che lavorano presso gli impianti di depurazione;
- Provincia di Pavia e a Ravenna – condotto sperimentazioni di 15 e 18 anni. Per la provincia di Pavia a seguito della verifica della concentrazione dei metalli pesanti nel terreno, è stato concluso che *“il differente uso di concimi (trattamento biologico, stallatico e concime minerale, fanghi di depurazione) sembra non influenzare direttamente la concentrazione dei metalli pesanti nei suoli, mentre per quanto riguarda il contenuto di diossine nei terreni risultava che “occorre evidenziare che sono 10-20 volte inferiori ai limiti tabellari del D.M. 471 del 1999”* ed infine per quanto riguarda il parametro fertilità biologica è stato concluso che *“le tre aziende (con i tre tipi di concimazione sopra illustrata) non sono risultate tra loro differenti relativamente alla fertilità biologica”*. [Cenci, Lodigiani *et al* – Il Suolo della Provincia di Pavia – JRC, Provincia di Pavia, IES]. Per quanto riguarda la sperimentazione sul terreno del ravennate condotta presso l'azienda agraria sperimentale “Mario Marani”, con il coordinamento del CRPA e la responsabilità scientifica del DISTA dell'università di Bologna, non sono stati riscontrati accumuli di contaminanti organici di sintesi (AOX, DEHP, LAS, NPE, PAH, PCB, PCDD/PCDF) né di metalli pesanti nocivi mentre è cresciuta la dotazione di sostanza organica (+13%), dell'azoto totale (+15%) e del fosforo assimilabile (+83%). Peraltro, le concentrazioni dei contaminanti organici rilevati nei suoli della prova, come da evidenze emerse dalla sperimentazione in parola, risultano assimilabili a quelle già determinate per altri terreni agrari ed in linea con i livelli di fondo riportati da altri studi a livello europeo (Capuano *et al.*, 2005 e Schmidt *et al.*, 2005). Tra le conclusioni emerge inoltre che l'eterogeneità stessa delle concentrazioni, che nel caso specifico delle diossine

contraddistingue anche i replicati degli stessi trattamenti fertilizzanti, suggerisce che probabilmente altri fonti di contaminazione (traffico stradale, presenza zone industriali) ne abbiano influenzato la storia;

- VDI Wissensforum, Copenaghen - *Sewage Sludge Treatment* (2017) hanno confermato valori di concentrazioni medie di sostanze perfluoro alchiliche (PFC) nei fanghi nell'ordine che vanno da alcune unità ad alcune decine di microgrammi per Kg di s.s. come riportato nella pubblicazione *Occurance and levels of selected compounds in Europea sewage sludge samples* citata nella stessa risoluzione rappresentando quindi valori ben distanti da situazioni di contaminazione ambientali da parte di ammendanti dove le concentrazioni appaiono circa un migliaio di volte maggiori.

In ogni caso, l'utilizzo agronomico dei fanghi non può prescindere dal pieno rispetto delle condizioni imposte dalle norme, compresa la verifica della contaminazione organica e, come per ogni altro concime, dalla precisa considerazione dei fabbisogni colturali e delle migliori tempistiche e tecniche di distribuzione.

### **13. REPORTING**

Al momento nessuna osservazione.

### **14. MODIFICHE NORMATIVA RAEE, PILE ed ELV**

Criteri di delega RAEE:

1. *Definire obiettivi di gestione dei RAEE per i produttori, come previsto dall'articolo 8-bis della direttiva 2008/98, come modificata dalla direttiva 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 AEE;*
4. *Definire condizioni, requisiti e standard operativi, nonché le relative modalità di controllo, per gli impianti di trattamento adeguato dei RAEE.*

#### **Proposte:**

Relativamente agli obiettivi di gestione dei RAEE (**criterio n. 1**), si osserva che, in base alle rilevazioni del CdC (fonte: Italia del riciclo), rispetto all'obiettivo di raccolta pari al 65% delle AEE immesse sul mercato che andrà conseguito a partire dal 2019 (dir. 2012/19/UE), nel 2017 in Italia sono state raccolte circa il 36% delle AEE immesse al consumo, dato che si presume non muti sensibilmente nel 2018; relativamente al 2018, peraltro, occorrerà considerare anche l'impatto (non positivo) dell'ampliamento del campo di applicazione della

disciplina RAEE (c.d. “open scope”). Questo risultato da solo mostra come, prima di fissare nuovi e differenti obiettivi, esistano ampi margini di miglioramento rispetto a quelli esistenti: 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, come peraltro previsto dall’art. 8-bis, par. 1, lett. b) della nuova direttiva rifiuti.

Per quanto riguarda il **criterio n. 2**, si fa rinvio alle proposte relative alla responsabilità estesa del produttore.

Per quanto riguarda il **criterio n. 3**, nonostante sia pienamente condivisibile l’obiettivo di promuovere il riutilizzo delle apparecchiature anche attraverso una semplificazione delle relative procedure, occorre prestare attenzione affinché dette procedure semplificate non si trasformino in un grimaldello per consentire a operatori non qualificati di stare sul mercato o addirittura per agevolare indirettamente condotte illecite e l’evasione fiscale. 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 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 ordini di questioni relative al rispetto della normativa di riferimento, non solo ambientale:

1. la conformità alle norme tecniche;
2. il rapporto con il produttore originario.

Rispetto al primo punto si sottolinea come i prodotti da rigenerare difficilmente avranno la possibilità di risultare conformi alla normativa tecnica di settore vigente, inclusa quella in materia di ambiente e sicurezza, in quanto più vecchi o (come nel caso di alcune tipologie di AEE) molto più vecchi di quelli attualmente in commercio, e quindi realizzati in conformità a standard 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 stabilire dei criteri chiari anche relativamente alle normative tecniche e di sicurezza applicabili stabilendo ad esempio, indipendentemente dall’anno di produzione, le caratteristiche minime imprescindibili in termini di efficienza energetica, consumi e soprattutto sicurezza; oppure individuando criteri univoci per la selezione delle apparecchiature che possono essere sottoposte a preparazione per il riutilizzo. 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 definendo dei riferimenti puntuali che possano identificare quali tipologie di controlli e funzionalità sia necessario effettuare,

anche in riferimento ad eventuali norme tecniche UNI/ISO etc. (BSI PAS 141:2011 per esempio).

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. Tale tutela, se definita in accordo con i produttori originari, potrebbe essere raggiunta 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.

Per quanto riguarda il **criterio n. 4**, risulta di fondamentale importanza la previsione di un decreto (analogo a quello di cui all'art. 18, comma 4 del D.Lgs. 49/2014, mai approvato) con cui introdurre per tutti gli impianti di trattamento dei RAEE criteri e modalità tecniche e un sistema di monitoraggio e controllo tali da assicurare il "trattamento adeguato" dei rifiuti elettrici ed elettronici. Infatti, ad oggi, la difformità dei livelli di trattamento genera conseguenze gravissime per la tenuta e per l'efficacia del sistema, sotto diversi punti di vista:

- a) sotto il profilo ambientale, considerato che l'autorizzazione, in particolare se in forma semplificata, non è sufficiente, da sola, a garantire il conseguimento e il mantenimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio. La vigilanza costante sulle performance degli impianti appare un elemento imprescindibile, in assenza del quale si determina l'abbassamento del livello qualitativo e il ricorso a strutture che hanno come unico obiettivo quello di ridurre i costi per il trattamento e di estrarre dai RAEE soltanto le componenti di maggior valore, a scapito degli obiettivi di recupero e riciclaggio e dell'ambiente in generale;
- b) sotto il profilo della perdita di risorse per l'economia, in quanto così facendo vanno dispersi materiali (come metalli preziosi e terre rare) più difficili da recuperare, ma la cui utilità è strategica per interi settori produttivi, e per i quali l'Italia spesso dipende da altri Paesi, specie extraeuropei;
- c) sotto il profilo della parità di condizioni tra soggetti economici, in relazione alla diversa forma, contenuti e prescrizioni delle autorizzazioni locali, che incidono sui costi sostenuti dalle imprese;
- d) sotto il profilo dell'opportunità, perché si vanno a penalizzare proprio quelle imprese che a beneficio di tutto il sistema hanno investito in ricerca e nuove tecnologie per aumentare la qualità dei processi ed elevare i propri risultati.

Si ritiene che solo attraverso l'accreditamento unico e obbligatorio degli impianti sulla base di standard elevati e attraverso uno specifico e costante monitoraggio e verifica sulle attività di trattamento possano essere raggiunti gli ambiziosi obiettivi di recupero e riciclaggio fissati dalla nuova Direttiva rifiuti e dal D.Lgs. 49/14.

E' necessario poi mantenere alto il livello di attenzione sull'efficienza e l'efficacia dello smaltimento e del recupero dei RAEE, anche in considerazione dei rischi per la salute umana e per l'ambiente. Pertanto, andrebbe evitato di autorizzare, con procedure semplificate, gli

impianti di trattamento dei RAEE non pericolosi in modo, così, da limitare i fenomeni di smaltimento e recupero sub-ottimali.

In questo contesto rientra anche la recente criticità legata al problema della collocazione delle frazioni residuali che, a seguito dei processi di selezione sempre più spinta e delle tecnologie di separazione sempre più sofisticate, sono generate dal trattamento dei RAEE (come polveri, gas esplosivi, PCB, schiume di poliuretano). Tali frazioni, che per legge non possono essere reimmesse come sono sul mercato, incontrano difficoltà crescenti di smaltimento per carenza di impianti in Italia e quindi devono essere esportate, per essere trattate o incenerite all'estero, con costi sempre più alti, almeno per quegli operatori corretti che cercano destinazioni consentite dalla norma. La situazione è aggravata dalla capacità di stoccaggio limitata per queste tipologie di rifiuti nonché dai flussi continui in entrata che potrebbero portare al rischio di blocco del sistema o alla ricerca di soluzioni fuori dalla legalità, scenari entrambi davvero preoccupanti per tutta la collettività. Pertanto, affinché i principi dell'economia circolare possano affermarsi efficacemente, è necessario garantire che gli impianti di trattamento possano procedere allo smaltimento di queste frazioni in modo lecito e con costi tali da non azzerare la già scarsa marginalità con cui operano. Nell'attesa che vengano realizzati gli impianti necessari dedicati alle frazioni derivanti dalle operazioni di riciclo, occorre garantire l'accesso di questi rifiuti agli impianti esistenti sul territorio nazionale.

Roma, 28 marzo 2019

p77686