



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

SENATO DELLA
REPUBBLICA

Commissione Territorio,
ambiente, beni ambientali
(XIII)

1 marzo 2016



CONFINDUSTRIA

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

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

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

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

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

A cura di:
Andrea Bianchi

*Direttore Area Politiche Industriali
Confindustria*

Gentile Presidente, onorevoli Senatori,

desidero ringraziarVi per aver invitato Confindustria in audizione sul pacchetto di proposte elaborate dalla Commissione UE in materia di economia circolare.

Prima di entrare nel merito della proposta europea, riteniamo utile far presente in questa sede quanto l'industria italiana consideri da tempo la valorizzazione delle risorse ambientali, attraverso il loro reimpiego, un tema strategico non solo in termini di sostenibilità ambientale, ma anche per l'approvvigionamento di risorse.

Reimpiegare, infatti, residui di processi produttivi e di consumo consente una gestione più sostenibile del bene ambiente, riducendo, da un lato, la domanda di risorse primarie e, dall'altro, contenendo la quota di rifiuti inviati al mero smaltimento senza alcuna possibilità di valorizzazione.

Alle legittime esigenze di natura ambientale si aggiungono ragioni di opportunità economica nel ridurre la dipendenza da materie prime.

L'Europa deve infatti confrontarsi con uno scenario mondiale nel quale la domanda di risorse è in continua crescita, soprattutto da parte di quei Paesi che ne sono al contempo fornitori.

Se a queste valutazioni aggiungiamo il fatto che l'Europa risulta un'economia "di trasformazione", importatrice netta di materie prime, ci rendiamo facilmente conto come il conseguimento di una sempre maggiore indipendenza permetterebbe all'industria di recuperare competitività, in coerenza con gli orientamenti europei che puntano a un rilancio del manifatturiero, attraverso un contributo al PIL europeo del 20% al 2020 (i.e. *Industrial compact*).

L'industria italiana guarda quindi con estremo interesse la rinnovata attenzione del Legislatore comunitario nel completare la transizione verso un modello di crescita di tipo "circolare", ben cosciente però che, almeno in questo campo, il nostro Paese può dire di aver accompagnato, se non addirittura anticipato, tali orientamenti.

Dobbiamo infatti tener presente che l'industria italiana, povera di materie prime, ha sviluppato una dote innata nel "fare tanto con poco", consolidando performance che ci vedono protagonisti a livello europeo nel riciclo industriale, con evidenti risparmi in termini di utilizzo di risorse primarie ed emissioni climateranti.

Sulla base dati Eurostat ripresi dal Rapporto GreenItaly 2015, le imprese italiane, con 337 kg di materia prima ogni milione di euro prodotto, non solo fanno molto meglio della media Ue (497 kg), ma si piazzano seconde tra quelle delle grandi economie comunitarie dopo le britanniche (293 kg).

Inoltre, per quel che riguarda il “fine vita”, si afferma che a fronte di un avvio a recupero industriale di oltre 163 milioni di tonnellate di rifiuti riciclabili su scala europea, nel nostro Paese sono stati recuperati 25 milioni di tonnellate, il valore assoluto più elevato tra tutti i paesi europei (in Germania sono 23). Riciclaggio nei cicli produttivi che ci ha permesso di risparmiare energia primaria per oltre 15 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio ed emissioni per circa 55 milioni di tonnellate di CO₂.

A livello economico, nel Rapporto Italia del Riciclo 2014 si calcola – sulla base dei dati di bilancio riferiti a un campione di imprese che impiegano quasi il 70% della forza lavoro di tutti gli operatori “core business”– che il volume d'affari del settore della gestione dei rifiuti sfiora i 34 miliardi di euro di fatturato.

Il valore aggiunto generato in totale da queste imprese ammonta a circa 8 miliardi di euro ed è quindi valutabile in oltre mezzo punto percentuale del Prodotto Interno Lordo (PIL) italiano nel suo complesso.

I dati riportati evidenziano che il raggiungimento di determinati obiettivi in campo ambientale (es. riduzione delle emissioni climalteranti come anche la transizione verso un modello gestione di economia “circolare”, attraverso elevati livelli di riciclo/recupero) è stato e sarà possibile solo con un forte coinvolgimento dell'industria.

E' bene ricordare che un qualsivoglia intervento tecnologico per migliorare la sostenibilità di un processo/prodotto deriva infatti in maniera diretta o indiretta da un processo industriale.

Confindustria, da questo punto di vista, rappresenta con orgoglio non solo le imprese che hanno fatto della sostenibilità il loro “core business”, ma anche quelle produzioni “tradizionali” che, attraverso innovazioni di prodotto e di processo, forniscono al sistema Paese gli strumenti per il raggiungimento di tali obiettivi di crescita sostenibile.

Nonostante questo crescente impegno, il quadro di riferimento europeo pone sfide sempre più ambiziose, attraverso un ulteriore rialzo degli obiettivi ambientali, così come emerso dagli esiti della recente Cop 21, ma anche dallo stesso pacchetto di proposte in materia di economia circolare.

Confindustria è quindi impegnata a monitorare, nel caso specifico, il proseguimento dell'iter della proposta comunitaria oggetto di questa audizione, in modo da fornire il proprio contributo, nel dibattito europeo e nazionale, affinché l'impegno dell'industria sia assicurato nel rispetto dei diversi ruoli e responsabilità da attribuire ai diversi *stakeholders* coinvolti nel processo di transizione verso un modello di tipo “circolare”.

Valutazioni generali sui contenuti della proposta comunitaria

Anche alla luce delle considerazioni formulate in premessa, riteniamo che, a una prima analisi del testo, le proposte di modifica delle direttive in oggetto¹ rappresentino, complessivamente, un tentativo di qualificare ulteriormente il quadro di riferimento normativo, anche in relazione con il pacchetto di proposte precedentemente presentato dalla Commissione UE a luglio 2014².

In questo senso, riteniamo apprezzabile il tentativo di **armonizzare il quadro di riferimento** attraverso l'allineamento delle **definizioni** tra gli Stati Membri e tra le differenti direttive oggetto di modifica.

La proposta di rivedere le definizioni delle direttive o di aggiungere nuove definizioni va tuttavia chiarita nella sua finalità e va valutata con attenzione in modo da favorire, e non ostacolare, il reimpiego di materiale in processi produttivi e da evitare effetti distorsivi della concorrenza nel mercato di riferimento e tra i vari settori industriali.

Sempre nella stessa logica di raggiungere un maggior livello di armonizzazione riteniamo positivo l'abbandono di **differenti metodi per il calcolo degli obiettivi** di gestione in favore di un'unica metodologia, la quale tuttavia presenta alcuni margini di incertezza che possono minare la sua efficacia.

Risulta inoltre apprezzabile l'introduzione di condizioni minime operative per l'applicazione della **Responsabilità Estesa del Produttore (EPR)**. L'industria considera infatti l'EPR uno strumento efficace per la gestione dei rifiuti dal momento che contribuisce a favorire il riutilizzo, la prevenzione, riciclo e recupero dei rifiuti. Sarà però necessario porre estrema attenzione nell'individuare un "modello unico ed ideale" di EPR da poter applicare uniformemente a livello europeo.

Merita infine una nota positiva l'attenzione che la Commissione ha riservato alla valorizzazione dei **sottoprodotti** e alla promozione della conversione dei rifiuti in risorse (i.e. **end of waste**), sebbene andrà meglio chiarito il ruolo delle autorità nazionali ed europee.

In questo nuovo quadro definitorio e metodologico la Commissione propone la revisione degli obiettivi di gestione rifiuti, per i quali la stessa Commissione prevede l'implementazione di un "sistema di allarme rapido" (*Early Warning System*) per il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli stessi.

Guardiamo con interesse la **rinnovata attenzione che la Commissione rivolge al flusso dei rifiuti urbani**, aumentando gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclo e, al contempo, limitando gradualmente il conferimento in discarica. Riteniamo tale impostazione condivisibile nella logica di intercettare preziose risorse da reimpiegare in processi produttivi e raggiungere così performance di gestione quantomeno in linea a quelle ottenute per i flussi di rifiuti "speciali".

¹ COM(2015) 595 final, COM(2015) 596 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 593 final, COM(2014) 397 final

² COM(2014) 397 final

La Commissione ha poi ritenuto opportuno rivedere gli obiettivi di preparazione per il **riutilizzo e riciclo per i rifiuti da imballaggio**, operando una semplificazione degli obiettivi stessi, la cui reale perseguibilità, in particolare per alcuni settori (es. plastica), andrà tuttavia verificata prima di procedere all'approvazione definitiva della proposta di revisione.

L'approccio *command and control* tipico delle politiche ambientali della Commissione europea rischia, infatti, di introdurre fattori di rigidità che non si conciliano con le dinamiche industriali e tecnologiche dei settori coinvolti.

E' necessario che qualsiasi ipotesi di revisione del contesto normativo tenga conto dell'impatto sui costi delle imprese e sulla competitività del sistema e sia orientato a rendere **competitivo il reimpiego di risorse già utilizzate in un processo produttivo e di consumo rispetto all'utilizzo di materie prime**.

Tale esigenza appare ancora più evidente in un contesto economico come quello attuale, in cui il crollo dei prezzi delle materie prime rischia di ostacolare lo sviluppo dell'economia circolare, vanificando gli obiettivi di sostenibilità definiti a livello comunitario.

In questo contesto occorre affiancare alla definizione di politiche ambientali un set di strumenti di politica industriale che abbiano effetti sull'intera filiera coinvolta.

In questo senso è, ad esempio, fondamentale puntare sull'innovazione tecnologica per aumentare la percentuale di riciclabilità dei materiali e, al contempo, fornire una risposta alla possibilità di contemperare l'esigenza di sicurezza e salvaguardia della salute umana con il reimpiego di materiali riciclati.

Se poi gli investimenti vedessero la partecipazione del pubblico e delle istituzioni (es. CNR), è ragionevole ritenere che possa crearsi un clima di maggiore fiducia verso il mondo imprenditoriale, con effetti positivi, tra gli altri, in termini di accesso al credito.

Una volta ottenuti materiali riciclati, il decisore pubblico dovrebbe inoltre adoperarsi per garantire alle imprese di poter contare su una domanda stabile di tali beni. Essa può tradursi con un intervento diretto dello Stato attraverso "domanda pubblica" (es. Green Public Procurement) o attraverso strumenti di regolazione che orientino scelte e comportamenti del consumatore.

Per chiarire meglio cosa si intenda, si vuol portare a riferimento la proposta di revisione della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, dove si ritiene necessario che la revisione degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclo venga attentamente valutata sulla base dei dati e delle tecnologie attualmente disponibili al fine di evitare ulteriori elementi di incertezza per i soggetti obbligati, soprattutto in una logica di pianificazione degli investimenti necessari. L'innalzamento degli obiettivi (così come ipotizzato nella proposta di revisione all'art. 6 della direttiva imballaggi) potrebbe rappresentare, in particolare per alcuni settori (es. plastica), un obiettivo non "realistico" per l'intero Sistema Paese la cui perseguibilità (e opportunità) va attentamente valutata in relazione

ad obiettivi previsti da altra normativa correlata e anche alla luce delle evidenti ricadute in termini di aumento dei costi - anche per la collettività - e di credibilità istituzionale rispetto ai nostri *competitor* intra ed extra UE.

Alla luce di tali considerazioni si ritiene essenziale, nella definizione della proposta in esame, garantire un approccio organico che tenga conto delle interazioni tra diverse legislazioni che concorrono al raggiungimento di obiettivi per la tutela dell'ambiente e della salute quali, ad esempio, gli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti stabiliti a livello europeo e gli obiettivi di riduzione del rischio legato a talune sostanze chimiche pericolose.

Si condivide pertanto la particolare attenzione che la nuova proposta ha opportunamente rivolto non solo al "fine vita", ma all'intero ciclo di vita del prodotto, come si evince dal riferimento riportato nell'*Action Plan*³ alla necessità di un **raccordo tra la legislazione in materia di rifiuti, di prodotti e di sostanze chimiche** per promuovere il reimpiego delle risorse e si auspica che la Commissione individui le modalità concrete per dare attuazione a tale principio.

In particolare, per quanto riguarda la normativa sulle sostanze chimiche, si invita il legislatore europeo a bilanciare attentamente gli oneri a carico dei materiali recuperati anche in considerazione delle eventuali caratteristiche di pericolosità dei rifiuti e del ciclo di vita dei prodotti da cui si origina il rifiuto, al fine di non disincentivare le attività di recupero.

La considerazione della crescente importanza del **mondo industriale** passa, infine, anche per un **maggior riconoscimento e collaborazione nel processo decisionale**. Il riferimento è, in particolare, alla proposta di concedere maggior potere alla Commissione nell'adozione di "atti delegati" (cfr. nuovo articolo 38a della Direttiva 2008/98/CE). Se tale orientamento venisse confermato, andrebbe circoscritto in una logica di opportunità e non dovrebbe prescindere dalla consultazione con i settori interessati (tra cui, per l'appunto, il mondo industriale, anche al fine di verificare la fattibilità delle disposizioni). Inoltre il meccanismo dovrebbe essere previsto, per quanto possibile, anche nelle disposizioni la cui attuazione è a carico degli Stati Membri.

Concludo il mio intervento segnalando che è a vostra disposizione un allegato tecnico che contiene delle prime considerazioni sull'articolato proposto dalla Commissione, proponendo, in alcuni casi, anche possibili riformulazioni al testo comunitario.

³ "Closing the loop: an EU action plan for the circular economy" - COM/2015/0614 final

ALLEGATO TECNICO

1. Definizioni (art. 3 Direttiva 2008/98/CE)

La proposta di rivedere le definizioni delle direttive o di aggiungere nuove definizioni va chiarita nella sua finalità e va valutata con attenzione in modo da favorire, e non ostacolare, il reimpiego di materiale in processi produttivi e da evitare effetti distorsivi della concorrenza nel mercato di riferimento e tra i vari settori industriali.

Più in dettaglio:

- “Municipal waste” (1a)

Si giudica positivo che il termine di riferimento assunto sia il rifiuto domestico nel senso che, per essere catalogato come urbano, il rifiuto speciale deve essere ad esso comparabile per natura, composizione e quantità. Ciò significa che ogni paese si dovrà adeguare a tali criteri rivedendo la propria legislazione in modo da considerare in termini concreti ed effettivi anche il parametro quantitativo, non più solo quello qualitativo. Tra le esclusioni sarebbe comunque il caso di annoverare anche i rifiuti che si formano nelle aree produttive (magazzini compresi), ad eccezione di quelli derivanti da mense, spacci aziendali, uffici e locali aperti al pubblico.

- “Preparation for re-use” (16)

Nella formulazione proposta dalla CE rappresenta un elemento di certezza la precisazione secondo cui le operazioni per la preparazione per il riutilizzo devono essere svolte da operatori a ciò abilitati; tuttavia occorrerebbe aggiungere che i rifiuti devono essere preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento “in conformità alle norme applicabili a tutela dei consumatori, in particolare in tema di salute e sicurezza” e valutare l’inserimento di apposita operazione di recupero nel rispettivo allegato (“R14: preparazione per il riutilizzo”).

Di contro, non si comprende perché non sia stata ripresa la precisazione presente nella definizione vigente: componenti di prodotti “*diventati rifiuti*”. Si ritiene necessario mantenere tale precisazione per non creare confusione tra l’operazione di “riutilizzo” (su un prodotto) e “preparazione per il riutilizzo” (su un rifiuto, per l’appunto).

- “Final recycling process” (17a)

Per quel che riguarda la nuova definizione del “final recycling process” (17a), essa è un deciso passo avanti verso l’obiettivo di indicare più chiaramente il riciclo finale dei materiali di rifiuto. Essa dev’essere letta in combinazione con il successivo art. 11a) della stessa Direttiva e con l’art. 6a) della nuova Direttiva Imballaggi, in particolare del para 1a).

In linea con il significato stesso di economia circolare, che si pone l’obiettivo di rigenerare risorse dai rifiuti, va assolutamente salvaguardata la continuità con

l'attuale direttiva e con la normativa nazionale vigente, in base alla quale dal processo di riciclo dei rifiuti possono derivare oltre che prodotti, anche materiali o sostanze.

- **“backfilling” (17b)**

Relativamente a tale definizione (“*any recovery operation where suitable waste is used for reclamation purposes in excavated areas or for engineering purposes in landscaping or construction instead of other non-waste materials which would otherwise have been used for that purpose*”) appare positivo il richiamo generale al concetto di sostituzione al di là dei singoli scopi della pratica di backfilling; tuttavia si ritiene che occorra uno sforzo di chiarimento ulteriore sul significato del termine “idoneo”, tramite il riferimento alle norme esistenti (anche di natura tecnica, es. norme UNI).

2. EoW, sottoprodotti

Prima ancora di passare in rassegna le modifiche proposte dalla Commissione riteniamo necessario che venga garantita la stabilità della legislazione italiana in materia (es. disposizioni sulla gestione terre e rocce da scavo come sottoprodotti per il riutilizzo in siti diversi da quello di produzione; sui riporti; normativa CSS) al fine di non pregiudicare gli sforzi regolatori già effettuati a valle di ben ponderati approfondimenti tecnico-giuridici.

a) Sottoprodotti (art. 5)

L'obiettivo del rafforzamento della nozione di “sottoprodotto” e lo sviluppo in tutta l'UE delle relative filiere sulla base di condizioni e principi armonizzati sono da sempre, non solo condivisi, ma fortemente auspicati dall'industria.

Tuttavia, la riformulazione del **comma 1** e il combinato disposto col nuovo comma 3 - attribuendo agli Stati membri una funzione di garanzia nell'applicazione delle norme europee e introducendo a tal fine l'espressa facoltà per i singoli Paesi di adottare regole tecniche -non deve essere intesa nel senso di rimettere in discussione le condizioni comunitarie di portata generale, con il conseguente rischio, tra gli altri, di alterare il quadro competitivo *intra UE*.

Sarebbe pertanto preferibile non modificare l'attuale formulazione dell'art. 5.1 nella direzione prospettata dalla Commissione, ovvero, in subordine, utilizzare una dicitura del tenore di “incoraggiare” o “promuovere” la valorizzazione, senza dover “assicurare” il rispetto di tali condizioni.

Con riferimento alle proposte di riformulazione del comma 2 e 3, occorre preliminarmente chiarire che la definizione di sottoprodotto è già in grado di definire ciò che non è rifiuto e come tale deve essere applicata in tutta Europa.

Quanto contenuto nel comma 2 è quindi accettabile, se tale potere viene esercitato in maniera limitata a specifici flussi “di particolare complessità”, senza rimettere in discussione l'operato di settori che già oggi lavorano con le condizioni individuate al comma 1. In questo senso potrebbe essere meglio circoscritto il campo di applicazione del comma 2.

Sulla base di quanto sopra esposto, si ritiene opportuno:

- lasciare invariato il comma 1 attualmente vigente ovvero, in subordine, sostituire il termine “assicurare” con “incoraggiare”/“favorire”;
- integrare il comma 2 inserendo infine le seguenti parole: “di particolare complessità tecnica”;
- non inserire il nuovo comma 3 o, in subordine, chiarire che la competenza in capo agli Stati Membri è del tutto residuale e su specifici casi “limite”.

b) “End of waste” (art. 6)

L’End of Waste (art. 6) è riconosciuto come strumento di importanza centrale sia nella *Roadmap* che nella Comunicazione al fine di dare attuazione alla strategia per la circolarità delle risorse.

Appare dunque positivo l’obbligo per gli Stati membri di assicurare la valorizzazione dell’EoW senza dover per forza operare solo se “*non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario*” (come invece dispone il testo oggi in vigore); allo stesso tempo è necessario che i lavori per la definizione dell’eventuale disciplina tecnica non paralizzino la filiera. Si ricorda, infatti, che in Italia ci sono flussi che attendono da anni una revisione della disciplina delle materie prime e dei prodotti secondari, se non addirittura una regolamentazione tout court, in attuazione dell’art. 184-ter del Dlgs 152/06.

Sarà necessario che gli Stati membri si attivino, nel rispetto della procedura di notifica proposta nel nuovo comma 4, per definire i criteri EoW mancanti e a tal fine sarebbe opportuno fissare, almeno in fase di recepimento, delle scadenze brevi (massimo un anno) per emanare le disposizioni attuative necessarie. Nelle more di tale iniziativa risulta comunque importante garantire il funzionamento del sistema autorizzatorio esistente, lasciando agli operatori la possibilità di operare richiedendo l’autorizzazione a un’operazione di recupero. Sempre nelle more dell’attuazione del meccanismo ipotizzato nella proposta della CE, un problema che si potrà porre con maggiore evidenza (ma esistente già adesso) è come garantire l’armonizzazione tra le diverse normative nazionali EoW e tra le velocità dei differenti Paesi europei nell’emanazione di questi atti, per salvaguardare la competitività delle nostre materie prime e prodotti secondari e dell’industria del riciclo nazionale. A tal fine sarebbe utile che la Commissione attivasse un meccanismo di monitoraggio periodico delle situazioni esistenti nei diversi Paesi di modo che, ove riscontrasse difformità tra le normative a livello di Stati membri, anche di ostacolo degli scambi intracomunitari, essa potesse intervenire ai sensi del paragrafo 2 ai fini della necessaria armonizzazione delle differenti discipline nazionali, fissando dei criteri minimi comuni sulla base delle condizioni per l’EoW già previste al paragrafo 1.

Infine, riprendendo le considerazioni formulate in premessa al presente documento relative al raccordo tra normativa Reach e sostanze recuperate,

riteniamo utile proporre un considerando che potrebbe trovar posto tra quelli che anticiperanno l'articolato della direttiva di modifica alla Direttiva 2008/98/CE:

“Nella definizione del quadro di riferimento normativo per la gestione dei rifiuti occorre un approccio organico che tenga conto delle interazioni con il Regolamento CE 1907/2006 (REACH) che rappresenta il quadro di riferimento per la gestione delle sostanze chimiche. Ai fini dell’attuazione di tale regolamento un numero sempre maggiore di sostanze chimiche, rintracciabile nei rifiuti da recuperare, potrebbe essere sottoposto a procedure autorizzative o di restrizione. E’ essenziale, in tale contesto, evitare oneri sproporzionati a carico dei recuperatori e semplificare il quadro generale degli adempimenti per tali attività al fine di perseguire la priorità del recupero dei rifiuti in luogo dello smaltimento in discarica”.

3. Obiettivi e metodologia di calcolo (art. 11, 11a direttiva 2008/98/CE, art. 6 e 6a direttiva 94/62/CE)

La proposta prevede, all’art. 11, obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclo e “backfilling” per rifiuti da costruzione e demolizione (70% al 2020) e obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclo per i rifiuti urbani scaglionati al 2020 (55%), 2025 (60%) e 2030 (65%) e prorogabili per alcuni Stati che si trovano oggettivamente in ritardo.

Per quel che riguarda i rifiuti di imballaggio, si prevede un obiettivo del 65% al 2025, con differenti obiettivi a seconda del materiale di imballaggio. La percentuale del 65% deve arrivare al 2030 al 75%

Se per quel che riguarda gli obiettivi sugli imballaggi valgono le considerazioni sulla reale fattibilità segnalate in premessa, riteniamo opportuno sottolineare positivamente che la proposta, correttamente e più realisticamente della precedente⁴, prevede per la preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio dei rifiuti urbani obiettivi gradualmente scaglionati al 2020, 2025 e 2030 e prorogabili per alcuni Stati che si trovano oggettivamente in ritardo (cfr. art. 11).

Per quel che riguarda la metodologia, risulta apprezzabile l’intento di elaborare norme armonizzate per il calcolo del raggiungimento degli stessi obiettivi (art. 11a Direttiva 2008/98/CE e art. 6a Direttiva 94/62/CE). Positivo ad es. che in questo conteggio è possibile considerare anche il riciclaggio che si ottiene attraverso l’incenerimento dei metalli a condizione che i metalli riciclati soddisfino requisiti di qualità (cfr, art. 11a, comma 5) secondo una metodologia che verrà stabilita dalla Commissione.

Tuttavia, i “correttivi” introdotti al metodo di calcolo rischiano di introdurre un margine di indeterminazione (es. nuovo art. 11a comma 3 lett. b) Direttiva 2008/98/CE e nuovo art. 6a comma 3 lett. b) Direttiva 94/62/CE) che, al di là delle dichiarate intenzioni di fissare una metodologia comune per giungere a

⁴ COM(2014) 397 final

risultati confrontabili, a seconda del grado di “rigore” applicato, rischia di rendere non uniformi, e quindi non confrontabili, le prestazioni registrate, non solo a livello di singolo Paese, ma addirittura di singola Regione.

4. Responsabilità estesa del produttore (art. 8 e nuovo art. 8a Direttiva 2008/98/CE)

La proposta della Commissione prevede la modifica dell’art. 8 e l’introduzione di un nuovo articolo (art. 8a) che individua i “*general requirements for the extended producer responsibility schemes*”.

L’industria considera l’EPR uno strumento efficace per la gestione dei rifiuti dal momento che contribuisce a favorire il riutilizzo, la prevenzione, riciclo e recupero dei rifiuti.

L’EPR si è infatti mostrata uno strumento importante, soprattutto per stimolare le raccolte di quei flussi che non si autosostenevano economicamente, nonché per accrescere l’informazione e la consapevolezza dei cittadini e delle amministrazioni locali in merito alla corretta gestione degli stessi. Tuttavia è indubbio che tale strumento sia stato inteso e implementato in modi diversi tra i differenti Stati Membri.

Accogliamo quindi favorevolmente l’intento della Commissione di armonizzare a livello comunitario tale strumento tramite l’introduzione di un nuovo art.8a alla Direttiva 2008/98/CE.

Tuttavia, finora le direttive comunitarie basate sul principio di EPR hanno sempre lasciato una certa flessibilità agli Stati membri nell’interpretazione ed attuazione delle disposizioni in maniera differente, per adattarsi agli specifici contesti in modo quanto più possibile efficace ed efficiente; pertanto è necessario porre estrema attenzione nell’individuare un “modello unico ed ideale” di EPR da poter applicare uniformemente a livello europeo.

A parere dell’industria, è necessario che il dettato comunitario incardini i seguenti principi.

- L’EPR dovrebbe essere attuato dalle imprese effettivamente obbligate sulla base di un approccio non a scopo di lucro.
- La possibilità di estendere l’applicazione di tale principio a nuovi prodotti deve essere basato preventivamente su di uno studio di fattibilità che consenta effettivamente di gravare il prodotto all’atto dell’immissione sul mercato del costo globale di tutto il ciclo vita. Vi sono infatti prodotti che hanno un ciclo vita lunghissimo (ad esempio mobili, suppellettili varie) ed altri che hanno invece un ciclo vita breve. Vi sono poi tutti i prodotti ad uso industriale che sono utilizzati per produrre altro o divengono componenti a loro volta di altri prodotti. Gli studi dovrebbero comprendere un’analisi costi-benefici volta a dimostrare che l’applicazione dello strumento EPR ad una determinata filiera costituisca una soluzione efficiente.

- L'EPR dovrebbe essere un Sistema trasparente basato sul principio "chi inquina paga" nel senso che la corretta attuazione del principio non dovrebbe comportare costi non dovuti o una sperequazione nella distribuzione degli stessi tra gli operatori della filiera, nonché effetti distorsivi in termini di competitività, intra UE ed extra UE.
- Ruoli e responsabilità di tutti gli stakeholder coinvolti dovrebbero essere chiaramente definiti nello sviluppo dell'EPR, garantendo tuttavia agli stessi un'adeguata consultazione e partecipazione nell'implementazione dello schema di EPR, come anche l'utilizzo degli stessi standard, "parità di trattamento" e "non discriminazione" all'interno della stessa categoria di stakeholders (al momento questo principio sembra espressamente richiamato solo per i produttori – cfr. art. 8a comma 1).
Ogni stakeholder dovrebbe essere responsabile all'interno della sua sfera di influenza. In questo senso assume importanza una buona raccolta differenziata e alte performance di riciclo e recupero. La collaborazione dei cittadini e consumatori è quindi essenziale a prescindere da ogni forma di EPR.

Sulla base dei principi sopra esposti riteniamo opportuno riportare qui di seguito una prima analisi di dettaglio dell'articolato, proponendo, laddove possibile, modifiche allo stesso.

Per quel che riguarda le modifiche all'**art. 8**:

- Segnaliamo che la modifica proposta all'**art.8 comma 2** dell'attuale direttiva non tiene adeguatamente in considerazione l'esistenza di legislazioni europee che già prevedono l'obbligo di progettazione ecocompatibile di alcuni prodotti, tra cui ad esempio la Direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.
Sarebbe dunque opportuno precisare che le misure di incoraggiamento adottate dagli Stati membri dovrebbero comunque essere in linea con le previsioni delle normative europee vigenti, e fare ad esse riferimento, al fine di non creare distorsioni del mercato unico interno.

Per quel che riguarda la proposta del nuovo **art. 8a**:

- L'attuale formulazione del **comma 1** appare condivisibile nell'intento di definire con maggior precisione le responsabilità e i ruoli di tutti gli attori coinvolti nell'implementazione del principio dell'EPR.
In ogni caso il comma in esame dovrebbe essere adattato per prevedere una maggiore sinergia con quanto già previsto dalla Direttiva 2008/98/CE all'art.8.4 e agli artt. 14 e 15, annoverando il distributore del prodotto tra i soggetti che devono contribuire a livello logistico/organizzativo per garantire il raggiungimento degli obiettivi di raccolta, recupero e riciclaggio, a dimostrazione del fatto che il principio di EPR non si esaurisce nel mero finanziamento da parte del produttore.
- si considera particolarmente importante il requisito volto alla definizione dei ruoli di tutti gli operatori privati o pubblici (andrebbe aggiunto "*coinvolti*"),

che tuttavia dovrebbe essere affiancato da una adeguata consultazione e partecipazione degli stessi. Si propone quindi di aggiungere, all'art. 8a, alla fine del primo alinea del comma 1, l'inciso "*prevedendo a tal fine opportune forme di consultazione e partecipazione degli stessi operatori*".

- Per quanto riguarda la "parità di trattamento" e "non discriminazione" (comma 1, quarto alinea) si ritiene che queste non dovrebbero riguardare solo i produttori, ma anche i fornitori di servizi alle organizzazioni istituite per adempiere all'EPR per conto dei produttori stessi e tutti gli operatori che fanno parte dello schema EPR.
- L'art. 8a, **comma 3a**, prevede che si "definisca lo spazio geografico": non si comprende la *ratio* alla base di tale precisazione.
- Alla lettera a) del nuovo **comma 4**: il concetto di "*entire cost*" è fuorviante, soprattutto in riferimento alla "*separate collection*" dei rifiuti. Inoltre il paragrafo appare in contrasto con il comma 6 del medesimo articolo dove viene affermato che vi sono più attori coinvolti nell'applicazione dell'EPR, tra cui i servizi pubblici di raccolta, che sono gli unici soggetti responsabili dell'organizzazione e corretta attuazione dei sistemi di raccolta separata delle diverse tipologie di rifiuti urbani, operando così la differenziazione di quei rifiuti originati da prodotti soggetti ad EPR.
- Sempre sul fronte della partecipazione finanziaria da parte del produttore, occorrerebbe tenere conto anche delle tasse o tariffe pagate ai Comuni per la gestione dei rifiuti.
- Alla lettera b) del nuovo comma 4 risulta apprezzabile, nella logica di favorire la transizione verso un'economia circolare attraverso la sostituzione di materie prime vergini con materiali ottenuti da rifiuti, l'intento di intervenire sui contributi finanziari, versati dai produttori, con l'ottica di adeguarli ai costi reali del trattamento, evitando così oneri ingiustificati che possano riversarsi sulle imprese e sui consumatori. Tuttavia alla luce dell'attuale carenza di dati e metodologie, condivise a livello europeo, per calcolare l'effettiva re-usability o recyclability dell'ampia varietà di prodotti soggetti ad EPR, risulterebbe, a nostro avviso, prematuro imporre agli Stati membri di modulare i contributi sulla base di caratteristiche che su alcuni prodotti risulterebbe tecnicamente impraticabile misurare. Appare pertanto opportuno che a tale scopo la Commissione sviluppi degli appositi studi preliminari e preordinati alla definizione di tali parametri. Da ultimo va specificato che, così come per qualsiasi requisito di sicurezza o conformità imposto dalle legislazioni europee, l'attività di sorveglianza del mercato è un'attività necessaria ed imprescindibile per assicurare la corretta attuazione delle disposizioni di legge; tuttavia, per poter adeguatamente testare e verificare l'effettiva rispondenza dei prodotti, è necessario che gli Stati membri abbiano a disposizione degli standard di riferimento validi e riconosciuti.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, riteniamo più opportuno, sul piano metodologico, partire da un riferimento a prodotti o a tipologie di prodotti per i quali esistano già valide metodologie di calcolo e riferimenti normativi condivisi a livello UE prima di definire requisiti come *durability*, *reparability*, *re-usability* o *recyclability*.

- Risulta infine poco chiaro, al **comma 5**, come e in che modo lo Stato Membro istituisca un'autorità indipendente finalizzata al controllo dell'implementazione del sistema di responsabilità estesa.

5. Autorizzazioni e registrazioni

- L'**art. 27** della Direttiva 2008/98/CE (**Standard minimi per il trattamento**) conferisce alla Commissione il potere di adottare, tramite atti delegati, degli standard per gli impianti di trattamento soggetti ad autorizzazione. Si ritiene che questi standard siano opportuni soprattutto in quei settori, come il trattamento dei RAEE, c.d. "a tecnologia complessa", dove accanto all'autorizzazione "ambientale" è necessario un monitoraggio in continuo sulle performance impiantistiche che verifichi il raggiungimento degli obiettivi, i quali, peraltro, in base alla responsabilità dei produttori, sono a carico di questi ultimi.
Pertanto, appare necessario che detti standard siano accompagnati da un sistema dei controlli efficace e finalizzato alla verifica degli obiettivi di recupero, riciclaggio e riutilizzo. Si ritiene che potrebbe essere fatto ricorso ad organismi indipendenti accreditati, incaricati di effettuare degli *audit* periodici sulla base di una *check-list* che consenta la verifica di conformità agli standard prefissati.
Tuttavia, appare necessario che detti standard siano coordinati con le normative settoriali esistenti (ad es. quelle in materia di trattamento RAEE ed ELV) che già prevedono degli standard minimi per gli impianti di trattamento, per evitare inutili appesantimenti, sovrapposizioni o contraddizioni.
- All'**art 35** della Direttiva 2008/98/CE (**tenuta dei registri**), si propone di rivedere la proposta di riformulazione del **comma 1** con l'obiettivo di prevedere un obbligo di registro elettronico solo per la pubblica amministrazione e non per i privati produttori o gestori di rifiuti. si può quindi ipotizzare di modificare l'ultima frase del comma come segue: "*They shall make that data available to the competent authorities that shall input the data in the electronic registry to be established pursuant to paragraph 4*".
In coerenza con quanto sopra segnalato si propone di eliminare al **comma 4** "*or coordinated registries*".