

Note sul recepimento delle direttive 851 e 852 del 2018

Con il decreto legislativo n. 116/2020 il Governo ha provveduto al recepimento delle direttive europee 851 e 852 del 2018 sulla gestione dei rifiuti, la prima, e degli imballaggi, la seconda. Il recepimento è avvenuto in forza della legge di delegazione europea n. 117/2019.

È bene ricordare che sotto il profilo temporale il mandato conferito al Governo di legiferare su questo tema non è ancora esaurito, in quanto il richiamo operato dalla legge di delegazione all'art. 31 della legge 23/2012 consente all'Esecutivo di poter integrare o correggere il decreto legislativo 116/2020 entro i 2 anni successivi alla sua entrata in vigore. Ossia il 26 settembre 2022.

Il Circular Economy Network, con la presente nota, si propone di offrire un contributo all'eventuale azione di correzione e integrazione consentita dalla legge di delegazione del decreto legislativo n. 116/2020.

La nuova definizione di rifiuto urbano.

Vengono recepite nel nostro ordinamento le nuove definizioni introdotte dalle direttive, uniformando quelle previste per la disciplina degli imballaggi con quelle della direttiva quadro sui rifiuti.

Di particolare portata è quella che riguarda **il rifiuto urbano, in cui vengono incluse categorie di rifiuti più numerose rispetto a quelle indicate dalla definizione europea**. Come ad esempio, qualsiasi tipologia di rifiuti *giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua*.

La nuova lett. *b. quinquies*, inoltre, dispone che questa definizione *rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo*

Questo passaggio potrebbe comportare qualche problema. Infatti, alterando la classificazione di rifiuto urbano disposta dalla direttiva e introducendo l'obbligo di considerare anche altre tipologie di rifiuti in sede di rendicontazione sugli obiettivi di riciclo si andrà a riportare un dato che non è comparabile con quello elaborato e trasmesso dagli altri stati.

Alla nuova definizione di rifiuto urbano, inoltre, si affianca la cancellazione della categoria del rifiuto assimilabile a quello urbano. Ciò mette fine al frammentato quadro che finora ha rappresentato la categoria degli assimilati e allo stesso tempo sancisce il principio di attrattività del rifiuto urbano per tutti i rifiuti elencati nell'allegato L – quater e che derivano dalle attività elencate all'allegato L-quinquies al d. lgv n. 116/2020.

Questa attrattività può essere derogata nel caso in cui l'esercente di una delle attività sopra richiamate si avvale per almeno 5 anni di un operatore dei rifiuti differente dal gestore pubblico. Questo significa che la nuova definizione non comporta l'esclusività della privativa comunale nella gestione dei rifiuti urbani. L'esercizio della deroga può essere effettuato solo se tali rifiuti vengono portati a recupero e ne venga fornita conferma. In tale ipotesi l'esercente si avvale di una riduzione della parte variabile della tassa/tariffa rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

End of Waste.

Il testo adottato dal Governo conserva la vigenza di un regime speciale di controllo aggiuntivo ai controlli ordinari, a campione, di secondo livello e solo per le attività di riciclo autorizzate "caso per caso". Tale disciplina **non è coerente** in materia di End of waste **con il testo della Direttiva** che:

- non prevede una tale norma speciale;
- punta invece ad agevolare il riciclo;
- stabilisce, nel rispetto della gerarchia europea sulla gestione dei rifiuti, che per le attività di riciclo dei rifiuti, anche quelle autorizzate caso per caso, debba sussistere una disciplina semplificata e non più onerosa rispetto alle attività di smaltimento.

Responsabilità del produttore del rifiuto.

Si osserva che il d. lgv n. 116/2020 non è intervenuto a sanare la disciplina riguardante la dimostrazione della cessazione della responsabilità del produttore dei rifiuti nel caso di conferimento del rifiuto ad operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D1 e D15 dell'allegato B alla parte quarta del d. lgv n. 152/06. Ciò deriva dal fatto che **chi effettua quella tipologia di operazioni, procedendo mediante una sostanziale miscelazione non è in grado di attestare, ai sensi del D.P.R. 445/2000, l'avvenuto smaltimento.**

Gli impianti finali infatti non hanno contezza dei singoli produttori/detentori che hanno concorso alla composizione del lotto che l'impianto intermedio, che ha svolto le operazioni D13, D14 o D15, ha inviato loro. Né può essere plausibile che siano gli impianti che hanno ricevuto i rifiuti per operazione D13, D14 o D15 a rilasciare tale attestazione, posto che nei loro impianti lo smaltimento finale di fatto non avviene. Essi, infatti, fanno operazioni di accorpamento o di miscelazione e trasferiscono i rifiuti ad impianti successivi, con codice CER e con caratteristiche spesso diverse da quelli riferibili al singolo conferimento iniziale.

Sempre in questo ambito si rileva il permanere della disposizione che attribuisce la qualifica di primo produttore sia quello *giuridico* che a quello *materiale*. Si osserva che questa distinzione non è presente nella disciplina europea.

Responsabilità estesa del produttore.

Il recepimento della disciplina relativa a questo regime si dipana in diversi passaggi del testo. Una parte generale (artt. 178 e 178.bis) che riporta il procedimento per introdurre nuovi regimi EPR e l'elencazione dei criteri generali da rispettare. Poi una parte (art. 217 e segg.) rivolta all'adeguamento dei regimi già oggi operanti in Italia.

Nella parte generale si riprendono i passaggi della direttiva, prevedendo che nuovi regimi possano essere istituiti anche "su istanza di parte". Seppur non sia ben chiaro chi si intende come parte – anche i consumatori? – e quali effetti abbia un'istanza, il proposito appare positivo.

E' in linea con le disposizioni europee la previsione di un contenuto obbligatorio per i decreti che istituiscono questi sistemi, in particolare riguardo i compiti di prevenzione e riutilizzo, così come quella che impone ai produttori compiti di informazione anche rivolta agli utilizzatori del prodotto.

Per quanto riguarda la definizione di costi efficienti è stato previsto che le parti interessate dovranno acquisire il parere dell'ARERA.

Al MATTM è attribuita la sorveglianza e controllo sul rispetto dei compiti previsti dai regimi EPR. Tuttavia, il modello di controllo sembra poco incisivo. Questa attività consta in:

- un Registro nazionale elettronico al quale devono essere trasmessi tutti i dati riguardanti i produttori;
- il controllo dei bilanci;
- la determinazione del contributo ambientale;
- il raggiungimento degli obiettivi;
- e il rispetto di tutte le altre previsioni.

Ogni 31 ottobre i produttori debbono inviare una relazione sull'attività svolta, un programma sulla prevenzione e sull'attività per l'anno successivo, indicando anche l'entità del contributo ambientale e delle voci di costo che lo compongono.

Al momento non è ancora chiaro come verrà svolta questa attività di controllo. E' tutto rimandato ad un decreto del MATTM.

Più in generale, **il testo non riporta le modalità di controllo delle vendite a distanza**, nonostante sia un'indicazione esplicita del legislatore europeo. **Appare, peraltro, difficile che forme di elusione mediante questa pratica possano essere contrastate solo mediante l'istituzione del registro** e di un sistema di controllo che si basa su questo strumento.

Riguardo l'EPR questo appare essere il lato debole della riforma. Una modalità di controllo che fa leva sostanzialmente sul registro nazionale rischia di agevolare le elusioni e di vanificare la volontà dell'UE di regimentare al meglio questa forma di responsabilità.

Sarebbe, sicuramente, **più efficace promuovere un sistema attivo riconoscendo il coinvolgimento dei produttori e delle strutture collettive nell'attività di sorveglianza** (questi infatti conoscono meglio le dinamiche del mercato e percepiscono in maniera tempestiva eventuali disequilibri) e ma anche in quella **di coordinamento**.

E' bene osservare in proposito che la riforma non fa menzione della previsione dell'art. 8.bis della direttiva finalizzata ad assicurare *un dialogo regolare tra i pertinenti soggetti coinvolti nell'attuazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore, ivi compresi i produttori e 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 riutilizzo e riparazione e gli operatori della preparazione per il riutilizzo*. In tale ambito si potrebbe consentire alle parti interessate di affiancare il MATTM nell'azione di vigilanza.

Più in generale si segnala la **sostanziale assenza di sanzioni o penalità** in capo di chi raggiunge gli obiettivi ambientali minimi che dovrebbero orientare il modello di governance dei regimi di responsabilità estesa del produttore.

Altra parziale mancanza è quella relativa alla sollecitazione della direttiva n. 851 del 2018, affinché la raccolta dei rifiuti da parte dei produttori sia garantita per l'intero anno, anche dopo il raggiungimento degli propri obiettivi minimi.

E' da evidenziare che questa previsione è presente nella riscrittura dell'articolo 237 (*criteri direttivi dei sistemi di gestione*), che però si applica solo ai sistemi di gestione previsti nel Titolo III della Parte IV del decreto legislativo (cfr. tutti i regimi EPR tranne gli imballaggi).

Questo articolo ripete sostanzialmente – con alcune differenze - i principi e le regole già contenute nell'art. 178.bis, con il risultato però di creare una confusa e non lineare sovrapposizione di norme potrebbe indebolire o quantomeno complicare il quadro generale disciplinatorio sull'EPR.

Tuttavia, perlomeno rispetto ai sistemi vigenti, supplisce alcune carenze o semplifica l'attuazione dell'art. 178.bis:

- come quando dispone l'obbligo di assicurare la raccolta dei rifiuti deve estendersi sull'intero anno, anche dopo il raggiungimento degli propri obiettivi minimi.
- o quando impone ai regimi EPR vigenti di operare sull'intero territorio nazionale, risolvendo così il problema sulla copertura geografica previsto nei criteri dell'art. 178.bis.

Infine, l'art. 227 ribadisce che la disciplina RAEE, ELV, Batterie deve rispettare i criteri dell'art 178.ter, ad eccezione dell'obbligo dei produttori di assicurare la copertura dei costi, che il comma 3 di quest'ultimo articolo ha esplicitamente escluso. Poiché permane in capo ai produttori la responsabilità finanziaria o finanziaria e organizzativa per il raggiungimento degli obiettivi, sarebbe

opportuno un passaggio che chiarisca in che misura questa responsabilità ricade sui produttori, in particolare nel settore dei veicoli.

Il regime EPR nel settore degli imballaggi (Titolo II, Parte IV, d. l. n. 152/06)

In tema di regimi EPR, il testo recepisce anche la direttiva 852 del 2018. Il testo presentato, tuttavia, va oltre il dettato europeo, che invece sostanzialmente si limita a definire più ambiziosi obiettivi riciclaggio, stimolare e regolamentare il riutilizzo, armonizzare le disposizioni sul metodo di calcolo per il raggiungimento degli obiettivi e sui requisiti minimi generali da rispettare per il regime EPR.

In merito al riutilizzo viene introdotta una disposizione (art. 219.bis), che richiama la facoltà degli operatori di organizzare sistemi di riutilizzo ed eventualmente di poter stipulare accordi con il MATTM. Lo stesso ministero si impegna – con il MISE – ad adottare un **decreto** che stabilisce **obiettivi di riutilizzo**, misure di incentivazione e una percentuale minima di imballaggi riutilizzabili da immettere nel mercato. Da osservare che **non viene determinata una data entro la quale assolvere a questo compito**.

Riguardo al sistema di controllo sulla capacità operativa dei sistemi di gestione adottati dai produttori si segnalano dei cambiamenti. Se fino ad ora il momento del recesso di un produttore da un consorzio al quale aveva fino ad allora aderito per entrare in un consorzio di nuova costituzione – momento rispetto al quale corrisponde la cessazione dell’obbligo del pagamento del relativo contributo - è stato quello in cui – dopo aver avuto il riconoscimento – viene accertato il funzionamento da parte del nuovo consorzio del sistema proposto, la riforma lo ha anticipato e ha introdotto le seguenti condizioni:

- il recesso opera immediatamente dopo il riconoscimento del nuovo sistema, senza dimostrazione di aver istituito un sistema funzionante;
- al momento del riconoscimento deve essere versata una fidejussione a favore del MATTM per un valore *pari all’importo delle entrate previste dall’applicazione del contributo ambientale*;
- l’autorizzazione può essere revocata solo dopo aver accertato che a) il sistema adottato non operi secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, b) i risultati ottenuti siano insufficienti per conseguire gli obiettivi di riciclaggio ove previsti, c) il sistema adottato non adempia agli obblighi di gestione, d) siano stati violati gli obblighi previsti dall’articolo 221, commi 6, 7;
- in caso di revoca i produttori interessati devono partecipare ad uno dei consorzi vigenti e versare il contributo previsto a decorrere dalla data di comunicazione della revoca.

Il sistema di controllo sembra essere stato indebolito in quanto:

- **l’ammontare della fidejussione non è sufficiente a coprire i costi del mancato raggiungimento degli obiettivi, in quanto è finalizzata solo ad assicurare la continuità della raccolta e non i costi del riciclo;**

- in ogni caso l'eventuale revoca dell'autorizzazione potrebbe non essere tempestiva, anche perché l'accertamento del funzionamento avverrà solo in caso di prolungata inefficienza e potrà peraltro essere oggetto di impugnativa.

In altri termini questa nuova regolamentazione espone al rischio di un aumento di pratiche fraudolente o elusive.

Raccolta differenziata.

Un'altra "dimenticanza" è quella riguardante il recepimento del principio contenuto all'art. 10, paragrafo 4 della direttiva quadro: ***Gli Stati membri adottano misure intese a garantire che i rifiuti che sono stati raccolti separatamente per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 22, non siano inceneriti, a eccezione dei rifiuti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti raccolti separatamente per i quali l'incenerimento produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 4.***

Questo, invero, è un principio fondamentale per la conversione verso l'economia circolare e serve, fra l'altro, a rimarcare che gli obiettivi di riciclaggio sono minimi e che la programmazione e pianificazione della gestione dei rifiuti deve essere allineata alla gerarchia dei rifiuti.

Non viene, inoltre, introdotta la previsione contenuta nell'art 20, 1°, della direttiva quadro che impone dal 1° gennaio 2025 la raccolta differenziata per i rifiuti domestici pericolosi.

Rifiuti organici.

Non viene riportato il divieto previsto dall'art. 11.bis, della direttiva quadro, secondo cui *A partire dal 1° gennaio 2027, gli Stati membri possono computare come riciclati i rifiuti urbani organici immessi nel trattamento aerobico o anaerobico solo se, conformemente all'articolo 22, sono stati raccolti in modo differenziato o differenziati alla fonte.* Anche se può ritenersi parzialmente accolta dalla disposizione inserita al comma 4, dell'art. 205:

Per calcolare se gli obiettivi di cui all'articolo 181, comma 4, lettere c), d) ed e), siano stati conseguiti, l'ISPRA tiene conto delle seguenti disposizioni:

a) la quantità di rifiuti urbani biodegradabili raccolti in modo differenziato in ingresso agli impianti di trattamento aerobico o anaerobico è computata come riciclata se il trattamento produce compost, digestato o altro prodotto in uscita con analoga resa di contenuto riciclato rispetto all'apporto, destinato a essere utilizzato come prodotto, materiale o sostanza riciclati. Qualora il prodotto in uscita sia utilizzato sul terreno, lo stesso è computato come riciclato solo se il suo utilizzo comporta benefici per l'agricoltura o un miglioramento dell'ambiente;

Classificazione dei rifiuti.

Il d.lgvo n. 116/2020 ha anche **modificato l'elenco dei rifiuti**, conservando la classificazione, ma apportando delle innovazioni nella parte descrittiva. Questa nuova formulazione è differente da quella della direttiva europea, creando così una classificazione non in linea con quella unionale. Al fine di evitare procedure di infrazione e incertezza operativa si ritiene quantomeno opportuno adeguare l'elenco rispettando il testo europeo.

Etichettatura degli imballaggi.

Il nuovo testo del d. lgvo. N. 152/06 prevede un obbligo generico di etichettatura ambientale di tutti gli imballaggi immediatamente operativo e soggetto a pesanti sanzioni in caso di inosservanza.

Questa disposizione presenta diverse criticità. Infatti, allo stato attuale non esistono regole certe di marcatura e risulta estremamente complicato stabilire come dare indicazioni su imballi di diversa natura e di differenti categorie merceologiche o caratteristiche (es. imballi multimateriale).

Si rende pertanto urgente un intervento normativo, definendo peraltro un periodo transitorio, che indirizzi i produttori di imballaggi circa le modalità da seguire per effettuare l'etichettatura richiesta.

Nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti.

Le modifiche apportate agli artt. 188.bis e segg. prevedono l'istituzione di un registro nazionale che dovrà essere realizzato garantendo l'interoperabilità con i sistemi gestionali delle imprese. Sarebbe opportuno introdurre incentivi o strumenti fiscali che agevolino processi di ammodernamento di tali sistemi.

Ci sono anche **punti di forza della riforma**. Il mandato della delega parlamentare è stato più ampio del recepimento degli stretti contenuti delle direttive. Tuttavia, il testo governativo si è attenuto quasi strettamente alle tematiche proposte dalle direttive europee.

Tra le innovazioni meritevoli di attenzione si segnalano:

- l'introduzione di articolo (24.ter) sulle **autorizzazioni alle attività di preparazione per il riutilizzo**, disponendo una modalità semplificata e rimandando la disciplina ad un decreto del MATTM da emanare entro 60 gg;
- la **sostituzione del deposito temporaneo con il deposito temporaneo prima della raccolta**, ossia *il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta*. Questa innovazione consente di poter applicare le disposizioni sul deposito temporaneo anche ai favore dei distributori, che operano nella filiera dei prodotti sottoposti a regime EPR, e dei venditori di prodotti nel settore edile;

- l'abbandono definitivo del SISTRI e la sostituzione di un registro nazionale al quale poter trasmettere tutte le informazioni – in formato digitale – sulla produzione, trasporto e gestione dei rifiuti;
- **anticipazione al 31 12 2021 dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici;**
- **l'assegnazione agli ATO e ai comuni del compito di *individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta ..., per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo.* Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili. Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana.**

L'introduzione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti.

Sicuramente rappresenta uno strumento che uniforma e indirizza - meglio di quanto è avvenuto finora - la programmazione regionale, facilitata dal ricorso ad una piattaforma telematica attraverso la quale vengono trasmessi i nuovi piani regionali o le loro modifiche.

Alcune considerazioni per gli eventuali interventi correttivi o integrativi.

Nell'avviare l'azione di correzione o integrazione dei testi di recepimento si consiglia di tener conto, fra l'altro, dei diversi nodi critici che oggi gravano sulla gestione dei rifiuti, come ad esempio:

- il fenomeno dell'abbandono/interramento dei rifiuti sul territorio associato a traffici illeciti;
- il mancato raggiungimento di obiettivi di raccolta – come per i RAEE – e di recupero e riciclaggio come per i veicoli fuori uso;
- i ritardi nella raccolta differenziata in molte zone del paese e le difficoltà strutturali degli enti locali;
- la mancanza di un modello di calcolo per monitorare le performance degli enti locali gli ATO riguardo il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani;
- la responsabilizzazione degli enti locali per inadeguata gestione dei rifiuti urbani;
- la carenza di strumenti per sostenere il mercato delle materie riciclate;
- l'insufficiente quadro di incentivi/disincentivi per muovere verso la circolarità;
- il riordino delle procedure amministrative per agevolare le operazioni di gestione dei rifiuti poste al vertice della gerarchia rispetto a quelle di smaltimento o di incenerimento;
- la necessità di semplificare le procedure End of waste, sia eliminando il doppio controllo a campione, estraneo alle direttive, sia rivedendo la procedura per il rilascio dei decreti ministeriali.

In tema di EPR si ritiene, altresì, opportuno eliminare le ridondanze, ripetizioni ed eccezioni presenti nella disciplina riguardante i diversi regimi e che sono in grado di generare in sede di applicazione problemi interpretativi e ritardi (al riguardo si rimanda alla comparazione tra gli artt. 178.ter, 227 e 237, nonché alla disciplina sugli imballaggi).

È poi opportuno:

- introdurre fin da ora obiettivi di riutilizzo, riciclo in settori dove nonostante viga il regime EPR non sono esistano simili obiettivi;
- ampliare i settori da sottoporre a regimi EPR, anche per anticipare alcune previsioni già contenute in norme europee – come i regimi EPR previsti dalla direttiva sulla plastica monouso - o dal nuovo piano sull'economia circolare – come per i contenuti minimi di materiali riciclati per la fabbricazione di vetture o per i materiali edili -.

Riguardo al **programma di prevenzione** è opportuno introdurre disposizioni che pongono dei termini entro il quale approvarlo e la periodicità del suo aggiornamento, nonché che definiscono le risorse per il suo finanziamento o altre modalità per assicurarne l'attuazione.

Anche per le **misure ed incentivi economici** vale la stessa osservazione. Il testo del Governo si limita a recepire l'allegato IV.bis della direttiva, ma non viene compiuto nessun altro sforzo per stimolarne il ricorso a misure operative.

Non sono state previste disposizioni, ad esempio, sull'ecotassa, sulle tariffe puntuali, sugli appalti verdi, su incentivi fiscali per la donazione dei prodotti, sulla applicazione di regimi EPR a settori oggi esclusi, sui sistemi cauzionali (fatto salvo il formale recepimento della disposizione contenuta nella direttiva imballaggi) ...

Infine, rispetto al **programma nazionale** si ritiene che sia la sede idonea dove prevedere l'introduzione di norme per definire la competenza e le regole per la gestione dei rifiuti raccolti in ambiti acquatici.