

Senato della Repubblica

Commissione XIII (Territorio, Ambiente, Beni ambientali)

Disegno di legge AS 1676

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (Collegato alla legge di stabilità 2014)

AUDIZIONE FEDERDISTRIBUZIONE

Marco Pagani – Direttore Area Legislazione

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Roma, 12 gennaio 2015

Indice argomenti

1. Osservazioni introduttive	pag. 3
2. Proposte di intervento normativo	pag. 4
A. <u>Gestione logistica degli imballaggi</u>	pag. 4
B. <u>Tassa rifiuti e criteri di assimilazione</u>	pag. 6
C. <u>Gestione consortile dei rifiuti da imballaggio</u>	pag. 10
D. <u>Semplificazione normativa shopper</u>	pag. 11
E. <u>Semplificazioni in materia di Sistri</u>	pag. 13
F. <u>RAEE: avvio ritiro "uno contro zero"</u>	pag. 13
3. Conclusioni	pag. 14
Allegato 1 – Proposte emendative al DDL	pag. 15

1. Osservazioni introduttive

Il Disegno di Legge all'esame di codesta Commissione contiene disposizioni finalizzate a migliorare le norme ambientali anche in ottica di semplificazione. Alcune misure previste presentano risvolti innovativi di particolare significato, anche se, a nostro avviso, sempre in una logica di rendere chiari gli adempimenti e facilitare l'applicazione normativa alle imprese, il provvedimento potrebbe essere l'occasione per risolvere alcune altre criticità che il mondo delle imprese registra nell'assolvimento degli adempimenti di carattere ambientale.

Il DDL in discussione può rappresentare dunque uno strumento efficace per promuovere una sostenibilità che porti anche allo sviluppo della competitività delle imprese. Per raggiungere questo obiettivo occorre superare quegli ostacoli e quei costi d'impresa che risultano oggi non necessari in termini ambientali.

Il provvedimento in esame potrebbe anche essere l'occasione per una migliore armonizzazione della normativa ambientale italiana con quella comunitaria, così come recepita nei diversi Stati membri. Purtroppo negli ultimi anni si è assistito non di rado al recepimento nazionale di direttive comunitarie con criteri assai più restrittivi rispetto a quelli previsti a livello europeo, senza, in molti casi, assistere a dei concreti ulteriori apporti o vantaggi in termini di tutela dell'ambiente che potessero giustificare gli appesantimenti e le complessità gestionali previsti per le sole imprese italiane, con il rischio di penalizzarle sui mercati internazionali.

Entrando più nel dettaglio del provvedimento in esame, si sottopongono all'attenzione di codesta Commissione delle ipotesi di intervento sul testo normativo finalizzate a correggere alcune misure ambientali oggi vigenti e che, senza apportare benefici in termini ambientali, creano diseconomie di gestione per gli operatori. Le proposte emendative che proponiamo mirano a semplificare le regole su alcuni aspetti della gestione dei rifiuti da parte delle imprese, a rendere più comprensibili e facilmente applicabili alcune disposizioni ambientali, ad individuare criteri più equi ed oggettivi per la ripartizione dei costi della raccolta

dei rifiuti urbani, ad agevolare ed incentivare l'attività dei sistemi consortili con cui la filiera si fa carico dei costi ambientali. In tutte le proposte di seguito illustrate si tiene conto in primo luogo degli effetti reali che la misura può generare sull'ambiente, sui consumatori e sulle imprese.

2. Proposte di intervento normativo

A. Gestione logistica degli imballaggi

Il Disegno di Legge Ambientale in esame potrebbe rappresentare l'occasione per chiarire e superare le difficoltà applicative della normativa sulla gestione logistica degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio presso le imprese che agiscono a succursali, con depositi centrali che riforniscono le unità locali (come nel caso della distribuzione moderna).

Tale gestione avviene oggi con criteri contrari ai principi di efficienza ed economicità per via di una legislazione farraginosa e complessa, che peraltro non risulta coerente al principio della minimizzazione degli impatti ambientali.

Sulla base dell'attuale contesto normativo, il trasporto degli imballaggi dalle unità locali ai depositi centrali (es. da punti vendita a centri distributivi della GDO) comporta l'esigenza di un **doppio giro di trasporto**, con mezzi diversi da quelli con i quali viene trasportata la merce nelle diverse unità, con **aggravi su inquinamento, traffico** e, in generale, **sull'ambiente**.

Il paradosso dell'attuale normativa implica infatti che i mezzi che solitamente portano le merci non possano trasportare i rifiuti costituiti dagli imballaggi, ragione per cui **tali mezzi tornano ai depositi centrali vuoti ed altri mezzi autorizzati devono recarsi a ritirare i rifiuti da imballaggio** nelle unità locali o punti di vendita.

In particolare, poiché molte imprese non sono dotate di un proprio parco mezzi autorizzato o autorizzabile al trasporto di rifiuti in regime semplificato e gli operatori che effettuano le consegne non dispongono di mezzi autorizzati al trasporto di rifiuti in conto terzi, i rifiuti di imballaggio non possono legittimamente viaggiare, in *reverse logistic*, dai luoghi di consegna ai magazzini centrali o ad altri *transit point* logistici, ma devono essere depositati presso i luoghi di consegna (molto spesso privi di adeguati spazi e ubicati nei centri storici cittadini), per poi essere prelevati da altri mezzi specifici in un autonomo giro.

Ma quand'anche i mezzi venissero autorizzati al trasporto dei rifiuti, in conto proprio o in conto terzi, ciò non risolverebbe il problema, in quanto i centri distributivi, non essendo i luoghi in cui i rifiuti vengono originati ("luogo di produzione dei rifiuti") e non potendo dunque beneficiare del regime derogatorio previsto per il "deposito temporaneo", dovrebbero essere autorizzati allo stoccaggio di rifiuti (operazione di recupero R13, messa in riserva), come un impianto di recupero vero e proprio, con oneri ed adempimenti rilevanti, sproporzionati e non giustificati. Si consideri peraltro che alcuni centri distributivi non potrebbero nemmeno essere autorizzati, in ragione delle loro caratteristiche costruttive o della ubicazione.

Ciò comporta inevitabilmente, oltre ad un ingiustificato aggravio di costi per le imprese, un impatto ambientale e sociale associato ai trasporti che appare irragionevole, considerato che stiamo parlando di materiali che sino ad un momento prima di diventare rifiuti hanno imballato merci e che sono costituiti per lo più da polietilene, plastica, legno, polistirolo, carta e cartone.

A ciò si aggiunga che nei medesimi centri distributivi in cui non si possono stoccare gli imballaggi, è ammesso invece il raggruppamento dei rifiuti elettrici ed elettronici, anche pericolosi, ritirati dai consumatori in ragione di "uno contro uno": non si vede il motivo per cui analoghe semplificazioni non possano essere concesse per la gestione di rifiuti di imballaggio non pericolosi.

Si propone quindi **l'introduzione di procedure semplificate per la movimentazione dei rifiuti da imballaggio**, così come già avvenuto per la gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) ritirate dai consumatori al momento dell'acquisto di una nuova apparecchiatura ("uno contro uno"), prevedendo con dettaglio i criteri direttivi della delega alla regolamentazione secondaria.

Il Senato era intervenuto per porre rimedio a questa situazione nell'estate del 2014, laddove **aveva previsto**, nel testo approvato con la fiducia per la conversione del decreto "Competitività", **una misura con cui si individuava una soluzione operativa** al problema, consentendo il trasporto di questi imballaggi con criteri di efficienza e con riduzione significativa dell'impatto ambientale. **Il testo di legge approvato con la fiducia al Senato venne poi modificato alla Camera**, che stralciò la misura in esame. Successivamente allo stralcio alla Camera, il Senato convertì **questa proposta di semplificazione in una raccomandazione** (racc. G/1541-B/12/10 e 13) **che impegnava il Governo a provvedere**.

Si tratterebbe quindi ora di **dare seguito alla raccomandazione del Senato ed all'impegno del Governo** per recepire all'interno di un provvedimento (e il DDL Ambientale è certamente la giusta occasione) una semplificazione gestionale, che probabilmente era stata a suo tempo stralciata dal decreto "Competitività" per la sua specificità e quindi per l'opportunità di inserirla in una norma avente attinenza con i temi ambientali. **Il testo di legge c'è già ed è quello che era stato approvato dal Senato con la fiducia nell'estate del 2014** e che viene integralmente riproposto nell'emendamento in allegato al presente documento.

B. Tassa rifiuti e criteri di assimilazione

L'attuale sistema di raccolta rifiuti (in particolare rifiuti solidi urbani e speciali assimilati agli urbani), rappresenta un caso esemplare di distorsione della concorrenza, dal momento che la raccolta è sostanzialmente svolta in regime di

esclusiva dai Comuni e quindi dalle concessionarie del pubblico servizio, in larga parte società pubbliche affidatarie dirette.

Uno dei principali ostacoli alla libera concorrenza nella raccolta dei rifiuti è rappresentato **dall'arbitraria estensione del regime di raccolta esclusiva da parte degli enti competenti (Comuni), con conseguente drastica e continua riduzione del livello di concorrenza nel mercato.** In particolare, **il potere dei comuni di "assimilare" i rifiuti speciali a quelli urbani è ormai sottratto ad ogni norma o logica,** con conseguente riduzione di quote rilevanti di fatturato alla libera iniziativa economica e lievitazione dei costi del servizio in ragione della sottrazione alla competizione concorrenziale.

Si tratta di una distorsione sulla quale è intervenuta più volte l'**Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato.** Al riguardo si cita la segnalazione AS922 - *Criteria di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani* del 29 marzo 2012 e da ultimo il provvedimento n. 25057 pubblicato sul Bollettino n. 33 del 18 agosto 2014 con il quale **è stata avviata un'indagine conoscitiva riguardante il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani.** In particolare, in quest'ultimo provvedimento, **l'Antitrust ha rilevato come dall'analisi preliminare degli assetti istituzionali e di mercato nel settore emergano diverse criticità concorrenziali, tra le quali l'eccessivo ricorso da parte degli Enti locali all'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani,** con conseguente sottrazione dal gioco concorrenziale di tipologie di rifiuti speciali, le cui attività di raccolta e smaltimento dovrebbero essere lasciate agli operatori privati sulla base di rapporti contrattuali con i produttori di questi. Anche nell'ambito della **Segnalazione del 4 luglio 2014 a Governo e Parlamento,** per la predisposizione del disegno di **legge annuale per il mercato e la concorrenza,** l'**Autorità Garante della Concorrenza** ha proposto di eliminare la disposizione normativa che attribuisce ai Comuni ampia discrezionalità nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione (modifica art. 1, comma 649, della legge 147/2013). **L'Antitrust è poi intervenuta nuovamente sul tema nel novembre 2014** (audizione Presidente Pitruzzella del 6 novembre 2014 **innanzi a codesta Commissione del Senato**), ove ancora una volta ha rilevato come

l'eccessivo ricorso che i Comuni fanno **all'assimilazione** determina **rilevanti "squilibri concorrenziali"**. Né è prova l'elevatissimo tasso di contenzioso tra Comuni e imprese proprio in relazione alla determinazione delle superfici assunte a base della determinazione della contribuzione, in quanto suscettibili di produrre rifiuti urbani o assimilati.

Secondo il Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006), la definizione dei criteri qualitativi e quantitativi per stabilire a quali rifiuti estendere l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani è di competenza del Ministero dell'Ambiente (art. 195, comma 2, lettera e).

Nonostante, come detto, le ripetute segnalazioni dell'Antitrust, il Ministero dell'Ambiente non ha mai provveduto alla definizione dei suddetti criteri.

Di recente, il d.l. n. 16/2014, convertito in l. 68/2014, ha modificato il comma 649 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013) stabilendo che ogni Comune, con proprio regolamento, *"individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive ai quali si estende il divieto di assimilazione"*.

La nuova norma attribuisce dunque ai Comuni un'ampia discrezionalità nell'individuare i rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione, rendendo ancor più gravi le conseguenze del ritardo dell'amministrazione centrale nella elaborazione dei criteri per l'assimilazione, che eviterebbero la distorsione della concorrenza nella raccolta dei rifiuti e gli abusi che spesso purtroppo si verificano nei confronti delle imprese, prime fra tutte quelle della distribuzione moderna organizzata, le quali dispongono di elevate superfici e dunque sono soggette a tassazioni abnormi pur in assenza, spesso, del servizio pubblico.

È quindi ormai indispensabile un intervento normativo statale per arginare il potere arbitrario dei comuni e per definire criteri generali – sia qualitativi che

quantitativi – di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani. Solo attraverso una **misura dello Stato, che non lasci spazi interpretativi o di manovra legislativa "distorsiva" a livello locale**, si potrebbe limitare un'eccessiva e discrezionale estensione della raccolta monopolistica dei rifiuti solidi urbani, lasciando al mercato attività che devono poter essere svolte in regime di libera iniziativa economica ed impedendo in ogni caso meccanismi contributivi che si traducono, di fatto, in una doppia imposizione se non in una tassa patrimoniale pura.

È a tal proposito necessario ed indefettibile prevedere che nessun versamento sia dovuto a titolo di Tari, qualora il produttore del rifiuto (qualunque esso sia) provveda alla gestione dello stesso in maniera autonoma, ovviamente nel rispetto della normativa vigente. Non sarebbe infatti giustificabile in tali casi neppure una riduzione del tributo, in quanto la Tari è destinata a finanziare integralmente i costi di un servizio (raccolta e smaltimento) reso a favore del produttore dei rifiuti; ne consegue che in caso di mancata fruizione del servizio nulla deve essere corrisposto. A copertura dei servizi indivisibili (ossia rivolti alla collettività) resi dal comune è infatti già prevista la Tasi ed è quindi inconcepibile che la Tari sia applicata secondo logiche diverse da quelle di remunerazione del servizio reso.

A sostegno di quanto sopra riportato, si segnala anche la recente pronuncia del 9 ottobre 2014 prot. 38997 del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che in risposta ad un quesito sul tema, ha chiarito che i Comuni non possono applicare la Tari ai magazzini e alle aree che sono "funzionalmente ed esclusivamente collegate all'attività produttiva", e più in generale, nei loro regolamenti, possono solo ampliare i criteri di esclusione di spazi aziendali dalla tassazione, mentre non possono proporre criteri che finiscono per ridurre le aree escluse dal tributo.

Il documento con le istruzioni del dipartimento Finanze detta indicazioni chiare e fissa il principio che esclude dal tributo tutte le aree "asservite" al ciclo produttivo, nelle quali si generano in via continuativa e prevalente rifiuti speciali. I Comuni con i propri regolamenti, secondo il MEF, potranno pertanto solo "individuare

ulteriori aree escluse dall'assimilazione, e quindi dalla tassazione". Solo in questo modo si possono evitare "ingiustificate duplicazioni di costi" (lo smaltimento autonomo di rifiuti speciali viene ovviamente pagato dalle imprese, che quindi in questi casi non utilizzano il servizio comunale), che rischiano di sfociare in un "inutile e defatigante contenzioso".

Poiché abbiamo assistito in questi anni ad una costante distorsione interpretativa da parte delle amministrazioni locali delle disposizioni afferenti il tema dell'assimilazione e dell'applicazione della tassazione locale sui rifiuti, spesso determinata anche dalla lacunosità delle norme e dalla presenza di una giurisprudenza purtroppo contraddittoria, riteniamo necessario un intervento normativo che individui, in via generale, i criteri entro cui i Comuni possono agire in tema "tassazione rifiuti".

C. Gestione consortile dei rifiuti da imballaggio

Un altro aspetto di criticità del provvedimento è quello riferito al CONAI, il consorzio che consente di assicurare il raggiungimento degli obiettivi comunitari di riciclo e recupero degli imballaggi. Gli oneri per il raggiungimento di questi obiettivi sono in capo a produttori e utilizzatori di imballaggi che versano un apposito contributo ambientale sulla base del principio "chi inquina paga".

Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni del DDL (art. 21, comma 1, lettera c)) che pone in capo al CONAI l'obbligo di sostituirsi ai comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata senza che, peraltro, sia previsto il diritto del Consorzio a percepire come contropartita il valore della tariffa che il comune inadempiente applica ed incassa per l'esercizio di una funzione che non andrebbe a svolgere.

Il Consorzio, la cui funzione principale è assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero degli imballaggi posti in sede europea, si vedrebbe attribuire **obblighi** operativi ulteriori ed estranei alla sua natura e alle sue funzioni, con costi

rilevanti privi di fondamento e non recuperabili, che ricadrebbero inevitabilmente sugli operatori del settore degli imballaggi.

In base alle nuove disposizioni, tra i compiti del Consorzio rientrerebbero pertanto non solo quelli del ritiro, recupero e riciclaggio, ma anche l'effettuazione della raccolta differenziata. L'effetto di tutto ciò potrebbe essere una revisione del funzionamento del sistema consortile, con conseguente aumento dei costi a carico delle imprese e con inevitabili impatti economici anche per i consumatori, considerato che gli incrementi dei contributi ambientali che le imprese dovranno versare a Conai, associati al pagamento di una tassa rifiuti sempre più onerosa a fronte di un servizio inefficiente, non potranno essere assorbiti dalle imprese.

Si chiede pertanto la **cancellazione della disposizione** di cui all'**articolo 21, comma 1, lettera c)**.

In tema di gestione collettiva dei rifiuti da imballaggio, sarebbe viceversa più opportuno un intervento normativo che recepisca le segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza ed il Mercato, laddove si sottolinea l'esigenza di aprire maggiormente il mercato ad ulteriori sistemi che garantiscano criteri di efficienza ed economicità nella gestione. Per dare seguito alle segnalazioni dell'Antitrust si dovrebbe innanzitutto consentire a tutti gli operatori economici responsabili della gestione ambientale degli imballaggi – ed in particolare alcune categorie di utilizzatori – di individuare le soluzioni più efficaci per assolvere agli adempimenti posti dalle normative nazionali e comunitarie.

D. Semplificazione normativa shopper

Il D.L. n. 2/2012, convertito con L. 28/2012, ha individuato le caratteristiche tecniche dei sacchi per asporto merce commercializzabili, definendo le relative sanzioni. Il Decreto stabilisce la possibilità di commercializzare: **sacchi monouso** conformi alla norma armonizzata **UNI EN 13432:2002**; **sacchi riutilizzabili** realizzati con altri polimeri che abbiano **maniglia esterna** alla dimensione utile del sacco e spessore superiore a **200 micron se destinati all'uso alimentare e**

100 micron se destinati ad **altri usi**; **sacchi riutilizzabili** realizzati con altri polimeri che abbiano **maniglia interna** alla dimensione utile del sacco e spessore superiore ai **100 micron** se destinati **all'uso alimentare** e **60 micron** se destinati agli **altri usi**.

Si rileva, tuttavia, una **notevole difficoltà delle imprese nel comprendere a pieno le implicazioni tecniche di questa disposizione**, laddove si prevedono delle caratteristiche dei sacchi poco comprensibili e di difficile verifica (non è chiaro infatti cosa si intenda per maniglia esterna/interna, non si spiegano le modalità per misurare i micron, ecc.). Certamente non si tratta di una norma che semplifica le attività dell'impresa: complica la gestione senza alcun beneficio concreto per l'ambiente. Basterebbe infatti indicare quali tipologie di materiali utilizzare senza ricorrere a specificazioni incomprensibili (es. manico interno/manico esterno, differenziazione tra utilizzo per prodotti alimentari e non ecc.).

Il **tema è diventato ancora più critico** con la recente approvazione del Decreto Competitività (D.L. 91/2014, convertito con L. 116/2014) che, all'art. 11, comma 2-*bis*, prevede l'immediata entrata in vigore della sanzione pecuniaria per coloro che commercializzano sacchetti di plastica non biodegradabili e non compostabili, secondo quanto previsto dalla norma di riferimento (art. 2, comma 4 del d.l. 2/2012).

È di tutta evidenza come l'**applicazione di sanzioni in presenza di un quadro normativo confuso e di difficile comprensione ed applicazione sia quanto mai inopportuno**. Si ritiene invece necessario un intervento di semplificazione del citato articolo 2, al fine di confermare la commercializzazione di sacchi da asporto **monouso** con polimeri conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002 (biodegradabili), escludendo dal divieto i sacchetti monouso utilizzati per il confezionamento dei prodotti alimentari e non alimentari sfusi, che servono a garantirne la conservazione, la qualità e la sicurezza igienico-sanitaria. Nessuna limitazione dovrebbe invece essere prevista per la commercializzazione dei sacchi per asporto **riutilizzabili**.

E. Semplificazioni in materia di Sistri

Il SISTRI, così come oggi disciplinato, rappresenta un onere eccessivo ed ingiustificato per le imprese, soprattutto per quelle che producono quantità irrisorie di rifiuti pericolosi ma che sono comunque obbligate alla tracciabilità.

Nel tentativo di razionalizzare e semplificare le procedure, il **Decreto Ministeriale 24 aprile 2014**, ha disciplinato le modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale ed ha specificato le categorie di soggetti obbligati ad aderire (ex art. 188-ter, commi 1 e 3 del d.lgs. n. 152/2006), prevedendo l'obbligo di adesione al Sistri solo per le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che abbiano **più di 10 dipendenti**.

Si tratta di una previsione ingiustificata e incomprensibile, in quanto **la deroga dovrebbe basarsi sulla quantità effettiva dei rifiuti pericolosi prodotti e non sul numero dei lavoratori impiegati**. Paradossalmente è esonerata un'impresa che con pochissimi addetti gestisce quantità assai rilevanti di rifiuti pericolosi mentre non lo è una grande impresa, che per natura di attività ha più di 10 addetti, ma che produce quantitativi irrisori di rifiuti pericolosi. Si propone pertanto di intervenire sull'argomento definendo regole più eque e corrette, ossia escludendo dall'obbligatorietà del Sistri anche le imprese che producono all'anno rifiuti pericolosi fino a 10 metri cubi per unità locale (quantitativo che la stessa normativa sui rifiuti prende in considerazione ai fini del regime derogatorio del "deposito temporaneo" dei rifiuti presso il luogo di produzione, stabilendo in esso la soglia per la periodicità annuale di avvio alle operazioni di smaltimento).

F. Disciplina RAEE: avvio ritiro "uno contro zero"

Il **Decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49** prevede che i distributori possano effettuare all'interno dei locali del proprio punto vendita o in prossimità immediata di essi, la raccolta a titolo gratuito dei RAEE provenienti dai nuclei domestici di

piccolissime dimensioni conferiti dagli utilizzatori finali, senza obbligo di acquisto di AEE di tipo equivalente e che tale attività sia obbligatoria per i distributori con superficie di vendita di AEE al dettaglio di almeno 400 mq. La norma prevede inoltre che **nelle more dell'adozione del decreto attuativo che dovrà disciplinare le modalità semplificate per l'attività di ritiro gratuito da parte dei distributori, debba essere garantita la raccolta separata dei RAEE di illuminazione dalle altre categorie di RAEE** tramite appositi contenitori, idonei alla raccolta in sicurezza dei RAEE conferiti, allo scopo di preservarne l'integrità anche in fase di trasporto fino al loro conferimento presso gli impianti di trattamento.

In merito a tali disposizioni e coerentemente con quanto previsto nella normativa, riteniamo sia necessario **prevedere una sospensiva** degli obblighi di ritiro "uno contro zero" dei RAEE di piccolissime dimensioni presso i punti di vendita **sino a quando non verrà emanato l'apposito decreto attuativo che ne deve disciplinare le modalità semplificate.**

Non si comprende infatti come possa essere richiesto all'impresa l'assolvimento di un obbligo relativo al compimento di un'attività di gestione di rifiuti, **prima che siano emanate le regole di riferimento** per poterla svolgere senza incorrere in sanzioni amministrative e penali.

Conclusioni

Si confida che le proposte avanzate trovino accoglimento, in un'ottica di potenziamento dell'impianto normativo del DDL, affinché questo possa rappresentare un importante strumento in grado di coniugare un elevato livello di tutela ambientale con un miglioramento della competitività delle imprese che operano in Italia, anche attraverso un' incisiva semplificazione delle regole e delle procedure gestionali. Con questo fine, riportiamo in allegato al presente documento delle ipotesi emendative che mirano a rendere operative, sotto il profilo normativo, le proposte avanzate.

ALLEGATO 1 - PROPOSTE EMENDATIVE AL DDL AS 1676

1. SEMPLIFICAZIONE NELLA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI

Dopo l'articolo 29 del DDL AS 1676 è inserito il seguente:

29 - bis. *Ai sensi di quanto previsto all'articolo 180-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con un decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, sono adottate le misure necessarie per semplificare le operazioni di trasporto, stoccaggio e preparazione per il riutilizzo degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio non pericolosi prodotti nell'ambito delle attività delle imprese, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:*

a) il trasporto dei rifiuti di imballaggio non pericolosi tra diverse unità locali della medesima impresa, eseguito anche da soggetti terzi a condizione in tal caso che vengano utilizzati i medesimi mezzi impiegati per la consegna degli imballaggi pieni, è effettuato con mezzi iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in un'apposita sezione secondo una procedura semplificata;

b) il deposito dei rifiuti presso il luogo o i luoghi di raggruppamento iscritti nell'apposita sezione dell'Albo nazionale gestori ambientali non è soggetto ad autorizzazione a condizione che vengano rispettati i limiti quantitativi e temporali e le ulteriori condizioni per il deposito temporaneo dei rifiuti definiti all'art. 183, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ad eccezione del requisito concernente il luogo di produzione dei rifiuti, il quale si intende stabilito presso il luogo indicato dall'impresa nell'ambito della procedura di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali;

c) il trasporto dei rifiuti di cui al presente comma è accompagnato da un documento semplificato di trasporto in sostituzione del formulario di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

MOTIVAZIONE

In base all'attuale normativa, il trasporto degli imballaggi dai punti di vendita ai depositi della distribuzione commerciale comporta l'esigenza di un **doppio giro di trasporto** con mezzi diversi da quelli con i quali viene trasportata la merce. Ciò comporta rilevanti impatti sull'inquinamento, sul traffico e, in generale, sull'ambiente, in quanto i mezzi che consegnano le merci devono tornare ai depositi centrali vuoti ed altri mezzi autorizzati devono recarsi a ritirare i rifiuti da imballaggio nei punti di vendita. Si assiste pertanto al paradosso in base al quale i mezzi che portano le merci non possono trasportare i rifiuti costituiti dagli imballaggi delle merci stesse (costituiti per lo più da polietilene, plastica, legno, polistirolo, carta e cartone), mentre gli stessi mezzi possono trasportare rifiuti pericolosi, quale può essere un frigorifero dismesso dal consumatore, sulla base delle semplificazioni introdotte per la gestione dei Raee.

Poiché inoltre molte imprese del commercio non sono dotate di un proprio parco mezzi autorizzato o autorizzabile al trasporto di rifiuti in regime semplificato e gli operatori che effettuano le consegne non dispongono di mezzi autorizzati al trasporto di rifiuti in conto terzi, i rifiuti di imballaggio non possono legittimamente viaggiare, in *reverse logistic*, dai luoghi di consegna ai magazzini centrali o altri *transit point* logistici, ma devono essere depositati presso i luoghi di consegna (molto spesso privi di adeguati spazi o ubicati nei centri storici cittadini), per poi essere prelevati da altri mezzi specifici in un autonomo giro.

La misura proposta è coerente anche con quanto previsto dall'art. 180-bis del d.lgs. n. 152/2006 circa l'emanazione (che avrebbe dovuto realizzarsi entro 60 giorni dall'emanazione del provvedimento ma non si è mai realizzata) di uno o più decreti ministeriali (Ministero dell'ambiente, di concerto con Ministero sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata) contenenti le misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, anche attraverso la previsione di procedure autorizzative semplificate.

L'emendamento in esame introduce quindi procedure semplificate per la movimentazione dei rifiuti da imballaggio, così come già avvenuto per la gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) ritirate dai consumatori al momento dell'acquisto di una nuova apparecchiatura ("uno contro uno"), prevedendo con dettaglio i limiti della delega alla regolamentazione secondaria. Il presente emendamento riporta integralmente il testo che era stato approvato in Senato in sede di conversione del D.L. Competitività (D.L. n. 91/2014) nell'estate 2014 (la misura venne poi stralciata alla Camera).

2. TASSA RIFIUTI E CRITERI DI ASSIMILAZIONE

Dopo l'articolo 31 del DDL AS 1676 è inserito il seguente:

31 – bis. *"Il comma 649, dell'art. 1 Legge 27 dicembre 2013 n. 147 è riformulato come segue:
649. Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento o recupero sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono determinati entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i criteri qualitativi e quali - quantitativi per l'assimilabilità ai rifiuti urbani. I comuni adeguano i propri regolamenti ai criteri fissati con il suddetto decreto ministeriale. Per tutti i rifiuti che il produttore dimostri di avere gestito autonomamente, in conformità alla normativa vigente, non è dovuto alcun tributo".*

MOTIVAZIONE

Si propone di definire i criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani (RSU), al fine di limitare l'estensione della raccolta in esclusiva dei rifiuti solidi urbani ad attività che possono invece essere svolte in regime di libera iniziativa economica. Lo scopo è evitare che il gestore in esclusiva della raccolta dei rifiuti solidi urbani sottragga indebitamente quote di mercato alla libera iniziativa economica per effetto di inappropriate decisioni di assimilazione (tale obiettivo è, peraltro, indicato anche nella segnalazione dell'Antitrust sulla legge annuale sulla concorrenza). Attraverso l'assimilazione il gestore in esclusiva di RSU può raccogliere anche i rifiuti speciali. Secondo il Testo Unico Ambientale (TUA), la definizione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per stabilire a quali rifiuti estendere la assimilazione ai RSU è di competenza del Ministero dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006, articolo 195, comma 2, lettera e): in realtà il Ministero dal 2006 non ha mai provveduto alla definizione dei suddetti criteri. Con decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, è stato modificato il comma 649 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014 (L. 27 dicembre 2013 n. 147) stabilendo che ogni Comune, con proprio regolamento, "individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive ai quali si estende il divieto di assimilazione". La norma attribuisce ai Comuni un'**ampia discrezionalità** nell'individuazione dei rifiuti ai quali si applica l'assimilazione, determinando una situazione di incertezza normativa in caso di ritardo, o mancanza, da parte dell'amministrazione nella determinazione dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani. Si propone pertanto la modifica dell'art. 1, comma 649, legge 147/2013 (c.d. Legge di Stabilità) al fine di eliminare la disposizione che attribuisce ampia discrezionalità ai comuni nell'individuazione dei rifiuti cui si applica il divieto di assimilazione, rinviando invece ad un regolamento interministeriale per la determinazione dei criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani. È inoltre opportuno prevedere che nessun versamento sia dovuto a titolo di Tari, qualora il produttore del rifiuto (qualunque ne sia la tipologia) provveda al trattamento in maniera autonoma, ovviamente nel rispetto della normativa vigente. Non sarebbe infatti giustificabile in tali casi neanche una riduzione del tributo, in quanto la Tari è destinata a finanziare integralmente i costi di un servizio (raccolta e smaltimento) reso a favore del produttore dei rifiuti; ne consegue che in caso di mancata fruizione del servizio nulla deve essere corrisposto. A copertura dei servizi indivisibili (ossia rivolti alla collettività) resti dal comune è infatti già prevista la Tasi. In aggiunta a quanto sopra si richiama la recente pronuncia del Dipartimento delle Finanze (9 ottobre 2014 prot. 389979, che ha chiarito che i Comuni non possono applicare la Tari ai magazzini e alle aree che sono "funzionalmente ed esclusivamente collegate all'attività produttiva", e più in generale, nei loro regolamenti, possono solo "individuare ulteriori aree escluse dall'assimilazione, e quindi dalla tassazione". Solo in questo modo si evitano "ingiustificate duplicazioni di costi" (lo smaltimento autonomo di rifiuti speciali viene ovviamente pagato dalle imprese, che quindi in questi casi non utilizzano il servizio comunale), che rischiano di sfociare in un "inutile e defatigante contenzioso".

3. GESTIONE CONSORTILE DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

Emendamento n. 1

Cancellare l'art. 21, comma 1, lett. c) del DDL AS 1676

MOTIVAZIONE

Un aspetto di criticità del DDL AS 1676 è riferibile all'articolo 21, comma 1, lett. c) della proposta di provvedimento, che pone in capo al CONAI l'obbligo di sostituirsi ai comuni che non riescono a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata senza che, peraltro, sia previsto il diritto del Consorzio a percepire come contropartita il valore della tariffa che il comune inadempiente applica ed incassa per l'esercizio di una funzione che non andrebbe a svolgere. Il Consorzio, la cui funzione principale è assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero degli imballaggi posti in sede europea, si vedrebbe attribuire obblighi operativi ulteriori ed estranei alla sua natura e alle sue funzioni, con costi rilevanti privi di fondamento e non recuperabili. In base alle nuove disposizioni, tra i compiti del Consorzio rientrerebbero pertanto non solo quelli del ritiro, recupero e riciclaggio, ma anche l'effettuazione della raccolta differenziata. L'effetto di tutto ciò potrebbe essere una revisione del funzionamento del sistema consortile, con conseguente aumento dei costi a carico delle imprese e con inevitabili impatti economici anche per i consumatori, considerato che gli incrementi dei contributi ambientali che le imprese dovranno versare a Conai, associati al pagamento di un taxa rifiuti sempre più onerosa a fronte di un servizio inefficiente, non potranno essere assorbiti dalle imprese. Si prevede pertanto la cancellazione della disposizione di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c).

Emendamento n. 2

All'art. 21, comma 1, lett. b) del DDL AS 1676 dopo le parole "**all'art. 221**", inserire il seguente punto:

"01) al comma 4, aggiungere le seguenti parole «In alternativa gli utilizzatori possono organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio, o di quantitativi equivalenti agli imballaggi immessi sul mercato, sull'intero territorio nazionale, osservando le medesime disposizioni di cui al successivo comma 5». Al comma 6 dopo le parole «i produttori di cui al comma 5» aggiungere «e gli utilizzatori che abbiano ottenuto il riconoscimento ai sensi di quanto disposto al comma 5» e ai commi 7 e 8 dopo le parole «i produttori di cui al comma 5» aggiungere «e gli utilizzatori di cui al comma 6»".

MOTIVAZIONE

Il Testo Unico Ambientale (TUA) ha individuato nei produttori e negli utilizzatori i soggetti obbligati a garantire la corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei relativi rifiuti. La responsabilità attribuita ai soggetti obbligati comporta per questi ultimi l'obbligo di ricorrere a sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggio da essi prodotti, immessi nel mercato e utilizzati, e di finanziarne l'attività. Occorre tuttavia evidenziare come la norma che attualmente disciplina gli obblighi di produttori e utilizzatori dovrebbe essere meglio formulata per essere rispondente alle finalità esplicitate all'art. 217 e per poter dare applicazione all'art. 221, comma 1 e 2 del TUA. L'art. 221, commi 2 del TUA prevede che i produttori e gli utilizzatori siiscivano al CONAI, salvo il caso in cui gli stessi costituiscano sistemi di gestione alternativi. Il successivo comma 3 prevede viceversa l'esplicita possibilità per i soli produttori di costituire sistemi alternativi. La norma, che dovrebbe necessariamente essere interpretabile in un senso più ampio a quello letterale, così come formulata rischia di non consentire agli altri soggetti responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi di dare seguito a quanto previsto dal comma 2: in particolari ci si riferisce ad alcune tipologie di utilizzatori, quali gli importatori di imballaggi pieni e gli autoproduttori, che sono assimilabili – per responsabilità e adempimenti – alla figura del produttore). La normativa di cui all'articolo 221 del TUA appare inoltre ulteriormente restrittiva laddove al comma 3 si fa riferimento alla possibilità di organizzazione di sistemi autonomi per la gestione dei "propri" rifiuti, concetto che risulta in netto contrasto con quanto avviene negli altri sistemi di gestione consortile (es. sistema Raee), in cui non si fa riferimento a responsabilità di gestione e raccolta dei propri rifiuti ma, come ovvio che sia, dei rifiuti che, per quantità e tipologie, risultano equivalenti a quelle che i soggetti obbligati immettono sul mercato.

4. SEMPLIFICAZIONI NORMATIVA SHOPPER

Dopo l'articolo 27 del DDL AS 1676 è inserito il seguente

27 - bis. *Le sanzioni di cui al comma 4 dell'articolo 2 del decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, non si applicano alla commercializzazione di sacchi da asporto merci riutilizzabili, nonché di sacchi monouso destinati a venire a contatto con gli alimenti e destinati a preservarne l'integrità, la sicurezza e la qualità»*

MOTIVAZIONE

Il d.l. n. 2/2012 ha individuato le caratteristiche tecniche dei sacchi per asporto merce commercializzabili, definendo le relative sanzioni. Il Decreto stabilisce la possibilità di commercializzare: **sacchi monouso** conformi alla norma armonizzata **UNI EN 13432:2002**; **sacchi riutilizzabili** realizzati con altri polimeri che abbiano **maniglia esterna** alla dimensione utile del sacco e spessore superiore a **200 micron** se destinati all'**uso alimentare** e **100 micron** se destinati ad **altri usi**; **sacchi riutilizzabili** realizzati con altri polimeri che abbiano **maniglia interna** alla dimensione utile del sacco e spessore superiore ai **100 micron** se destinati all'**uso alimentare** e **60 micron** se destinati agli **altri usi**.

Si rileva tuttavia una notevole difficoltà delle imprese nel comprendere a pieno le implicazioni tecniche di questa disposizione laddove si prevedono delle caratteristiche dei sacchi poco comprensibili e di difficile verifica (non è chiaro infatti cosa di intenda per maniglia esterna/interna, non si spiegano le modalità per misurare i micron, ecc.).

A ciò si aggiunga che il recente Decreto Competitività (art. 11, comma 2-*bis* del d.l. n. 91/2014, convertito in l. n. 116/2014) ha reso ancora più critica la situazione introducendo, in un quadro normativo confuso e di difficile applicazione, l'immediata decorrenza delle sanzioni per la commercializzazione di sacchetti non conformi alla norma di riferimento (art. 2, comma 4 del d.l. 2/2012).

Con l'emendamento proposto si ritiene quindi opportuno intervenire per una semplificazione nelle norme di commercializzazione dei sacchetti, prevedendo un'esclusione delle sanzioni per i sacchetti riutilizzabili nonché per quelli destinati a venire a contatto con gli alimenti e a preservarne l'integrità, sicurezza e qualità.

5. MODIFICHE NORMATIVE IN MATERIA DI SISTRI

Dopo l'articolo 20 del DDL AS 1676 è inserito il seguente:

20 – bis. All'articolo 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«2. In ogni caso non sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) gli enti e le imprese che producono, nell'unità locale, rifiuti speciali pericolosi fino a 10 metri cubi all'anno.».

MOTIVAZIONE

L'emendamento si pone l'obiettivo di definire regole per l'esclusione dall'obbligo di applicazione del Sistri più eque e corrette. Si ricorda brevemente che il **Decreto Ministeriale 24 aprile 2014**, nel disciplinare le modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale, nonché di specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire (ex art. 188-ter, commi 1 e 3 del d.lgs. n. 152/2006), prevede l'obbligo di adesione al Sistri solo per le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che abbiano **più di 10 dipendenti**.

Si tratta di una previsione ingiustificata e incomprensibile, in quanto **la deroga dovrebbe basarsi sulla quantità effettiva dei rifiuti pericolosi prodotti e non sul numero dei lavoratori impiegati**. Paradossalmente è esonerata un'impresa che con pochissimi addetti gestisce quantità assai rilevanti di rifiuti pericolosi mentre non lo è una grande impresa, che per natura di attività ha più di 10 addetti, ma che produce quantitativi irrisori di rifiuti pericolosi.

Con la proposta emendativa in esame si intende quindi intervenire sull'argomento attraverso una modifica normativa di riferimento (art. 188-ter del d.lgs. n. 152/2006), che esoneri dall'obbligo del Sistri le imprese che producono all'anno rifiuti pericolosi fino a 10 metri cubi per unità locale.

6. RAEE: AVVIO DELLA RACCOLTA "UNO CONTRO ZERO"

All'articolo 33 del DDL AS 1676, dopo il comma 3 è inserito il seguente comma:

4. All'articolo 11, comma 4, del **decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49** dopo le parole "per lo svolgimento del deposito preliminare alla raccolta presso i distributori e per il trasporto." sono inserite le seguenti parole: "Gli obblighi previsti dal comma 3 del presente articolo decorrono dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto attuativo di cui al presente comma".

MOTIVAZIONE

Per coerenza con quanto previsto nella normativa, risulta necessario sospendere l'obbligo del ritiro "uno contro zero" di tutti i RAEE di piccolissime dimensioni presso i punti di vendita sino a quando non verrà emanato l'apposito decreto attuativo previsto al comma 4 dell'articolo 11, che deve proprio disciplinare le modalità semplificate per lo svolgimento di questa attività di ritiro.

L'attuale normativa sull' "uno contro zero" prevede infatti che **nelle more dell'adozione del decreto attuativo che dovrà disciplinare le modalità semplificate per l'attività di ritiro gratuito da parte dei distributori, debba essere garantita la raccolta separata dei RAEE di illuminazione dalle altre categorie di RAEE** tramite appositi contenitori, idonei alla raccolta in sicurezza dei RAEE conferiti, allo scopo di preservarne l'integrità anche in fase di trasporto fino al loro conferimento presso gli impianti di trattamento. Non si comprende come possa essere richiesto all'impresa l'assolvimento di un obbligo relativo al compimento di un'attività di gestione di rifiuti, prima che siano effettivamente emanate le regole di riferimento per poterla svolgere senza incorrere in sanzioni amministrative e penali. Siamo di fronte quindi ad una svista del legislatore che deve essere corretta al più presto, per evitare di lasciare le imprese in balia di dettati normativi inapplicabili, ma ciò nonostante forieri di sanzioni proprio in quanto non applicati.