



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

8ª Commissione Ambiente

Documento di osservazioni e proposte

Audizione nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

(Atto del Governo 1)

13 dicembre 2022

Premessa

Il d.lgs. 116/2020, oggetto – secondo le disposizioni di delega previste – di un intervento correttivo attraverso lo schema di d.lgs. in commento, aveva rappresentato un'utile occasione per intervenire sulla Parte IV del codice ambientale, d.lgs. 152/06, per **rendere la legislazione nazionale più coerente con gli obiettivi dell'economia circolare**.

Tale obiettivo è stato raggiunto solo parzialmente con l'approvazione del d.lgs. 116/2020, che ha apportato alcune semplificazioni: si citano, ad esempio, le norme introdotte per le attività che tipicamente producono rifiuti al di fuori dalla propria sede quali manutenzione e piccoli cantieri, le semplificazioni per la tenuta dei Registri di Carico e Scarico e FIR, o l'introduzione di atti strategici fondamentali per una migliore programmazione e gestione dei rifiuti come il Programma Nazionale di prevenzione rifiuti e il Programma Nazionale di gestione rifiuti.

Nel complesso però il decreto legislativo 116/2020 è risultato meno ambizioso rispetto alle attese, e ha inoltre mostrato in questi 2 anni di applicazione alcune **criticità significative**, *in primis* con riferimento alla nuova classificazione dei rifiuti urbani e speciali, tema su cui negli ultimi anni sono scaturiti diversi contenziosi fra Enti locali e imprese con ricorsi al Tar e una pronuncia dell'Antitrust.

Fin da subito le Confederazioni rappresentative dell'artigianato e delle piccole e medie imprese avevano dunque evidenziato la necessità di **sfruttare l'occasione della delega prevista per operare un intervento correttivo e modificativo effettivamente in grado di migliorare il quadro normativo ambientale** che si era definito con il d.lgs. 116/2020.

In questi due anni purtroppo non c'è stata, su questo provvedimento, occasione di confronto tra il Ministero competente e le Associazioni di categoria rappresentative dei settori maggiormente impattati dalla disciplina ambientale; dobbiamo quindi evidenziare che, sul tema ambientale che ha forti ricadute sul sistema imprenditoriale italiano, ancora una volta **non si è riusciti a individuare un metodo di confronto utile** a definire un quadro normativo tarato sulle caratteristiche del sistema economico italiano.

D'altra parte, non possiamo non rilevare, con dispiacere, come il Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) – che sarebbe lo strumento specificatamente previsto dall'articolo 3, comma 3, del codice ambientale per garantire la consultazione delle organizzazioni rappresentative degli interessi economici e sociali – non venga convocato da anni, non risultando neppure aggiornato il decreto di riferimento.

Lo schema di d.lgs. presentato alle Commissioni parlamentari ha una impostazione per lo più orientata a correggere refusi o limitate incongruenze formali scaturite dal d.lgs. 116/2020, rinunciando dunque a un intento effettivamente migliorativo del quadro normativo; dobbiamo però evidenziare che le poche novità a carattere più sostanziale evidenziano alcuni elementi critici che a nostro avviso vanno assolutamente rivisti in questa fase finale di approvazione del decreto.

Di seguito evidenziamo nel dettaglio le misure su cui risulta necessario intervenire.

Art. 1, comma 6 – modifica dell'art. 184 relativo alla Classificazione dei rifiuti

Si conferma una impostazione volta a riportare nell'alveo della definizione di rifiuto urbano una platea estremamente ampia di rifiuti prodotti dalle imprese.

In termini di principio avevamo già espresso, in sede di approvazione del d.lgs. 116/2020, una forte contrarietà a questa impostazione, che si trasforma in un aumento spropositato dei costi relativi alla TARI a carico delle imprese e, al contempo, scoraggia il produttore del rifiuto dalla scelta (spesso più efficiente) di avviare al recupero i rifiuti attraverso i soggetti autorizzati che operano sul mercato, orientandolo "forzatamente" verso il servizio pubblico con un impatto rilevante in termini di applicazione della TARI.

Il comma 6 interviene in tale direzione con riferimento ad alcuni settori specifici (quali gli agriturismi) e, con riferimento alle lavorazioni industriali, riporta pericolosamente nell'ambito dei rifiuti urbani i rifiuti prodotti in depositi o magazzini.

A nostro avviso, sul tema della classificazione dei rifiuti prodotti dalle imprese, classificabili come simili agli urbani, bisognerebbe riportare in norma quanto ben chiarito con la Circolare MiTE n. 37259 del 12 aprile 2021, ovvero che:

- le superfici dove avviene la **lavorazione industriale** sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti (e quindi dalla classificazione come rifiuti urbani), compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa sia alla quota variabile;
- continuano ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa sia variabile, solo relativamente alle superfici produttive di rifiuti urbani, come ad esempio mense, uffici o locali funzionalmente connessi alle stesse;
- resta dovuta solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico;
- considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento ai rifiuti derivanti dalle attività industriali si estendono anche alle attività artigianali indicate nel predetto art. 184, comma 3, lett. d), del TUA.

Non si condivide dunque la modifica proposta al comma in questione, che smentirebbe i contenuti della circolare ministeriale.

Sul medesimo tema andrebbe parimenti preso atto del Parere Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 4 agosto 2022 nel quale, in linea con l'impostazione del d.lgs. 116/2020 e dei successivi chiarimenti del MiTE, conferma che le utenze non domestiche possono scegliere di conferire tutti o parte dei propri rifiuti urbani prodotti al di fuori del servizio pubblico. Se fossero obbligati alla scelta "tutto o niente", si determinerebbe un considerevole ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati

potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto e quindi “mortificando” la prevista possibilità di un loro conferimento a mercato.

Art. 1, comma 10 – modifica dell’art. 188-bis relativo al Sistema di Tracciabilità dei Rifiuti

Il comma interviene su un tema, quello del nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, su cui l’attenzione del mondo delle imprese è molto alta.

In questi mesi di confronto sulla scrittura del DM attuativo di tale disciplina, sono emersi con evidenza alcuni nodi fondamentali per la riuscita del nuovo sistema di tracciabilità.

Le scriventi Confederazioni da tempo sostengono la necessità che, intervenendo attraverso la digitalizzazione degli attuali adempimenti cartacei, ci si ponga il duplice obiettivo di favorire la tracciabilità dei rifiuti ottenendo al contempo la necessaria semplificazione per le imprese.

Evidentemente il percorso per digitalizzare gli adempimenti cartacei secondo questi obiettivi è tanto importante quanto complesso: infatti la filiera di gestione dei rifiuti è articolata e coinvolge molteplici fasi e soggetti imprenditoriali. Pertanto, abbiamo guardato con attenzione a questa fase di cambiamento, cogliendo con favore l’opportunità di un progetto nuovo costruito su basi e obiettivi condivisi. Il punto di partenza è rappresentato dunque da una volontà comune di definire (Istituzioni e imprese), con il RENTRI, un sistema efficace, di semplice utilizzo per le aziende e non eccessivamente oneroso.

In questi mesi però sono emerse alcune storture che, se non risolte, rischiano di far emergere complessità tali da rendere la nuova tracciabilità difficilmente concretizzabile oltre che, ancora una volta, una evidente pratica di *gold plating*.

Tra queste segnaliamo in particolare la norma introdotta dal comma 10, lettera b) dello schema di d.lgs. in commento, che introduce all’art. 188-bis del codice ambientale un nuovo comma 3-bis che, richiamando i soggetti obbligati al RENTRI, e di conseguenza alla gestione degli adempimenti in modalità digitale, prevede una platea di soggetti estremamente ampia, tra cui anche una molteplicità di produttori di rifiuti non pericolosi, per lo più micro e piccolissime imprese.

Per evitare di allargare in maniera eccessiva e senza alcuna ragione la platea dei soggetti obbligati, il nuovo articolo 3-bis dovrebbe essere così modificato:

“3-bis. Gli enti e le imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, i produttori di rifiuti pericolosi e gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale o che operano in qualità di commercianti ed intermediari di rifiuti pericolosi, ~~i Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché, con riferimento ai rifiuti non pericolosi, i soggetti di cui all’articolo 189, comma 3,~~ sono tenuti ad iscriversi al Registro elettronico nazionale di cui al comma 3 del presente articolo.”

Art. 6 – modifica al Titolo II relativo alla Gestione degli imballaggi

Il **comma 1** interviene per rendere coerenti le norme in materia di imballaggi con la disciplina dei rifiuti c.d. simili agli urbani, a cui già si è fatto riferimento nel commento all'art. 1, comma 6.

Nel far ciò però la formulazione scelta sembra non chiarire ma, al contrario, fornire una lettura errata che riporterebbe tutti i rifiuti di imballaggio simili agli urbani prodotti dalle imprese nell'alveo del servizio pubblico, al contrario di quanto previsto dal d.lgs. 116/2020. Per evitare tale incongruenza la corretta formulazione del comma dovrebbe a nostro avviso essere la seguente:

*“a) al comma 1, lettera bb), le parole **“nonché dei rifiuti speciali assimilati,” sono abrogate “speciali assimilati” sono sostituite dalle seguenti: “urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b ter), punto 2”**.*

In questo modo sarebbe chiaro che l'attività di ritiro sia riferita a tutte le tipologie di rifiuti conferiti al servizio domestico, siano essi provenienti da utenze domestiche sia, nel caso di rifiuti simili prodotti alle imprese, solo laddove le stesse abbiano optato per una gestione pubblica di tali rifiuti simili.

Non è chiaro l'intento chiarificatore sotteso alla modifica di cui al **comma 2**, riferito alla nota e complessa materia della **etichettatura degli imballaggi**.

Non si comprende, infine, neanche la *ratio* delle previsioni di cui al **comma 3** di modifica dell'art. 219-*bis* in materia di **riutilizzo degli imballaggi**. Sul tema peraltro da alcune settimane è alta l'attenzione del mondo imprenditoriale in funzione delle prospettive (preoccupanti) di un nuovo Regolamento europeo in materia.

Riteniamo che occorra rapidamente avviare un confronto con le Associazioni di Categoria su tale tematica, al fine di confrontarsi sulle prospettive che possano ulteriormente valorizzare la gestione dei rifiuti di imballaggio ma con obiettivi e misure tarati sulle caratteristiche del sistema produttivo italiano e che abbiano come zoccolo duro l'esperienza che in oltre 25 anni ha portato l'Italia a essere una realtà di successo nel raggiungimento degli obiettivi comunitari in materia di imballaggio.